



Noordelijke
Rekenkamer



Provinciale grip op Groningse bedrijven

MET GROTE RISICO'S
VOOR HUN OMGEVING

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 20 juni 2016

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

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

Inhoud

	Conclusies en aanbevelingen	3
	Context en vraagstelling	4
	Conclusies	4
	Aanbevelingen	6
1	Inleiding	8
1.1	Context van het onderzoek	9
1.2	Onderzoeksvraag	10
1.3	Aanpak en afbakening onderzoek	11
1.4	Leeswijzer	11
2	De ODG als gezamenlijke Groningse uitvoeringsorganisatie voor milieutaken	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Taakverdeling binnen de provincie	14
2.3	Het bestuur van de ODG	15
2.4	De ambtelijke organisatie van de ODG	15
2.5	Het vastgelegde uitvoeringsniveau	16
2.6	Beschikbare bedrijfsmiddelen	16
2.6.1	Formatie en financiële middelen	16
2.6.2	Overige bedrijfsmiddelen	19
2.7	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	24
3.4	De omgevingsdiensten wettelijk geregeld	27
3.5	Samenvatting	27
4	De Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland	28
4.1	Inleiding	29
4.2	De majeure risicobedrijven in Groningen	29
4.3	Gedeconcentreerde uitvoering VTH-taken majeure risicobedrijven	32
4.4	Coördinatie	35
4.5	Samenvatting	35
5	De uitvoering van de VTH-taken in Groningen	37
5.1	Kaderstelling door de provincie	38
5.2	Het verscherpte toezicht op North Refinery	40
5.3	Niet aan de ODG overgedragen bedrijven	42
5.4	Van planning naar uitvoering	43
5.5	Uitvoering van toezicht onveranderd	43
5.6	Handhaving	47
5.7	Samenvatting	50

6	Informatievoorziening aan Provinciale Staten	51
6.1	Inleiding	52
6.2	Informatievoorziening aan Provinciale Staten	52
6.3	Samenvatting	53
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	54
7.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	55
7.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	58
	Literatuur	59
	Literatuur	60
	Bijlagen	63
	Bijlage 1 Afkortingenlijst	64
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	65
	Bijlage 3 Externe begeleidingscommissie	67

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 Omgevingsdienst Groningen (ODG) is de omgevingsdienst die in de provincie Groningen actief is. De ODG is een gemeenschappelijke regeling waaraan Gedeputeerde Staten samen met de 23 Groninger gemeenten 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 Groningen gaat het in 2016 om 38 majeure risicobedrijven.

Doordat de VTH-taken zijn uitbesteed aan de omgevingsdienst is de uitvoering verder van de provinciale organisatie af komen te staan. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarom een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de provincie Groningen 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 bijvoorbeeld dat Gedeputeerde Staten Fryslân de feitelijke uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven laten uitvoeren

door de FUMO, terwijl de taken voor Gedeputeerde Staten van Drenthe door de RUD Drenthe worden uitgevoerd. De kennis van de Brzo-inspecteurs binnen de FUMO en de RUD Drenthe 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 in de drie provincies 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 Groningse Brzo-bedrijven in beginsel worden bezocht door de Groningse inspecteurs, terwijl hun Friese collega's de bedrijven in Fryslân 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 Omgevingsdienst Groningen en de FUMO worden gehanteerd. Er zijn verschillen in procedures, werkwijzen, urennormering en automatiseringssystemen. Wel is er een tendens tot harmonisatie.
4. De vorming van de ODG en de vorming van de Noordelijke Brzo-omgevingsdienst hebben als doel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te verbeteren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de majeure risico-bedrijven in Groningen 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 Groningse Brzo-bedrijven. In vergelijking met de periode voorafgaand aan de vorming van de ODG en de Noordelijke Brzo-omgevingsdienst zijn noch de striktheid noch de intensiteit van het milieu- en veiligheidstoezicht afgenomen. 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. Bij de oprichting is vooralsnog gekozen voor een systeem van inputfinanciering. De omvang van de formatie is bij de oprichting bepaald door het aantal werknemers dat de provincie en gemeenten aanvankelijk in dienst hadden om de taken die overgingen naar de ODG uit te voeren. Veel gemeenten hadden hun formatie indertijd niet op peil. Verder is door de opdrachtgevende besturen besloten om de ODG in 2016 een 'efficiencytaakstelling' van 10% op te leggen. Daarmee ontstaat het risico dat opgedragen taken niet volledig of niet toereikend kunnen worden uitgevoerd. Deze krap bemeten capaciteit manifesteert zich overigens niet bij het toezicht op de meest risicovolle bedrijven.

6. Het projectleiderschap over de VTH-taken van de vijf meest ingewikkelde en risicovolle bedrijven is niet direct overgedragen aan medewerkers van de ODG. Het projectleiderschap is bij de provincie Groningen zelf gebleven. Dit staat haaks op de verzelfstandigingsgedachte die ten grondslag ligt aan de instelling van de omgevingsdiensten, met als doel het toezicht en de handhaving onafhankelijker te laten functioneren van het politiek gecontroleerde bestuur. Inmiddels is het projectleiderschap over 3 van deze 5 bedrijven overgedragen aan de ODG.
7. Provinciale Staten zijn uitgebreid geïnformeerd over de *totstandkoming* van de ODG. Het is onduidelijk in hoeverre Provinciale Staten op basis van de verstrekte informatie zicht hebben gekregen op de totale Brzo-structuur in Noord-Nederland, en dan met name over de gedeconcentreerde uitvoering van de Brzo-taken en de daardoor ontstane coördinatielast. Provinciale Staten krijgen verder via de reguliere planning en control cyclus informatie over de *bedrijfsvoering* van de ODG. Over de *uitvoering* van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving worden Provinciale Staten hoofdzakelijk geïnformeerd via de programmarekening, waarin een Jaarverslag Toezicht en Handhaving is opgenomen. In dit jaarverslag wordt veel kwalitatieve informatie gegeven, maar cijfers over het bereiken van de beleidsdoelstellingen (herstel, actuele vergunningen, et cetera) ontbreken. Er wordt geen samenhangende maat (kengetal) gepubliceerd over het veiligheidsniveau van de 38 actieve majeure risicobedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten van Groningen bevoegd gezag zijn. Daar wordt overigens ook niet door Provinciale Staten om gevraagd. Provinciale Staten hebben dus nog weinig zicht op de realisatie en de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht.

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 colleges van 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. 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.
3. 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.

4. Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG.
5. Informeer Provinciale Staten beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de ODG 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.
6. 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 ODG, 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

Van oudsher is de provincie Groningen vooral een landbouwgebied. De vruchtbare zeeklei van het Hogeland en het Oldambt, en de dalgrond in de Veenkoloniën zorgden voor een goed ontwikkelde akkerbouw die de basis vormde voor de suikerindustrie in de stad. Daarnaast was er de aardappelmeel- en strokartonindustrie in het oosten van de provincie. In de provincie vindt verder scheepsbouw plaats. Grootschalige, zware industrie concentreert zich in de haven van Delfzijl. In de Eemshaven is een aantal energiecentrales gebouwd. In midden-Groningen vindt aardgaswinning plaats (de gasbel van Slochteren). De stad Groningen presenteert zich vooral als universiteits- en handelsstad. In de stad Groningen is bovendien veel dienstverlening geconcentreerd. De omvang van de zware industrie in Groningen is in vergelijking met het Rotterdamse Havengebied wellicht gering. Toch bevinden zich in de provincie Groningen een behoorlijk aantal bedrijven die majeure risico's voor mens en leefomgeving met zich meebrengen. De majeure risicobedrijven in Groningen concentreren zich rondom de Eemshaven, de chemiehaven van Delfzijl, de aardappelmeelfabrieken in Oost-Groningen en de installaties die te maken hebben met de winning en opslag van aardgas. Daarnaast zijn verspreid door de provincie, onder meer langs het Winschoterdiep, nog enkele majeure risicobedrijven te vinden. In de stad Groningen is slechts één majeur risicobedrijf te vinden: de Suikerunie.

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 Omgevingsdienst Groningen (ODG). Deze dienst werkt in opdracht van de Groningse gemeenten en de provincie Groningen. Volgens landelijke afspraken 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 de drie provincies in Noord-Nederland is de ODG aangewezen om zich te specialiseren in

het toezicht op en de handhaving bij deze zogeheten ‘majeure risicobedrijven’.

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 Groningen is nog zoekende naar een goede invulling van haar rol als opdrachtgever. In dit onderzoek staat de vraag centraal of de provincie Groningen 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 Groningen 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 uiteindelijk 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 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.

1.3

Aanpak en afbakening onderzoek

De Rekenkamer heeft beoordeeld wat de gevolgen waren van de wijze waarop de provincie Groningen 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 omgevingsdienst, 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 milieudeputeerden, 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 Groningen grip houdt op de uitvoering van het toezicht op majeure risicobedrijven. Daarnaast vond een verdieping plaats op bedrijfsniveau. Daartoe is dossieronderzoek bij vijf 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 omgevingsdienst 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 ODG voert de VTH-taken uit voor de provincie Groningen en alle 23 Groninger 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 Groningen worden uitgevoerd. Een vraag die hier centraal staat is of er sinds de oprichting van de ODG 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 ODG en de uitvoering van de VTH-taken bij de 38 majeure risicobedrijven.

2

**De ODG als
gezamenlijke Groningse
uitvoeringsorganisatie
voor milieutaken**

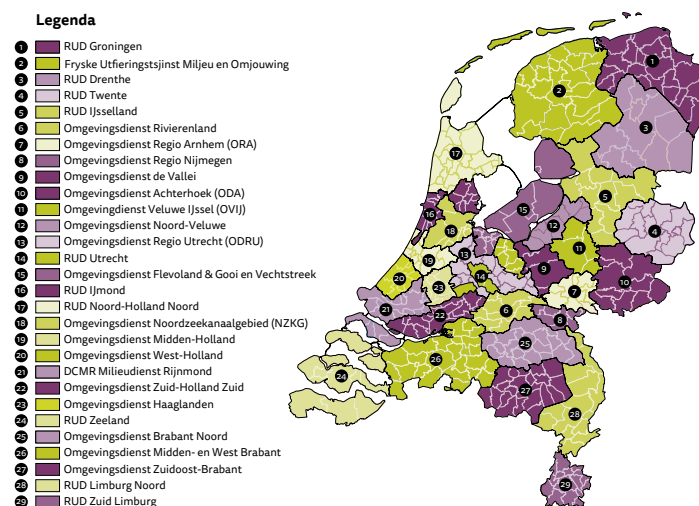
De ODG als gezamenlijke Groningse uitvoeringsorganisatie voor milieutaken

2.1

Inleiding

Bij de Omgevingsdienst Groningen (afgekort als ODG) is de kennis en ervaring van specialisten en allrounders op milieugebied van de verschillende Groningse overheden samengebracht. Het belangrijkste doel is het verhogen van de kennis en kunde, en daarmee de kwaliteit van het milieu- en veiligheidstoezicht. Voorheen voerden de deelnemers aan de ODG deze taken zelfstandig uit. De totstandkoming van de ODG 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 handhavingssysteem.³ 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 zogeheten 'uitvoeringsdiensten'.⁴ Figuur 1 geeft de geografische verdeling van de 29 omgevingsdiensten weer zoals die uiteindelijk in 2014 in Nederland tot stand zijn gekomen.

Figuur 1 Geografische indeling omgevingsdiensten



Bron: www.omgevingsdienst.nl.

³ Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Commissie Mans), *De tijd is rijp*, juli 2008

⁴ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd via www.fryslan.frl/2259/vrom-ipo-en-vng-sluiten-package-deal.

De provinciebesturen voerden de regie bij het opzetten van de uitvoeringsstructuur. Gedeputeerde Staten van Groningen hebben het voortouw genomen om invulling te geven aan de wens te komen tot een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Het ontwerp-projectplan RUD Groningen uit 2010 beschrijft het gehele traject om te komen tot een regionale uitvoeringsorganisatie.⁵ Er is aanvankelijk voorzien dat de ODG op 1 januari 2012 van start kan. De standpunten van de provincie en de 23 deelnemende gemeenten liepen zozeer uiteen dat het besluitvormingsproces over de totstandkoming van de omgevingsdienst zeer moeizaam is verlopen.⁶ Op 18 juli 2012 wordt toch het bedrijfsplan aan Provinciale Staten gepresenteerd. Bovendien is een gemeenschappelijke regeling uitgewerkt.^{7,8} Volgens het bedrijfsplan wordt de omgevingsdienst een nieuwe en zelfstandige organisatie, met de juridische status van een openbaar lichaam. Het werkgebied van de provincie Groningen wordt bediend vanuit één vestigingsplaats. Dit is Veenendam geworden. De omgevingsdienst voert in mandaat vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken uit namens de deelnemende overheden, die bevoegd gezag blijven. De deelnemers brengen minimaal het landelijk overeengekomen basistakenpakket in. Dertien gemeenten brengen daarnaast alle milieutaken of alle Wabo-taken in. Provinciale Staten hebben op 7 november 2012 met algemene stemmen ingestemd met de voordracht van Gedeputeerde Staten om de gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst Groningen aan te gaan en keuren de begroting 2013 goed.⁹ De medewerkers van de Groningse gemeenten en de provincie Groningen zijn vanaf 1 november 2013 overgegaan, waarmee de ODG feitelijk van start is gegaan.

2.2

Taakverdeling binnen de provincie

Zowel bestuurlijk als ambtelijk zijn het eigenaar- en opdrachtgeverschap uit elkaar getrokken. In het Groningse college van Gedeputeerde Staten is een taakverdeling gemaakt tussen de eigenaarsrol van de provincie en het opdrachtgeverschap. De gedeputeerde van financiën vertegenwoordigt het eigenaarsbelang van de provincie. De eigenaar is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de ODG. Vanuit die verantwoordelijkheid is de gedeputeerde van financiën voorzitter van het Algemeen Bestuur (AB) van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast is hij ook voorzitter van het Dagelijks Bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling. Gedeputeerde van milieu heeft de opdrachtgeversrol. De milieugedeputeerde heeft een verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening en het toezicht op de naleving daarvan door risicovolle bedrijven. Om die bestuurlijke verantwoordelijkheid waar te maken, moet ze ervoor zorgen dat ze kan beschikken over een goed geoutilleerde uitvoerende dienst die deskundig en slagvaardig kan opereren. Zij is verantwoordelijk voor het stellen van de beleidskaders, het afnemen van de geleverde producten en de controle of de ODG levert wat is afgesproken, zowel kwalitatief als kwantitatief.

⁵ GS Groningen, Ontwerp-projectplan RUD Groningen, 8 juni 2010.

⁶ S. Gerritsen, *Omgevingsdienst Groningen, doel en obstakels, een reflectie op het ontstaansproces van de Omgevingsdienst Groningen*, 20 januari 2014.

⁷ Brief Stuurgroep RUD aan Colleges van Burgemeester en Wethouders en College van Gedeputeerde Staten, d.d. 18 juli 2012.

⁸ Stuurgroep RUD Groningen, Samen werken aan kwaliteit, bedrijfsplan RUD Groningen, 10 juli 2012.

⁹ PS-besluitenlijst vergadering 7 november 2012, nr. 94.

De provincie stelt zich naar de ODG op als een kritische opdrachtgever. Dat blijkt onder meer uit interviews en de toonzetting van de interne evaluatie van het opdrachtgeverschap.¹⁰ In deze interne evaluatie wordt een groot aantal knelpunten gesignaleerd in het opdrachtgeverschap van de provincie en de manier waarop de ODG als opdrachtnemer functioneert. Volgens deze interne evaluatie verdient het aanbeveling extra urgentie te geven aan het scherper en gericht sturen van de ODG. Uit interviews blijkt overigens dat de provincie en de ODG elkaar vertrouwen en waarderen.

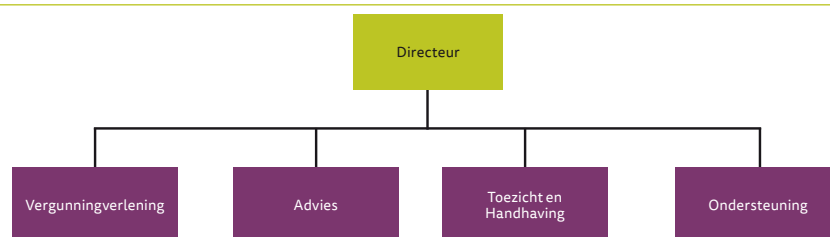
2.3 Het bestuur van de ODG

De gemeenschappelijke regeling ODG kent een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Het *algemeen bestuur* wordt gevormd door vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders van de Groningse Gemeenten en Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen. Iedere deelnemer levert één lid voor het algemeen bestuur: het algemeen bestuur telt 24 leden. Daarbij is de stemverhouding dat ieder algemeen bestuurslid één stem heeft. Het algemeen bestuur kiest de leden voor het dagelijks bestuur uit haar midden. Het *dagelijks bestuur* bestaat momenteel uit 6 leden plus de secretaris-directeur. Het algemeen bestuur houdt toezicht op de algemene gang van zaken binnen de ODG, de koers en de relaties met de deelnemers. Het dagelijks bestuur volgt op basis van rapportages uit de planning- en controlcyclus van de ODG de inspanningen en prestaties en stuurt zo nodig bij.

2.4 De ambtelijke organisatie van de ODG

Aan het hoofd van de ODG staat de secretaris – directeur die de bestuursopdrachten dient uit te voeren die de 24 overheidsbesturen aan hem hebben opgedragen. De secretaris – directeur is het directe aanspreekpunt voor het dagelijks bestuur en de externe partners. De secretaris – directeur van de ODG legt verantwoording af aan het bestuur (algemeen en dagelijks bestuur) en aan de deelnemende overheden via de reguliere planning- en controlcyclus. De uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving ligt in handen van zo'n 130 medewerkers die werken vanuit het kantoor te Veendam. De ODG Groningen is ingericht in vier afdelingen, te weten Vergunningverlening, Advies, Toezicht en Handhaving en Ondersteuning. De organisatiestructuur van de ODG is weergegeven in Figuur 2:

Figuur 2 Organisatiestructuur ODG



(bron: www.omgevingsdienst-groningen.nl)

¹⁰ Provincie Groningen, Evaluatie opdrachtgeverschap Omgevingsdienst Groningen, 2014.

Het aansturen van de teams gebeurt door het managementteam (MT) dat bestaat uit de secretaris-directeur en de vier afdelingshoofden. In een aantal gevallen worden de afdelingshoofden vanwege de span of control ondersteund door teamleiders. De secretaris-directeur van de ODG is de eerstverantwoordelijke voor een goede dienstverlening en een gezonde bedrijfsvoering. De afdelingshoofden zijn integraal verantwoordelijk voor hun team. De teamleiders sturen op inhoud. Het ambtelijk uitvoeringsmandaat ligt zo laag mogelijk in de organisatie.

2.5 Het vastgelegde uitvoeringsniveau

In Groningen zijn de verantwoordelijke bestuurders van de gemeenten en de provincie het niet eens geworden over een gezamenlijke maat waarin het kwaliteitsniveau van het uitgeoefende milieutoezicht wordt vastgelegd. Dat betekent dat er geen gezamenlijk beeld is van de na te streven kwaliteit en de uren en bedragen die daarvoor benodigd zijn. Dit is nu per deelnemer in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) vastgelegd. Voor Brzo-inspecties houdt de ODG de landelijke kengetallen aan. Dit betekent dat er 100 á 120 uur per controle kan worden besteed aan een Brzo-inspectie. Met de overdracht van Brzo-bedrijven van de gemeenten naar de provincies worden nieuwe kengetallen berekend. Bij het opstellen van de begroting wordt in Groningen voor de medewerkers in het primaire proces met een netto-productieve urennorm van 1.350 uur per fte gerekend.¹¹ Het productenboek is nog in ontwikkeling.

2.6 Beschikbare bedrijfsmiddelen

2.6.1 Formatie en financiële middelen

De ODG is aanvankelijk inputgefinancierd. Er wordt door de deelnemende gemeenten en provincie betaald naar rato van de ambtelijke formatie die werd ingebracht bij de oprichting van de ODG. Momenteel wordt toegewerkt naar een systeem van outputfinanciering waarbij de omvang van afgenomen dienstverlening de basis vormt voor de bijdrage. Daarvoor is de ODG momenteel bezig met het opstellen van een productenboek waaraan prijzen per product (bijvoorbeeld een prijs voor een Brzo-inspectie of een Brzo-hercontrole) worden gekoppeld.

In de programmabegroting van 2016 wordt inputfinanciering nog als uitgangspunt genomen. De verrekening per deelnemer vindt plaats op basis van de ingebrachte formatie en het bijbehorende salarisoniveau verhoogd met een opslag voor de overhead van de ODG. Wanneer medewerkers uit het primaire proces meer dan 70% van hun tijd aan de VTH-taken besteden, zijn deze naar de ODG overgegaan. In de begrotingen van 2013 t/m 2015 wordt gerekend met een formatie van 145,7 fte. De omvang van de overhead is berekend op 30 fte. De overheadkosten bij de ODG zijn geraamd op 18%.¹² Het blijkt dat de totale formatieruimte bij de ODG niet volledig wordt ingevuld. Bij de start van de ODG werd door de

¹¹ Deloitte, Bedrijfsplan FUMO, verschillenanalyse uitgangspunten 2012 actuele situatie, Groningen, 10 mei 2015.

¹² Verslag van de vergadering van PS d.d. 07-11-2012. De gedeputeerde Milieu wijst op de mogelijkheid dat de provincie diensten gaat leveren aan de ODG te dekking van een substantieel deel van de kosten die de provincie uittrekt voor de ODG.

deelnemers 112,68 fte formatie ingebracht. De personele capaciteit is halverwege 2014 op peil gekomen.¹³ Als gevolg van de niet ingevulde vacatureruimte vielen de personeelskosten in 2014 lager uit dan begroot. Om toch aan de verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van taken jegens de deelnemers te voldoen, is een deel van het personeelsbudget benut voor de inhuur van tijdelijke krachten.¹⁴

In de intentieverklaring die de deelnemers van de ODG in 2011 zijn overeengekomen, is een financiële taakstelling afgesproken. Deze taakstelling houdt in dat voor de inbreng van de basistaken kaderstellend wordt uitgegaan van éénmalige kosten van maximaal € 16–17 miljoen.¹⁵ Daarnaast gaan de deelnemers ervan uit dat de exploitatiekosten van de ODG maximaal € 18–19 miljoen per jaar bedragen.¹⁶ In de meerjarenbegroting 2013–2017 is het uitgangspunt dat de totale jaarlijkse bijdrage van de deelnemers neerkomt op ruim € 14,5 miljoen.¹⁷

De in totaal begrote exploitatie-uitgaven van de ODG zijn per jaar in Tabel 1 weergegeven. Zoals Tabel 1 laat zien, heeft de ODG een begroting waarin zo'n € 14 miljoen omgaat. Tevens zijn de provinciale bijdragen aan de ODG weergegeven. De correctie 'inrichtingen naar gemeenten in 2015 en 2016' heeft betrekking op het gegeven dat per 1 januari 2015 voor een grote groep bedrijven niet langer de provincie, maar de gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de VTH-taken. Hierdoor daalt het aantal bedrijven waarvoor de provincie deze VTH-taken moet bekostigen.

Tabel 1 Meerjarig overzicht begrote uitgaven ODG en begrote provinciale bijdrage

Begrotingsjaar	Totaal uitgaven ODG	Provinciale bijdrage loonkosten ¹⁸	Provinciale bijdrage overige kosten	Correctie: inrichtingen naar gemeenten	Bijdrage provincie totaal
2013	2.266.000	719.924	429.143		1.149.067
2014	13.993.000	4.625.775	2.383.712		7.009.487
2015	14.411.000	4.837.665	2.259.092	-2.532.831	4.563.926
2016	14.443.500	4.501.110	2.294.698	-2.532.831	4.262.977

Voorafgaand aan de overgang naar de ODG hadden veel Groningse gemeenten weinig formatie in dienst voor het uitvoeren van de primaire VTH-taken. Uit bijlage 7 bij het Bedrijfsplan 2012 blijkt bijvoorbeeld dat er 6 gemeenten waren die minder dan een half fte vrijmaken voor de taken die later het basistakenpakket van de ODG vormen. Sommige gemeenten voldeden daarmee niet aan de criteria voor de gewenste formatie-omvang. De veronderstelling van de Stuurgroep RUD

¹³ Momenteel is er weer een tekort aan menskracht in het primaire proces.

¹⁴ ODG, Jaarstukken 2013 en 2014.

¹⁵ Het gaat daarbij om de kosten om de ODG op te richten, de kosten van het Sociaal Statuut, frictiekosten en desintegratiekosten voor de overhead latende organisaties.

¹⁶ Dit is inclusief de bijdrage in de eenmalige kosten van de ODG gedurende de eerste 5 jaar.

¹⁷ Stuurgroep RUD, samen werken aan kwaliteit, 12 juli 2012. De bijdragen van de deelnemers worden ieder jaar met 2% geïndexeerd.

¹⁸ De afgesproken 10 % efficiëncytaakstelling (€ 948.500) op de ingebrachte taken 2013 is verwerkt in de loonsom van het primaire proces.

is dat wanneer de provincie en iedere gemeente afzonderlijk aan de kwaliteitscriteria zouden moeten voldoen er structureel 80 fte extra nodig is. Dat zou circa € 7,7 miljoen per jaar extra kosten. De geringe formatie was wel het uitgangspunt voor het bepalen van de bezetting voor de primaire werkprocessen van de ODG. En daarmee direct samenhangend met de bekostiging.

Met ingang van 2016 hebben de deelnemers aan de ODG bovendien een 'efficiency-taakstelling' van 10% op de kosten van de uitvoering opgelegd. Deze taakstelling is in de begroting 2016 ook doorgevoerd. Dat de uitgaven van de ODG in 2016 toch licht zijn gestegen, komt door een aantal factoren waaronder stijgende loonkosten. Bij het bepalen van de vaste formatie is rekening gehouden met de 10% 'efficiencykorting' op het primaire proces. Door deze 'efficiencykorting' daalt de begrote bezetting van het primaire proces in 2016 naar 130,7 fte.

Box 1: evaluatie omgevingsdienst Groningen¹⁹

Het onderzoeksbureau BMC heeft een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de ODG. Een concept van deze evaluatie is besproken in de vergadering van het dagelijks bestuur van de ODG op 11 april 2016. In deze evaluatie komen onder andere de invulling van de eigenaarsrol en het opdrachtgeverschap aan de orde. In de evaluatie zijn enquêtes afgenomen van bestuurders van het algemeen bestuur, managers van de ODG, medewerkers van de ODG, deelnemers aan het opdrachtgeversplatform en de secretarissen/directeuren van de provincie en de gemeenten. Het onderzoek heeft het karakter van een tevredenheidsonderzoek. Er wordt niet expliciet getoetst aan de normen uit het (landelijke) beleid, maar vooral aan normen over opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

De bevindingen van de interne evaluatie liggen in het verlengde van die van de Noordelijke Rekenkamer. Samengevat zijn dit de belangrijkste bevindingen van BMC:

1. Er is bij de deelnemers aan de ODG (de provincie en de Groninger gemeenten) een brede erkenning van de deskundigheid van de medewerkers van de ODG. Volgens de deelnemers zijn belangrijke stappen gezet in de kwaliteitsverbetering van de dienstverlening VTH. Dit geldt met name voor complexe (milieu)zaken. In de ontwikkeling van de Brzo-omgevingsdienst zijn volgens de deelnemers belangrijke stappen gezet.
2. De eigenaarsrol van de deelnemers (de provincie en de Groninger gemeenten) komt niet goed uit de verf. Bij de start van de ODG hebben zij onvoldoende middelen aan de ODG meegegeven om tot een goede uitvoering van VTH te komen. De deelnemers hebben een efficiencykorting doorgevoerd zonder dat duidelijk is of deze haalbaar is. Het ontbreekt de ODG bij de start aan adequate informatiesystemen, er is geen nulmeting uitgevoerd en collectieve afspraken over kwaliteit ontbreken (een Groninger Maat ontbreekt). Sommige deelnemers hebben 'geknepen' op de inbreng van capaciteit en kwaliteit.
3. Bij de deelnemers komt het opdrachtgeverschap onvoldoende uit de verf. Gezamenlijkheid ontbreekt. Sturing op verlaging van de bijdrage is dominant. De deelnemers zien de ODG lang niet altijd als een eigen uitvoeringsorganisatie. Het is de deelnemers niet gelukt tot een collectief gedeeld beeld te komen van kwaliteit en kwantiteit. Verder zijn er grote verschillen in de wijze van sturing

¹⁹ BMC advies, Evaluatie omgevingsdienst Groningen, voorlopige eindrapportage, 11 april 2016.

die de deelnemers geven; dit loopt uiteen van opdrachtgeverschap op afstand tot kritische operationele medesturing. Nog niet alle deelnemers voldoen aan de bij de start gestelde randvoorwaarden, zoals digitalisering van de dossiers, inrichting van klant contactcentra (KCC's) en professioneel opdrachtgeverschap.

- 4. Een gebrek aan transparantie en onvoldoende informatievoorziening is een kernpunt van kritiek van de opdrachtgevers. Omdat de ODG onvoldoende informatie verstrekt, ervaren de deelnemers de ODG nog te veel als een black box. Het algemene beeld dat de deelnemers van de ODG hebben, heeft hierdoor een negatieve ontwikkeling doorgemaakt.*
- 5. De directie van de ODG heeft tot dusver nadruk gelegd op de kwaliteit van de uitvoering en minder op de efficiency. Deelnemers zijn ontevreden over de efficiency van de uitvoering.*

2.6.2

Overige bedrijfsmiddelen

Voor het uitvoeren van de VTH-taken wordt vanaf het begin gebruik gemaakt van de bestaande ICT-systemen van de provincie en de gemeenten. Om toegang te krijgen tot de informatie over een bedrijf, moeten medewerkers van de ODG inloggen bij de provincie of gemeente waarin het bedrijf gelegen is. Dit wordt door de medewerkers ook wel werken met 'verlengde kabels' genoemd. Dit is omslachtig omdat voor iedere provincie of gemeente een andere inlogprocedure geldt. Verdere nadelen zijn:²⁰

- inefficiënte bedrijfsvoering; de medewerkers verwerken alleen de aanvragen van het bevoegd gezag waar men oorspronkelijk vandaan kwam. Hierdoor is doorgroei naar een verdere specialisatie en professionalisering lastig;
- standaardisatie van werkwijzen is moeilijk omdat de manier van uitvoering verschilt per bevoegd gezag;
- extra personele kosten; door de ODG wordt personeel ingehuurd bovenop de vastgestelde formatie.

Box 2: een schaduwarchief

De informatie via de verlengde kabels is zo lastig toegankelijk dat medewerkers van de ODG met een eigen 'schaduwarchief' werken waarin de informatie van de provincie en de gemeenten is samengebracht. Dit interne schaduwarchief is wél eenvoudig raadpleegbaar.

Om aan bovengenoemde problemen een einde te maken, zou de ODG op 1 januari 2016 van start moeten gaan met één informatiesysteem. De ODG en de RUD Drenthe zijn daarom gezamenlijk een Europees aanbestedingstraject ingegaan waarin zij één Leefomgevingssysteem (LOS) aanschaffen.²¹ Inmiddels is de opdracht aan een ICT-bedrijf gegund. Tot uiterlijk 31 december 2016 werken de organisaties in de systemen van hun opdrachtgevers. De FUMO heeft niet meegedaan aan de

²⁰ www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting.xhtml?aankondigingId=47287

²¹ www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting.xhtml?aankondigingId=47287

aanbesteding van dit gezamenlijke automatiseringssysteem.²² Omdat de FUMO andere eisen aan een LOS-systeem stelt, is zij nu ook bezig met het aanschaffen van een nieuw eigen systeem. Bij de aanbesteding van het Leefomgevingssysteem in Groningen en Drenthe was het een belangrijke eis dat het aan te schaffen systeem eenvoudig gegevens kan uitwisselen met het Friese systeem.

2.7

Samenvatting

De totstandkoming van de ODG was een lastig proces, waarbij het veel tijd en energie heeft gekost om alle gemeenten binnenboord te houden. Bij de oprichting is vooralsnog gekozen voor een systeem van inputfinanciering. Bij vrijwel iedere nieuw opgerichte omgevingsdienst in Nederland is gekozen voor een systeem van inputfinanciering; er wordt door de deelnemende gemeenten en provincie betaald naar rato van de ambtelijke formatie die werd ingebracht in de ODG. Momenteel wordt toegewerkt naar een systeem van outputfinanciering waarbij de omvang van afgenomen dienstverlening de basis voor de bijdrage vormt. Daarvoor is de ODG momenteel bezig met het opstellen van een productenboek waaraan prijzen per product worden gekoppeld. Het aantal declarabele uren voor inspecteurs (1 fte) bedraagt 1.360 uur. Dat aantal is in lijn met de uren-norm van veel andere omgevingsdiensten.

Het is gebleken dat de gemeenten voor de oprichting van de ODG hun ambtelijke organisatie niet op peil hadden, waardoor niet aan de kwaliteitscriteria kon worden voldaan. Het beeld is dat enkele gemeenten vooral oog hebben voor bezuiniging en minder voor de kwaliteit van de dienstverlening, dus de advisering over vergunningen en de controle bij bedrijven. De 10% taakstelling die per 1 januari 2016 aan de ODG is opgelegd, kwam vooral voort vanuit de wens van de 23 deelnemende gemeenten. Door de verschillen van inzicht tussen de gemeenten en de provincie, is er geen afspraak gekomen over een gedeeld prestatieniveau. Daarmee is het kwaliteitsniveau van de uitvoering (nog) niet geharmoniseerd. Dit resulteert erin dat de ODG voor de verschillende afnemers verschillende kwaliteiten levert. Dit stelt hoge eisen aan de nieuwe organisatie.

Er wordt tot 1 januari 2017 nog gewerkt met een automatiseringssysteem dat werkt met 'verlengde kabels'. Dat is een metafoor die inhoudt dat de vergunningverlener of inspecteur als hij gegevens uit een bedrijfsdossier moet hebben, moet inloggen in het systeem van de provincie of gemeente die bestuurlijk verantwoordelijk is voor het betreffende bedrijf.

²² www.genetics.nl/actueel/96-genetics-feliciteert-de-fumo-met-vliegende-start

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 zaakaanbod 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).²³ 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.
3. Daarnaast zijn er chemiebedrijven die een installatie hebben die valt onder *categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies* (zogenoeten RIE-4 installaties). Brzo-bedrijven hebben vaak ook een RIE-4-installatie, maar dit is niet altijd zo.

²³ Tot 1 juli 2015 gold het Brzo 1999.

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*.²⁴

Bij de Brzo-bedrijven houden verschillende instanties gezamenlijk toezicht. Gedeputeerde Staten zien toe op naleving van de milieu- en externe veiligheidseisen. De inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) let op de arbeidsveiligheid voor de werknemers binnen deze risicobedrijven, de Veiligheidsregio beoordeelt de voorbereiding op een eventuele rampenbestrijding, 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 bovengenoemde toezichthouders een gezamenlijk standpunt over een gecontroleerd bedrijf innemen voor wat betreft de naleving van het Brzo.²⁵ Verder dragen Gedeputeerde Staten de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het inspectieprogramma per inrichting en bij VR-bedrijven het beoordelen van het Veiligheidsrapport. In het Brzo is vastgelegd dat de VR-bedrijven *minimaal jaarlijks* in het kader van het Brzo worden geïnspecteerd.²⁶ Deze bepalingen over (coördinatie van) het Brzo-toezicht gelden overigens niet voor de RIE-4 bedrijven.

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 3.

Box 3: 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 specifieke eigenschappen van Brzo-toezicht zijn:

- Bij Brzo-toezicht wordt **niet getoetst aan vergunningvoorschriften**; de Brzo-bepalingen 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 arbeidsomstandigheden. 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

²⁴ 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 elektriciteitscentrale als de RWE-centrale in de Eemshaven 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. Hij is in dit onderzoek dan ook niet bestudeerd.

²⁵ Dit is vastgelegd in artikel 1 sub h Brzo juncto artikel 3.3 Bor.

²⁶ 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.

en de Inspectie SZW.

- Brzo-toezicht is **systeemtoezicht**. Bij systeemtoezicht wordt de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij 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 de regels overtreedt. Bij systeemtoezicht controleert een bedrijf zelf zijn naleving op basis van zijn interne zorgsysteem en stuurt het zelf 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.²⁷ Systeemtoezicht vergt een wezenlijk andere – meer 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 Brzo-toezicht 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-4.²⁸ 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.

3.3

Naar verplichte samenwerking voor majeure risicobedrijven

Al sinds de evaluatie van het Brzo 1999 in 2003 en 2004 is duidelijk dat het toezicht²⁹ op de majeure risicobedrijven verbetering behoeft. In 2005 brengt de Gemengde Commissie Bestuurlijk Coördinatie 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. Een andere belangrijke conclusie is dat er diverse 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

Sinds 2004 zijn er maatregelen getroffen om het toezicht op de Brzo-bedrijven te verbeteren.³⁰ Onder de vlag van het verbeterprogramma BeterZO³¹ 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.³² 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 volumeaspect, maar 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 de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn vastgelegd in de zogeheten *Packagedeal*.³³ Eén van de afspraken is dat de *vrijblijvende* samenwerking een *verplicht* karakter moet krijgen. Provincies en gemeenten *moeten* gezamenlijk regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) oprichten die basistaken op het gebied van VTH-taken 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.³⁴ Bij brief van 13 februari 2012 heeft het IPO vervolgens de zes Brzo-omgevingsdiensten aangewe-

³⁰ 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.

³¹ Dit verbeterprogramma is in 2006 overgegaan in het Landelijk Programma Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven: 25 LAT RB.

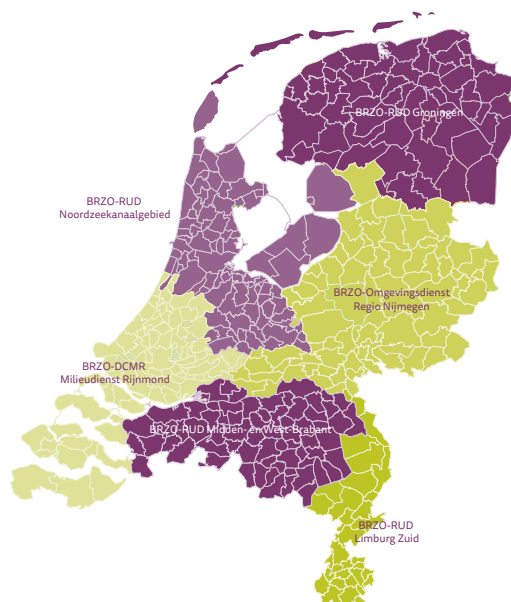
³² Dit bestuurlijk inspectieprogramma had de status van een 'gentlemen's agreement' waar partijen elkaar op konden aanspreken.

³³ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd via www.fryslan.frl/2259/vrom-ipo-en-vng-sluiten-package-deal/.

³⁴ 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.

zen die zich specialiseren in het toezicht op de majeure risicobedrijven.³⁵ Figuur 3 geeft de regionale indeling voor de zes Brzo-uitvoeringsdiensten weer. Hiermee is beoogd geografische versnippering en fragmentatie 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 2011 bijzonder relevant vindt voor de op te zetten Brzo-infrastructuur.³⁶ Overeenkomstig deze aanbevelingen is een programma van eisen voor de Brzo-Omgevingsdiensten opgesteld.³⁷ Dit programma van eisen moet borgen dat de Brzo-omgevingsdiensten door een professionele uitvoering van hun taken, bijdragen aan de gewenste staat van veiligheid bij majeure risicobedrijven en *“in deze regionale uitvoeringsdiensten alle benodigde expertise wordt ondergebracht onder gezaghebbende enkelvoudige verantwoordelijkheid”*.³⁸

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

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Aanbeveling 3 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011.

van gemeenten zal overgaan naar de provincies.³⁹ Dit met het doel de fragmentatie in het bestuurlijk toezicht op deze groep 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.⁴⁰ 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*.⁴¹ Door deze keuze van de wetgever voor een mandaatconstructie blijven de bestuursbevoegdheden waar zij zijn.⁴² 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 te geven.⁴³ 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 hoe de ambtelijke uitvoering ook is georganiseerd, Gedeputeerde Staten van Groningen blijven bestuurlijk verantwoordelijk voor het toezicht op de 38 majeure risicobedrijven die zich binnen de provinciegrenzen bevinden.

³⁹ Dit naar aanleiding van het advies van de Commissie Wolfsen 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. Het aantal van 22 bedrijven die overgaan, heeft de Rekenkamer ontleend aan het Werkprogramma 2015 Brzo+ regio Noord van 9 februari 2015.

⁴⁰ Staatsblad 2015 nr. 521 en Staatsblad 2016 nr. 139.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ 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 '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

In dit onderzoek staat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven centraal. Per 1 januari 2016 is de provincie Groningen het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de actualiteit van de vergunningen en het toezicht op de naleving daarvan voor 38 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 verder doorgevoerd. Uitvoering van deze taken vindt landelijk gezien plaats door zes hierin gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten. De uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Fryslân, Groningen en Drenthe wordt gecoördineerd door en geschiedt onder ambtelijke verantwoordelijkheid van de ODG. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de manier waarop de Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland is vormgegeven.

4.2

De majeure risicobedrijven in Groningen

Gedeputeerde Staten van Groningen zijn bevoegd gezag voor de VTH-taken bij zo'n 95 bedrijven. Hoewel hier grote bedrijven bij zitten – bijvoorbeeld RWE-Eemshaven – vallen 57 van deze bedrijven *niet* onder het Brzo en/of de RIE-4. Zij worden niet aangemerkt als 'majeure risicobedrijven'. Zij vallen dan ook buiten de scope van dit onderzoek. Tabel 2 geeft een overzicht van de majeure risicobedrijven die in de provincie Groningen gevestigd zijn. Dit overzicht gaat uit van de stand van zaken per 15 juli 2015.

Tabel 2 Overzicht majeure risicobedrijven provincie Groningen (stand 15 juli 2015)

	Naam bedrijf	Brzo	RIE-4
1	Akzo Nobel Industrial Chemicals B.V. (M.C.A.)	VR	Ja
2	Akzo Nobel Industrial Chemicals B.V. (M.E.B.)	VR	Ja
3	Bayer MaterialScience B.V. (voorheen BaySystems B.V.)	VR	Ja
4	Bio MCN	VR	Ja
5	ChemCom B.V. (voorheen Dynea B.V.)	VR	Ja
6	Delamine B.V.	VR	Ja
7	Teijn Aramid B.V.	VR	Ja
8	Klesch Aluminium Delfzijl BV (voorheen Aldel) ⁴⁴	VR	Nee
9	JPB Logistics B.V. Farmsum (energie)	VR	Nee
10	JPB Logistics B.V. Farmsum (afval)	VR	Nee
11	Reststoffenbewerkingsinstallatie NAM	VR	Nee
12	Vopak terminal Eemshaven B.V.	VR	Nee
13	GOC Real estate BV (North Refinery) ⁴⁵	VR	Nee
14	Avebe locatie Foxhol	PBZO	Nee
15	Avebe locatie Ter Apelkanaal	PBZO	Nee
16	DFE Pharma (voorheen DMV Fonterra)	PBZO	Nee
17	N.V. Nederlandse Gasunie Scheemd	PBZO	Nee
18	N.V. Nederlandse Gasunie Spijk	PBZO	Nee
19	GTS Gasunie Transport Services - Exportstation Oude Statenzijl	PBZO	Nee
20	N.V. Nederlandse Gasunie Grijpskerk	PBZO	Nee
21	Productielocatie Suiker Unie Vierverlaten - Hoogkerk	PBZO	Nee
22	Akzo Nobel Industrial Chemicals B.V. (Salt Division)	Nee	Ja
23	Akzo Nobel Industrial Chemicals B.V. (Aub/SSC)	Nee	Ja
24	Eemshaven LNG Terminal BV ⁴⁶	Nee	Ja
25	Eco Fuels B.V.	Nee	Ja
26	Dow Benelux B.V.	Nee	Ja
27	ESD-SIC B.V.	Nee	Ja
28	PPG Industries Chemicals B.V.	Nee	Ja
29	Lubrizol Advanced Materials Resin B.V.	Nee	Ja

⁴⁴ Aldel is failliet, maar er heeft op 3 maart 2015 een herstart onder de eigenaar Klesch Aluminium Delfzijl plaatsgevonden.

⁴⁵ Dit bedrijf is inmiddels failliet.

⁴⁶ Deze inrichting is nooit opgericht. Informatie provincie Groningen d.d. 17-05-2016.

Uit het overzicht valt af te leiden dat op de peildatum 15 juli 2015 er 29 majeure risicobedrijven onder de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten van Groningen vallen.⁴⁷ Deze groep van majeure risicobedrijven kan worden onderverdeeld in de risicobedrijven die vallen onder de werkingssfeer van het Brzo en die bedrijven die vallen onder de werkingssfeer van de RIE-4. Er vallen 23 risicobedrijven onder het Brzo. In totaal zijn 13 provinciale Brzo-bedrijven vanwege de omvang van de risico's verplicht een Veiligheidsrapport (VR) op te stellen. Er zijn 8 bedrijven waarop uitsluitend de RIE-4 van toepassing is. Verder kan zich de situatie voordoen dat een risicobedrijf valt onder zowel de werkingssfeer van het Brzo als RIE-4. In de provincie Groningen is hiervan sprake bij 7 bedrijven. North Refinery is inmiddels failliet. De LNG terminal is nooit opgericht.

Tabel 3 Overzicht van majeure risicobedrijven die in 2015 nog onder een ander bevoegd gezag vielen

	Naam bedrijf	Brzo	RIE-4	Bevoegd gezag in 2015
30	Kisuma Chemicals B.V.	VR	Nee	Gemeente Veendam
31	Peroxy Chem (FMC Chemicals Netherlands B.V.)	VR	Nee	Gemeente Delfzijl
32	Reining Warehousing Kolham	VR	Nee	Gemeente Hoogezand-Sappemeer
33	Stinoil	VR	Nee	Gemeente Veendam
34	Aardolie Opslag Groningen	PBZO	Nee	Gemeente Groningen
35	Gulf Oil Nederland BV	PBZO	Nee	Gemeente Delfzijl
36	Holthausen B.V.	PBZO	Nee	Gemeente Hoogezand-Sappemeer
37	Koopman Warehousing B.V.	PBZO	Nee	Gemeente Hoogezand-Sappemeer
38	Zeolyst	Nee	Ja	Gemeente Delfzijl
39	Aardgasbuffer Zuidwending	VR	Nee	Staatstoezicht op de Mijnen
40	UGS Grijpskerk	VR	Nee	Staatstoezicht op de Mijnen

Per 1 januari 2016 zijn de negen 'gemeentelijke' majeure risicobedrijven (8 Brzo en 1 RIE-4) onder het provinciaal bevoegd gezag gebracht.⁴⁸ Voor de vergunningverlening en handhaving van 9 majeure risicobedrijven waren niet Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag, maar het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar deze bedrijven gevestigd zijn. Van deze voormalige gemeentelijke Brzo-bedrijven worden vier aangemerkt als VR-bedrijf. Daarnaast zijn er nog twee ondergrondse aardgasopslagen waarvoor het Staatstoezicht op de Mijnen (Ministerie van EZ) is aangewezen als het bevoegde bestuursorgaan voor de vergunningverlening en het Brzo-toezicht.

⁴⁷ Op 1 januari 2015 waren er nog 29 majeure risicobedrijven in de provincie Groningen gevestigd. Sinds het vergunningbesluit van 17 maart 2015 is de Suiker Unie geen Brzo-inrichting meer. Informatie verkregen van de provincie Groningen d.d. 20-07-2015.

⁴⁸ Staatsblad 2015 413.

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 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.⁴⁹ De reden hiervoor is dat het merendeel van de majeure risicobedrijven in de provincie Groningen ligt. De Brzo-omgevingsdiensten kunnen zich 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 van zijn tijd aan Brzo-gerelateerde activiteiten of andere Brzo-taken besteden.⁵⁰ Met name in Noord-Nederland – waar relatief weinig majeure risicobedrijven zijn – kan 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 ‘vlieguren’ van de individuele inspecteurs. Bundeling betekent overigens niet dat alle inspecteurs onder één dak moeten zitten, maar zij moeten vanuit één pool aan inspecteurs in de gehele regio kunnen worden ingezet zodat zij zich kunnen specialiseren en elkaars taken kunnen overnemen indien dat nodig is. Het is daarbij nodig dat de organisatie flexibel in te zetten inspecteurs in huis heeft. Tabel 4 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

Tabel 4 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	— 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 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 ODG 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 hebben gekozen om de kennis van vergunningverlening en systeemtoezicht bij Brzo-bedrijven voor de drie regionale omgevingsdiensten te willen behouden. De gedachte hierachter was dat als de best opgeleide milieu-inspecteurs naar de ODG 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 Fryslân (maart 2014)⁵¹ en van Drenthe (eind 2013)⁵² ervoor hebben gekozen de feitelijke uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven niet te laten uitvoeren door de daartoe aangewezen ODP, maar door de FUMO en de RUD Drenthe. Deze visie leidde tot de gedeconcentreerde uitvoering van een geïntegreerde opdracht.

Door de keuze voor gedeconcentreerde uitvoering ontstaat in Noord-Nederland een gelaagde uitvoeringsstructuur. Deze organisatie is vastgelegd in de ‘lichte’ Samenwerkingsovereenkomst Brzo Omgevingsdienst Noord, die op ambtelijk niveau

⁵¹ 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.

⁵² Dit betreft het Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen- provincie Drenthe. Dit besluit is op 1 januari 2014 in werking getreden.

door de directies van de drie Omgevingsdiensten is ondertekend.⁵³ Deze Brzo-omgevingsdienst Noord bestaat uit drie organisaties (de ODG, de FUMO en de RUD Drenthe), een aantal mandaten, dienstverleningsovereenkomsten, overleggen, sturingsrelaties en verantwoordingslijnen, die al dan niet formeel zijn vastgelegd.

De ODG speelt in dit netwerk twee rollen. Enerzijds houdt zij zich bezig met de uitvoering van de VTH-taken van de provincie Groningen. Hiervoor mandateren Gedeputeerde Staten van Groningen de directeur van de ODG voor alle taken, inclusief de Brzo-taken. Anderzijds fungeert de ODG als coördinatiepunt en is zij op ambtelijk niveau verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken die worden uitgevoerd door de FUMO en de RUD Drenthe. Binnen deze gelaagde Brzo-omgevingsdienst moet de ODG inspanningen verrichten om toezicht en handhaving te coördineren en één kwaliteitsniveau van de uitvoering te realiseren. Daarboven neemt de ODG (ook namens de FUMO en de RUD Drenthe) op het landelijke niveau deel aan verschillende vormen van overleg.

De gedeconcentreerde structuur van de Brzo-omgevingsdienst Noord is – mede – het gevolg van het gegeven dat er diverse actoren bij betrokken zijn. Drie omgevingsdiensten, bestaande uit in totaal drie provincies, (nu) 59 gemeenten en Wetskip Fryslân. Op de achtergrond spelen nog meer actoren een rol, waaronder het ministerie van IenM, de Veiligheidsregio, het OM en de inspectie SZW. Met name tussen de provincies en de gemeenten, maar ook tussen gemeenten onderling bestonden grote verschillen van inzicht. Het algemene beeld is dat de provincies met de omgevingsdiensten vooral een kwaliteitsverbetering nastreven, terwijl veel gemeenten vooral op zoek zijn naar lagere uitgaven. De uitkomst van de gedeconcentreerde Brzo-omgevingsdienst Noord moet volgens de Rekenkamer dan ook worden gezien als het meest haalbare bestuurlijke compromis.

De gelaagde organisatie waarin de Brzo-taken gedeconcentreerd worden uitgevoerd door drie omgevingsdiensten hoeft geen probleem te zijn. Zo lang de beoogde kwaliteitsverbetering van toezicht en handhaving op Brzo-bedrijven maar wordt bereikt en de organisaties doelmatig met elkaar samenwerken. Hiervan is volgens de Rekenkamer 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 milieu-inspecteurs onderling – nog onvoldoende door naar de drie organisaties. Verder blijkt het in de praktijk lastig te organiseren dat inspecteurs van een andere omgevingsdienst elkaars werk beoordelen (kwaliteitscirkels). Roulatie van Brzo-inspecteurs tussen de provincies vindt nog weinig plaats. Uit gesprekken met Brzo-inspecteurs blijkt verder dat er ook (nog) weinig informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de Brzo- en Wabo-inspecteurs binnen de eigen omgevingsdienst.

⁵³ 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.

4.4

Coördinatie

De Omgevingsdienst Groningen heeft als taak de coördinatie van de uitvoering van het VTH-beleid bij majeure risicobedrijven te organiseren. Dat betekent dat zij deelneemt aan een groot aantal landelijke en regionale overleggen. Via de regionale overlegstructuur en deelname aan de landelijke werkgroepen zoals weergegeven in Figuur 4 legt de Omgevingsdienst Groningen verbinding met het Brzo+-overleg in de landelijke structuur. In de regio Noord zijn de volgende uitvoerende partijen vertegenwoordigd: Inspectie SZW, Veiligheidsregio Groningen (ook namens Veiligheidsregio Drenthe en Veiligheidsregio Fryslân), de Omgevingsdienst Groningen, de FUMO, 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 management-overleg 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 ODG eens per kwartaal met de drie gedeputeerden. De ODG geeft verder aan regelmatig overleg met de provincies te voeren over de werkprogramma's. Verder rapporteert de ODG over de realisatie van het werkprogramma. Die rapportages hebben meestal betrekking op de kwantiteit (aantallen uitgevoerde inspecties e.d.).

Coördinatie binnen de gedeconcentreerde uitvoeringsstructuur kost tijd en energie. Dat de ODG als coördinerend omgevingsdienst in staat is deze coördinatie uit te voeren, komt doordat deze taak deels wordt vanuit het Rijk gefinancierd. Verder geven de Friese en Drentse omgevingsdiensten een bijdrage voor de kosten van de coördinatie.

4.5

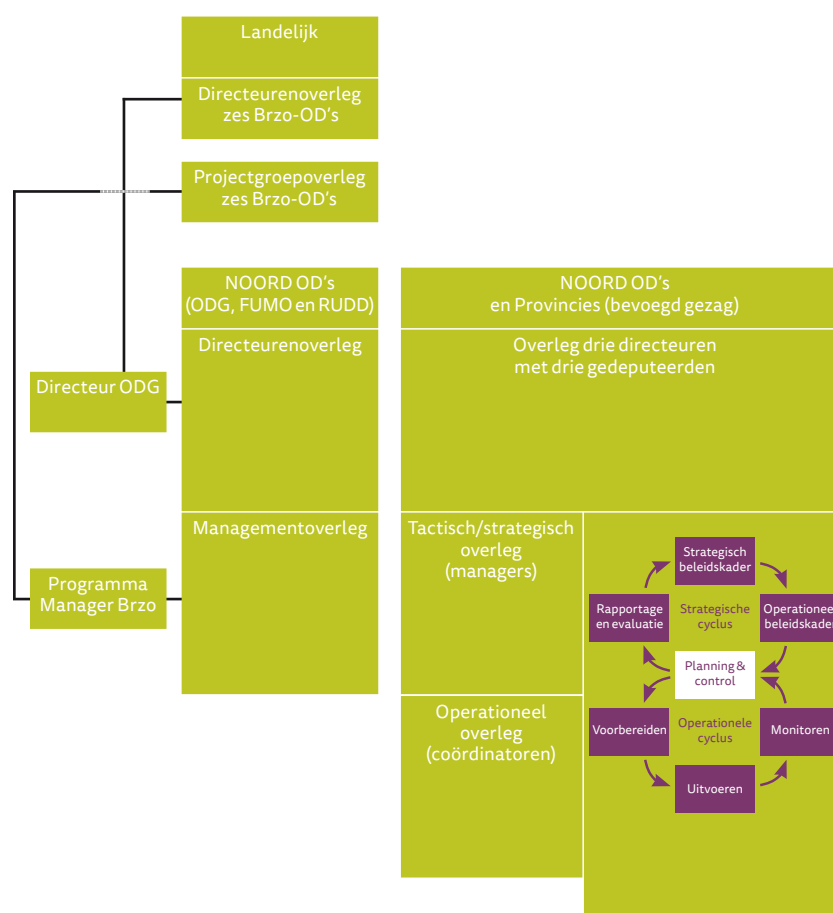
Samenvatting

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 en Drenthe door respectievelijk de FUMO en de RUD Drenthe worden uitgevoerd onder de ambtelijke coördinatie van de ODG. Voor Noord-Nederland is daarmee een organisatievorm tot stand gebracht die afwijkt van de oorspronkelijke landelijke doelstelling te komen tot 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 de bedrijfsvoering als de uitvoering van de VTH-taken sterker wordt geüniformeerd en er intensiever wordt samengewerkt.

Binnen de Brzo-omgevingsdienst Noord moet er voor worden gezorgd dat de organisatie en de inspecteurs aan de landelijke kwaliteitseisen voldoen. Dat betekent onder meer dat de inspecteurs voldoende zijn opgeleid en dat zij een voldoende 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 Groningse Brzo-bedrijven is voldoende capaciteit aanwezig om de Brzo-inspecties adequaat uit te voeren. De gedeconcentreerde structuur kan echter alleen goed functioneren als er op ambtelijk niveau sprake is van 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 blijven bestaan. In dat geval kan er bij de inspecties weinig kwaliteitswinst worden gehaald.

Figuur 4 Overlegstructuur Brzo+⁵⁴



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

⁵⁴ 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 Groningen

De uitvoering van de VTH-taken in Groningen

5.1

Kaderstelling door de provincie

Gedeputeerde Staten zijn als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vanuit het Besluit Omgevingsrecht (BOR) verplicht een aantal beleids- en verantwoordingsdocumenten vast te stellen. Zij 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 daarin essentieel dat er in de praktijk met betrekking tot de handhaving 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.^{55,56} 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 de strategische besluiten neemt (de bovenste lus van de 8), en dat de directie van de omgevingsdienst de operationele planning doet (de onderste lus van de 8). Het Besluit omgevingsrecht (BOR) zelf maakt geen formeel onderscheid tussen het beleids- en het operationeel niveau. Het bevoegd gezag is en blijft bestuurlijk verantwoordelijk voor beleid én uitvoering.⁵⁷

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 ODG opgesteld. Het werkprogramma houdt rekening met het uitvoeringsprogramma. Met dit werkprogramma legt de ODG jaarlijks haar werkwijze en speerpunten ter goedkeuring aan de provincie voor.

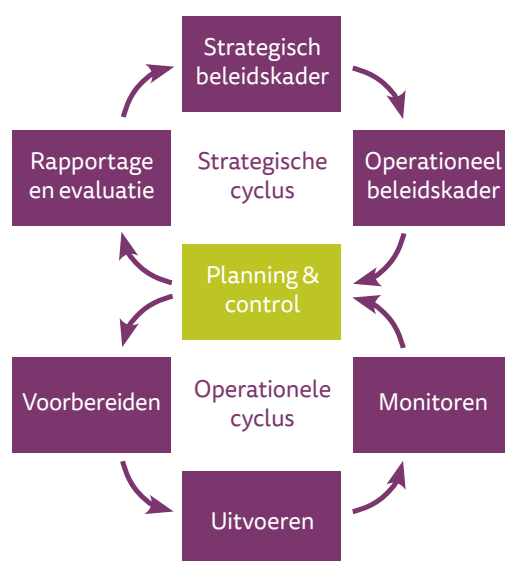
⁵⁵ Nota van Toelichting bij het BOR

⁵⁶ 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).

⁵⁷ Dit blijkt ook uit het gegeven dat de omgevingsdienst hun taken in mandaat uitvoeren. Door de keuze voor mandaat verschuiven er immers geen verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten naar de Omgevingsdienst.

In de werk- en uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks speerpunten meegegeven. Deels komen die speerpunten uit landelijke projecten. Gedeputeerde Staten van Groningen geven ook een specifieke opdracht mee. De opdracht die Gedeputeerde Staten in 2015 aan de ODG geven, heeft vooral betrekking op het uitvoeren van toezicht op basis van bedrijfsspecifieke risicoanalyses, het continueren van toezicht op opslagtanks en het afstemmen van toezicht met de handhavingspartners. Deze opdracht wordt vervolgens als een project door de omgevingsdienst uitgevoerd.

Figuur 5 De dubbele beleidscyclus van de 'Big-8'



(bron: Werkprogramma 2016 Brzo+ Regio Noord)

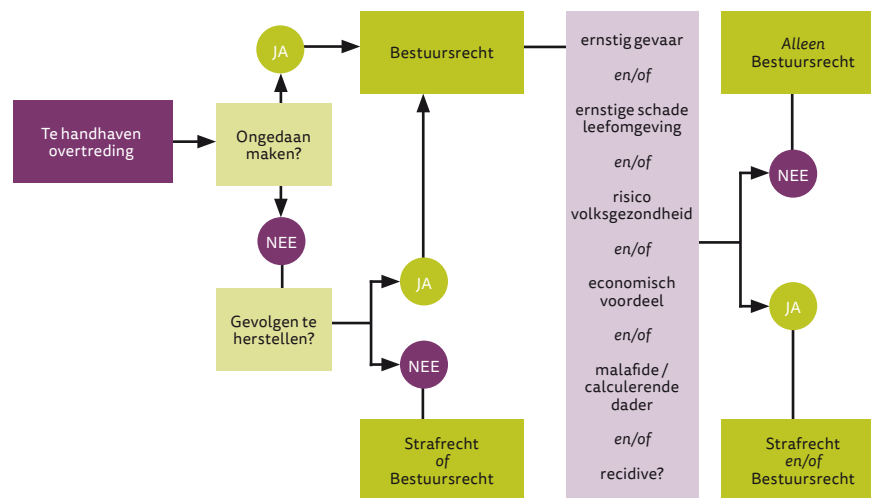
De ODG stelt vervolgens op haar beurt jaarlijks een Werkprogramma op. De ODG betreft ook de FUMO en de RUD Drenthe bij het opstellen van het Brzo Werkprogramma.

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 landelijk overleg over de aanpak van majeure risicobedrijven) een *Landelijke handhavingsstrategie Brzo '99* ontwikkeld. Deze landelijke handhavingsstrategie heeft uitsluitend betrekking op Brzo-bedrijven.⁵⁸ Het toezicht wordt uitgevoerd door een interdisciplinair team dat bestaat uit toezichthouders van de omgevingsdienst, de veiligheidsregio en de Inspectie SZW (zie Box 3, pagina 23). Uitgangspunt is dat bij iedere geconstateerde overtreding corrigerend wordt opgetreden. Verder wordt zoveel mogelijk via het bestuursrecht opgetreden en wordt strafrecht als ultimatum remedium ingezet. Bij het opleggen van sancties wordt rekening gehouden met de zwaarte van de overtreding, het risico van het

⁵⁸ 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.

bedrijf of de activiteit, 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 is weergegeven. Het gebruik van dit model is door de provincie verplicht gesteld en ook vastgelegd 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*.⁵⁹ Daarnaast is voor Wabo-toezicht in het *Integraal Toezicht- en Handhavingsbeleid* 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. De majeure risicobedrijven die uitsluitend onder RIE-4 vallen krijgen enkel te maken met Wabo-inspecties.

Figuur 6 Beslisschema handhaving landelijke handhavingsstrategie Brzo



5.2

Het verscherpte toezicht op North Refinery

Problemen rondom het bedrijf North Refinery hebben ertoe geleid dat de provincie Groningen de uitvoering van toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven professioneler is gaan aanpakken. North Refinery was een onderneming die zich bezighield met het opwerken van oliehoudende (afval)stoffen waaronder afgewerkte olie, daarmee vergelijkbare stoffen en andere (afval)stoffen. Verder verhandelde zij al of niet bewerkte producten en verleende zij diensten en adviezen over deze producten. North Refinery sloeg brandbare vloeistoffen op en sloeg deze over naar schepen en tankauto's. Verder vond vacuümdestillatie van brandbare vloeistoffen plaats. Op 11 oktober 2009 is North Refinery in het nieuws gekomen door een uitzending van Zembla. In deze uitzending wordt gesteld dat het bedrijf op onrechtmatige wijze olieafvalstromen verwerkte. Mede naar aanleiding daarvan is

⁵⁹ Dit is voor PBZO-bedrijven vaker dan wettelijk voorgeschreven.

North Refinery onder verscherpt provinciaal en Rijkstoezicht (Inspectie Leefomgeving en Transport) geplaatst en is het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek gestart om naleving van de normen af te dwingen.

In maart 2010 ontving het bestuur van de provincie Groningen een melding van de handhavingpartners dat er reden was om te twifelen aan de kwaliteit van het (bestuursrechtelijk) toezicht van Gedeputeerde Staten op North Refinery. Naar aanleiding daarvan besloten Gedeputeerde Staten tot een project Verscherpt toezicht. Tien maanden later, in januari 2011 kwamen er nieuwe berichten dat de kwaliteit van het bestuursrechtelijk handhavingstraject nog steeds te wensen over liet.⁶⁰ Gelet op de ernst van deze berichten achtte het provinciaal bestuur het noodzakelijk dat een onafhankelijk onderzoek zou worden ingesteld naar het optreden van de provincie inzake de uitvoering van de VTH-taken bij North Refinery. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Commissie De Ridder. Deze commissie formuleerde haar conclusies in scherpe bewoordingen. De Commissie komt onder meer tot de slotsom dat:

“Hoewel nominaal is voldaan aan het voornemen om in 2010 tenminste drie reguliere controles uit te voeren, was de aard van het toezicht, als gevolg van de druk door incidenten, fragmentarisch. De provincie heeft onvoldoende op deze ontwikkeling gereageerd: een verruiming van het aantal voor North Refinery beschikbare uren voor toezicht had in de rede gelegen. Een systematisch toezicht waarbij (overeenkomstig het provinciaal beleid) over een periode van vijf jaar alle toezichtsthema's aan de orde komen, was onder de hiervoor genoemde omstandigheden niet goed mogelijk. Ook heeft het ontbroken aan systeemgericht toezicht (controles van alle bedrijfsprocessen van North Refinery), als aanvulling op de traditionele fysieke controles. Het toezicht was daardoor niet uitdrukkelijk gericht op de wezenlijke risico's in de bedrijfsvoering van North Refinery. Voorts is in de door het onderzoeksteam beschouwde periode onvoldoende gebruik gemaakt van het instrument (diepgaand) administratief toezicht. (...) Het toezicht en daarmee samenhangend de handhaving is in de onderzochte periode vooral reactief geweest. Het provinciaal bestuur is uitsluitend naar aanleiding van klachten en informatie van externen handhavend opgetreden. Dat gold zowel voor de uitvoering van repressieve inspecties als voor het toepassen van bestuursrechtelijke sancties.”

Het rapport van de Commissie De Ridder was voor Gedeputeerde Staten aanleiding een plan van aanpak te presenteren waarin voor het dossier North Refinery een groot aantal verbeteracties in gang wordt gezet. Dit is vastgelegd in de *Koers milieutaken tot aan de RUD*, dat eind 2012 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld. Maar Gedeputeerde Staten trekken in dit document ook lering uit het rapport voor wat betreft de controle en handhaving op risicobedrijven in het algemeen. Er worden diverse veranderingen in de provinciale organisatie doorgevoerd, waaronder het standaard uitvoeren van een risicoanalyse per bedrijf, het structureel oppakken van administratief en systeemtoezicht, het samenstellen van integrale teams voor complexe bedrijven. In dit traject heeft de provincie de bestuurlijke keuze gemaakt om de dossiers van de 28 meest risicovolle bedrijven met prioriteit te behandelen om op die dossiers tot de gewenste kwaliteit te komen. Het betrof alle bedrijven die destijds onder het Brzo of de richtlijn Integrated Pollution

⁶⁰ J.C. de Ridder, A. Otten, E. van Ark en J. van der Sluis *Onderzoek naar de kwaliteit van het optreden van de provinciale overheid als bevoegd gezag Wabo (Wm) in het dossier North Refinery te Delfzijl, Groningen, mei 2011.*

Prevention and Control (IPPC)⁶¹ categorie 4 (nu RIE-4) vielen. Het doel was dat deze meest risicovolle bedrijven qua VTH-taken op orde zijn en dat de volledige en actuele dossiers en overdrachtsdocumenten konden worden overgedragen aan de ODG. Voor een deel van de dossiers is dit doel niet gehaald. Zo liepen er nog diverse verbeteracties die nog niet waren afgerond of nog moesten worden opgepakt na overdracht aan de ODG. Er zijn dus geen volledig actuele dossiers overgedragen. Deze prioritaire bedrijven worden door de provincie ook wel *Koersbedrijven* genoemd. Het verbeterprogramma vormt volgens de provincie het sluitstuk van het ontwikkeltraject dat met en voor de milieuafdelingen sinds het verschijnen van het rapport van de commissie De Ridder en de erop volgende audit risicovolle bedrijven in gang is gezet.⁶²

Een deel van de uitvoering van dit beleid is met de start van de ODG in opdracht van de provincie bij de ODG neergelegd. De activiteiten betreffen het voortzetten van de verbetering (vergunningprocedures) en voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan (tijdig onderhoud van de vergunning).

De professionelere aanpak van de provincie heeft overigens niet kunnen voorkomen dat er bij North Refinery problemen bleven bestaan. Hierdoor werden steeds opnieuw overtredingen geconstateerd.⁶³ Op 24 februari 2015 is North Refinery failliet verklaard. De curator zet de onderneming op zeer beperkte schaal voort.⁶⁴

5.3

Niet aan de ODG overgedragen bedrijven

Voor een aantal bijzondere dossiers geldt dat sprake is van “bestuurlijke/politieke aandacht” van de gedeputeerde. Bij de start van de ODG zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van de volgende bedrijven:

- Dusseldorp;
- North Refinery;
- de drie bedrijven van AkzoNobel.⁶⁵

De afspraken houden in dat deze vijf bedrijven *niet* direct zijn overgedragen aan de ODG, maar dat de VTH-taken onder het projectleiderschap van de provincie worden uitgevoerd.⁶⁶ Dit is gebeurd om de verbinding tussen de uitvoering en het provinciaal bestuur te borgen. De inhoudelijke expertise en menskracht voor de uitvoering van de VTH-taken worden geleverd door de ODG. Voor North Refinery betekent dit bijvoorbeeld dat de Brzo- en Wabo inspecteurs die werkzaam zijn voor de ODG hun werkzaamheden uitvoeren onder leiding van een provinciale projectleider. In 2015 is de projectleiding over de drie bedrijven binnen AkzoNobel overgedragen aan de ODG.

⁶¹ Richtlijn 1996/61/EC.

⁶² Het eindrapport verbeterprogramma Vergunningverlening Toezicht en Handhaving is 3 december 2013 aan Provinciale Staten aangeboden.

⁶³ Notitie North Refinery ten behoeve van het Functioneel Overleg milieu grijs d.d. 27 mei 2014.

⁶⁴ Uitsluitend de zogeheten ‘boorgruis’ productielijn is in bedrijf gehouden. In de zomer van 2015 is ook de boorgruis productielijn uit bedrijf genomen.

⁶⁵ Provincie Groningen, Samenwerkingsafspraken provincie Groningen - Omgevingsdienst Groningen, 2014.

⁶⁶ Actielijst regulier overleg provincie/ODG, dinsdag 12 november 2013

5.4

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* voor 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 daadwerkelijk 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 slecht) op de geïnspecteerde onderwerpen. Deze score wordt in het Toezichtsmodel ingevuld. Deze genereert vervolgens het aantal benodigde dagen dat één inspectieteam bij het bedrijf zou moeten 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.

5.5

Uitvoering van toezicht onveranderd

De Noordelijke Rekenkamer heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving bij vijf 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 ODG 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 uren inzet van welke specialist wordt verwacht.

Tabel 5 Ureninzet Wabo-toezicht Brzo-bedrijven volgens toezichtplan 2014

Thema	Bedrijf 1	Bedrijf 2	Bedrijf 3	Bedrijf 4	Bedrijf 5
Lucht	10	–	40	68	16
Veiligheid	50	40	10	56	16
Hinder	–	10	–	–	–
Duurzaamheid	15	–	–	–	–
Financiële risico's	–	5	20	–	–
Afvalketen	–	15	–	–	–
Afvalregistratie	–	5	–	–	–
Bodem	–	–	5	–	20
Afvalwater	–	–	20	–	–
Diversen	–	–	–	–	–
Totaal	75	75	95	124	52

Naast de in het toezichtplan 2014 geprojecteerde uren is in het kader van het verscherpt toezicht op bedrijf 3 in 2014 per week 16 uur aan extra toezicht ingezet.

Voor Brzo bedrijven bedraagt op basis van het *Landelijk Toezichtmodel* in Noord-Nederland de bezoekfrequentie minimaal één inspectie per jaar. De inspecties worden gecoördineerd uitgevoerd door een of meer inspecteurs van de ODG, de Inspectie SZW en de veiligheidsregio. In veruit de meeste gevallen zijn alle drie disciplines bij de inspecties vertegenwoordigd. Tabel 6 laat zien dat bij ieder bedrijf jaarlijks ten minste één inspectie plaatsvindt. In de vijf jaar die de tabel bestrijkt, zijn er geen trendmatige wijzigingen in de inspectiefrequentie opgetreden. Ook is er geen trend waarneembaar in het aantal inspectiedagen per bedrijf. De Rekenkamer constateert daarom dat uit de gegevens niet blijkt dat de inspectiefrequentie, uitgedrukt in aantal inspecties of inspectiedagen, is gewijzigd.

Tabel 6 Aantal Brzo-inspecties

Jaar	Bedrijf 1		Bedrijf 2		Bedrijf 3		Bedrijf 4		Bedrijf 5	
	Aantal inspecties	Inspectie-dagen	Aantal inspecties	Inspectie-dagen	Aantal inspecties	Inspectie-dagen	Aantal inspecties	Inspectie-dagen	Aantal inspecties	Inspectie-dagen
2010	1	2	1	2	1	3	1	3	0*	0*
2011	1	2	3	5	1	3	1	3	0*	0*
2012	1	2	2	3	1	2	2	3 ⁶⁷	1	2
2013	1	2	1	2	4	?	1	3	2	3
2014	1	2	1	2	2	4	2	4	1	2

* Inrichting nog niet in werking.

Majeure risicobedrijven krijgen ook te maken met Wabo-inspecties. Wabo-inspecties zijn te kwalificeren als 'klassiek toezicht'. Bedrijven moeten ten minste een maal per jaar op Wabo-aspecten worden geïnspecteerd. In de praktijk krijgen de meeste bedrijven jaarlijks meermaals een bezoek van de Wabo-inspecteur. Ook deze inspectiefrequentie is naar het oordeel van de Rekenkamer ongewijzigd gebleven.

Voor het Wabo-toezicht bij enkele goed presterende bedrijven wordt gewerkt met de methodiek van compliance competence. Dit is een vorm van systeemtoezicht. Binnen de selectie van de Noordelijke Rekenkamer gaat het om Bedrijf 1. Aan de hand van een checklist met eisen wordt beoordeeld in hoeverre het bedrijf een systematiek heeft om de naleving van wet- en regelgeving te borgen. Op de onderdelen van het bedrijf die niet door het managementsysteem worden afgedekt kan geen systeemtoezicht worden toegepast. Hier is regulier Wabo-toezicht aan de orde. Door met compliance competence te werken, is het de bedoeling de toezichtlast op deze bedrijven te verminderen.

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, waarop de aandacht zich onder meer richt op het veiligheidsbeheerssysteem van het bedrijf.

⁶⁷ Op 26 maart hebben de Inspectie SZW en de regionale brandweer een inspectie van één dag gedaan met als thema 'onderhoudsstop'. De provincie was hier niet aanwezig. Deze inspectie is niet meegerekend.

Box 4: de elementen van het Veiligheidsbeheerssysteem

Een Veiligheidsbeheerssysteem is opgebouwd rondom een aantal vastgestelde elementen:

element a	Referenties naar de algemene documenten uit andere management-systemen;
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 4). Niet in iedere inspectie komen al deze elementen aan de orde. De Brzo-coördinator van de ODG stelt 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 worden 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 zullen worden gecontroleerd. Incidenteel worden (extra) onaangekondigde inspecties uitgevoerd. De planning van de Brzo-inspecties komt niet terug in het Wabo-toezichtplan.

Tabel 7 Inspectie elementen veiligheidsbeheerssysteem Brzo-bedrijf 4

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

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 7 geeft hiervan een illustratie voor het Brzo-bedrijf 4. In 2012 is hier een initiële inspectie uitgevoerd waarin het veiligheidsbeheerssysteem integraal is doorgelicht. Buiten deze initiële inspectie zijn over een periode van 5 jaar 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 hun 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. Gezien de inspanningen die die 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.

5.6

Handhaving

Bij een Brzo-inspectie wordt in 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 (eventueel aangevuld met andere inspectieonderwerpen) 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 5: categorieën overtredingen

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

- Categorie 1** Onmiddellijke dreigingen/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.
- Categorie 2** Geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval, wel duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen: herstel afdwingen met zware tot middelzware sanctie(s) binnen gepaste hersteltermijn.
- Categorie 3** Zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval, wellichter tekortkomingen: herstel afdwingen met lichtere sanctie(s) binnen redelijke hersteltermijn.⁶⁸

Tabel 8 geeft het aantal bevindingen, conclusies en overtredingen die in de inspecties bij de vijf Brzo-inrichtingen naar voren zijn gekomen. Gemiddeld bestaat iedere conclusie uit vijf afzonderlijke bevindingen. Een derde van de conclusies is zodanig 'zwaar' dat dat sprake is van een overtreding. In totaal resulteert 8% van de bevindingen in een geconstateerde overtreding. Omdat in dit onderzoek geen aselecte steekproef is getrokken en er sprake is van kleine aantallen inspectieverslagen, moeten deze verhoudingen als indicatief worden beschouwd.

Tabel 8 Aantal bevindingen, conclusies en overtredingen

Brzo-inrichting	Bevindingen vanaf 2014 - medio 2015	Conclusies	Overtredingen
Brzo-bedrijf 1	45	9	4
Brzo-bedrijf 2	34	6	5
Brzo-bedrijf 3	71	15	8
Brzo-bedrijf 4	51	10	1
Brzo-bedrijf 5	16	5	0
Totaal	217	45	18
%	100	21	8

Bestuurlijk gevoelige dossiers worden zodra daar aanleiding voor is besproken met de gedeputeerde, onder andere tijdens het functioneel overleg. 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 5). In de *Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie*

⁶⁸ Brzo+, *Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999*, Rijswijk: Brzo+, november 2014.

is uitvoerig uitgewerkt (inclusief stroomschema's) welke overtredingen in een bepaalde categorie thuishoren. Vervolgens moet worden bepaald welk bevoegd gezag de eerstaangewezene is om handhavend op te treden. Die bal komt relatief vaak te liggen bij de Inspectie SZW. De inspectie SZW heeft andere handhavingsbevoegdheden dan Gedeputeerde Staten van Groningen, wat ervoor zorgt dat zij veelal sneller kan optreden. Binnen de onderzoeksperiode hebben de inspecteurs bij de vijf onderzochte bedrijven 18 overtredingen geconstateert, waarvan bij acht de handhaving voor rekening van Gedeputeerde Staten komt. Vier van deze acht overtredingen zijn aangemerkt als een categorie 2 overtreding en de andere vier zijn ingedeeld in categorie 3. Daaraan valt de Rekenkamer een aantal zaken op.

Volgens de Landelijke Handhavingsstrategie leggen Gedeputeerde Staten voor een categorie 2 overtredingen direct een last onder dwangsom of een bestuurlijke strafbeschikking op. Als de overtreding na hercontrole niet ongedaan is gemaakt, moet worden overgegaan tot inning en/of verhoging van de dwangsom. Bovendien moet dan proces verbaal worden opgemaakt.⁶⁹ Bij Bedrijf nummer 1 zijn twee categorie 2 overtredingen geconstateerd. Bij deze overtredingen wordt een vooraankondiging last onder dwangsom gegeven met een begunstigingstermijn van 5 maanden. Een vooraankondiging last onder dwangsom is een stap die weliswaar gebruikelijk is, maar die overgeslagen kan worden.⁷⁰ Zij past beter in de strategie van een categorie 3-overtreding.⁷¹ Bij één categorie 2 overtreding, die bedrijf nummer 3 heeft begaan, kiest de provincie ervoor om *partieel* te handhaven. Feitelijk wordt onder de noemer van een partiële last onder dwangsom een *gedoogbeschikking* met voorwaarden genomen.⁷² De Landelijke Handhavingsstrategie voorziet niet in gedogen. De tweede categorie 2 overtreding die bedrijf 3 heeft begaan, kwam vlak voor het vrijwel volledig staken van de bedrijfsactiviteiten als gevolg van een faillissement. Daarom is dat handhavingstraject niet verder voortgezet.

Volgens de landelijke Handhavingsstrategie moet voor de categorie 3 overtredingen eerst een waarschuwingsbrief worden verstuurd aan de overtreders. Na hercontrole moet – als de overtreding niet is opgeheven – een last onder dwangsom worden opgelegd. De Rekenkamer constateert dat bij de categorie 3 overtreding van bedrijf 2 direct een vooraankondiging last onder dwangsom wordt opgelegd. Hier wordt dezelfde aanpak gehanteerd als bij de twee categorie 2 overtredingen bij bedrijf 1. Bij bedrijf 3 constateert de ODG drie categorie 3 overtredingen. Naar de overtredingen wordt een hercontrole verricht. Het bedrijf heeft bij de hercontrole twee van de drie categorie 3 overtredingen voldoende opgelost. Bij één overtreding blijkt het bedrijf zijn zaken nog niet op orde te hebben. Daarom wordt voor deze overtreding een vooraankondiging last onder dwangsom opgelegd. Omdat het bedrijf op 24 januari 2015 failliet is gegaan, is afgezien van verdere hercontroles.

Het handhavingstraject wordt gefaseerd opgebouwd. De Rekenkamer constateert dat er soms een lange tijd zit tussen controles en dat hercontroles soms lang na de begunstigingstermijn plaatsvinden. Verder wordt op papier weliswaar onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën overtredingen, maar dit onderscheid heeft niet altijd consequenties voor de vervolgstappen die worden genomen.

⁶⁹ Over deze zaken kan anders worden beslist als er sprake is van verzwarende omstandigheden.

⁷⁰ De vooraankondiging wordt niet aangemerkt als een besluit: ABRvS 21 maart 2007, AB 2007 nr. 223. Ook waarschuwing met bestraffend karakter is geen besluit.

⁷¹ BRZO+, *Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingstrategie Brzo* 1999, november 2014.

⁷² Provincie Groningen, *Handhavingsstrategie en werkwijze Wabo provincie Groningen*, 2009.

Bij de vorming van de ODG 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 uitvoering van de inspecties weinig 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 overtreding. Een overtreding bestaat dus vrijwel altijd uit meer bevindingen. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, wordt 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 niet altijd gevolgd. Overtredingen uit verschillende categorieën worden ongedifferentieerd afgehandeld. Ook wordt soms een overtreding onder voorwaarden gedoogd, terwijl de Landelijke Handhavingsstrategie daarvoor geen ruimte geeft. 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 is 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 omgevingsdiensten in Noordelijk verband uitgewerkt tot een Werkprogramma of een Uitvoeringsprogramma, dat jaarlijks door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. In dit Werkprogramma worden landelijk speerpunten opgenomen. Daarnaast geeft iedere provincie nog een aanvullende opdracht voor de omgevingsdienst. Gedeputeerde Staten Groningen geven in 2014 de ODG mee de vergunningen te actualiseren en risicoanalyses per bedrijf uit te voeren. Deze extra opdracht vloeit voort uit het Koersdocument, dat is opgesteld naar aanleiding van de conclusies van de Commissie De Ridder over het tekortschieten van het toezicht en de handhaving bij het Brzo-bedrijf North Refinery.

6

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

6.1

Inleiding

Het kunnen beschikken over informatie over de ODG en de wijze waarop deze haar Brzo- en RIE-4 taken uitvoert, is een belangrijke randvoorwaarde voor Provinciale Staten om hun controlerende taak uit te kunnen voeren. 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 ODG. De Rekenkamer let daarbij specifiek op de vraag of de Staten voldoende zijn ingelicht over de keuze voor gedeconcentreerde uitvoering van de VTH-taken. Verder heeft de Rekenkamer gekeken naar de informatievoorziening over de bedrijfsmatige ontwikkelingen van de ODG. Ten slotte beoordeelt de Rekenkamer in hoeverre Provinciale Staten op de hoogte worden gehouden over de uitvoering van het VTH-beleid in Groningen.

6.2

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Over de totstandkoming van de ODG zijn Provinciale Staten uitgebreid geïnformeerd. Op alle belangrijke 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 is zij tussentijds op de hoogte gehouden, deels via een speciale website. Toen Provinciale Staten moesten besluiten over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, deden zij dat op basis van het volledige bedrijfsplan met alle bijlagen. Tevens bevatte het Statenvoorstel een inventarisatie van een aantal reële risico's. 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 Drentse en Friese Brzo-taken gedeconcentreerd wordt uitgevoerd en de consequenties die dat heeft voor onder andere de coördinatielast.

Informatie over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling ODG krijgen Provinciale Staten volgens de reguliere P&C-cyclus. Zij zien jaarlijks de ontwerpbegroting en de jaarrekening van de ODG. Daarmee worden zij voldoende op de hoogte gehouden van de bedrijfsmatige ontwikkeling bij de ODG en dus de risico's van het eigenaarschap.

Over de uitvoering van Vergunningverlening, toezicht en handhaving dat de ODG onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten uitvoert, worden Provinciale Staten via verschillende wegen op de hoogte gehouden. Het Jaarprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving krijgen zij jaarlijks. Dit Jaarprogramma heeft echter geen betrekking op de planning van Brzo-taken. Daarvoor wordt in het kader van BRZO+ een planning gemaakt, die niet actief aan

Provinciale Staten ter beschikking wordt gesteld. Met betrekking tot de realisatie van VTH-taken is de programmarekening van de provincie Groningen de meest informatieve bron. In deze programmarekening is een Jaarverslag Toezicht en Handhaving opgenomen. Hierin is onder meer informatie te vinden over de realisatie van VTH-taken bij Brzo-bedrijven. Er wordt veel kwalitatieve en weinig kwantitatieve informatie gegeven. De beschrijvingen in het Jaarverslag VTH zijn echter informatief. Zo is duidelijk aangegeven dat het projectleiderschap over de VTH-taken bij enkele complexe bedrijven voorlopig bij de provincie is achtergebleven. Verder zijn (kwantitatief) de planning en realisatie van de reguliere Brzo-inspecties af te lezen. Het is de Rekenkamer opgevallen dat in dit verslag niet te lezen valt hoeveel overtredingen zijn geconstateerd en wat de follow up hiervan is. Deze informatie wordt wel door de ODG aan Gedeputeerde Staten ter beschikking gesteld, maar Provinciale Staten krijgen deze informatie niet. Hierdoor kunnen Provinciale Staten zich geen goed beeld vormen over de kwaliteit van de inspecties en de doortastendheid van de handhaving die door of namens de provincie bij de majeure risicobedrijven zijn uitgevoerd.

6.3 Samenvatting

Concluderend kan worden vastgesteld dat de Groninger Provinciale Statenleden worden geïnformeerd via de begroting en de jaarrekening. Zij worden nauwelijks in algemene zin bijgepraat over de situatie van de 38 risicobedrijven binnen de eigen provinciegrens. Ook is er niet veel informatie over de dienstverlening die de ambtelijke dienst ODG aan de provincie levert met betrekking tot actuele vergunningen en adequaat toezicht. Kortom, de politieke aandacht richt zich sterker op de eigenaarsrol van de ODG 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 volgens de Rekenkamer 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 Groningen

Het is goed dat de rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd anderhalfjaar na de start van de Omgevingsdienst Groningen (hierna: ODG). Zo kunnen wij de 'doorstart' van de ODG nog beter vorm geven. De aanbeveling zoals beschreven, kunnen wij onderschrijven. De resultaten van het onderzoek komen in grote lijnen ook overeen met de Evaluatie die het bedrijf BMC recent heeft uitgevoerd bij de ODG.

Graag geven wij u een beschrijving van onze kernreacties.

Onderzoeksvraag

De algemene onderzoeksvraag: *"Draagt het provinciale toezicht op majeure risicobedrijven 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"* is door het gebruik van de niet toegelichte term 'in voldoende mate' minder concreet en meetbaar. Helaas wordt de onderzoeksvraag verder niet als zodanig beantwoord. Hierdoor zijn de conclusies en aanbevelingen in een aantal gevallen minder scherp dan mogelijk. De te trekken lessen zullen de komende periode daarom verder uitgekristalliseerd moeten worden.

Conclusie 1 en 2

U heeft gekeken naar de meerwaarde die de gekozen organisatievorm en structuur hebben op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. U focust meer op de voordelen dan op de nadelen van de gekozen organisatievorm. Deze conclusies hadden onzes inziens scherper geformuleerd mogen worden. Wij vinden het jammer dat een weging tussen de voor- en nadelen ontbreekt.

Conclusie 3

U heeft gekeken naar de organisatie van de processen tussen de ODG en de beide andere diensten. Uw conclusie dat verdere harmonisatie van de processen de kwaliteit ten goede zal komen, onderschrijven wij.

Conclusie 4

U heeft onderzocht of de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken in de transitiefase door de vorming van de omgevingsdiensten gelijk is gebleven ten opzichte van de periode voorafgaand aan deze transitie. Uw conclusie dat de kwaliteit gelijk is gebleven, onderschrijven wij. De laatste regel van de conclusie kan in onze ogen op verschillende manieren worden uitgelegd. Wij gaan uit van de positieve uitleg dat de medewerkers onderkennen dat, ondanks de vele tijd die is gaan zitten in het organisatieproces, de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken gelijk is gebleven.

Conclusie 5

U heeft onderzocht of de gekozen financieringsvorm van de ODG leidt tot een te krappe capaciteit voor de uitvoering van toezicht bij de meest risicovolle bedrijven. Uw conclusie dat de gekozen financieringsvorm niet leidt tot risico's voor de uitvoering van de opgedragen taken onderschrijven wij zover teruggekeken wordt op de afgelopen jaren. Uit de evaluatie door BMC is naar voren gekomen dat de efficiëntie van de uitvoering als onvoldoende wordt ervaren. Het ervaren gebrek aan efficiëntie zet de uitvoering van toezicht onder druk.

Conclusie 6

U heeft onderzocht hoe het projectleiderschap voor de 38 meest risicovolle bedrijven is belegd na de vorming van de ODG. U heeft opgemerkt dat voor de 5 meest ingewikkelde bedrijven het projectleiderschap niet is belegd bij de ODG. U geeft aan dat dit haaks staat op de verzelfstandigingsgedachte die ten grondslag ligt aan de instelling van de omgevingsdiensten.

Wij kunnen deze conclusie wat betreft de verzelfstandigingsgedachte niet onderschrijven. Het betreft hier namelijk niet de uitvoering van de daadwerkelijke controles, maar alleen het projectleiderschap. Dit staat niet haaks op de verzelfstandigingsgedachte, maar geeft blijk van de goede bestuurlijke sensitiviteit dat ingewikkelde trajecten in een tijd van transitie baat hebben bij continuïteit in aansturing.

Conclusie 7

U heeft onderzocht hoe Provinciale Staten worden geïnformeerd en concludeert dat Provinciale Staten uitgebreid zijn geïnformeerd over de totstandkoming van de ODG, maar weinig zicht hebben op de realisatie en de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht. De conclusie kunnen wij niet geheel onderschrijven. Naar onze mening hebben Provinciale Staten voldoende zicht op de effectiviteit van het uitgeoefende toezicht. De mogelijkheid bestaat voor Provinciale Staten ons hierover te bevragen, maar voor de kwaliteit en realisatie van het uitgeoefende toezicht binnen de kaders die Provinciale Staten ons stelt, zijn wij verantwoordelijk.

Aanbeveling 1

U beveelt aan de gedeconcentreerde structuur te accepteren en het te zien als een groei-model. Wij vinden deze aanbeveling te voorzichtig. Het is goed te constateren dat er groei in het model zit, maar als ambitie streven wij naar één organisatie. Hiermee wordt daadwerkelijk de coördinatie last teruggedrongen en wordt er een bijdrage aan de efficiëntie van de bedrijfsvoering geleverd.

Aanbeveling 2

U beveelt aan dat gestreefd moet worden naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij de majeure risicobedrijven. Deze aanbeveling kunnen wij onderstrepen, hierbij de kanttekening plaatsend dat de gezamenlijk maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau niet lager mag komen te liggen dan het hoogste niveau van elk van de individuele diensten.

Aanbeveling 3

U beveelt aan de samenwerking meer ruimte te geven en verder uit te bouwen. Zoals al aangegeven onder aanbeveling 1 zijn wij het hier helemaal mee eens.

Aanbeveling 4

U beveelt aan ons meer uit te gaan van de professionaliteit van de ODG en haar meer te vertrouwen. U stelt dat dit kan door het mandaat bij de laatste majeure risicobedrijven over te dragen aan de directeur van de ODG. Wij hebben een groot vertrouwen in de ODG en het uitvoeringsmandaat hebben wij volledig bij de ODG gelegd. Wat betreft het beslissingsmandaat handelen wij volgens onze mandaatregeling. Hierin is aangegeven dat bij bestuurlijke gevoelige beslissingen het mandaat bij ons ligt en niet bij de directeur van de ODG. Deze wijze van handelen wijkt niet af van andere provincies of gemeenten. Dit staat los van het vertrouwen dat wij hebben in de ODG.

Aanbeveling 5 en 6

U beveelt ons aan Provinciale Staten te informeren over de uitvoering en de effectiviteit van vergunningverlening, controle en handhaving bij majeure risicobedrijven. Wij nemen de aanbeveling ter harte, maar wijzen erop dat Provinciale Staten geacht worden ons te beoordelen op effectiviteit en niet op uitvoering. Binnen de huidige kaders rapporteren wij Provinciale Staten hier regelmatig over. Naast de PDC cyclus doen wij dit ook door, conform de gemeenschappelijke regeling, de jaarlijkse begroting voor zienswijze aan Provinciale Staten voor te leggen. Overigens zijn wij altijd bereid te voldoen aan de informatievraag van Provinciale Staten. Desgewenst kunnen de Staten vragen stellen en bespreken in de commissie.

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 Regeringsbeleid, 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. 15.10.13
- 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 '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 lands- dekkende 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

Chemiepark Delfzijl - Gouwenaar (CCo 1.0)

Bodemonderzoek - beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat / Henk Roolvink

