

Opdrachtgeverschap Brzo beschouwd

Provincie Zeeland: Vergunningverlening, Toezicht en
handhaving bij bedrijven met majeure risico's

Rekenkamer Zeeland

M.F. Blommaert
A.C.F. van Galen
Middelburg, juni 2016

Voorwoord

Zware ongevallen met grote milieu- en gezondheidsrisico's hebben een grote impact op de samenleving. Zowel de Europese, de nationale als de provinciale overheid zetten wet- en regelgeving in om de risico's op dergelijke ongevallen te beperken. Ze stellen regels, ze geven vergunningen uit, ze houden toezicht en leggen sancties op bij het overtreden van regels. Het belang van deze taak spreekt voor zich. Gezien de hoeveelheid bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen en de complexiteit van deze processen en installaties blijft het aantal incidenten relatief beperkt. Wanneer het echter mis gaat dan zijn de gevolgen vaak enorm. Het ongeluk bij Moerdijk een paar jaar geleden is daar een voorbeeld van. Het beleid van alle betrokken overheden dient daarom prioriteit te geven aan het voorkomen van dergelijke incidenten. Vandaar dat we als Rekenkamer Zeeland besloten om aan te sluiten bij een gezamenlijk onderzoeksinitiatief van de overige provinciale Rekenkamers op dit terrein.

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop het opdrachtgeverschap voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in Zeeland is vormgegeven. De provincie, de DCMR (Milieudienst Rijnmond, een van de zes gespecialiseerde BRZO-omgevingsdiensten) en de RUD-Zeeland zijn de belangrijke spelers op dit terrein. In het rapport wordt beschreven hoe de onderscheiden verantwoordelijkheden in Zeeland vormgegeven zijn.

De betrokken organisaties hebben hun constructieve medewerking verleend aan dit onderzoek, evenals een aantal externe deskundigen en bedrijven met vestigingen in Zeeland.

Bij lezing van het rapport moet wel bedacht worden dat het bij de RUD-Zeeland om een nog jonge organisatie gaat. Ze is pas op 1 januari 2014 echt begonnen. Datzelfde geldt voor het stelsel van BRZO-RUD's. Bovendien was de weg daarnaar toe geen gemakkelijke. Zowel de RUD-Zeeland als het stelsel hebben daarom nog de tijd om zich te bewijzen.

We hopen met de beschrijving van dit thema bij te dragen aan zowel de sturende als controlerende verantwoordelijkheden van Provinciale Staten.

Graag wil ik alle personen die betrokken zijn geweest bij het onderzoek bedanken voor hun medewerking en samenwerking.

P. Castenmiller

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Inleiding.....	7
<i>Doelstelling onderzoek.....</i>	<i>8</i>
<i>Centrale onderzoeksvraag</i>	<i>8</i>
<i>Deelvragen</i>	<i>8</i>
<i>Scoop/focus en afbakening.....</i>	<i>9</i>
<i>Leeswijzer.....</i>	<i>9</i>
H1 Brzo en toezicht in Zeeland.....	11
1.1 <i>Brzo-bedrijven en risico's in Zeeland.....</i>	<i>11</i>
1.2 <i>Overige bedrijven en transport met majeure risico's.....</i>	<i>14</i>
<i>Resumé hoofdstuk 1.....</i>	<i>15</i>
H2 De Brzo-bedrijven en hoe de overheid haar taken daarin vervult	17
2.1 <i>Taken voor de overheid op het terrein van Brzo</i>	<i>17</i>
2.2 <i>Ontwikkelingen in de tijd.....</i>	<i>18</i>
2.3 <i>Vorming Regionale Uitvoeringsdiensten.....</i>	<i>20</i>
<i>Resumé hoofdstuk 2.....</i>	<i>20</i>
H3 Vormgeving Brzo-taak in de provincie Zeeland	23
3.1 <i>Mandaat.....</i>	<i>23</i>
3.2 <i>Samenwerkingsverband DCMR-Zuid-Hollandse omgevingsdiensten-RUD Zeeland.....</i>	<i>27</i>
<i>Resumé hoofdstuk 3.....</i>	<i>28</i>
H4 Andere rollen van de provincie	31
4.1 <i>Verschillende rollen eigenaar/opdrachtgever.....</i>	<i>31</i>
4.2 <i>Zorgen voor en zorgen om financiën.....</i>	<i>32</i>
<i>Resumé hoofdstuk 4.....</i>	<i>34</i>
H5 Opdrachtgeverschap en goed toezicht	37
5.1 <i>Efficiënt toezicht & effectief toezicht</i>	<i>37</i>
5.2 <i>Kennisbundeling/concentratie versus eigen omgevingsdienst/nabijheid.....</i>	<i>39</i>
<i>Resumé hoofdstuk 5.....</i>	<i>40</i>
H6 Rol Provinciale Staten.....	41
Conclusies en aanbevelingen	43
Conclusies.....	43
Aanbevelingen.....	44
Bestuurlijk commentaar	45
Nawoord.....	49
Verklarende woorden- en afkortingenlijst.....	51

Bijlage 1 Onderzoeksopzet.....	59
<i>Afbakening.....</i>	<i>60</i>
<i>Onderzoeksaanpak.....</i>	<i>60</i>
<i>Normenkader</i>	<i>61</i>
Bijlage 2 Ontwikkelingen in vergunningverlening, toezicht en handhaving Brzo	65
<i>2.1 Samenwerking vth : een continu ontwikkelproces.....</i>	<i>65</i>
<i>2.2 Het wettelijke stelsel van omgevingsdiensten</i>	<i>68</i>
Bijlage 3 Specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden GS.....	71
Bijlage 4 Overzicht Inspecties 2014	75
Bijlage 5 Brief Portiz	81
Bijlage 6 Overzicht van geïnterviewde personen.....	83
Bijlage 7 Geraadpleegde bronnen	85

Inleiding

Er zijn in Nederland ruim 400 bedrijven die werken met zulke grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen dat er specifiek overheidsbeleid op gemaakt is en nog altijd wordt gemaakt. In de volksmond gaat het hier om bedrijven met grote risico's. Ook wel Brzo-bedrijven genoemd. Brzo verwijst naar het **Besluit risico's zware ongevallen** (Brzo 2015¹).

Het gaat om bedrijven variërend van complexe chemische procesindustrie - raffinaderijen - tot opslagbedrijven. Wat deze bedrijven gemeen hebben is hun zeer hoge risicoprofiel. Dit betekent dat eventuele fouten of gebreken tot zware ongelukken kunnen leiden. Niet alleen bij de werknemers maar ook voor bezoekers en bewoners in de omgeving van het bedrijf, de flora en fauna en/of het milieu in het algemeen. Soms met langdurige consequenties.

Het Brzo stelt eisen aan bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

Ook in Zeeland kennen we dergelijke Brzo-bedrijven. Sterker nog, Zeeland is na het havengebied van Rotterdam het tweede risicogebied van Nederland. Het merendeel van de Zeeuwse Brzo-bedrijven is gevestigd in de Kanaalzone rondom Terneuzen en het havengebied Vlissingen-Oost, zoals bijvoorbeeld Van Cittersbeheer (voorheen Thermphos), Yara, Dow Chemicals, Zeeland Refinery (in "de volksmond" Total) en Century Aluminium (voorheen Zalco).

De provinciale rekenkamers hebben afgesproken om gezamenlijk onderzoek te doen naar toezicht en handhaving van risicovolle bedrijven door de Brzo-omgevingsdiensten (zie hierna in dit rapport, een verdere uitleg over deze diensten). De provincie Zeeland is bevoegd gezag voor het toezicht op deze bedrijven. Dit voornemen is begin 2015 nader uitgewerkt en in de loop van 2015 uitgevoerd, waarbij wordt opgemerkt dat dit onderzoek niet door alle provinciale rekenkamers is gestart.

In dit onderzoek besteden we bijzondere aandacht aan twee onderwerpen:

1. de beschrijving van het provinciaal bevoegd gezag voor Brzo-bedrijven,
2. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het opdrachtgeverschap richting de Brzo-omgevingsdienst.

Een vergelijkbaar onderzoek is ook door de Rekenkamer Oost-Nederland, de Noordelijke en de Randstedelijke Rekenkamer uitgevoerd, waarbij iedere rekenkamer zijn eigen tijdpad volgt en het onderzoek nader toespitst op de specifieke regionale situatie. Gegevensuitwisseling heeft wel plaatsgevonden.

¹ Vanaf 27 mei 1999 tot 8 juli 2015 gold het Brzo 1999. Deze bedrijven vallen onder meer onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015) en IPPC categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE4).

Doelstelling onderzoek

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om:

Provinciale Staten van Zeeland te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in hoe de provincie Zeeland haar rol als bevoegd gezag invult en te onderzoeken of de Provincie op adequate wijze uitvoering geeft aan haar rol als opdrachtgever voor de Brzo-omgevingsdienst.

Centrale onderzoeksvraag

Uit de hierboven geformuleerde doelstelling van dit onderzoek volgt de volgende centrale onderzoeksvraag:

Vult de provincie Zeeland haar rol als bevoegd gezag voor het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)-waaronder het opdrachtgeverschap voor de Brzo-omgevingsdienst - adequaat uit?

Deelvragen

Om antwoord op de centrale onderzoeksvraag te kunnen geven en daarmee te voldoen aan de doelstelling van dit onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Voor welke bedrijven is de provincie Zeeland het bevoegd gezag (nu en in de nabije toekomst) inzake het Besluit risico's zware ongevallen en om welk type risico's gaat het?
2. Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Provincie als bevoegd gezag voor de Brzo-bedrijven?
3. Hoe is de samenwerking in de Provincie georganiseerd tussen omgevingsdienst, Brzo-omgevingsdienst en bevoegd gezag?
4. Hoe is de mandatering van de provinciale verantwoordelijkheid aan DCMR Milieudienst Rijnmond (kortweg DCMR) en de doormandatering door DCMR aan de RUD Zeeland georganiseerd? Dit in relatie tot de overige publieke organisaties,² die naast de Provincie betrokken zijn bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Brzo-bedrijven?
5. Wat is 'goed' opdrachtgeverschap in de context van decentraal openbaar bestuur?
6. Op welke wijze vult de Provincie in de praktijk de (sturende en controlerende) rol in als opdrachtgever van de Brzo-Omgevingsdienst?
7. Welke middelen en instrumenten zijn binnen de Provincie beschikbaar (o.a. kennis, capaciteit, ervaring en financiën) en is de Provincie in staat om met de huidige inzet van deze middelen en instrumenten te voldoen aan normen voor goed opdrachtgeverschap (mede in relatie tot de veiligheidsrisico's)?
8. Welke andere rollen dan de opdrachtgeversrol heeft de Provincie tot de Brzo-omgevingsdienst en hoe verhoudt deze rol zich tot die van opdrachtgever?
9. Welke andere rollen dan de rol van 'bevoegd gezag' heeft de Provincie ten opzichte van de Brzo-bedrijven en hoe verhoudt zich dat ten opzichte van die rol?
10. Hoe vindt de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland over het functioneren en presteren van de Brzo-Omgevingsdiensten plaats?

² In de voorbereiding op dit onderzoekplan kwamen we als meest relevante partijen tegen: de gemeentelijke overheden, de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Rijksoverheid als stelselverantwoordelijke overheid. Bron: o.a. Commissie Wolfsen, 2014.

11. Welke mogelijkheden zijn er voor Provinciale Staten van Zeeland om kaders te stellen en (bij) te sturen op de invulling en uitvoering van het provinciaal opdrachtgeverschap?

Scoop/focus en afbakening

De scoop/focus en afbakening van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

- De focus van dit onderzoek ligt op de rol (invulling) van de provincie Zeeland als opdrachtgever van de Brzo-omgevingsdienst van Zeeland.
- De periode die onderzocht wordt is voorjaar 2013-november 2015.
Hier is voor gekozen omdat DCMR en later de RUD Zeeland in het voorjaar van 2013 voor risicovolle bedrijven in Zeeland de bevoegde omgevingsdienst werd. Vanaf dat moment is het opdrachtgeverschap van de Provincie voor de Brzo-omgevingsdienst relevant.
- Het onderzoek richt zich op de Provincie als bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven. Het gaat om zowel Brzo-bedrijven als IPCC RIE-4 bedrijven³. Brzo-bedrijven zijn bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015. RIE-4 bedrijven zijn complexe chemiebedrijven die vallen onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU).

Leeswijzer

De uit de doelstelling en centrale onderzoeksvragen geformuleerde deelvragen vormen de basis voor de (hoofdstuk)indeling van dit rapport. De beantwoording van de deelvragen leidt tot de conclusies. De conclusies samen vormen het antwoord op de centrale onderzoeksvragen en zijn meteen ook de basis voor de aanbevelingen.

Overigens wordt in bijlage 1 nader op de gehele onderzoeksopzet en -methodiek ingegaan.

In deze rapportage wordt veelvuldig gebruik gemaakt van afkortingen specifieke terminologie (vakjargon). Geprobeerd is de meeste hiervan op te nemen in de bijgevoegde afkortingen- en verklarende woordenlijst.

³ De afkorting IPCC staat voor Integrated Pollution and Prevention Control. Het gaat hierbij om geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Deze richtlijn (nummer 96/61/EG) is op 24 september 1996 vastgesteld door de Europese Unie. Doel van deze richtlijn is om milieuproblemen integraal aan te pakken (lucht, afval, water en bodem) zodat verontreiniging van een milieucompartment (bijvoorbeeld bodem) niet een nieuw milieuprobleem veroorzaakt in een ander milieucompartment (bijvoorbeeld lucht). RIE 4 is categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies

H1 Brzo en toezicht in Zeeland

In dit eerste hoofdstuk wordt de situatie in Zeeland in beeld gebracht. De eerste deelvraag zoals geformuleerd in de onderzoeksopzet is daarbij leidend.

Voor welke bedrijven is de provincie Zeeland het bevoegd gezag (nu en in de nabije toekomst) inzake het Besluit risico's zware ongevallen en om welk type risico's gaat het?

1.1 Brzo-bedrijven en risico's in Zeeland

Zeeland is na het havengebied van Rotterdam het tweede risicogebied van Nederland. Op peildatum 17 juni 2015 zijn er bij de RUD Zeeland (de regionale uitvoeringsdienst) 21 bedrijven geregistreerd als Brzo-bedrijf. Er zijn twee bedrijven in aanbouw die naar verwachting in 2016 operationeel zullen zijn. Eén bedrijf heeft een wijziging van de vergunning aangevraagd, omdat dit bedrijf niet langer onder het Brzo-besluit valt. De gemeente Goes had haar BRZO-werkzaamheden al via een bestuursovereenkomst per 1 januari 2014 aan de provincie overgedragen.

Het aantal Brzo-bedrijven varieert in de loop der tijd. Enerzijds omdat een bedrijf niet langer met Brzo-stoffen werkt of de aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen onder de Brzo-norm komt. Anderzijds kan een bedrijf juist met Brzo-stoffen gaan werken of kan de aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen boven de Brzo-norm komen.

De spreiding van de Brzo-bedrijven over Zeeland is relatief beperkt. Het merendeel van de Brzo-bedrijven is gevestigd in de Kanaalzone rondom Terneuzen en het havengebied Vlissingen-Oost. Dit is weergegeven in afbeelding 1.



Afbeelding 1 Spreiding Brzo-bedrijven, Nederland en Zeeland⁴

Om een beeld te krijgen over welke bedrijven het in Zeeland gaat, zijn in tabel 1 de bedrijven, hun vestigingsplaats en een korte omschrijving weergegeven.

Het Brzo maakt onderscheid tussen twee soorten bedrijven:

- een "lichte" categorie bedrijven, lagedrempelinrichting(LDI), voorheen aangeduid als PBZO-bedrijf
- een "zware" categorie bedrijven, hogedrempelinrichting(HDI), voorheen aangeduid als VR-bedrijf

Een lagedrempelinrichting is een bedrijf dat de gevaren van de stoffen waarmee het bedrijf werkt, moet inventariseren, de risico's ervan moet inschatten en maatregelen moet nemen om die risico's te beheersen (technisch én organisatorisch). Het bedrijf moet daartoe een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) invoeren.

Een hogedrempelinrichting is een bedrijf met naast bovengenoemde verplichtingen extra verplichtingen, omdat ze mogen werken met grotere hoeveelheden of met gevaarlijkere stoffen. Daarom moet een hogedrempelinrichting aanvullend op het VBS, een

⁴ Bron: Risicokaart.nl, d.d. 12 januari 2016, in oranje zijn de Brzo-bedrijven aangegeven.

veiligheidsrapport (VR) maken. Dat rapport laat zien dat het voorkómen en beheersen van de gevaren van zware ongevallen op orde is.⁵

Tabel 1: overzicht Brzo-bedrijven in Zeeland

	Naam bedrijf	Plaats	Omschrijving	Brzo-categorie	
1.	Air Liquide technische gassen BV	Hoek	Luchtscheiding, productie van zuurstof, stikstof en argon		LDI
2.	Arkema Vlissingen BV	Vlissingen	Productie van organotin verbindingen, industriële reinigers, kunststoffen	HDI	
3.	Bison Goes	Goes	Distributiecentrum van producten		LDI
4.	Cargill BV	Sas van Gent	Verwerken van maïs en tarwe tot zetmeel en glucosestroop	HDI	
5.	Century Aluminium Vlissingen BV (vh. Zalco)	Vlissingen	Productie van (groene) anodes tbv aluminiumproductie.	HDI	
6.	Dow Benelux BV	Hoek	Productie van grondstoffen voor kunststofproductie, kunststof eindproducten en tussenproducten	HDI	
7.	Dry Bulk BV (in 2016 in bedrijf)	Westdorpe	Opslag en verlading van meststoffen	HDI	
8.	Eastman Chemical Middelburg BV	Middelburg	Productie van koolwaterstoffen, natuurhars, gebaseerde harsen, harsdispensies, brandstoffen en brandstofcomponenten	HDI	
9.	Electrawinds GreenFuel BV (vh. Heros; op 17 maart 2015 is door de rechtbank Zeeland-West-Brabant het faillissement uitgesproken)	Sluiskil	Opslag van grondstoffen, biodiesel en chemicaliën, raffinage van ruwe natuurlijke olie, productie van biodiesel		LDI
10.	ICL-IP Terneuzen BV	Terneuzen	Productie van broomhoudende producten, niet-broomhoudende producten, blenden en verpakken voor derden	HDI	
11.	Indaver Gevaarlijk Afval BV	Hoek	Inzamelen en verwerken van (gevaarlijke) afvalstromen, wasstraten voor tankcontainers, spoorketelwagons en verontreinigde emballage, zuiveringsfabriek voor afhoudende waterstromen		LDI
12.	Maschem (in aanbouw en naar verwachting in 2016 in bedrijf)	Hoek	Ethoxyleringsfaciliteit voor productie van oppervlakte-actieve stoffen op basis van alcoholen, oliën, esters, vetzuren en amines	HDI	
13.	Oiltanking Terneuzen BV	Hoek	Op- en overslag van aardolieproducten en chemicaliën	HDI	
14.	Packaging Terneuzen Terminal (er loopt een vergunningentrajec waardoor dit bedrijf niet meer Brzo-plichtig is)	Terneuzen	Op- en overslag en verpakken van nitraathoudende en niet-nitraathoudende meststoffen	HDI	

⁵ BRZO-plus heeft op zijn website een uitgebreide lijst van afkortingen, begrippen en synoniemen gepubliceerd.
<http://Brzoplus.nl/algemene-onderdelen/deurmat-2e-3e-kolom/algemeen/begrippen/>

	Naam bedrijf	Plaats	Omschrijving	Brzo-categorie	
15.	Rosier Nederland BV (vh. Zuid-Chemie BV)	Sas van Gent	Productie van enkelvoudige en samengestelde meststoffen	HDI	
16.	Tieleman Transport BV	Kloosterzande	Opslag- en transportbedrijf	HDI	
17.	Van Citters Beheer BV (vh. Thermphos)	Nieuwdorp	Voert het beheer en de sanering uit van vm. Thermphos site	HDI	
18.	Verbrugge Scaldia Terminal	Nieuwdorp	Op- en overslag van diverse goederen (vnl. non-ferro metalen, staal, pulp, papier, hout, containers, lood-, zink- en koperconcentraat Assemblage en metaalbewerking van off-shore constructies.	HDI	
19.	Vesta Terminal Flushing BV Westerhavenweg (vh. Mercuria Terminals Flushing BV)	Vlissingen	Op- en overslag van K1, K2 en K3-producten	HDI	
20.	Vesta Terminal Flushing BV Oosterhavenweg (vh. Mercuria Terminals Flushing BV)	Vlissingen	Op- en overslag van K1, K2 en K3-producten	HDI	
21.	Vopak Terminal Vlissingen	Vlissingen	Op- en overslag van vloeibaar gemaakte brandbare gassen in bulk	HDI	
22.	Yara Sluiskil BV	Sluiskil	Productie van stikstofmeststoffen, ammoniak, kooldioxide en salpeterzuur	HDI	
23.	Zeeland Refinery (vh. Total Raffinaderij Nederland NV)	Nieuwdorp	Winnen van diverse producten uit ruwe aardolie	HDI	

(bron: bedrijvenlijst Rud Zeeland, juni 2015)

1.2 Overige bedrijven en transport met majeure risico's

Naast Brzo-bedrijven zijn er nog enkele andere risicovolle bedrijven in Zeeland gevestigd, zoals de kernenergiecentrale van EPZ in Borssele en de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) in Nieuwdorp. Deze twee bedrijven vallen niet onder het Brzo, maar onder de Kernenergiewet.

De minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd gezag voor de Kernenergiewetvergunningen. De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), is de wettelijke toezichthouder.⁶ De ANVS werkt bij toezicht op het gebied van straling samen met onder meer het RIVM (meten van radioactiviteit in de lucht), Inspectie SZW (gebruik van ioniserende straling in de werksituatie), en de Douane (controle op in-, uit- en doorvoer).⁷

Naast het feit dat er risicovolle bedrijven in Zeeland gevestigd zijn, vindt er veel vervoer van gevaarlijke stoffen plaats over de weg, het spoor, de Westerschelde, het Kanaal Gent-Terneuzen en het Schelde-Rijnkanaal. Hierop zijn de Wet en het Besluit Vervoer Gevaarlijke Stoffen van toepassing met bijbehorende specifieke regelingen per soort vervoer. De

⁶ [Met de wijziging van de Kernenergiewet in 2016 wordt de ANVS een zelfstandig bestuursorgaan \(ZBO\). De oprichting van de ANVS gebeurt in twee fasen. In de eerste fase is op 1 januari 2015 een dienst bij IenM ontstaan door samenvoeging van diensten van de ministeries van IenM en EZ. In de tweede fase wordt in 2016 een ZBO gevormd. <http://www.autoriteitnvs.nl/anvs/organisatie>](#)

⁷ [Zie voor meer informatie hierover: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straling/inhoud/controle-op-straling](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straling/inhoud/controle-op-straling)

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de uitvoering van deze wetten en regels.⁸

Brzo-bedrijven krijgen ook in de media veel aandacht. In Zeeland worden op dit moment met name de casussen rondom de ontmanteling van de voormalige fosforfabriek Thermphos en de overschrijding van de stofuitstoot bij de productie van ureum door Yara door zowel betrokken instanties als omwonenden en de media nadrukkelijk gevolgd, getuige onder meer de berichtgeving in de lokale media alsmede de reacties van burgers daarop.⁹ Ook werkzaamheden die op zichzelf geen risico vormen voor omwonenden, kunnen door hen als verontrustend worden ervaren. Een voorbeeld hiervan is het zgn. "affakkelen" door Dow en Zeeland Refinery.¹⁰



Afbeelding 2 affakkelen
(bron: Omroep Zeeland)

Resumé hoofdstuk 1

In de provincie Zeeland zijn 21 Brzo-bedrijven waar Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor zijn. Dit zullen er naar verwachting 23 zijn in 2016. Voor het merendeel van de bedrijven (18 van de 21) geldt dat ze tot de zware categorie bedrijven horen, de zgn. VR-bedrijven. Zeeland wordt na Rotterdam aangeduid als tweede risicogebied als het gaat om milieurisico's. Er is dus sprake van aanzienlijke potentiële risico's in de provincie.

⁸ Zie voor meer informatie hierover: www.ilent.nl/onderwerpen/transport/gevaarlijke_stoffen/wetenregelgeving/ en www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/vervoer-gevaarlijke/

⁹ Een greep uit de berichtgeving hieromtrent: PZC 27 februari 2015 'Yara mag tijdelijk meer stof uitstoten van GS'; PZC 7 december 2014 'Dow Benelux in Terneuzen sinds zondag bezig met affakkelen'; Omroep Zeeland 7 december 2014 'Grote vlammen bij Dow leiden tot onrust'; PZC 7 april 2015 'Concentratie fijn stof Sloegebied niet verbeterd met sluiting Thermphos' en dossier Thermphos op www.omroepzeeland.nl.

¹⁰ Affakkelen wil zeggen dat bij een storing in de installatie restgassen of ongebruikte grondstoffen om veiligheidsredenen verbrand moeten worden. Dit gaat gepaard met grote vlammen en geluid.

H2 De Brzo-bedrijven en hoe de overheid haar taken daarin vervult

In dit tweede hoofdstuk wordt nader ingegaan op de taken van de overheid ten aanzien van de Brzo-bedrijven. De provincie is per 1 januari 2016 verantwoordelijk voor de vth-taken die betrekking hebben op de Brzo-bedrijven. Om tot een beter begrip van te komen van de huidige situatie is voor een deel ook de totstandkoming van de huidige situatie beschreven. Leidend is daarbij de tweede deelvraag zoals geformuleerd in de onderzoeksopzet.

Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Provincie als bevoegd gezag voor de Brzo-bedrijven?

2.1 Taken voor de overheid op het terrein van Brzo

De rol van de overheid ten aanzien van de Brzo-bedrijven gaat terug op artikel 21 van de Grondwet:

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Om invulling te geven aan deze taak verleent de overheid onder meer vergunningen aan bedrijven, houdt toezicht en treedt handhavend op wanneer dat nodig is. Samengevat wordt gesproken van de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken; afgekort als 'vth'. De wetten en regels waaraan bedrijven onderworpen zijn, zijn velerlei: onder andere Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, Wet Ruimtelijke Ordening, Waterwet, Wet Milieubeheer, Arbowet, etcetera. In dit rapport beperken we ons tot het Brzo.

Wanneer we de geschiedenis van wet- en regelgeving ten aanzien van de vth-taken van de overheid op dit specifieke terrein onder de loep nemen zien we een lange weg die geleid heeft tot de huidige situatie, maar die bij het schrijven van dit rapport nog steeds niet is uitgekristalliseerd.

Op 8 december 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangenomen, waarna de wet op 21 december 2015 is gepubliceerd.¹¹ Naast de wet komt er een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vth (wijziging van het Besluit Omgevingsrecht).

Deze wet is met ingang van 14 april 2016 van kracht geworden. Het volgende is daarover opgenomen over de Brzo-omgevingsdiensten (art 5.3 lid 4):

- *Bij algemene maatregel van bestuur worden taken aangewezen die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd.*
Taken met betrekking tot categorieën inrichtingen:
 - *a. waarvoor ingevolge artikel 8.40 van de Wet milieubeheer regels zijn gesteld in verband met de beheersing van gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, of*
 - *b. waartoe een installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I, categorie 4, van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees parlement en de*

¹¹ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33872_verbetering
https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20151221/publicatie_wet/document3/f=vk00cust99zs.pdf

Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L334) behoort, worden uitsluitend door bij die maatregel aangewezen omgevingsdiensten uitgevoerd.

Deze AMvB is op 21 oktober 2015 opengesteld ter consultatie tot 16 december 2015. Hoe de definitieve AMvB eruit zal komen te zien en wat de uiteindelijke consequenties zullen zijn voor gemeenten en provincies is op dit moment nog niet bekend.

Bekend is dat het VNG en het IPO gebruik hebben gemaakt van hun inspraakrecht en gereageerd hebben op de inhoud van de aan hen voorgelegde AMvB.¹²

2.2 Ontwikkelingen in de tijd

Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo)

De huidige nationale wet- en regelgeving ten aanzien van de majeure risicobedrijven dateert van 1999 met de inwerkingtreding van het Brzo. Het Brzo is de nationale uitwerking van de Europese Seveso-richtlijn¹³, die de drempel vaststelt van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarboven een bedrijf onderworpen is aan de voorschriften inzake de preventie van zware ongevallen en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. De Seveso-richtlijn richt zich op het beheersen van de risico's op en de gevaren van zware ongevallen door gevaarlijke stoffen. Dat gebeurt enerzijds door de kans dat dergelijke ongevallen plaatsvinden te verkleinen (preventie). Anderzijds door de gevolgen van een eventueel ongeval te beperken.¹⁴

Het Brzo is in 2003 en 2004 geëvalueerd.¹⁵ Die evaluaties maakten duidelijk dat het toezicht op Brzo-bedrijven verbetering behoeft.

Sinds 2004 zijn er maatregelen getroffen om het toezicht op de Brzo-bedrijven te verbeteren. Op landelijk niveau zijn 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

¹² Bij de toelichting op de internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl/besluit_omgevingsrecht) staat hierover het volgende:

Doel van de regeling

[...]

Dit wijzigingsbesluit beoogt een verbetering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (vth) op het gebied van het milieu. De wet vth verplicht gemeenten en provincies een belangrijk deel van hun milieutaken onder te brengen bij een omgevingsdienst. Een omgevingsdienst is een uitvoeringsdienst waarin ambtenaren van gemeenten en provincies samenwerken en hun deskundigheid bundelen. Door op deze manier het werk te organiseren wordt een kwaliteitsslag gemaakt en een uniforme werkwijze gerealiseerd. Met dit wijzigingsbesluit wordt vastgelegd welke milieutaken de omgevingsdiensten in ieder geval uitvoeren. Daarnaast worden voorschriften vastgelegd voor de kwaliteit van de te verrichten werkzaamheden. Verder wordt het verplicht gesteld aan te sluiten op een ICT-programma dat uitwisseling van vth-gegevens op een efficiënte en veilige wijze mogelijk maakt. Belangrijke subdoelen zijn het verminderen van de vrijblijvendheid, het creëren van een gelijk speelveld en een meer doortastende handhaving.

Verwachte effecten van de regeling

Met deze nieuwe regelgeving zullen de fragmentatie van de uitvoering van de omgevingswetten en de vrijblijvendheid van de samenwerking tussen bestuursorganen verminderen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden hierdoor effectiever, doortastender en onafhankelijker. Het bedrijfsleven krijgt te maken met een meer gecoördineerde vergunningverlening, uitvoering en handhaving.

¹³ Seveso I richtlijn 82/501/EEG van 24 juni 1982

Seveso II richtlijn 96/82/EC van 9 december 1996

¹⁴ Bron: <http://Brzoplus.nl/instrumenten-0/werkwijzer-Brzo-ii-0/regelgeving/wetgeving/seveso-0/seveso-richtlijn/>

¹⁵ VROM-Inspectie 'Uitvoering Besluit risico's zware ongevallen 1999. Onderzoek naar de uitvoering door het bevoegd gezag Wm en (VR-plichtige) bedrijven'. Peildatum augustus 2003.

VROM-Inspectie en Cap Gemini Ernst & Young. 'Uitvoering Brzo 1999. Werk aan uitvoering'. (Utrecht, 2004).

verzekeren dat de inspecties bij de majeure risicobedrijven worden uitgevoerd door kwalitatief goed opgeleide en ervaren inspecteurs (de zogeheten eis van voldoende 'kritische massa'). De maatlat is in 2012 vervangen door kwaliteitscriteria voor inspecteurs. De kwaliteitscriteria dienen onverkort (dus zonder nuancering/afzwakking) als uitgangspunt te worden genomen.¹⁶ Dit uitgangspunt is uitgesproken als intentie in het samenwerkingsverband BRZO-plus van inspectiediensten, maar ligt niet in verordening of regelgeving vast. Wel heeft het College van GS het volgende actiepoint in haar collegeprogramma opgenomen: *“De Regionale Uitvoeringsdienst voldoet aan de landelijke kwaliteitscriteria”*.

In 2005 brengt de Gemengde Commissie Bestuurlijk Coördinatie vervolgens het rapport 'Je gaat erover of niet' uit. Eén van de conclusies van dit rapport is dat provincies en gemeenten onvoldoende kennis en expertise hebben voor vergunningverlening aan de complexe Brzo bedrijven. De andere belangrijke conclusie is dat er meerdere inspecties zijn met elk hun eigen sturingsprincipes en dat de taken versnipperd zijn. Daardoor is er sprake van fragmentatie in de uitvoering.

Ondanks de stappen die sinds 2004 genomen zijn, concludeert Mans in 2008 in zijn rapport 'De tijd is rijp' *“dat er een woud aan wet- en regelgeving op het gebied van milieu, bouwen en wonen is ontstaan, waarbij vergunningen moeten worden verleend, meldingen moeten worden gedaan en waarop moet worden gehandhaafd. In de praktijk zijn met de uitvoering van deze vth-taken meer dan 500 verschillende bestuursorganen belast en blijkt de onderlinge samenhang veelal te ontbreken.”*¹⁷

Hij stelt vast dat, al de diverse genomen initiatieven om de samenwerking te verbeteren ten spijt, *“in het licht van enerzijds de verdergaande decentralisatie en integratie van taken en bevoegdheden op dit terrein en anderzijds de toenemende Europeanisering en internationalisering van de omgevingsrechtelijke regelgeving, die initiatieven en afspraken ontoereikend lijken te zijn.”*¹⁸

Na Mans volgen nog vele rapporten over het stelsel van vth-taken in algemene zin en Brzo-taken in het bijzonder.

Op 8 juli 2015 is het Brzo 2015¹⁹ in werking getreden. De classificatie van bedrijven is daarbij veranderd. Dat kon als consequentie hebben dat niet-BRZO-bedrijven BRZO-bedrijven werden.

Het besluit omgevingsrecht dat per 2016 in werking trad regelde de overgang van het bevoegd gezag van gemeente naar de provincie. Het Brzo 2015 implementeert de Europese Seveso III-richtlijn. Met de wijzigingen wordt aangesloten bij de nieuwe systematiek voor het indelen en etiketteren van stoffen en mengsels in Europa (CLP-verordening). Bovendien is het besluit vanwege de Seveso III-richtlijn aangepast op onderdelen als openbaarheid van informatie, inspecties en de uitwisseling van informatie met de Europese Commissie.

¹⁶ Bron: BRZO-plus Kwaliteitscriteria BRZO-inspecteurs

¹⁷ Waaronder alle gemeenten, waterschappen, provincies, milieudiensten, politie, openbaar ministerie, (toenmalige) VROM-inspectie). Rapport cie Mans, p. 31

¹⁸ Rapport Cie Mans, p. 5

¹⁹ Staatsblad van 7 juli 2015: besluit met de nota van toelichting. www.Brzoplus.nl/Brzo2015/inleiding-Brzo/

Om een indruk te geven hoe wetgeving, vormgeving van omgevingsdiensten, incidenten en onderzoeksrapporten elkaar in ruim tien jaar hebben opgevolgd is aan het einde van deze paragraaf een tijdlijn weergegeven.

In bijlage 2 is het hele traject van de ontwikkeling van wet- en regelgeving Brzo uitvoerig weergegeven.

Het traject kent twee belangrijke krachten die bij voortduring een rol spelen. Enerzijds de behoefte aan professionalisering en centralisatie, en anderzijds de behoefte aan nabijheid/decentralisatie.

2.3 Vorming Regionale Uitvoeringsdiensten

In het hierboven geschetste proces over de ontwikkeling rond het Brzo is een aantal belangrijke mijlpalen aan te duiden, waarvan het vormen van regionale omgevingsdiensten (waaronder RUD Zeeland in 2013) en het aanwijzen van zes omgevingsdiensten, die gespecialiseerd zijn voor Brzo-taken, in 2012 het meest in het oog springt. Voor Zeeland is dat de Brzo-omgevingsdienst DCMR in Schiedam.

In de provincie Zeeland ligt de zorg voor de Brzo-vth-taken al volledig bij de Provincie. Op 1 januari 2016 is dit van rijkswege formeel bekrachtigd met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Vergunningverlening, toezicht en handhaving.²⁰ Alle gemeenten die dan nog Brzo-taken uitvoeren zullen hun bevoegdheid moeten overdragen aan de provincie. Op 1 januari zijn 4 bedrijven van rechtswege overgedragen.

In de volgende paragraaf zal de constructie worden toegelicht die is gekozen om uitvoering te geven aan deze provinciale taak.

Resumé hoofdstuk 2

De provincie is per 1 januari 2016 als enige verantwoordelijk voor de taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (vth) met betrekking tot deze Brzo-bedrijven. Niet langer dragen gemeenten deze verantwoordelijkheid.

De rol van de overheid ten aanzien van de Brzo-bedrijven gaat terug op artikel 21 van de Grondwet. Op 8 december 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangenomen waarin aangekondigd wordt dat :

Naast de wet er een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vth (wijziging van het Besluit Omgevingsrecht) komt.

In het wetsvoorstel dat naar alle verwachting halverwege 2016 van kracht zal worden is opgenomen dat, uitsluitend bij AMvB aangewezen omgevingsdiensten de toezichts- en handhavingstaken voor Brzo-bedrijven mogen uitvoeren. In 2012 zijn 6 gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten aangewezen, waaronder DCMR voor Zeeland. In 2013 is de Regionale Uitvoeringsdienst voor Zeeland (RUD) opgericht.

²⁰ Kamerstukken 33 872, Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Brzo-vth door de tijd

Vuurwerkrap Enschede	Rapport “Je gaat erover of niet” Gemengde Cie Bestuurlijke Coördinatie Conclusie bestuurlijke drukte, niet deskundig, inefficiënt, complex download	Nadere kabinetsreactie. download Packagedeal IPO/VNG/RO download RUD’s proces van onderop	Brand Chemiepack Rapport Thermphos Cie. Mans download Rapport North Refinery de Ridder download	Rapport Odfjell OVV download mei Start Brzo-RUD’s Juni oprichting RUD Zeeland	Wetsvoorstel vth aangenomen door de TK op 22/9/2015 Wetsvoorstel vth aangenomen door de EK op 8/12/2015 download						
↑	↑	↑	↑	↑	↑						
2000	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	↓		↓		↓		↓		↓		↓
				<u>Wetsvoorstel vth</u>							
VROM-Inspectie en Cap Gemini Ernst & Young 2004Uitvoering Brzo 1999.). Werk aan uitvoering: Utrecht. Download Conclusie groot gebrek aan integraliteit	Rapport Commissie Mans De tijd is rijp. Centraliseer bevoegdheden Brzo Download Regeringsstandpunt op advies Mans: geen centralisatie wel concentratie Download							1 januari 2014 start RUD Zeeland Rapport commissie Wolfsen Vertrouwen, Tempo en Helderheid Download geen uniformiteit Rapport Elzinga Download	1/1/2016 overdracht Brzo van gemeenten naar provincies Nadere uitwerking wet vth in AMvB		

H3 Vormgeving Brzo-taak in de provincie Zeeland

In dit derde hoofdstuk wordt nader ingegaan op het bestuurlijke samenspel en de samenwerking in Zeeland. Leidend daarbij zijn de derde en vierde deelvraag zoals geformuleerd in de onderzoeksopzet.

Hoe is de samenwerking in de Provincie georganiseerd?

Hoe is de mandatering aan DCMR en de doormandatering door DCMR aan de RUD Zeeland georganiseerd? Dit in relatie tot de overige publieke organisaties die naast de Provincie betrokken zijn bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Brzo-bedrijven.

Alvorens in te gaan op de specifieke organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving Brzo in Zeeland, is het van belang om eerst in algemene zin in te gaan op het principe van mandaatverlening. De rechtsfiguur "mandaat" speelt namelijk een belangrijke rol in de vormgeving van de vth-structuur voor de uitvoering van het Brzo.

3.1 Mandaat

Mandaat in formele zin

In een democratische rechtsstaat is er altijd sprake van een bestuurder - een persoon (of college) met gezag bekleed, die regulerend mag optreden en de orde en regel(maat) moet handhaven - die kortom belast is met het besturen van de samenleving. Dergelijke taken worden wettelijk opgedragen, waarbij die wettelijke opdracht wordt vastgesteld door democratisch gekozen organen. Dat begint met de Grondwet en wordt (voor Nederland) verder uitgewerkt in formele wetten, provinciale en gemeentelijke verordeningen en verdere overheidsbesluiten. De achterkant daarvan is, dat de bestuurder zich altijd moet (kunnen) verantwoorden over wat hij doet of nalaat. Die **verantwoording vindt plaats ten opzichte van een (periodiek) gekozen volksvertegenwoordiging**. Zo houdt – zij het 'getrapt' – de samenleving zelf zeggenschap over de geldende regels, over de uitvoering daarvan en over de manier, waarop een bestuurder zijn bevoegdheden uitoefent.

Die wetten en regels leggen wel formele bevoegdheden vast, maar dat levert niet altijd een echt werkbaar resultaat op. Zo wordt een minister of een college van Burgemeester&Wethouders c.q. Gedeputeerde Staten verondersteld om wekelijks soms honderden besluiten te nemen. Om die reden wordt, zeker als het om grote aantallen gelijksoortige besluiten gaat, **de bevoegdheid om die besluiten te nemen door de landelijke wetgever in veel gevallen bij de bestuurder weggehaald en neergelegd bij een daartoe in het leven geroepen gespecialiseerde instantie**; bijvoorbeeld de Belastingdienst of de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). In andere gevallen behoudt de bestuurder formeel zijn bevoegdheden maar draagt hij die geheel of gedeeltelijk over aan een ander. Vaak legt een bestuursorgaan de hoofdlijnen van een regeling wel vast, maar wordt de detaillering overgelaten aan de uitvoerder; denk aan de provinciale verordening die Provinciale Staten vaststellen, maar waar Gedeputeerde Staten in detail de formulieren of de beleidsregels mogen vaststellen. Dat kunnen Provinciale Staten ook zelf, maar dat is voor hen te

gedetailleerd en is in meer vertrouwde handen bij degene die ook met de uitvoering is belast. Vaak is dat het college van GS.

De derde variant bij het delen van bevoegdheden is die, waarbij een bestuursorgaan aan iemand **mandaat** verleent. Mandaat houdt (kort gezegd) in dat het bestuursorgaan – zoals het College van GS of een minister – aan die ander de bevoegdheid verleent om *namens hem* besluiten te nemen. Dat *namens hem* geldt hier letterlijk. Het betekent: in naam van dat bestuursorgaan. Besluiten van de gemandateerde gelden *als waren ze door de bestuurder zelf genomen*. De bestuurder kan ook instructies geven over hoe in mandaat te handelen, binnen welke grenzen en voor welke situaties een mandaat eventueel niet geldt. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de mandaatgever liggen in het geval van een mandaat. In het kader van het BRZO-mandaat is dat een gegeven dat door GS benadrukt wordt. De gemandateerde zal ook altijd moeten (kunnen) verantwoorden hoe hij in mandaat heeft gehandeld. Dat maakt het voor de mandaatgever weer mogelijk om zich te verantwoorden tegenover de volksvertegenwoordiging. Zo is de democratische cirkel weer rond

Mandaat in Zeeland

Het College van Gedeputeerde Staten is het bevoegd gezag voor Brzo-bedrijven. Het zijn van bevoegd gezag betekent, dat GS belast zijn met zogenoemde vth-taken: vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat doen de gedeputeerden niet zelf; de uitvoering van deze taken is gemandateerd aan gespecialiseerde omgevingsdiensten. Voor Zeeland is dat DCMR, Milieudienst Rijnmond in Schiedam, die voor de feitelijke taakuitoefening in dit gebied samenwerkt met de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zeeland. In bijlage 4 wordt uitvoerig ingegaan op de organisatie van de RUD Zeeland. Om DCMR daartoe van de nodige bevoegdheden te voorzien is aan de directeur van die dienst door Gedeputeerde Staten mandaat verleend.



Figuur xx Mandaat en Ondermandaat vth-taken Brzo

Het besluit, om de vth-taken voor Brzo-bedrijven in Zeeland in (onder)mandaat te geven aan de RUD Zeeland, is gedaan op advies van de bestuurlijke stuurgroep Brzo-RUD Zeeland Zuid-Holland. Zeeland werd in deze stuurgroep vertegenwoordigd door de portefeuillehoudend gedeputeerde van de Provincie en de wethouder van de gemeente Goes. De directeur van DCMR is ten aanzien van het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de taken waarvoor hij gemandateerd is. De directeur van DCMR geeft aanwijzingen en instructies om de kwaliteit en de continuïteit voor de uitvoering van de aan de RUD Zeeland ondergemandateerde taken, te borgen.

Dit concept is door de bestuurlijke stuurgroep uitgewerkt in een zgn. uitgangspuntennotitie. Het college van GS heeft op 16 april 2013,²¹ met het besluit tot inwerkingtreding van de Brzo-RUD, ingestemd met deze uitgangspunten.

Vanaf mei 2013 opereert de BRZO-RUD. Op dat moment functioneerde de RUD Zeeland nog niet. Vanaf 1 januari 2014 gaat de RUD Zeeland pas daadwerkelijk aan de slag. In de periode tot 1 januari 2014 werden de taken belegd bij DCMR die op haar beurt aan de provincie Zeeland mandateerde, waar de werkzaamheden ook voor die tijd werden uitgevoerd. Pas op 1 januari werd het mandaat aan de RUD Zeeland verstrekt en vond de daadwerkelijke invulling van dit mandaat plaats. Hierin is onder meer aangegeven dat wordt uitgegaan van het zgn. “*nabijheidsprincipe*” voor de uitvoering van de vth-taken voor de Zeeuwse bedrijven in de regio. Dat wil zeggen dat voor bedrijven en bevoegde gezagen in Zeeland duidelijk moet zijn waar zij terecht kunnen voor de uitvoering van alle Wabo-taken, ook als het Brzo-zaken betreft. De RUD Zeeland is hiervoor het loket in Zeeland en niet DCMR. De RUD Zeeland is ook het aanspreekpunt voor burgers.

Een tweede reden is de “*robuustheid*” van de RUD Zeeland. Het opstellen van vergunningen en de organisaties van toezichtswerkzaamheden vindt plaats vanuit het kantoor van de RUD-Zeeland. De Brzo-experts werken niet uitsluitend voor de Brzo/RIE4-bedrijven maar leveren een bijdrage om als regionale RUD voldoende ‘kennis robuust’ te zijn voor het gehele takenpakket van de RUD Zeeland.²²

In Zeeland zijn op het gebied van het milieurecht drie mandaatbesluiten aan de orde. In het eerste besluit verlenen GS mandaat aan de directeur van de DCMR²³ "Besluit houdende de verlening van mandaat en machtiging, ten behoeve van de uitvoering van vth-taken voor Wabo, Brzo- en RIE-4-bedrijven".

In het tweede besluit mandateert GS de directeur van de RUD-Zeeland voor een veelheid aan besluiten en daarmee samenhangende handelingen²⁴. In dat mandaatbesluit zijn de bevoegdheden met betrekking tot Brzo- en RIE4-bedrijven uitgesloten.

In het derde mandaatbesluit verleent de directeur DCMR ondermandaat met betrekking tot de aan hem gemandateerde bevoegdheden(namelijk de Brzo-taken) in deze provincie aan de directeur RUD Zeeland.²⁵

De in Zeeland verleende mandaten zijn in zekere mate beperkt. Dat komt doordat GS ervoor gekozen hebben een aantal bevoegdheden aan zich te houden, dan wel voorafgaand overleg door de omgevingsdienst met GS hebben voorgeschreven, alvorens een definitief besluit te mogen nemen. Bij gevallen die als politiek of maatschappelijk gevoelig zijn aan te merken is voorafgaand overleg voorgeschreven. Dit is onder ander zo *bij een besluit dat als consequentie kan hebben dat de provincie aansprakelijk zal worden gesteld of anderszins in rechte aangesproken zal worden*.

²¹ Nota aan GS 13008393 d.d. 16 april 2013 inzake Inwerkingtreding Brzo-RUD per 1 mei 2013.

²² Nota aan GS 12078220 inzake Intentieverklaring over start Brzo-RUD per 1 januari 2013, Bijlage bij de intentieverklaring Brzo-RUD Zeeland en Zuid-Holland.

Agendapunt 5 vergadering bestuurlijke stuurgroep Brzo-RUD Zeeland – Zuid-Holland d.d. 3 december 2012.

²³ Mandaatbesluit van gedeputeerde staten van Zeeland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2014 d.d. 17 december 2013

²⁴ Mandaatbesluit RUD Zeeland 2013 gedeputeerde staten provincie Zeeland d.d. 17 december 2013.

²⁵ Besluit tot doormandateren van de directeur DCMR aan de directeur RUD-Zeeland inzake uitvoering van vth-taken voor Wabo Brzo en RIE4-bedrijven provincie Zeeland 2014 (Provinciaal Blad nr 51 d.d. 10 februari 2014)

Hoewel de toelichtende stukken spreken van *noodzakelijk vertrouwen van het mandaterend orgaan in de gemandateerde* geven de mandaatbesluiten daar geen concrete invulling aan. Weliswaar is de mandaatlijst op zichzelf niet zo beperkend: de directeur DCMR (en in ondermandaat: de directeur RUD Zeeland) is tot veel bevoegd. Maar de stukken stellen ook dat de directeur GS respectievelijk de provinciale ambtenaar over alle ingekomen aanvragen en verzoekschriften moet informeren en tien dagen moet wachten voordat tot actie kan worden overgegaan.

In de praktijk bleek dit dan ook een verplichting te zijn die niet voldeed. Daarom is er een werkwijze voor dit specifiek artikel uitgewerkt waarbij de portefeuillehouder namens het college wordt gemachtigd om namens het college te beslissen of het college informeert. In geval een zaak spoed vraagt kan de directeur RUD verder volstaan met een mail die de zaak en de reden beschrijft waarom er niet voor de reguliere procedure is gekozen.

Besluitvorming door de directeur RUD kan pas doorgaan indien de portefeuillehouder dat het besluit door de RUD kan worden afgedaan en er voldoende informatie is verstrekt. In het verlengde daarvan ligt de verplichting, zoals vastgelegd in de mandaatregeling, om GS te informeren indien de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid, gelet op de inhoud van het besluit, naar verwachting politieke en/of maatschappelijke gevolgen zal hebben voor de betrokkene of politieke gevoelens in Provinciale Staten of de samenleving. Dat type gevolgen kan immers altijd optreden: zowel in de Staten als in de samenleving wordt nu eenmaal verschillend gedacht over afwegingen tussen natuur en industrie, tussen economische kansen en risico's voor het milieu.

Datzelfde geldt voor de meldingsplicht in gevallen dat een besluit tot consequentie kan hebben dat de Provincie aansprakelijk zal worden gesteld of anderszins in rechte aangesproken zal worden. Elk besluit kan immers leiden tot een aansprakelijkheidsstelling of een bezwaarschrift of beroep bij de rechter. Het gaat om die aansprakelijkheidsstellingen die kansrijk kunnen zijn, wat natuurlijk lang niet altijd het geval zal zijn

De in beide vorige alinea's beschreven procedures betekenen dat de facto geen wezenlijke besluiten kunnen worden genomen zonder voorafgaande instemming – of althans zonder directe bemoeienis – van GS of, namens hen, provinciale medewerkers. Dat impliceert niet alleen veel bureaucratie, terwijl mandaatverlening nu juist ook bedoeld is om bureaucratie te verminderen. Het betekent ook dat, in weerwil van de toelichtende documenten, het gegeven mandaat het niveau van het enkele tekenmandaat²⁶ nauwelijks ontstijgt.

Het dupliceren van een als eerste geschreven mandaatbesluit voor de situatie met de RUD Zeeland leidt tot een merkwaardige figuur. Voor de gemandateerde (i.c. de directeur DCMR) als langs alle hiërarchische lijnen – zijn medewerkers en ook voor de directeur van de RUD Zeeland geldt dat ze zich in een aantal situaties hebben te verstaan met GS (dan wel hun medewerkers).

In het voorgaande is de constructie beschreven zoals deze op papier bestaat. Uit de gesprekken is het volgende beeld naar voren gekomen over de verhouding tussen Provincie, DCMR en RUD Zeeland.

Uit de interviews blijkt dat er maandelijks overleg is tussen directeur DCMR, directeur RUD Zeeland en betrokken gedeputeerden. Er is een managementoverleg met de verantwoordelijke managers vergunningverlening en handhaving, onder voorzitterschap van

²⁶ Tekenmandaat wil zeggen: de bevoegdheid om besluiten die feitelijk door anderen zijn genomen te ondertekenen. Juridisch is dat overigens volstrekt toegestaan.

een directielid DCMR. Voorts gaat dit directielid maandelijks naar Zeeland om met de beide gedeputeerden te praten over de voortgang van de uitvoering. De samenwerking wordt door DCMR als constructief en stevig ervaren. DCMR beoordeelt de bij de provincie Zeeland “achtergebleven” kennis en expertise ten aanzien van het Brzo als professioneel en deskundig. Wel vinden zij het van belang dat specifieke kennis en expertise ook naar de toekomst toe geborgd blijft. De huidige kennis stoelt op het feit dat de BRZO-taken vroeger door de provincie zelf werden uitgevoerd.

De overwegingen van het College van Gedeputeerde Staten om de constructie met DCMR en de RUD Zeeland te kiezen zijn naar eigen zeggen destijds, en in feite nu nog, om de uitvoering van deze taken dichtbij te hebben. Om die reden is voor de constructie met het ondermandaat door DCMR gekozen. GS karakteriseren de relatie met DCMR als intensief. Uit de interviews komt ook een accentverschil tussen Zuid-Holland en Zeeland naar voren. "Zeeland is veel meer gericht op het aangaan van gesprekken door niet klakkeloos regels op te volgen, maar eerst het gesprek aangaan en er samen uitkomen". Dat is de insteek in Zeeland volgens GS, ook richting milieuorganisaties en omwonenden.

De deskundigheid bij de Provincie om te kunnen fungeren als opdrachtgever en eigenaar van de RUD is van voldoende niveau zo menen zowel DCMR als GS. Bij de de RUD is nog een scholingsinspanning nodig om de expertise op het vereiste niveau te krijgen, conform de landelijke afspraken via Brzo+ en zoals vastgelegd in de Maatlat Brzo²⁷. Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat dit geldt voor alle RUD's in Nederland die BRZO-taken uitvoeren. Invulling geven aan deze scholingsinspanning zal onvermijdelijk leiden tot een stijging van personele lasten. Het signaal dat werkgeversvereniging Portiz (bijlage 6) heeft afgegeven over de kwalitatieve en kwantitatieve formatie bij de RUD Zeeland vinden GS dan ook terecht.

Samengevat is te constateren, dat de uitwerking op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van Brzo-bedrijven bij een gespecialiseerd Brzo-omgevingsdienst in Zeeland, niet heel overzichtelijk, krachtig en eenduidig kan worden genoemd. Enerzijds door een teruggelegd ondermandaat aan de Zeeuwse Regionale Uitvoerings Dienst (een niet aangewezen Brzo-dienst) en anderzijds omdat de mandaten ingeperkt zijn.

3.2 Samenwerkingsverband DCMR-Zuid-Hollandse omgevingsdiensten-RUD Zeeland

Binnen Zuid-Holland en Zeeland is een breder samenwerkingsverband actief tussen omgevingsdiensten. De RUD Zeeland maakt in Zuid-Holland²⁸ deel uit van de *Brzo OD Zuid-Holland Zeeland*. DCMR is de coördinerende omgevingsdienst (OD) binnen dit samenwerkingsverband. “Voor het uitvoeren van coördinatiewerkzaamheden is binnen DCMR een coördinatiepunt Brzo bedrijven actief. (...) Binnen de Brzo OD Zuid-Holland Zeeland is gewerkt aan samenwerking en uniformering van werkwijze tussen de aangesloten uitvoeringsdiensten.”²⁹ De provincie neemt deel aan dit overleg. Maar overigens maakt de provincie geen deel uit van de gemeenschappelijke regeling DCMR.

²⁷ <http://Brzoplus.nl/instrumenten-0/werkwijzer-Brzo-ii-0/inspectie/toelichtingen-format-0/toelichtingen/t1-maatlat/>

²⁸ DCMR, omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, aanvankelijk maakten ook de omgevingsdiensten Haaglanden, Midden-Holland, West-Holland hier deel vanuit

²⁹ Jaarverslag RUD Zeeland 2014

Dit samenwerkingsverband van omgevingsdiensten is geen formele organisatie met rechtspersoonlijkheid. Gezien de aard van het samenwerkingsverband en de rol van DCMR als coördinerende omgevingsdienst kan een reëel risico ontstaan dat dit samenwerkingsverband beslissingen neemt of gaat nemen over bijvoorbeeld opleidingen en opleidingsvereisten of het werken vanuit een poule van Brzo-medewerkers, die de RUD Zeeland als partner in de Brzo OD Zuid-Holland Zeeland moet volgen. Hoewel dergelijke beslissingen in het licht van kostenbesparing en vergroten van de efficiency in een situatie van financiële druk voor de hand kunnen lijken te liggen, komen daarbij verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdelingen tussen het bevoegd gezag (GS), het bestuur van de GR (AB en DB), DCMR en de RUD Zeeland ten opzichte van de afspraken in het samenwerkingsverband, onder druk te staan. De DCMR geeft aan dit geen reëel risico te achten. Zij benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van de RUD's in deze.

Resumé hoofdstuk 3

Het College van Gedeputeerde Staten is het bevoegd gezag voor Brzo-bedrijven. GS is belast met zogenoemde vth-taken: vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat doen de gedeputeerden niet zelf; de uitvoering van deze taken is gemandateerd aan gespecialiseerde omgevingsdiensten. Voor Zeeland is dat DCMR, Milieudienst Rijnmond in Schiedam. Deze taken zijn vervolgens door DCMR in ondermandaat gegeven aan de RUD Zeeland. De reden om dit te doen was tweeërlei.

Allereerst heeft men in Zeeland gekozen voor het “*nabijheidsprincipe*” voor de uitvoering van de vth-taken voor de Zeeuwse Brzo-bedrijven in de regio. Voor bedrijven en bevoegde gezagen in Zeeland moet duidelijk zijn waar zij terecht kunnen voor de uitvoering van alle Wabo-taken, **ook** als het Brzo-zaken betreft. De RUD Zeeland moest hiervoor het loket in Zeeland zijn en niet DCMR. De RUD Zeeland is ook het aanspreekpunt voor burgers. Een tweede reden is de “*robuustheid*” van de RUD Zeeland. De Brzo-inspecteurs vormden een belangrijke groep om de RUD Zeeland voldoende robuust te kunnen laten zijn.

Hoewel de toelichtende stukken bij de mandaatstukken spreken van *noodzakelijk vertrouwen van het mandaterend orgaan in de gemandateerde* geven de mandaatbesluiten daar geen concrete invulling aan. De directeur moet GS, respectievelijk de provinciale ambtenaar, over alle ingekomen aanvragen en verzoekschriften informeren.

Ook en met name indien de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid, gelet op de inhoud van het besluit, naar verwachting politieke en/of maatschappelijke gevolgen zal hebben voor de betrokkene of politieke gevoelens in Provinciale Staten of de samenleving. Deze procedures betekenen dat de facto geen wezenlijke besluiten kunnen worden genomen zonder directe bemoeienis – van GS of, namens hen, provinciale medewerkers.

Er is sprake van maandelijks overleg tussen management RUD, betrokken gedeputeerde en directie DCMR. De samenwerking wordt door DCMR als constructief en stevig ervaren. DCMR beoordeelt de bij de provincie Zeeland “achtergebleven” kennis en expertise ten aanzien van het Brzo als professioneel en deskundig. Wel vinden zij het van belang dat specifieke kennis en expertise ook naar de toekomst toe geborgd blijft. De huidige kennis stoelt op het feit dat de BRZO-taken vroeger door de provincie zelf werden uitgevoerd. De cultuur kan naar eigen zeggen worden gekenschetst als: “eerst het gesprek aangaan en er samen uitkomen, niet klakkeloos regels opvolgen”.

Samengevat is te constateren, dat de uitwerking op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van Brzo-bedrijven bij een gespecialiseerd Brzo-omgevingsdienst, in Zeeland niet heel overzichtelijk, krachtig en eenduidig kan worden genoemd. Enerzijds doordat het mandaat aan DCMR in ondermandaat aan de RUD Zeeland is gegeven (geen Brzo-omgevingsdienst). En anderzijds omdat het mandaat ingeperkt wordt doordat in veel gevallen informatie vooraf moet worden besproken/gedeeld met gedeputeerde dan wel de betrokken ambtenaar.

De RUD Zeeland maakt in Zuid-Holland deel uit van de Brzo OD Zuid-Holland Zeeland waarbij DCMR de coördinerende omgevingsdienst is. Wanneer dit samenwerkingsverband beslissingen neemt over onderwerpen als opleidingseisen en het werken vanuit bijvoorbeeld een poule, worden de bestaande bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdelingen binnen de deelnemende omgevingsdiensten zoals de RUD-Zeeland aangetast.

H4 Andere rollen van de provincie

In dit vierde hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mogelijk conflicterende rollen die de provincie heeft ten opzichte van de RUD (financiering) en de Brzo-bedrijven (economische belangen). Daarbij wordt ingegaan op de volgende deelvragen zoals geformuleerd in de onderzoeksopzet.

Welke andere rollen dan de opdrachtgeversrol heeft de Provincie tot de Brzo-omgevingsdienst en hoe verhoudt deze rol zich tot die van opdrachtgever?

Welke andere rollen dan de rol als 'bevoegd gezag' heeft de Provincie ten opzichte van de Brzo-bedrijven en hoe verhoudt zich dat tot die van 'bevoegd gezag'?

Wat opvalt gedurende het onderzoek is dat op het specifieke terrein van de uitvoering van het Brzo en meer in het algemeen de vergunningverlening, toezicht en handhaving (vth) in het kader van de Wabo in de afgelopen jaren een aantal dilemma's zichtbaar worden. Deze dilemma's zijn niet alleen zichtbaar op nationaal niveau maar ook specifiek in de Zeeuwse situatie.

4.1 Verschillende rollen eigenaar/opdrachtgever

De uitvoering van Brzo-taken op het terrein van vth heeft de afgelopen jaren belangrijke veranderingen ondergaan in organisatorische zin.

Na uitvoerige discussie in het Parlement en binnen de provincie Zeeland (zie paragraaf 2.2) wordt op 1 januari 2014 de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zeeland opgericht. De RUD Zeeland vormt onderdeel van een stelsel van regionale omgevingsdiensten (in Nederland 29 in totaal) die belast zijn met uitvoeringstaken op het terrein van het omgevingsrecht (Wabo). Zes daarvan zijn gespecialiseerde omgevingsdiensten belast met vth-taken Brzo. Deze zes Brzo-omgevingsdiensten zijn: Brzo OD Brabant, Brzo OD DCMR, Brzo OD Groningen, Brzo OD Limburg, Brzo OD Noordzeekanaalgebied en Brzo OD Nijmegen. (zie paragraaf 2.2)

De Brzo-taken in Zeeland worden, zoals reeds aangegeven, in ondermandaat door de RUD Zeeland uitgevoerd (zie paragraaf 2.3.2). Dit is een gemeenschappelijke regeling tussen de Provincie, Waterschap Scheldestromen en de 13 Zeeuwse gemeenten. Binnen de bedrijfsvoering van de RUD Zeeland is geen onderscheid gemaakt tussen reguliere vth-taken in het kader van de Wabo en de specifieke Brzo-taken. De BRZO-taken en de WABO-taken vinden vanuit hetzelfde team plaats. De voorbereidingen om tot een systematiek te komen die inzicht geeft in de producten en de daarmee gemoeide kosten (de zogenaamde p*q-systematiek) zijn in 2015 gestart en zal naar verwachting in 2017 operationeel zijn.

De consequentie van dit model is dat de provincie Zeeland zowel (deels) eigenaar is van de RUD Zeeland als opdrachtgever. Hetzelfde geldt voor de gemeenten. Dat in hun rol als eigenaar de bedrijfsvoering en daarmee de financiën een duidelijk accent krijgen is weliswaar begrijpelijk maar in feite zijn zij zowel baas als klant/afnemer. Dat kan conflicteren. In hun rol als 'baas' zouden zij het belang van de RUD Zeeland en een kwalitatief goede vth-uitvoering voorop moeten zetten. Tegelijkertijd zullen zij als 'klant' van de RUD Zeeland op zoek moeten gaan naar voordelige tarieven. Met andere woorden: zij zullen hun producten tegen een zo laag mogelijke prijs willen afspreken. Van de bestuurders

die vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de RUD Zeeland wordt verwacht dat zij beide belangen dienen.

Dat is weliswaar inherent aan de keuze voor het model van de gemeenschappelijke regeling, maar deze 'dubbele petten' kunnen logischerwijs tot spanning of conflicten leiden omdat de belangen niet altijd parallel zullen en kunnen lopen. Zeker in een situatie, waarbij publieke middelen onder druk staan en bij alle partners in de gemeenschappelijke regeling sprake is van bezuinigingen, kan de neiging ontstaan om zich meer als opdrachtgever/klant op te stellen dan als baas/eigenaar. Daarbij dient wel de aantekening gemaakt te worden dat in de dienstverleningsovereenkomst een duidelijkere plaats voor kwaliteit en de daarmee samenhangende factoren is. Ook is aangegeven dat vanuit DCMR eveneens sterk het aspect kwaliteit benadrukt wordt.

Dit dilemma wordt in algemene zin ook onderkend door de VNG³⁰ en in Zeeland ook specifiek door de VZG (Vereniging van Zeeuwse Gemeenten).³¹ Het is een dilemma dat niet kenmerkend is voor de RUD Zeeland maar ook bij andere gemeenschappelijke regelingen wordt opgemerkt.

Wanneer we de ontwikkeling in de begrotingen van de RUD Zeeland vanaf het bedrijfsplan (d.d. januari 2013) tot en met heden beschouwen, zien we dit beeld bevestigd.

Daarnaast is het goed om de diverse belangen binnen het college van GS ook te onderscheiden. Binnen het college zijn de handhaving, de vergunningverlening en het werkveld economie bij onderscheiden gedeputeerden ondergebracht. Hoewel dit een belangrijke scheiding is, is het zo dat alle belangen binnen het collegiale bestuur van Gedeputeerde Staten liggen. Een countervailing power, zoals door sommigen bepleit, (waaronder Mans) ontbreekt.

De enige manier om dit te realiseren is een aparte toezichthoudende inspectiedienst. De provincie ziet daarbij als groot nadeel van een dergelijke dienst, die al jaren door de ILT wordt bepleit, dat zij op grote afstand staat van de praktijk en geen belangafweging wil en kan maken. De provincie acht dat strijdig met de decentralisatie gedachte. Bijkomend nadeel vinden zij dat het toezicht star wordt en het verschil in level playing field met de ons omringende landen nog groter wordt. Ook constateren zij in de praktijk dat de landelijke inspectiediensten steeds minder aanwezig zijn op de BRZO controles.

Hierdoor neemt de kwaliteit van de inspectie af. De provincie is van mening dat de scheiding tussen twee gedeputeerden er zorg voor draagt dat er een goede afweging gemaakt wordt. Daarnaast fungeert de ILT op dit moment als de onafhankelijk toezichthouder. Zij adviseren de provincie actief over de aanvragen en handavingszaken van de BRZO bedrijven.

4.2 Zorgen voor en zorgen om financiën

De kosten voor de uitvoering van de vth-taken in Zeeland in 2013, dat wil zeggen toen de overheden de uitvoering van deze taken nog niet overgedragen hadden aan de RUD Zeeland, bedroegen ongeveer 12 miljoen euro.

³⁰ Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr, VNG, R.B. Palstra

³¹ Rapport "Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen" d.d. 18 november 2015 en de handreiking "Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraden en griffiers" uit mei 2015 (Vereniging van Griffiers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenspraak met de VNG en Raadslid.nu)

Bij de oprichting van de RUD Zeeland hield de RUD in het bedrijfsplan rekening met een kleine 10 miljoen euro aan inkomsten; deels vanwege de bezuiniging die de RUD Zeeland bij aanvang opgelegd kreeg, deels omdat niet alle gemeenten de uitvoering van alle Wabotaken aan de RUD Zeeland overdroegen. De gemeenten Middelburg, Schouwen-Duiveland, Veere, Vlissingen en Tholen hebben namelijk alleen de uitvoering van de basistaken bij de RUD Zeeland ondergebracht. Het bedrag voor de provinciale taken dat in de RUD is ingebracht is niet gekort.

Tabel 2 meerjarenbegroting RUD Zeeland 2013-2016

Omschrijving	Begroting 2013/2014/ 2015	Raming 2016
Primaire personeelsbudgetten	€ 6.664.000	€ 7.372.000
Robuust maken primaire taken/ kwaliteitsverbetering	€ 197.000	€ -
Inhuur	€ 130.000	€ -
Overhead RUD	€ 560.000	€ 609.000
Overhead inkoop	€ 621.000	€ 675.000
Huisvesting en ICT	€ 1.135.000	€ 1.234.000
Meubilair	€ 10.000	€ 11.000
Additionele reiskosten door locatiekeuze	€ 244.000	€ 244.000
Onvoorzien	€ 300.000	€ 320.000
TOTAAL	€ 9.861.000	€ 10.465.000

Bron: Bedrijfsplan RUD Zeeland 2013, p. 54³²

De oorspronkelijke begroting van begin januari 2013 is in de loop der jaren naar beneden bijgesteld.

In 2014 bedraagt de begroting na twee begrotingswijzigingen 9,7 miljoen euro. In 2015 loopt het bedrag terug naar 9,5 miljoen euro. In 2016 bedraagt de begroting 9,6 miljoen euro. Het merendeel van de lasten, variërend van 77% tot 80% van de begroting, betreft personele lasten.

De overige kosten, gemiddeld 18%, betreffen de kosten bedrijfsvoering (huur en PIOFACH-taken³³), die de RUD afneemt bij de gemeente Terneuzen en die voor tien jaar vastliggen en daarmee op korte termijn niet beïnvloedbaar zijn.

Uit de interviews en de analyse van verslagen en voortgangsrapportages komt naar voren dat zowel in de periode voor de oprichting van de omgevingsdiensten als de periode daarna het (politieke) debat is gedomineerd door discussies over de omvang en verdeling van middelen, bevoegdheden, efficiency en betaalbaarheid van de omgevingsdienst.³⁴

De discussies gaan nauwelijks over de inhoud, zoals bijvoorbeeld over de gewenste verbetering van de kwaliteit van toezicht op de risicobedrijven. Het voorlopige resultaat van deze discussies lijkt dan ook te zijn dat omgevingsdiensten in de komende periode bezuinigingen moeten blijven doorvoeren. Daar staat tegenover dat de verwachtingen over de omgevingsdiensten hoog zijn. Bestuurders verwachten namelijk dat de

³² De in de tabel opgenomen bedragen zijn niet voor inflatie gecorrigeerd.

³³ PIOFACH staat voor Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting, een verzamelterm voor activiteiten die een organisatie moet verrichten, maar die geen onderdeel van het primaire proces uitmaken.

³⁴ Dit is ook geconstateerd in de landelijke evaluatie van het vernieuwde vth stelsel. De uitkomsten van deze evaluatie die Lysias in opdracht van het ministerie van IenM heeft uitgevoerd, zijn in september 2015 gepubliceerd.

omgevingsdiensten met minder financiële middelen dan voorheen toch een betere kwaliteit kunnen leveren. Deze politiek-bestuurlijke opvatting zijn voor de omgevingsdiensten de realiteit waarbinnen zijn moeten opereren.

Uit de interviews komt ook naar voren dat binnen de RUD Zeeland dit onderscheid in rollen herkend wordt en het dilemma ook als reëel wordt gekenschetst. Wanneer de verslagen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de RUD Zeeland geanalyseerd worden, is de constatering op zijn plaats dat veel aandacht en tijd gereserveerd is voor een (efficiëntere) bedrijfsvoering en daarmee gepaard gaande bezuinigingen. In feite domineert in die gevallen de rol van klant. Dit houdt een risico in voor een adequate uitoefening van vth-taken en daarmee ook de uitoefening van de Brzo-taken. Vanuit de RUD wordt aangegeven dat zij ervaren dat de Provincie deze rollen wel onderscheidt en scheidt maar dat dit voor sommige gemeenten veel minder het geval is. Alhoewel de gemeenten geen Brzo-vth-taken bij de RUD Zeeland hebben ingebracht, (en dit overigens ook niet meer mogelijk is sinds 1 januari 2016, omdat alle Brzo-taken zijn overgegaan naar de provincies) kan dit desalniettemin consequenties hebben voor de bedrijfsvoering van de RUD Zeeland in algemene zin en specifiek voor de uitvoering van de Brzo-vth-taken. Er wordt immers (nog) geen onderscheid gemaakt tussen uitvoering van Wabo-taken in het algemeen en Brzo-taken in het bijzonder.

De verhoudingen binnen de RUD Zeeland beschouwend, valt het volgende op. De financiële inbreng van de Provincie in de gemeenschappelijke regeling bedraagt circa 47% van de begroting van de RUD. Qua stemverhouding heeft de Provincie een stemrecht van eenderde. De rekenkamer constateert dat dit een bewuste keuze is geweest. Dit betekent dat wanneer de overige deelnemers slechts het belang van 'klant' voor ogen zouden hebben en de nadruk vooral willen leggen op het besparen van kosten de Provincie in mindere mate het belang van 'eigenaar' kan dienen doordat er onvoldoende aandacht is voor het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de vth-taken.

Dit dilemma leidt samengevat tot een risico in het goed uitoefenen van de Brzo-taken. Een risico dat groter zal worden naarmate de budgetten van de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling slinken. In VZG-verband is de richtlijn vastgesteld dat in de periode 2015 tot en met 2017 een bezuinigingsopdracht jaarlijks 2% aan de bijdragen van de deelnemers in de gemeenschappelijke regelingen wordt opgelegd. Voor de RUD Zeeland gaat het dan om een bedrag van € 506.000. De facto werd dit € 661.000 omdat ook diverse niet begrote posten (155.000 euro), binnen de begroting moesten worden opgevangen.

Hiervoor is aangegeven dat de keuze voor het ondermandaat vanuit de DCMR Milieudienst Rijnmond (een wel aangewezen Brzo uitvoeringsdienst) aan de RUD Zeeland ten aanzien van Brzo-verantwoordelijkheden van de Provincie, mede is geweest om de uitvoering “dichtbij te houden”. Gelet op de aansturing van deze belangrijke taak en de aansturingsmogelijkheden in de gemeenschappelijke regeling die de Provincie heeft, ook afgewogen tegen de financiering, kan geconstateerd worden dat bevoegdheid en verantwoordelijkheid elkaar niet 100% dekken.

Resumé hoofdstuk 4

Binnen het college zijn de portefeuilles handhaving, vergunningverlening en economie bij verschillende gedeputeerden ondergebracht. Hoewel dit een belangrijke scheiding is, is het

zo dat alle belangen nog steeds binnen het collegiale bestuur van Gedeputeerde Staten liggen. Een echte countervailing power (corrigerende tegenmacht), zoals onder andere door Mans bepleit, ontbreekt daardoor.

De RUD Zeeland is een gemeenschappelijke regeling tussen provincie, waterschap en gemeenten. De consequentie is dat de provincie Zeeland naast de rol van opdrachtgever ook de rol van eigenaar en daarmee financier kent. Hetzelfde geldt voor de gemeenten. In feite zijn zij zowel baas als klant/afnemer. Van de bestuurders die vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de RUD Zeeland wordt verwacht dat zij naast het kostenbelang ook het vth-belang dienen.

Zeker in een situatie, waarbij publieke middelen onder druk staan en sprake is van bezuinigingen, kan de neiging ontstaan om zich meer als opdrachtgever/klant op te stellen dan als baas/eigenaar. De provincie brengt tweederde van de middelen in en heeft stemrecht voor eenderde. De rekenkamer constateert dat dit een bewuste keuze is geweest. Uit de interviews en de analyse van verslagen en voortgangsrapportages komt naar voren dat zowel in de periode voor de oprichting van de omgevingsdiensten als de periode daarna het (politieke) debat is gedomineerd door discussies over de omvang en verdeling van middelen, bevoegdheden, efficiency en betaalbaarheid van de omgevingsdienst. In feite domineert dan in die gevallen de rol van klant. Dit houdt een risico in voor een adequate uitoefening van vth-taken en daarmee ook de uitoefening van de Brzo-taken.

De oorspronkelijke begroting van begin januari 2013 is in de loop der jaren naar beneden bijgesteld. De kosten voor de uitvoering van de vth-taken in Zeeland in 2013, dat wil zeggen voordat de RUD Zeeland de taken verrichtte, bedroegen ongeveer 12 miljoen euro. Bij de oprichting van de RUD Zeeland hield de RUD in het bedrijfsplan rekening met een kleine 10 miljoen euro aan inkomsten. In 2016 bedraagt de begroting 9,6 miljoen euro.

H5 Opdrachtgeverschap en goed toezicht

In dit vijfde hoofdstuk wordt nader ingegaan op de toezichthoudende rol en de wijze waarop deze in Zeeland wordt uitgevoerd. Leidend zijn daarbij de volgende deelvragen zoals geformuleerd in de onderzoeksopzet.

Wat is 'goed' opdrachtgeverschap in de context van decentraal openbaar bestuur?

Op welke wijze vult de Provincie in de praktijk de (sturende en controlerende) rol in als opdrachtgever van de Brzo-Omgevingsdienst?

Welke middelen en instrumenten zijn binnen de Provincie beschikbaar (o.a. kennis, capaciteit, ervaring en financiën) en is de Provincie in staat om met de huidige inzet van deze middelen en instrumenten te voldoen aan normen voor goed opdrachtgeverschap (mede in relatie tot de veiligheidsrisico's)?

5.1 Efficiënt toezicht & effectief toezicht

Efficiency

Efficiënt toezicht is een begrip dat eenvoudig uit te leggen is, maar moeilijk is te normeren. Immers efficiënt toezicht is tegen de financieel gunstigste prijs een gegeven set van taken realiseren.

Uit de evaluatie van Lysias³⁵ blijkt dat deelnemers in de omgevingsdiensten druk uitoefenen om efficiënt te werken. Dit is te zien aan de opgelegde efficiencykortingen. In het rapport wordt daarvoor gewaarschuwd:

“Hier schuilt een gevaar in omdat redelijkerwijs niet van organisaties in deze fase van ontwikkeling verwacht kan worden dat ze tegelijkertijd zowel kwaliteit leveren als forse taakstellingen ‘verteren’. Het reële risico is dat in de nabije toekomst het beeld bij bevoegde gezagen gaat ontstaan dat omgevingsdiensten niet in staat zijn om de kwaliteit te leveren die gewenst wordt en dat dit als argument wordt gebruikt om taken “terug te halen”. (p.56)

In lijn met de vorige paragraaf zien we dus dat een te grote nadruk op efficiency het belang van de RUD Zeeland en diens omgevingsdienst kan schaden.

Wel is het zo dat er jaarlijks een dienstverleningsovereenkomst wordt opgesteld met daarin de taken die de RUD ons uitvoert, inclusief de BRZO taken. In de DVO is bijvoorbeeld extra geld beschikbaar gesteld voor de opleiding van de BRZO vergunningverleners en handhavers in het kader van de kwaliteitsverbetering. De DVO wordt gezien als een wezenlijk onderdeel van de opdrachtgeversrol door de provincie.

.

Effectief toezicht

De vraag wat effectief toezicht is laat zich moeilijker beantwoorden. Gesteld zou kunnen worden dat effectief toezicht, toezicht is dat ertoe leidt dat zich geen zware ongevallen voordoen. Iedereen kan echter bedenken dat het uitbannen van ieder risico op een zwaar

³⁵ Evaluatie van het Vernieuwde vth-stelsel, Lysias juli 2015

ongeval weliswaar een nobel streven is maar tegelijkertijd ook een illusie. De 0%-risicomaatschappij bestaat immers niet. Er blijft altijd een restrisico bestaan dat het toch (ernstig) mis kan gaan.

Wel is het mogelijk een aantal voorwaarden te noemen waaraan effectief toezicht moet voldoen. Effectief toezicht is onafhankelijk, deskundig, zorgt voor een level playing field voor bedrijven (uniformiteit), is transparant en verkleint het risico op zware ongevallen.

Onafhankelijkheid

Wanneer we de voorwaarden voor effectief toezicht langslopen zien dat we op een aantal punten kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Over onafhankelijkheid werd door de hoogleraren Ale en Helsloot het volgende aangegeven in een expertbijeenkomst:

“Aandachtspunt is dat toezicht op Brzo-bedrijven plaatsvindt in een politieke context. Daarbij spelen meerdere, soms tegenstrijdige belangen zoals economische- en milieubelangen. In de praktijk kan dit betekenen dat een Brzo-bedrijf de Brzo omgevingsdienst van de provincie passeert en direct contact opneemt met het ministerie van IenM om af te stemmen over de invulling van de vth-taken.

De inspectie ILT heeft toestemming van de minister nodig om actie te ondernemen tegen een Brzo-bedrijf bij de rechter. Hiermee is de onafhankelijkheid van de inspectie ingeperkt.”

Uit de vormgeving van het mandaat kan ook al worden afgeleid dat de onafhankelijkheid van het toezicht zeker in vergelijking met andere provincies niet maximaal is. (zie voor uitgebreide toelichting op de mandaatstructuur hoofdstuk 4)

Verwezen wordt daarbij ook naar het feit dat in Zeeland geen volledig mandaat aan DCMR is verstrekt en taken aan zich zijn gehouden. Hier kan zich dan ook die politieke context manifesteren die door beide hiervoor genoemde hoogleraren wordt aangegeven.

Level Playing field

Uit de interviews bleek dat betrokkenen een level playing field voor bedrijven nog onvoldoende ervaren, zeker niet op Europees niveau. Dit is met name voor het bevoegd gezag, omgevingsdiensten en bedrijven in de grensregio's een relevant gegeven.

Op het nationale niveau zal dit door intensievere samenwerking op landelijk niveau meer het geval gaan worden. Het onderzoek is in min of meer vergelijkbare vorm uitgevoerd door meerdere provinciale rekenkamers. Het beeld dat daaruit blijkt, is dat er nu nog sprake is van grote verschillen tussen provincies in opzet en organisatie van de uitvoering van Brzo-vth-taken. Dit kan mogelijk ook leiden tot verschillend opereren van omgevingsdiensten.

Effectiviteit door differentiatie

De beide experts gaven overigens aan dat het toezicht op Brzo-bedrijven effectiever zou kunnen worden georganiseerd. Zij zeiden daarover het volgende:

“...Bezuinigen is tot op zekere hoogte mogelijk zonder dat de effectiviteit van het toezichthouden achteruit gaat, door inspecties anders in te richten. Hierbij wordt opgemerkt dat de huidige inspectiewijze, welke veelal bestaat uit afvinklijsten, slechts effectief is voor een beperkte categorie bedrijven. Verbetering van de kwaliteit van Brzo-inspecties is volgens beide experts wenselijk (onafhankelijk van een eventueel opgelegde bezuiniging).”

Geluiden van geïnterviewde bedrijven sluiten hierbij aan. Zij pleiten voor een duidelijkere differentiatie in aanpak voor de bedrijven die het “goed” doen. Tegelijkertijd werd in de interviews door de RUD Zeeland aangegeven dat er gedifferentieerd werd in aantal dagen afhankelijk van het “gedrag”. Navraag leert dat dit voor de onderzochte bedrijven weinig winst oplevert omdat minder dagen Brzo-inspectie weinig voordeel oplevert. Zij zien meer in een andere frequentie of het afstemmen/bundelen van inspectie door verschillende overheidsorganisaties.

Binnen de omgevingsdiensten is men zich ervan bewust: Aangegeven werd:

"(...) een omslag is gaande. Er zou meer gekeken moeten worden naar de performance van een bedrijf en of je een bedrijf met toezicht kunt activeren om tot een betere performance te komen. Dat betekent meer maatwerk en differentiatie in het toezicht. Dat zit nu al wel enigszins in de wijze waarop het toezicht uitgevoerd wordt maar nog te beperkt. De differentiatie wordt bepaald a.d.h.v. een risicomodel. Er wordt landelijk gewerkt aan een nieuwe inspectiemethodiek waarin hiervoor parameters zullen worden opgenomen. De veiligheidsregio's en de Inspectie SZW zijn reeds verder op de weg van differentiëren."

Het kwaliteitsdenken heeft als gevolg van de aanwijzing van de zes Brzo-omgevingsdiensten een extra impuls gekregen. De DCMR is daarin coördinerend. Zij werken aan gezamenlijk handhavingsbeleid, kwaliteitscriteria, aanscherpen opleidingseisen, etc.

Het beeld dat oprijst is dat efficiency en effectiviteit bij voortdurend met elkaar om voorrang strijden. Aan een belangrijke eis van effectief toezicht, namelijk onafhankelijkheid is niet voldaan. Dit is voor een deel inherent aan het door de wetgever gekozen constructie van het mandaat. Deels is het echter ook te wijten aan de invulling van de mandaatconstructie.

5.2 Kennisbundeling/concentratie versus eigen omgevingsdienst/nabijheid

De geschiedenis van de beleidsvorming rond Brzo-taken beschouwend zien we dat hier ook sprake is van twee tegengestelde bewegingen die afwisselend op de voorgrond staan. De eerste beweging is de beweging die misschien het duidelijkst is verwoord in het rapport van Mans. Het is een beweging waarin sprake is van centralisatie en kennisbundeling. Deze beweging roept echter meteen de volgende beweging op, namelijk die van decentralisatie. Het duidelijkst is die beweging te zien in de package deal³⁶, zoals die in september 2009 tussen Rijk, VNG en IPO is afgesloten (zie bijlage 2 voor meer informatie over deze package deal).

En ook recent in 2015 valt deze beweging waar te nemen. Op 21 oktober 2015 is namelijk een concept wijziging van de AMvB Omgevingsrecht openbaar geworden door het via internet in consultatie³⁷ te geven. Onder de titel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving gaat het om regels over kwaliteit, toedeling van taken en informatierelaties tussen bestuursorganen, uitvoerende diensten en justitiële partijen. Deze concept-AMvB

³⁶ http://ipo.nl/index.php/download_file/2304/172/

³⁷ https://www.internetconsultatie.nl/besluit_omgevingsrecht

benoemt concrete uitvoeringstaken en voorziet er (onder meer) in dat vth-taken rond Brzo- en RIE 4-bedrijven **uitsluitend nog mogen worden uitgevoerd door de zes Brzo-omgevingsdiensten. Dat zou tot gevolg hebben dat uitvoering door medewerkers in dienst van of door middel van doormandatering aan andere omgevingsdiensten dan niet meer aan de orde kan zijn.** Of deze tekst ook in de definitieve AMvB zal worden opgenomen is nog niet duidelijk. Wat hieruit wel blijkt is dat daarmee weer de bundeling en concentratie van taken voorop komt te staan.

Resumé hoofdstuk 5

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel in de periode voor de oprichting van de RUD (1 januari 2013) als in de periode daarna het (politieke) debat vooral gedomineerd werd door discussies over de omvang en verdeling van financiële en personele middelen, bevoegdheden, efficiency en betaalbaarheid van de omgevingsdienst. In feite domineert dan de rol van de betalende klant. Dit houdt een risico in voor een adequate uitoefening van vth-taken en daarmee ook de uitoefening van de Brzo-taken. Daarnaast is sprake van doorlopende bezuinigingen vanaf de oprichting van de RUD-Zeeland. Deze constante financiële druk tast een adequate uitoefening van de Brzo-taken aan.

Bij de onafhankelijkheid van het toezicht kunnen kanttekeningen worden geplaatst omdat geen volledig mandaat is verstrekt, waardoor politieke of andere afwegingen een rol kunnen spelen in het toezicht.

Vanuit de bedrijven bestaat behoefte aan differentiatie in toezicht. Ook binnen de omgevingsdiensten is men zich daarvan bewust en is een omslag gaande. Het kwaliteitsdenken heeft als gevolg van de aanwijzing van de zes Brzo-omgevingsdiensten een extra impuls gekregen. Gezamenlijk en landelijk wordt gewerkt aan handhavingsbeleid, kwaliteitscriteria, aanscherpen opleidingseisen, etc.

Er blijken grote verschillen te bestaan in opzet, organisatie en uitvoering van de Brzo-vth-taken in de diverse Nederlandse regio's. Bedrijven ervaren dit als het ontbreken van een zogenaamd gelijk speelveld (level playing field) waarbij voor alle in Nederland gevestigde Brzo-bedrijven de zelfde set aan regels en voorwaarden zouden moeten gelden. In grensregio's als Zeeland wordt deze ervaren ongelijkheid dan nog eens versterkt doordat aan de andere kant van de landsgrens er een nog afwijkender toezichtsregime geldt. Dit zou dan nadelig zijn voor de concurrentiekracht van in Zeeland gevestigde bedrijven.

In Zeeland is gekozen voor nabijheid en robuustheid van de RUD en vanuit die optiek voor een ondermandaat door de DCMR aan de RUD Zeeland. Daartegenover staat de wens van de rijksoverheid tot concentratie en specialisatie door de oprichting van de zes Brzo-OD's. Dit voornemen is opnieuw te vinden in het wetsvoorstel en de concept-AMvB.

H6 Rol Provinciale Staten

Dit hoofdstuk is gewijd aan de rol van Provinciale Staten bij het toezicht op de Brzo-bedrijven in Zeeland. De volgende deelvragen uit de onderzoeksopzet zijn daarbij leidend:

Hoe vindt de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland over het functioneren en presteren van de Brzo-Omgevingsdiensten plaats?

Welke mogelijkheden zijn er voor Provinciale Staten van Zeeland om kaders te stellen en (bij) te sturen op de invulling en uitvoering van het provinciaal opdrachtgeverschap?

Provinciale Staten is als deelnemer in de gemeenschappelijke regeling vanzelfsprekend betrokken geweest bij de oprichting van de RUD Zeeland.

Het was een moeizaam proces om het met waterschap en gemeenten eens te worden. Maar uiteindelijk stemde op 21 juni 2013 Provinciale Staten in met de oprichting van de RUD.

De wijze waarop Provinciale Staten voorts bij het onderwerp betrokken worden tot nog toe veelal via de (financiële) jaarstukken geweest, waarin in de paragraaf 'Verbonden partijen' verantwoording wordt afgelegd over het te voeren c.q. gevoerde financiële beleid ten aanzien van o.a. de gemeenschappelijke regelingen waarin de Provincie participeert. Datzelfde geldt voor de gemeenteraden. Het gevolg is dat ook in deze context de focus toch vooral op de kosten ligt. Opvallend in dat kader is dat de onderzochte bedrijven wel expliciet aandacht vragen voor de kwaliteit van de Brzo-inspecties (zie bijlage 6 brief Portiz). Daarbij moet wel aangetekend worden dat de RUD een startende organisatie is en dat dit in de eerste periode ook van invloed is geweest op de rapportages zoals deze aan de staten zijn geleverd. In de interviews werd aangegeven dat de verwachting is dat de betrokkenheid van de staten de komende periode wel groter wordt

Wel is in juli 2015 een handhavingsuitvoeringsprogramma Wabo aan PS aangeboden. Op beknopte wijze wordt kwantitatieve informatie gegeven over o.m. aantal BRZO-inspecties en handhavingsbesluiten.

Meer specifiek zijn er ook informatiebijeenkomsten door GS georganiseerd over Thermphos. Maar daar ging het vooral over de sanering van het bedrijf en de gronden. Ook is een Zicht op Beleid-bijeenkomst georganiseerd over Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

Onlangs is de eerste halfjaarrapportage van RUD-Zeeland aan Provinciale Staten van Zeeland (Commissie Ruimte 12 februari 2016) aangeboden. Deze rapportage is echter vooral vanuit interne bedrijfsvoeringsoptiek opgesteld. Het onderdeel BRZO komt daar wel in aan de orde maar gaat ook hier vooral bijvoorbeeld gerealiseerde aantallen ten opzichte van de norm uit de DVO. Echt inhoudelijke en gedetailleerde informatie over bijvoorbeeld de soort meldingen of incidenten kan aan deze rapportage niet worden ontleend. Daarmee lijkt deze rapportage Provinciale Staten vooral te sterken in haar rol als 'eigenaar' van de RUD-Zeeland. Naar de rol van bevoegd gezag ten aanzien van de BRZO-bedrijven heeft de halfjaarrapportage echter maar een beperkte meerwaarde.

Provinciale Staten ontvangen verder geen gestructureerde rapportages met betrekking tot het gevoerde of te voeren vth-beleid en over meldingen of incidenten.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Zeeland is risicogebied

In de provincie Zeeland zijn ruim 20 Brzo-bedrijven gevestigd. Voor het merendeel van deze bedrijven geldt dat ze tot de zware categorie bedrijven horen. Zeeland wordt na Rotterdam aangeduid als tweede risicogebied van Nederland als het gaat om milieurisico's. Er is dus sprake van aanzienlijke potentiële risico's in de provincie.

De provincie is verantwoordelijk

De provincie is per 1 januari 2016 als enige verantwoordelijk voor de taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (vth) met betrekking tot deze Brzo-bedrijven. Het college van Gedeputeerde Staten fungeert als het zogenaamde 'bevoegd gezag'. Voor zover gemeenten nog een verantwoordelijkheid bezaten is deze per 1 januari jl. naar de provincies overgegaan.

Verantwoordelijkheidsverdeling is complex

De uitvoering van de vth-taken wordt door Gedeputeerde Staten gemandateerd aan gespecialiseerde omgevingsdiensten. Voor Zeeland is dat de Milieudienst Rijnmond (DCMR) in Schiedam. Deze taken zijn vervolgens door DCMR in ondermandaat gegeven aan de RUD Zeeland.

De wijze waarop de mandaten voor Zeeland zijn uitgewerkt betekent dat dé facto geen wezenlijke besluiten kunnen worden genomen zonder directe bemoeienis – van Gedeputeerde Staten of, namens hen, provinciale medewerkers. Dit komt neer op een verantwoordelijkheidsverdeling die omslachtig is.

Er is sprake van regulier en frequent overleg tussen alle betrokken actoren. Betrokkenen beoordelen deze overleggen positief.

Meerdere belangen binnen College GS

Binnen het college zijn de portefeuilles handhaving, vergunningverlening en economie bij verschillende gedeputeerden ondergebracht. Hoewel dit een belangrijke scheiding is, is het zo dat alle belangen nog steeds binnen het collegiale bestuur van Gedeputeerde Staten liggen. Een echte countervailing power (corrigerende tegenmacht), zoals onder andere door Mans bepleit, ontbreekt daardoor.

Bij de onafhankelijkheid van het toezicht kunnen voorts kanttekeningen worden geplaatst omdat geen volledig mandaat aan de omgevingsdiensten is verstrekt waardoor politieke of andere afwegingen nog steeds een rol kunnen spelen in het toezicht.

Besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden kan bestaande bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdelingen doorkruisen

De RUD Zeeland maakt samen met de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid deel uit van de *Brzo OD Zuid-Holland Zeeland* waarbij DCMR de coördinerende omgevingsdienst is.

Wanneer dit samenwerkingsverband beslissingen neemt over onderwerpen als opleidingseisen en het werken vanuit bijvoorbeeld een poule, worden de bestaande bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdelingen binnen de deelnemende

omgevingsdiensten zoals de RUD-Zeeland, aangetast. In elk geval is er sprake van een extra coördinatielaag.

Grote financiële druk op RUD Zeeland vormt een risico voor adequaat toezicht

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel in de periode voor de oprichting van de RUD (1 januari 2013) als in de periode daarna het (politieke) debat vooral gedomineerd werd door discussies over de omvang en verdeling van financiële en personele middelen, bevoegdheden, efficiency en betaalbaarheid van de omgevingsdienst. In feite domineert dan de rol van de betalende klant. Dit houdt een risico in voor een adequate uitoefening van vth-taken en daarmee ook de uitoefening van de Brzo-taken. Daarnaast is sprake van doorlopende bezuinigingen vanaf de oprichting van de RUD-Zeeland. Deze constante financiële druk, zet een adequate uitoefening van de Brzo-taken onder druk.

Level Playing field ontbreekt

In Nederland wordt ongelijkheid ervaren doordat aan de andere kant van de landsgrens een afwijkend toezichtsregime geldt. In grensregio's als Zeeland is dit vaak eerder zichtbaar. Dit kan nadelig zijn voor de concurrentiekracht van bedrijven. En hoewel op landelijk niveau intensiever wordt samengewerkt dan in het verleden waardoor verschillen kleiner worden, zien we daarnaast nog grote verschillen in opzet, organisatie en uitvoering van de Brzo-vth-taken in de diverse Nederlandse regio's. Bedrijven ervaren geen gelijk speelveld (level playing field), waarbij voor Brzo-bedrijven dezelfde set aan regels en voorwaarden zouden moeten gelden zeker niet op Europees niveau.

PS vooral indirect betrokken bij het toezicht op Brzo-bedrijven

De wijze waarop Provinciale Staten bij het toezicht op Brzo-bedrijven betrokken worden is vooral via de (financiële) jaarstukken. En dan gaat het met name over de financieringsvraag van de omgevingsdienst (RUD-Zeeland) en veel minder over de inhoudelijke en toezichthoudende aspecten. Het feit dat de RUD een startende organisatie is, heeft hier vermoedelijk aan bijgedragen.

Aanbevelingen

Gezien de recente ontwikkelingen in wet – en regelgeving en de in dit rapport geschetste risico's (financiële druk, complexiteit) beveelt de rekenkamer aan om een nieuwe afweging te maken rond de mandaatconstructie. Ga daarbij na of de argumenten zoals die golden om te kiezen voor ondermandaat bij de RUD Zeeland nog steeds op die manier gelden.

Bezie de verantwoordelijkheidsverdeling en mandaten op onnodige complexiteit en bureaucratie. Maak daarbij een risico-inschatting. Vereenvoudig waar mogelijk en wenselijk.

De Rekenkamer beveelt aan om in de toekomst PS uitgebreider en periodiek te informeren over de kwaliteit en de inhoud van de uitvoering van het toezicht op BRZO-bedrijven.

Bestuurlijk commentaar

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Zeeland op 14 juni 2016

Geachte heer Castenmiller,

In uw brief van 20 mei stelt u ons college in de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de concept nota "opdrachtgeverschap BRZO beschouwd". Met deze brief ontvangt u onze opmerkingen op het concept-eindrapport.

Voordat wij ingaan op de conclusies en aanbevelingen, willen wij als eerste opmerken dat uw onderzoek betrekking heeft op de periode voorjaar 2013 tot december 2015.

Vermeldingswaardig hierbij is dat er in de periode tot 1 januari 2014 nog geen sprake was van de RUD Zeeland. De RUD Zeeland is opgericht per 1 januari 2014. De werkzaamheden met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna VTH) werden tot deze datum uitgevoerd binnen de provinciale organisatie, maar wel onder mandaat van de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna DCMR).

Sinds de RUD Zeeland is opgericht, sturen wij als opdrachtgever via twee sporen de uitvoering van de VTH taken bij BRZO bedrijven aan. Het eerste spoor betreft de afspraken over samenwerken en mandaat, met als grondslag de samenwerkingsovereenkomst met de RUD Zeeland en de DCMR en de daaruit voortkomende mandaatbesluiten. Het tweede spoor betreft de dienstverleningsovereenkomst (hierna DVO) en de daarmee samenhangende beleidscyclus. Beide sporen hebben een ander accent. In het eerste spoor regelen we de formele afspraken en mandaten. In het tweede spoor maken we afspraken over de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening. Wij zien de DVO, alsmede het Uitvoeringsprogramma handhaving Wabo (dat jaarlijks aan de Staten wordt toegezonden) en het in voorbereiding zijnde nieuwe VTH beleid, als wezenlijk onderdeel van onze opdracht. In de DVO leggen we jaarlijks als bevoegd gezag accenten in de dienstverlening door de BRZO RUD. Zo hebben we in de DVO 2016 extra geld beschikbaar gesteld voor de opleiding van de BRZO vergunningverleners en toezicht-houders. In uw rapportage missen wij de link naar het tweede spoor. De DVO wordt op bladzijde 31 kort aangehaald, maar er wordt verder in de rapportage niet ingegaan op het functioneren van de DVO en beleidscyclus.

In het rapport is aangegeven dat Zeeland het tweede risicogebied in Nederland is. Dat vraagt inderdaad om een goede invulling van onze opdrachtgeversrol. Het rapport beschrijft de verantwoordelijkheidsverdeling als complex. Dat vraagt van ons als bevoegd gezag en eindverantwoordelijke voor de uitvoering van de VTH taken een grote betrokkenheid. De wijze waarop deze nu is ingezet zien wij als stevig, maar gezien de opstart van de RUD ook noodzakelijk. Omdat wij als college eindverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de RUD, vinden wij de huidige afspraken rond mandaat, waarbij de directeur ons bij besluiten met politieke impact vooraf consulteert, gerechtvaardigd. In het rapport wordt ons aanbevolen om de mandaatregeling opnieuw af te wegen en daarbij te kijken of de argumenten die destijds golden voor het ondermandaat bij de RUD Zeeland, nog steeds op die manier gelden. Op dit moment vinden wij een heroverweging van de nu afgesproken mandaatregeling niet nodig. Wij zijn van mening dat de BRZO RUD en RUD Zeeland in het bijzonder de tijd moet krijgen om zich verder te ontwikkelen. Een wijziging van de

mandaatconstructie betekent ook een wijziging van beide organisaties. Het schrappen van het nu geldend ondermandaat zou immers een grote wijziging in de organisatie van de RUD Zeeland betekenen. Ook voor de provincie geldt dat we ons dan bij de DCMR zouden moeten aansluiten in welke vorm dan ook. Op dit moment zijn we geen deelnemer aan de DCMR. Gezien de korte tijd dat het stelsel van de BRZO RUD nu draait, zijn we van mening dat deze gebaat is met rust om de organisatie te verbeteren en de samenwerking met de andere BRZO RUD partners verder vorm te geven. Onder invloed van de DCMR worden de processen binnen de RUD Zeeland gestroomlijnd. De werkwijze binnen de bij de BRZO RUD aangesloten omgevingsdiensten moet zoveel mogelijk van dezelfde kwaliteit zijn. Hierbij leren de drie deelnemers aan de BRZO RUD van elkaar. Zoals hierboven al aangehaald is in de DVO 2016 geregeld dat de RUD Zeeland de komende periode meer middelen zal besteden aan de opleiding van de BRZO inspecteurs en vergunningverleners. Ook de verdere uitwerking van het kwaliteitssysteem van de RUD Zeeland zien we als een belangrijke schakel om de kwaliteit verder te verbeteren. Mocht een eventuele wijziging van de Wet VTh of de daarbij horende regelingen en AMvB's de huidige constructie onmogelijk maken dan zullen we die natuurlijk wel aanpassen. Op dit moment is daarover nog geen duidelijkheid.

In 2008 is het rapport van de commissie Mans verschenen. In de rapportage van de commissie komen we juist de aanbeveling tegen om de bevoegdheden niet te veranderen en geen vierde bestuurslaag te vormen. Mans heeft in zijn rapportage gepleit voor het behoud van de formele handhavingsbevoegdheden van het bevoegd gezag, waarbij de uitvoering van de taken belegd worden bij omgevingsdiensten. Voor de handhaving van het Besluit risico's zware ongevallen werd gepleit voor een landelijke toezichtsdienst onder verantwoordelijkheid van het ministerie. Uiteindelijk is gekozen voor 6 BRZO RUD's, 29 omgevingsdiensten en de provincies zijn bevoegd gezag voor de BRZO bedrijven, zowel voor het handhaven van de vergunning (het Wabo-deel) als ook voor het toezicht op het Besluit risico's zware ongevallen. Inherent aan de keuze die bepleit is in de commissie Mans, is dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor zowel handhaving als vergunningverlening. Door de scheiding binnen het college met twee portefeuillehouders wordt geregeld dat knelpunten tussen vergunningverlening en handhaving in het college aan de orde worden gesteld. Daarnaast is de landelijke inspectiedienst ILT onze onafhankelijk toezichthouder. Daarmee is naar onze mening voldoende borging in het stelsel ingebouwd. De vorming van een aparte handhavingsdienst zien we dan ook niet als een meerwaarde. Zeker niet omdat we in de praktijk zien dat met name de landelijke inspectiediensten steeds minder vaak aanwezig zijn op BRZO inspecties. Dit terwijl de veiligheidsregio en de RUD Zeeland nog wel in meer dan 90 % van de gevallen aanwezig zijn. In uw rapportage zien we op dit punt ook geen aanbeveling. De andere rekenkamers hebben, voor zover ons nu bekend, dit punt niet benoemd in hun rapportages.

Wat betreft de bestaande bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdelingen, delen wij de mening van de rekenkamer dat besluitvorming binnen de samenwerkingsverbanden deze verdeling kan doorkruisen. Ook de conclusie met betrekking tot het level playing field wordt door ons onderschreven, de reden om het level playing field als uitgangspunt op te nemen in het collegeprogramma. Daar waar mogelijk zullen wij hierop sturen. Ook uw conclusie rondom de financiële druk op RUD Zeeland kunnen wij onderschrijven. Wel willen wij

benadrukken dat we niet hebben bezuinigd op de BRZO taken. Ook zijn we niet voornemens in de toekomst op de BRZO taken te bezuinigen.

We herkennen ons verder in het beeld dat wij in de afgelopen periode PS inderdaad niet altijd frequent en uitgebreid hebben geïnformeerd over de werkzaamheden van de RUD Zeeland. Het was voor de RUD in de opstartfase niet goed mogelijk rapportages te maken. In het rapport wordt aanbevolen om PS uitgebreider en periodiek te informeren over de kwaliteit en de inhoud van de uitvoering van toezicht op de BRZO bedrijven. Deze aanbeveling nemen wij van harte over. We zijn hier al bezig om een in-haalslag te maken, zoals PS ongetwijfeld heeft kunnen merken door de grote hoeveelheid stukken die er de laatste tijd over de RUD Zeeland aan de Staten zijn gezonden. We zullen deze ingeslagen weg voortzetten. Er zal in het vervolg jaarlijks een BRZO monitor voor de Zeeuwse bedrijven opgesteld worden, naast de landelijk opgestelde BRZO monitor. Tevens zal PS in 2016, in het kader van horizontale ver-antwoording, alle beleids- en uitvoeringsdocumenten ontvangen die wij wettelijk moeten vaststellen. Dit betreft het Uitvoeringsprogramma handhaving Wabo 2016, rapportage en evaluatie over 2015 en nieuw VTH + S beleid.

Tot slot wordt in het rapport aanbevolen om de verantwoordelijkheidsverdeling en de mandaten op on-nodige complexiteit te bezien. Wij kunnen melden dat hiertoe reeds het initiatief is genomen. We bekijken momenteel in hoeverre er draagvlak is bij de andere deelnemers aan de RUD Zeeland, die een gelijke mandaatregeling hebben, om deze regeling te vereenvoudigen. Mocht een aanpassing samen met de andere deelnemers mogelijk zijn dan zullen we hiertoe overgaan. Mochten de andere deelnemers hierin niet met ons willen meegaan, dan geven we er de voorkeur aan de huidige afgesproken wijze te handhaven. Hoewel wij uw mening delen dat de afspraken complex zijn, vinden we het vanuit praktisch oogpunt niet wenselijk dat de RUD Zeeland met meerdere vormen van mandatering te maken krijgt.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,

drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Nawoord

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College van Gedeputeerde Staten waarin zij een belangrijk deel van de conclusies en aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport onderschrijven.

Het is een keuze van de rekenkamer geweest om ons vooral te richten op mandaat en verantwoordelijkheidsverdeling, toezicht en communicatie met PS.

Wellicht was het rapport vollediger geweest als we dieper ingegaan waren op de bedrijfsvoering, beleidscyclus en dienstverleningsovereenkomst. Het is mogelijk om nader onderzoek te doen naar deze onderwerpen indien daar specifiek behoefte aan zou zijn. We onderstrepen overigens het belang van de door u genoemde extra gelden voor 2016 voor opleidingen van BRZO-toezichthouders en vergunningsverleners. Zeker in het licht van de geschetste financiële situatie bij de RUD vindt de Rekenkamer dit een goede zaak.

Onze argumenten om een heroverweging van de mandaat- en verantwoordelijkheidsverdeling voor te stellen zijn in het rapport toegelicht. In uw reactie geeft u argumenten om niet te kiezen voor een heroverweging op dit moment. Provinciale Staten kan kennis nemen van beide opstellingen en overwegingen en zich vervolgens daar een weloverwogen oordeel over vormen en besluiten. Ongeacht de uitkomst van deze oordeelsvorming is het expliciteren van deze keuze en de argumenten naar onze mening een goede zaak.

Verklarende woorden- en afkortingenlijst

AB	Algemeen Bestuur
<i>Het algemeen bestuur is het hoogste bestuursorgaan binnen een organisatie.</i>	
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
<i>Een algemene maatregel van bestuur is het uitvoeringsbesluit behorende bij een wet, wordt genomen door de Kroon en heeft een algemene strekking. Een AMvB heeft een algemene werking. In tegenstelling tot een formele wet, kan een AMvB aan de rechter worden voorgelegd ter toetsing aan de Grondwet.</i>	
ATEX	ATmosphères EXplosibles
<i>Volgens de ATEX-richtlijnen moeten bedrijven maatregelen nemen om gas- en stofexplosies te voorkomen en ervoor zorgen dat werknemers geen gevaar lopen.</i>	
Awb	Algemene wet bestuursrecht
<i>Raadpleeg www.overheid.nl voor deze wet.</i>	
B&W	Burgemeester & Wethouders
<i>Het college van burgemeester en wethouders (dikwijls het college van B en W of nog korter B en W genoemd) vormt het dagelijks bestuur van een Nederlandse gemeente.</i>	
BBT	Beste Beschikbare Technieken
<i>Vakjargon</i>	
BG	bevoegd gezag
<i>Het bestuursorgaan dat op een bepaald gebied besluiten mag nemen en beschikkingen afgeven (bijvoorbeeld een vergunning, ontheffing, of een boete).</i>	
BREF	Best Available Techniques Reference Document
<i>BREF of BREF-documents staat voor BAT Reference documents en is een uitwerking van de IPPC-richtlijn van de Europese Unie. 'BAT' staat dan weer voor Best Available Techniques oftewel Best Beschikbare Techniek. In een BREF-document staat beschreven wat de meest milieuvriendelijke technieken zijn die een bedrijf kan toepassen.</i>	
BRIKS-taken	Bouwen, Reclame, Inrit, Kap en Sloop
<i>BRIKS staat voor: Bouwen Reclame Inrit Kap Sloop.</i>	
<i>De term BRIKS is in zwang gekomen na de inwerkingtreding van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), oktober 2010. Sindsdien spreken we niet meer van een bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunning, maar van omgevingsvergunning.</i>	
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
<i>Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn. Het Brzo 1999 integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het Brzo 1999 stelt hiertoe eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Daarnaast wordt in het besluit de wijze geregeld waarop de overheid daarop moet toezien.</i>	

Brzo-bedrijf	
<i>Voor bedrijven die onder het Brzo 1999 vallen bestaan twee categorieën: lagedrempelinrichting-bedrijven en VR-bedrijven. Ze verschillen wat betreft de soorten en de hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarmee het bedrijf mag werken. Een voorbeeld: een bedrijf dat tussen de 10 en 25 ton chloor mag hebben is een lagedrempelinrichting-bedrijf. Boven de 25 ton is het een VR-bedrijf.</i>	
CLP	Classification, Labelling and Packaging
<i>In de Europese Unie is de verplichte gevaarsindeling van ongeveer 4000 stoffen wettelijk vastgelegd. De criteria voor deze gevaarsindeling is geharmoniseerd met het wereldwijde systeem van de Verenigde Naties. Bijlage VI van de CLP (Classification, Labelling and Packaging) Verordening (EG) 1272/2008 omvat de lijst van stoffen met hun wettelijk verplichte gevaarsindeling.</i>	
COVRA	Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval
<i>De Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) heeft deze taak als enig bedrijf in Nederland. Alle bedrijven in Nederland die een vergunning op grond van de kernenergiewet hebben om met radioactieve stoffen te werken, zijn verplicht hun radioactief afval aan COVRA aan te bieden. Om de zorgtaak voor het radioactieve afval te kunnen uitvoeren heeft COVRA een opslag- en verwerkingsfaciliteit gerealiseerd in Zeeland, op het Haventerrein Vlissingen-Oost in de gemeente Borsele. De totale hoeveelheid radioactief afval die naar verwachting de komende honderd jaar ontstaat, kan ruimschoots worden opgeslagen op het COVRA terrein, dat zo'n 20 hectare groot is.</i>	
DB	Dagelijks Bestuur
<i>Het dagelijks bestuur is een uit het bestuur aangewezen groep personen die in de plaats van dat bestuur beslissingen nemen die geen of weinig uitstel verdragen.</i>	
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
<i>De DCMR Milieudienst Rijnmond is de milieudienst van en voor de Rijnmondgemeenten en de provincie Zuid-Holland.</i>	
DGMR	
<i>Advies- en ingenieursbureau</i>	
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
<i>Het laten uitvoeren van taken door een andere organisatie kan worden geregeld in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Zo'n overeenkomst bevat afspraken waarmee de relatie tussen een opdrachtnemer en een opdrachtgever wordt geregeld. De afspraken hebben betrekking op de uit te voeren taken, de financiële aspecten en de uitvoering.</i>	
GIR	Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte
<i>De Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) is een online inspectiedatabase. De GIR stelt inspectieteams in staat om gezamenlijk een inspectie voor te bereiden en af te ronden. Iedere inspectiedeelner heeft vanaf de eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier en kan hier informatie in opslaan.</i>	

GR	Gemeenschappelijke Regeling <i>Een gemeenschappelijke regeling is naar de Nederlandse wet een samenwerkingsverband tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen.</i>
GS	Gedeputeerde Staten <i>Dagelijks bestuur van een Provincie.</i>
HAZOP	HAzard and OPerability study <i>Studie naar de gevaren die voortvloeien uit het bedrijven van processen</i>
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu <i>Verantwoordelijk voor infrastructuur, wonen en milieu.</i>
ICT	Informatie & Communicatie Technologie <i>Een vakgebied dat zich bezighoudt met informatiesystemen, telecommunicatie en computers. Hieronder valt het ontwikkelen en beheren van systemen, netwerken, databases en websites. Ook het onderhouden van computers en programmatuur en het schrijven van administratieve software valt hieronder. Vaak gebeurt dit in een bedrijfskundige context.</i>
ICTU	Informatie Communicatie Technologie Uitvoeringsorganisatie <i>De stichting ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie) is een Nederlandse organisatie voor de automatisering in overheidsdiensten die op 11 april 2001 werd opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.</i>
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport <i>De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. ILT staat voor een goede dienstverlening, rechtvaardig toezicht en adequate opsporing. Dit zoveel als mogelijk in samenwerking met andere inspecties, risicogestuurd, uitgaande van vertrouwen en gericht op de reductie van de toezichtlast. Beleidsmakers bepalen de regels, burgers en bedrijven zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en de inspectie ziet toe op de naleving.</i>
Inspectie SZW	Inspectiedienst van het ministerie <i>De Inspectie SZW is op basis van de 'Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW-wetgeving' aangewezen om toezicht te houden op de naleving van wetgeving op het terrein van de arbeidsbescherming, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsmarkt (de Arbeidsomstandighedenwet 1998).</i>
IPO	Inter Provinciaal Overleg <i>Koepelorganisatie van de twaalf provincies. Het IPO is op allerlei terreinen actief zoals op sociaal beleid, landelijk gebied, milieu, ruimtelijke ordening en mobiliteit.</i>
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control <i>De IPPC-richtlijn of richtlijn 1996/61/EC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control, geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.</i>

LAT RB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
<i>Vrijwillige samenwerkingsvorm van diverse overheden met betrekking tot het toezicht op chemie- en Brzo-bedrijven.</i>	
Level playing field	Gelijk speelveld, geen enkele partij wordt bevoordeeld op andere partijen
<i>Een level playing field is een rechtvaardigheidsprincipe, waarbij niet noodzakelijk is dat elke speler evenveel kansen heeft om te slagen, maar wel dat alle spelers het spel spelen volgens dezelfde regels.</i>	
Lysias	Onderzoeksbureau
<i>In 2012 leverde Lysias een rapport aan de provincie Zeeland dat mede de basis vormde voor de reorganisatie van de Provinciale organisatie.</i>	
MRA	Milieu Risico Analyse
<i>De milieurisicoanalyse is een methode om de risico's te berekenen die activiteiten van een bedrijf voor het watermilieu kunnen opleveren. Een MRA geeft inzicht in de risico's van onvoorziene lozingen van schadelijke stoffen voor het oppervlaktewater of een rioolwaterzuivering.</i>	
NEC	National Emission Ceilings
<i>Een Nationaal emissieplafond, National Emission Ceiling of NEC-plafond is een emissieplafond dat de landen binnen de EU onderling in 2001 hebben afgesproken om de uitstoot van verzurende en luchtverontreinigende stoffen te beperken.</i>	
NER	Nederlandse emissie richtlijn lucht
<i>Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieubeheer, houdende aanduiding van de van toepassing zijnde Nederlandse emissierichtlijn in het kader van het Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-Richtlijn milieubeheer (Regeling aanduiding NeR)</i>	
NIM	Nieuwe Inspectie Methodiek
<i>De nieuwe inspectiemethodiek (NIM) is modulair van opbouw. De modules, met uitzondering van de module voor de veiligheidsrapport, stellen de inspecteurs in staat om de antwoorden op de hoofdvragen nader in te vullen en deze te toetsen aan de relevante criteria. De modules passen in de planningscyclus.</i>	
OD	Omgevingsdienst
<i>In Nederland bestaat een stelsel van Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten) die belast zijn met uitvoeringstaken op het terrein van het omgevingsrecht.</i>	
OZ	Omroep Zeeland
<i>Regionale nieuwszender</i>	
p*q	prijs(p) x hoeveelheid(q)
<i>Onderlinge af- en verrekensystematiek.</i>	

PBZO	Preventiebeleid zware ongevallen <i>Het beleid dat op basis van het Brzo 1999 moet worden gevoerd en dat ten dienste staat van het voorkomen van zware ongevallen en van de beperking van de gevolgen daarvan.</i>
lagedrempelinrichting-bedrijf	<i>Een lagedrempelinrichting-bedrijf is een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen en valt onder het Brzo 1999. Het bedrijf moet de gevaren van die stoffen inventariseren, de risico's ervan inschatten en maatregelen nemen om die risico's te beheersen (technisch én organisatorisch). Daarom moet het bedrijf een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) invoeren maar omdat een Brzo-bedrijf tussen de lage en hoge drempelwaarde van het Brzo 1999 zit is het niet verplicht een VR op te stellen.</i>
PDCA	Plan, Do, Check, Act <i>Methodiek voor continue verbetering. De PDCA-cyclus (Plan, Do, Check en Act) is een model dat gehanteerd wordt voor zowel de verbetering van de werking van de verschillende elementen van het VMS zelf als voor de verbetering van de veiligheidsprestaties die met het VMS worden beoogd. Voor elk onderdeel van het systeem geldt dat sprake moet zijn van een goede planning, uitvoering, controle en zo nodig bijstelling.</i>
PIOFACH	Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting <i>PIOFACH is een acroniem binnen de bedrijfsvoering waarmee alle relevante bedrijfsvoeringselementen gebundeld zijn. Met behulp van PIOFACH-analyse kan de impact van een verandering binnen de organisatie worden bepaald.</i>
PS	Provinciale Staten <i>Algemeen (hoogste) bestuursorgaan van een Provincie.</i>
PZC	Provinciale Zeeuwse Courant <i>Regionaal Zeeuws dagblad</i>
RIE	Richtlijn Industriële Emissies <i>Een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) is een in de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet genoemd middel ter bevordering van veilig en gezond werken.</i>
RIE4	Richtlijn Industriële Emissies (RIE4). <i>RIE-4 bedrijven zijn de zwaardere categorie Brzo-bedrijven.</i>
RO	Rijksoverheid of Ruimtelijke Omgeving <i>Deze afkorting kan in het kader van dit rapport meerdere betekenissen hebben.</i>
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst <i>De RUD (Regionale Uitvoeringsdienst, samenwerkingsverband) voert vergunningverlenings-, handhavings- en adviestaken uit voor de provincie en de gemeenten.</i>

RvS	Raad van State
<i>De Raad van State (RvS) is in Nederland een adviesorgaan van de regering en de hoogste bestuursrechter van het land.</i>	
SEVESO	Seveso (Italië)
<i>Seveso is een stadje in Noord-Italië, dat bekend is vanwege een chemische ramp in juli 1976. Bij dit ongeval werd een toxisch gas, met hoge concentraties TCDD (een dioxine), uitgestoten. Er vielen geen dodelijke slachtoffers, maar een groot deel van de bevolking werd ernstig verminkt door het gifgas. De ramp trok wel aandacht van de Europese Gemeenschap, waardoor actie werd ondernomen om de wetgeving uit te werken zodat de mens en zijn omgeving beter zijn beschermd tegen de gevaren van industriële ongevallen. De hierop uitgewerkte Europese richtlijn, ook Seveso-richtlijn genoemd, stelt de drempel vast van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarboven een bedrijf onderworpen is aan de Europese reglementering. Een Seveso-bedrijf is een bedrijf dat activiteiten ontplooit op het vlak van de behandeling, de productie, het gebruik of de opslag van gevaarlijke stoffen.</i>	
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
<i>Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een Nederlands ministerie, gevestigd in Den Haag. Het heeft als taken: het stimuleren van de werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en het zorg dragen voor een activerende sociale zekerheid.</i>	
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
<i>De Tweede Kamer der Staten-Generaal (ook Tweede Kamer genoemd) vormt samen met de Eerste Kamer de Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden (ook bekend als het parlement). De Staten-Generaal zijn sinds 1814 de volksvertegenwoordiging voor Nederland. De Tweede Kamer is te vergelijken met de Kamer van Volksvertegenwoordigers in België, het Lagerhuis in het Verenigd Koninkrijk, het Assemblée Nationale in Frankrijk en de Bondsdag in Duitsland. De Tweede Kamer wordt samengesteld door een verkiezing.</i>	
Toezichthouder	
<i>Een door een bevoegd gezag aangewezen ambtenaar die op grond van die aanwijzing bevoegd is tot het instellen van onderzoeken naar de naleving van wet- en regelgeving.</i>	
V&G signalering	
<i>Veiligheids- en Gezondheidssignalering levert een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van werken en de gezondheid op de werkplek.</i>	
VBS	Veiligheidsbeheersysteem
<i>Het totale pakket aan maatregelen van een bedrijf om veilig te werken met gevaarlijke stoffen. Dit moet het bedrijf systematisch geborgd hebben met procedures waarin afspraken staan wie wat wanneer moet doen. Het systeem moet ervoor zorgen dat er maatregelen zijn genomen en dat die ook blijven werken. Het gaat daarbij om technische maatregelen (ventilatie, filters, brandblussers, etc.) en organisatorische (afspraken over regelmatige controle, tijdig waarschuwen, wie doet wat als er iets misgaat?). Elk bedrijf dat onder het Brzo 1999 valt moet zo'n VBS hebben en bijhouden. Het VBS is het onderdeel van het VMS dat dient ter uitvoering en ter vaststelling van het PBZO.</i>	

VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
<i>De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, afgekort VNG, is een belangenbehartiger van alle gemeenten in Nederland. Behalve de Nederlandse gemeenten zijn ook een groot aantal gewesten, kaderwetgebieden, de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de bijzondere gemeenten Bonaire, Saba en Sint Eustatius lid van deze organisatie[2]. Een van de belangrijkste doelstellingen van de VNG is de belangenbehartiging van alle gemeenten bij andere overheden, waaronder de provinciale overheden, de Tweede Kamer en het kabinet.</i>	
VR	Veiligheidsrapport
<i>Een rapport als bedoeld in artikel 10 van het Brzo 1999.</i>	
Hogedrempelinrichting (HRI)	
<i>Een hogedrempelinrichting is een lagedrempelinrichting met extra verplichtingen, omdat ze mogen werken met grotere hoeveelheden of met gevaarlijkere stoffen. Daarom moet een Hogedrempelinrichting ook nog een veiligheidsrapport (VR) maken. Dat rapport laat zien dat het voorkómen en beheersen van de gevaren van zware ongevallen op orde zijn. Een hogedrempelinrichting is een Brzo-bedrijf dat boven de hoge drempelwaarde van het Brzo 1999 komt en verplicht is een VR op te stellen.</i>	
VROM	Ministerie van Veiligheid, Ruimtelijke ordening en milieu (voormalig)
<i>Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) was het Nederlandse ministerie voor zaken betreffende huisvesting, de ruimtelijke ordening en het beheer van het milieu. Sinds 14 oktober 2010 zijn Ruimte en Milieu samengevoegd met het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De Rijksgebouwendienst en het onderdeel Wonen, Wijken en Integratie, waaronder ook de bouwregelgeving, werden vervolgens ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Energie en de Nederlandse Emissieautoriteit zijn naar het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie gegaan.</i>	
VRZ	Veiligheidsregio Zeeland
<i>De veiligheidsregio Zeeland is een veiligheidsregio met dezelfde grenzen als de provincie Zeeland. Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) is een organisatie voor fysieke veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing in Zeeland. VRZ omvat brandweezorg, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), de Gemeenschappelijke Meldkamer Zeeland (GMZ), gemeentelijke bevolkingszorg, Risico- en crisisbeheersing en de afdeling Bedrijfsvoering. De activiteiten richten zich op het vergroten van de veiligheid van de Zeeuwse bevolking en bezoekers.</i>	
vth-taken	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
<i>Taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.</i>	
VZG	Vereniging Zeeuwse Gemeenten
<i>Een vereniging van alle Zeeuwse gemeenten met als doel haar leden collectief en individueel bij te staan bij de vervulling van haar bestuurstaken.</i>	

Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht <i>De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bestaat sinds 2010. Sindsdien vallen verschillende vergunningen (bouwen, ruimte en milieu) onder één omgevingsvergunning.</i>
Wet vth	Wet verbetering vth <i>Raadpleeg www.overheid.nl voor deze wet.</i>
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen 2015 <i>Raadpleeg www.overheid.nl voor deze wet.</i>

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Doelstelling onderzoek

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om:

Provinciale Staten van Zeeland te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in hoe de provincie Zeeland haar rol als bevoegd gezag invult en te onderzoeken of de Provincie in staat is op adequate wijze uitvoering te geven aan haar rol als opdrachtgever voor de Brzo-omgevingsdienst.

Centrale onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek luiden als volgt:

1.) Op welke wijze vult de provincie Zeeland haar rol in als bevoegd gezag voor het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)?

2.) Is de Provincie in staat om op adequate wijze uitvoering te geven aan haar rol als opdrachtgever voor de Brzo-omgevingsdienst

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

Bevoegd gezag

1. Voor welke bedrijven is de provincie Zeeland het bevoegd gezag (nu en in de nabije toekomst) inzake het Besluit risico's zware ongevallen en om welk type risico's gaat het?
2. Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Provincie als bevoegd gezag voor de Brzo-bedrijven?
3. Hoe is de samenwerking in de Provincie georganiseerd (met name de mandatering aan DCMR en de doormandatering door DCMR aan de RUD Zeeland) met de overige publieke organisaties³⁸ die naast de Provincie betrokken zijn bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Brzo-bedrijven?

Opdrachtgeverschap

4. Op welke wijze vult de Provincie in de praktijk de (sturende en controlerende) rol in als opdrachtgever van de Brzo-Omgevingsdienst?
5. Welke andere rollen³⁹ dan de opdrachtgeversrol heeft de Provincie tot de Brzo-omgevingsdienst en hoe verhoudt deze rol zich tot die van opdrachtgever?

³⁸ In de voorbereiding op dit onderzoekplan kwamen we als meest relevante partijen tegen: de gemeentelijke overheden, de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Rijksoverheid als stelselverantwoordelijke overheid. Bron: o.a. Commissie Wolfsen, 2014.

³⁹ De Commissie Wolfsen onderscheidt de rollen mede-eigenaar, opdrachtgever, interbestuurlijk toezichthouder en regisseur RUD-vorming (2014, p. 28-29). Mogelijk zijn ook andere rollen relevant zoals die van financier en actief communicator (volksvertegenwoordiger) met burgers.

6. Welke middelen en instrumenten zijn binnen de Provincie beschikbaar (o.a. kennis, capaciteit, ervaring en financiën) en is de Provincie in staat om met de huidige inzet van deze middelen en instrumenten te voldoen aan normen voor goed opdrachtgeverschap (mede in relatie tot de veiligheidsrisico's)?

Rol Provinciale Staten

7. Welke mogelijkheden zijn er voor Provinciale Staten van Zeeland om kaders te stellen en (bij) te sturen op de invulling en uitvoering van het provinciaal opdrachtgeverschap?
8. Hoe vindt de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland over het functioneren en presteren van de Brzo-Omgevingsdiensten plaats?

Potentiële verbeterpunten

9. Welke potentiële verbeterpunten voor de invulling en uitvoering van het provinciaal opdrachtgeverschap voor de Brzo-omgevingsdienst zijn te formuleren voor de Provincie.

Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- De focus van dit onderzoek ligt op de rol(invulling) van de provincie Zeeland als opdrachtgever van de Brzo-omgevingsdienst van Zeeland.
- De periode die onderzocht is voorjaar 2013- 2015. Hier is voor gekozen omdat DCMR en later de RUD Zeeland in het voorjaar van 2013 voor risicovolle bedrijven in Zeeland de bevoegde omgevingsdienst werd. Vanaf dat moment is het opdrachtgeverschap van de provincie voor de Brzo-omgevingsdienst relevant.

Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer past verschillende methoden toe in dit onderzoek:

Documentstudie

Voor dit onderzoek zijn relevante provinciale beleidsdocumenten bestudeerd om een algemeen beeld te kunnen geven van het beleid, de rolinvulling en de informatievoorziening/verantwoording. Documenten die bijvoorbeeld bekeken zijn, zijn de Gemeenschappelijke Regeling, dienstverleningsovereenkomsten en werkplannen, jaarrekeningen en begrotingen en gespreksverslagen. Verder is gebruik gemaakt van andere onderzoeken, vakliteratuur en artikelen.

Voor het juridische aspect rond de mandatering is tevens advies gevraagd aan een extern deskundige, mr. W. Sloots.

Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen van de provincie Zeeland. Met deze interviews is het verkregen beeld over het beleid en de rolinvulling uit de documentenstudie getoetst. Ook zijn interviews gehouden met de heer J. Mans in zijn rol als voorzitter van de Commissie Mans en opsteller van het rapport 'De tijd is rijp', health & safety verantwoordelijken van Brzo-bedrijven in Zeeland, vertegenwoordigers

van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, DCMR Rijnmond en de RUD Zeeland. Met deze interviews komt de vraag aan bod hoe het beleid en de beoogde rolinvulling uitpakt in de praktijk. Dit laatste betreft een verdiepingsslag ten opzichte van de eerdergenoemde documentstudie.

Programmaraad

De Programmaraad heeft bij de onderzoeken van de Rekenkamer als klankbordgroep gefungeerd namens Statenleden. Daarmee kunnen we dichter aansluiten bij hun informatiebehoefte.

Samenwerking provinciale rekenkamers

Het onderwerp Brzo staat op de onderzoeksagenda van de meeste provinciale rekenkamers voor 2015. De onderlinge planning en afbakening verschilden op onderdelen.

We hebben waar mogelijk met de Rekenkamer Oost-Nederland, de Randstedelijke en Noordelijke Rekenkamer samengewerkt. Onder andere door te reflecteren op elkaars onderzoeksplannen, methoden van onderzoek, onderzoeksbevindingen en kennis en ervaring te delen.

Begeleidingscommissie van deskundigen

Voorafgaand aan het onderzoek is een expertbijeenkomst georganiseerd met prof. dr. B. Ale, emeritus-hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding van de TU Delft en prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar Besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij hebben bij de start van het onderzoek feedback gegeven op de verschillende onderzoeksopzetten en recente inzichten op het gebied van veiligheidsbeleid gedeeld.

Normenkader

Hoewel het onderzoek grotendeels beschrijvend is, worden ook oordelen uitgesproken. De oordelen zijn daarbij gebaseerd op de volgende normen:

Wettelijke normen

In het geval van dit onderzoek gaat het om de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit risico's zware ongevallen 1999/2015 (Brzo), de Richtlijnen Industriële Emissies (RIE), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Provinciewet.

Normen opdrachtgeverschap provincie

Voor de normatiek omtrent het opdrachtgeverschap wordt in algemene termen gekeken naar het wetsvoorstel vth.

De verplichtingen die voort zullen vloeien uit het de concept-AMvB omgevingsrecht verbetering vth zijn door de Rekenkamer gezien, maar niet als normering toegepast, omdat de AMvB nog in ontwikkeling is.

Tussen de provincie en de (Brzo)-omgevingsdienst moet over en weer duidelijk zijn welke kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening de provincie van de (Brzo)-omgevingsdienst mag verwachten.

De provincie verzekert zich ervan dat de medewerkers van de (Brzo)-omgevingsdiensten in voldoende mate inzetbaar zijn (qua capaciteit en expertise) om de vth-taken doortastend en effectief uit te voeren, waarbij de professionele distantie in acht wordt genomen.

Dit houdt ook in dat er steeds een goede afstemming plaatsvindt tussen de provincie en de (Brzo)-omgevingsdienst over tussentijdse wijzigingen in het eisen- en takenpakket - hetzij wegens wijziging van wet- en regelgeving, hetzij wegens wijziging van provinciaal beleid - en dat er zekerheid is over de beoogde eindresultaten.

Hieruit zijn meer specifiek de volgende normen af te leiden:

- Duidelijke afspraken ten aanzien van kwaliteit en kwantiteit (helderheid).
- Voldoende middelen (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar gesteld voor taken (passende prijs).
- Open en gestructureerde communicatie en verslaglegging (transparantie).

Normen Brzo-omgevingsdiensten

Voor de maatstaven voor de Brzo-omgevingsdiensten is gekeken naar de opvattingen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu neergelegd in de brief aan de Tweede Kamer bij de start van het stelsel van Omgevingsdiensten.⁴⁰

- Het fungeren als het decentrale 'Wabo-loket' oftewel het "Omgevingsloket online" voor de omgevingsvergunning en de watervergunning (www.omgevingsloket.nl) voor de Brzo-bedrijven, waarin de Brzo-taken milieu/externe veiligheid en Wabo-taken worden uitgevoerd en waarbij de Brzo-RUD directeur aanspreekbaar is op de uitvoering van de Wabo- en Brzo-taken overeenkomstig de landelijk door de betrokken partijen vastgestelde toezichtprogrammering en vergaand gemandateerd is op basis van de bestuurlijk vastgestelde handavings- en interventiestrategie.
- Gelijke behandeling van gelijke gevallen (level playing field) door toepassing van een uniforme handavings- en interventiestrategie en standaarden voor vergunningverlening (zoals BBT, IPPC, BREF, NEC, NER).
- Zo onafhankelijk mogelijk optreden door scheiding van vergunningverlening enerzijds en handhaving/toezicht anderzijds door de toekenning van handavingsbevoegdheden aan de Brzo-RUD-directeuren.
- Effectief en doortastend optreden, waarbij de mate van inzet en gebruik van de handavingsmiddelen een goede maatlat vormen.
- Kwaliteit en deskundigheid door te voldoen aan de vastgestelde kwaliteitseisen; in het bijzonder de door het LAT-rb (Landelijke Aanpak Toezicht risico bedrijven) ontwikkelde integrale Maatlatcriteria voor de uitvoering van het complete takenpakket gericht op Brzo- en IPPC-4-bedrijven. Deze 'Maatlat' is in 2012 vervangen door kwaliteitscriteria voor inspecteurs. De kwaliteitscriteria dienen onverkort (dus zonder nuancering/afzwakking) als uitgangspunt te worden genomen. Er wordt onderscheid gemaakt in criteria voor het kernteam en criteria voor de specialisten.⁴¹
- Transparantie en verantwoording door vastlegging en presentatie van toezichts- en handavingsinformatie en monitoringsrapportages (incl. rapportages over ongevallen/incidenten en de veiligheidsperformance van de Brzo-bedrijven) door de zes Brzo-RUD's.

⁴⁰ Bron: Brief van de staatssecretaris van IenM d.d. 26 juni 2012 (TK 26 956, nr 128)

⁴¹ <http://Brzoplus.nl/instrumenten-0/werkwijzer-Brzo-ii-0/inspectie/toelichtingen-format-0/toelichtingen/t1-maatlat/>

- Coördinatie en samenwerking: iedere Brzo-RUD zal zorg moeten dragen voor een goede verbinding van betreffende Brzo-RUD met de veiligheidsregio's en de waterschappen in de Brzo-regio, alsmede met de betrokken rijksinspecties, het OM en de politie (en vice versa). Overigens zal daarbij van het beleggen van rijksinspectietaken op het gebied van Brzo bij de Brzo-RUD's geen sprake zijn.

Bijlage 2 Ontwikkelingen in vergunningverlening, toezicht en handhaving Brzo

2.1 Samenwerking vth : een continu ontwikkelproces

2003-2005

In 2004 verscheen het rapport “Werk aan Uitvoering” een interdepartementale evaluatie van Brzo '99.⁴² De conclusies waren dat er nog veel verbeterd moest worden aan de Brzo-taken. Eén van de conclusies luidde

De kennis bij de betrokkenen en de beschikbare informatie, normen en richtlijnen zijn voor overheden en bedrijven verre van voldoende om tot een goede uitvoering en handhaving te komen. Dit leidt tot onduidelijkheid, eigen interpretaties en regionale verschillen. (pag.3)

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 provincies en gemeenten onvoldoende kennis en expertise hebben voor vergunningverlening aan de complexe Brzo-bedrijven. De andere belangrijke conclusie is dat er meerdere inspecties zijn met elk hun eigen sturingsprincipes en dat de taken versnipperd zijn. Daardoor is er sprake van fragmentatie in de uitvoering.

Bestuurlijke taken en bevoegdheden zijn over veel besturen verdeeld en bij het toezicht zijn diverse inspecties betrokken. Dat levert een grote versnippering op in het overheidsoptreden, zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk, met coördinatie- en afstemmingsproblemen, zowel horizontaal als verticaal. Dit alles leidt tot een ineffectief en inefficiënt overheidsoptreden. (Pag. 21)

Sinds 2004 zijn er maatregelen getroffen om het toezicht op de Brzo-bedrijven te verbeteren.⁴³ Op landelijk niveau zijn kwaliteitseisen doorgevoerd (in 2005 vastgelegd in de 'Maatlat' en in 2012 vervangen door 'kwaliteitscriteria voor inspecteurs'⁴⁴) waaraan zowel de betrokken overheden en organisaties als ook 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').

⁴² februari 2004 Cap Gemini Ernst & Young

⁴³ Pas sinds 2014 geldt dat ook bij de RIE4 bedrijven het toezicht moet plaatsvinden door een daartoe gespecialiseerde omgevingsdienst. Voor 2014 hadden de extra kwaliteitseisen alleen betrekking op de Brzo-bedrijven.

⁴⁴ <http://Brzoplus.nl/instrumenten-0/werkwijzer-Brzo-ii-0/inspectie/toelichtingen-format-0/toelichtingen/t1-maatlat/>

2008 Commissie Mans

In 2008 stelt de minister van VROM, mede namens haar collega van Justitie, de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving in, beter bekend als de 'Commissie Mans'. Deze commissie krijgt de opdracht "onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van de handhaving en toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving op de langere termijn (met inbegrip van de toenmalige bevoegdheidsverdeling) en de aanpassingen die nodig waren in het belang van een effectieve, efficiënte en doelgerichte handhaving van de VROM-regelgeving".⁴⁵

De Commissie Herziening constateert in het rapport 'De tijd is rijp' dat de kwaliteit van toezicht en handhaving op risicovolle bedrijven nog veel 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 handhavingproblemen op (boven)regionale schaal en voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit. De Commissie Mans adviseert om te komen tot omgevingsdiensten en een handhavingorganisatie op rijksniveau.

Het vraagstuk van de vereiste professionaliteit is nog indringender waar het gaat om het toezicht op complexe bedrijfsprocessen met hoge en middelhoge risico's. Geen enkele gemeente beschikt over de deskundigheid die nodig is voor de handhaving in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen en slechts drie provincies alsmede de DCMR beschikken daar wel over. Voor de organisatie van dit type gespecialiseerd toezicht lijkt echter in het algemeen zelfs de regionale schaal te klein (pag. 34/35).

2009 Package Deal Omgevingsdiensten om kwaliteit vth te verbeteren

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 'Package Deal'.⁴⁶ Eén van de afspraken is dat de vrijblijvende samenwerking een verplicht karakter moet krijgen. Provincies en gemeenten moeten regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) oprichten die basistaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna aangeduid met vth-taken) gaan uitvoeren. De omgevingsdiensten gaan opereren als 'onafhankelijke' uitvoerder. Op uitdrukkelijk verzoek van de provincies en gemeenten wordt afgesproken dat zij bevoegd gezag blijven en dat zij de eindverantwoordelijkheid dragen voor de taken van de omgevingsdiensten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft dus bij de provincies en gemeenten, de operationele eindverantwoordelijkheid komt te liggen bij de omgevingsdiensten. Het interbestuurlijk toezicht op de uitoefening van de vth-taken bij deze risicobedrijven door provincies komt voor rekening van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Dit landelijke netwerk van omgevingsdiensten is op 1 juli 2014 tot stand gekomen. In de totstandkoming van deze afspraken zien we het accent verschuiven van kwaliteitsverbetering naar

⁴⁵ Rapport Cie Mans, p. 11

⁴⁶ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd op de website van het IPO www.ipo.nl/index.php/download_file/2304/172/

bevoegdheidsvraagstukken. Het heeft heel wat voeten in de aarde voordat Rijk, provincies en gemeenten op één lijn komen te zitten. De formulering en uitzonderingsbepalingen onderstrepen dit.

2012 Specialisatie vth: 6 gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten

In 2012 is door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, VNG en IPO besloten om de uitvoeringstaken rondom de majeure risicobedrijven bij zes gespecialiseerde regionale uitvoeringsdiensten onder te brengen. Op verzoek van de staatssecretaris van Milieu en Infrastructuur heeft het IPO begin 2012 het Plan van Aanpak Brzo-infrastructuur opgesteld.⁴⁷ Bij brief van 13 februari 2012 heeft het IPO vervolgens ook de zes Brzo-Omgevingsdiensten (inclusief hun verzorgingsgebieden) benoemd die zich gaan specialiseren in de Wabo en Brzo-taken voor de majeure risicobedrijven. De zes aangewezen Brzo-omgevingsdiensten zijn: omgevingsdiensten Groningen, regio Nijmegen (ODRN), Noordzeekanaalgebied (ODNZKG), Zuid-Holland en Zeeland (DCMR), Midden- en West-Brabant (OMWB) en Zuid-Limburg. Door de Brzo-Omgevingsdiensten is de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de majeure risicobedrijven geconcentreerd in zes organisaties. Daarmee is beoogd geografische versnippering en fragmentatie tegen te gaan en kunnen kennis en expertise beter geborgd worden.

DCMR bestond van de 6 Brzo-omgevingsdiensten het langst en heeft de meeste Brzo-bedrijven onder zich. Op grond daarvan is DCMR door het IPO en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) gevraagd op te treden als landelijk coördinatiepunt tussen de 6 Brzo-RUD's. In deze rol neemt DCMR het initiatief om bijvoorbeeld een gezamenlijk handhavingsbeleid en gezamenlijke uitvoeringsprogramma's etc. op te stellen.

Inrichting Brzo-infrastructuur

Richting de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu medio februari 2012 aan dat zij de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 bijzonder relevant vindt voor de op te zetten en in te richten Brzo-infrastructuur.⁴⁸ Overeenkomstig deze aanbevelingen is een programma van eisen voor de

Afbeelding 3: Regio-indeling Brzo-omgevingsdiensten



Bron: Omgevingsdienst.nl

⁴⁷ Verder 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.

⁴⁸ Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken Brzo-RUD-vorming d.d. 28.02.12.

Brzo-Omgevingsdiensten opgesteld.⁴⁹ 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".⁵⁰

In het kielzog van de gesprekken tussen het Rijk, provincies en gemeenten over het wetsvoorstel is tevens de afspraak gemaakt dat het bevoegd gezag voor alle majeure risicobedrijven integraal van gemeenten zal overgaan naar de provincies.⁵¹ Dit met het doel de fragmentatie in deze categorie verder te verkleinen. Het is de bedoeling dat deze overdracht met ingang van 1 januari 2016 plaatsvindt. Momenteel worden er tussen de provincies en gemeenten afspraken gemaakt over een volledige overdracht van de gegevens van deze risicobedrijven. Voor Zeeland gaat het om één Brzo-bedrijf waarvoor de Provincie het bevoegde gezag wordt. In de praktijk had de gemeente deze functie al overgedragen aan de Provincie.

2.2 Het wettelijke stelsel van omgevingsdiensten

Om de continuïteit van het landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten wettelijk te borgen, is op 17 februari 2014⁵² het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en (hierna aangeduid met het wetsvoorstel vth) in procedure gebracht.⁵³ Het wetsvoorstel voegt een nieuw hoofdstuk toe aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en verplicht de provincies en gemeenten om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aangewezen taken en bevoegdheden, of taken en bevoegdheden die specifieke deskundigheid vergen of een bovenlokale dimensie hebben op basis van mandaat te laten uitvoeren door de omgevingsdiensten.⁵⁴ Het voorstel is op 22 september 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en op 8 december 2015 door de Eerste Kamer. Het is bij het schrijven van dit rapport nog niet bekend wanneer de wet in werking treedt. De wet is al wel gepubliceerd in Staatsblad 2015, 521.⁵⁵

⁴⁹ 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. 26.06.12.

⁵⁰ Aanbeveling 3 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011.

⁵¹ Dit naar aanleiding van het advies van de Commissie Wolfsen 'Maak provincies verantwoordelijk voor Brzo-taken' dat op 11 september 2014 is uitgebracht. Dat het zowel gaat om de Brzo-bedrijven als de RIE-4 bedrijven blijkt uit de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) 33872, Nota naar aanleiding van het verslag.

⁵² www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjhdthejhz3

⁵³ In de Packagedeal was vastgelegd dat het wetsvoorstel al voor 1 januari 2010 om advies aan de Raad van State zou worden voorgelegd en dat het stelsel in 2015 zou worden geëvalueerd. Deze landelijke evaluatie is in november 2014 van start gegaan en is medio september 2015 afgerond.

⁵⁴ 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. De VNG en het IPO hebben hiervoor begin juli 2015 een modelverordening aangereikt.

⁵⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-521.html>

Provincie bestuurlijk verantwoordelijk

De provincies zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de genomen uitvoeringsbesluiten.⁵⁶ Als bestuurlijk verantwoordelijke is het aan de provincies om zodanige condities op het gebied van regels, mensen en middelen te creëren dat de omgevingsdiensten hun werkzaamheden op het gewenste kwaliteitsniveau kunnen verrichten. Een complicerende factor daarbij is dat de provincie deze condities niet geheel zelf kunnen bepalen. De provincie zal dat moeten doen in overleg met de andere deelnemers van de gemeenschappelijke regeling: de gemeenten. Vervolgens moeten de provincies zich ervan verzekeren dat de opgedragen uitvoering op afstand voldoet aan de hiervoor gestelde kwaliteitseisen. Dit betekent dat de provincies als opdrachtgever voldoende expertise in huis moeten hebben om te beoordelen of de omgevingsdiensten de juiste inschattingen en afwegingen maakt in het toezicht op de risicobedrijven.

De uitvoering van de vth voor Brzo-bedrijven is op afstand gezet en ondergebracht bij zes gespecialiseerde omgevingsdiensten⁵⁷ met als doel de kwaliteit van met name toezicht en handhaving te verbeteren én om kosten te besparen. In sommige gevallen hebben de gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten de uitvoering van de vth-taken

De omgevingsdiensten zijn zelfstandige publieke organisaties opgericht op basis van een gemeenschappelijke regeling. Aan deze gemeenschappelijke regeling nemen zowel het provinciebestuur als gemeentebesturen en soms ook waterschapsbesturen deel. Besluiten worden genomen op basis van gelijke stemverhoudingen tussen de deelnemers en niet naar rato van de financiële bijdragen. Voor deze gelijke stemverhoudingen is gekozen omdat de samenwerking tussen provincie en de gemeenten voorop staat.

De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering en naleving van de milieuwet- en regelgeving ligt bij het Rijk (ministerie van Infrastructuur en Milieu). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert ter invulling van de stelselverantwoordelijkheid van de minister het interbestuurlijk toezicht (het tweedelijns toezicht) op de provinciale risicobedrijven uit.

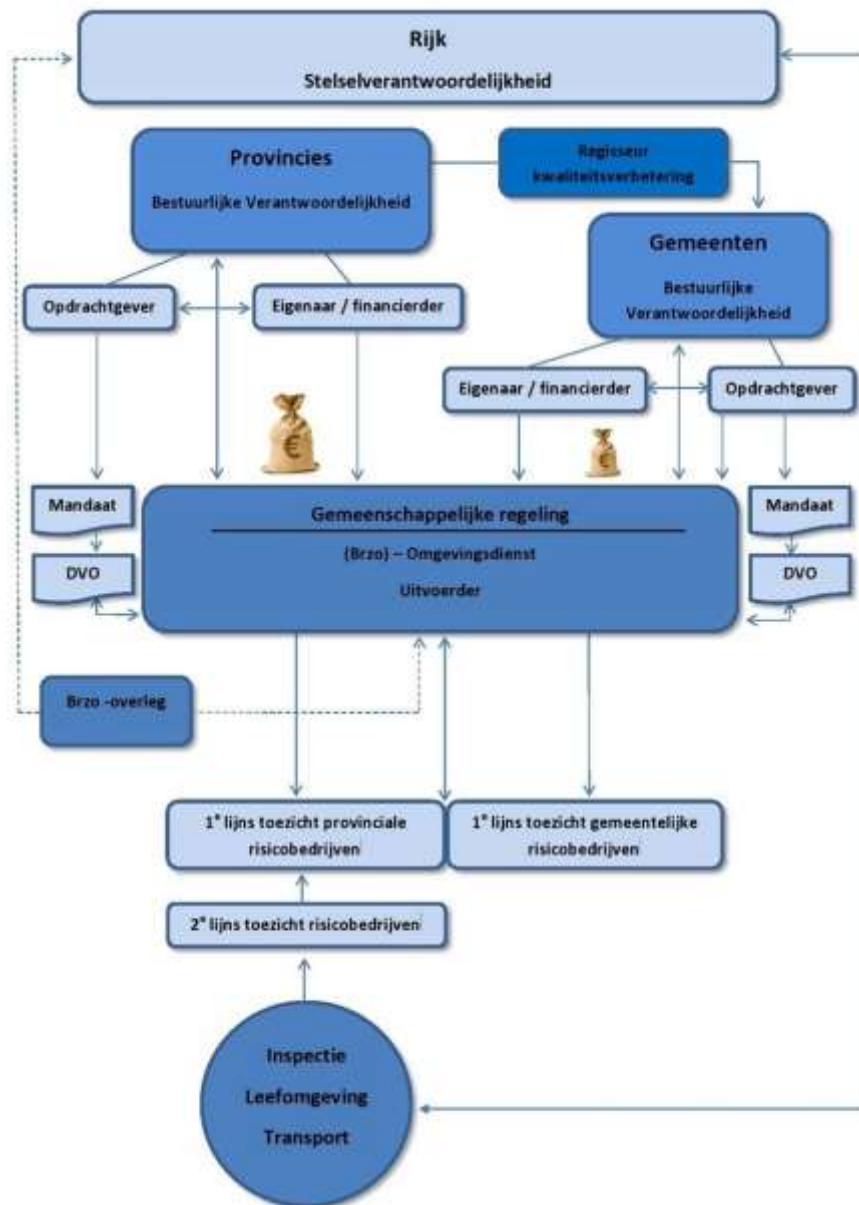
In de praktijk voeren het Rijk en de omgevingsdiensten overleg over de inhoudelijke prioritering van het toezicht. De provincies zijn bij dit beraad door de koepel (IPO) vertegenwoordigd. De individuele provincies hebben hierin geen stem. Voor wat betreft de kwaliteit waaraan dit toezicht moet voldoen zijn op landelijk niveau afspraken gemaakt. Ook de financiering door het Rijk van de omgevingsdiensten voor wat betreft het aspect externe veiligheid loopt rechtstreeks via de omgevingsdiensten en niet (meer) via de provincies. De provincies kunnen van de besteding hiervan alleen indirect via de gemeenschappelijke regeling kennisnemen.

⁵⁶ Uiteraard geldt dit voor wat betreft de risicobedrijven tot 2016 ook voor de gemeenten. Omdat dit rekenkameronderzoek alleen betrekking heeft op de provinciale risicobedrijven zal in dit rapport niet worden ingegaan op de bestuurlijke verantwoordelijkheden van gemeenten.

⁵⁷ Er zijn in Nederland zes gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten opgericht: Brzo Groningen, Brzo Nijmegen, Brzo Noordzeekanaalgebied, Brzo DCMR, Brzo Brabant en Brzo Limburg. Deze zes Brzo-omgevingsdiensten zijn onderdeel van het landsdekkende netwerk van regionale omgevingsdiensten.

Resumerend kan worden vastgesteld dat er sprake is van verschillende belangen, taken, eisen en behoeften die onvoldoende op elkaar aansluiten of elkaar tegenwerken. Hierdoor kan het toezicht op de risicobedrijven in de knel komen. In afbeelding 4 zijn de diverse sturingsrelaties tussen de betrokken bestuursorganen weergegeven.

Afbeelding 4 Stelsel (Brzo)-Omgevingsdiensten⁵⁸



⁵⁸ In deze figuur staat de afkorting 'DVO' voor Dienstverleningsovereenkomst.

Bijlage 3 Specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden GS

Bevoegd gezag

De RUD Zeeland is een openbaar lichaam met eigen rechtspersoonlijkheid ingesteld op grond van artikel 8 Wgr⁵⁹ (Wet gemeenschappelijke regelingen). De omgevingsdienst kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en eigen personeel in dienst nemen. De gemeenschappelijke regeling RUD Zeeland is afgesloten tussen het college van GS van Zeeland, de colleges van B&W van de dertien Zeeuwse gemeenten en het Dagelijks Bestuur van het Waterschap Scheldestromen (het betreft een zgn. collegeregeling).

Voor de inrichting van de Brzo-omgevingsdienst DCMR gelden dezelfde voorwaarden als voor een gewone omgevingsdienst.⁶⁰

Hieronder zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden omschreven van de provincie Zeeland als bevoegd gezag voor de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de Brzo-bedrijven binnen de provincie Zeeland. Deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn apart omschreven voor de vergunningverlening, toezicht en de handhaving van de majeure risicobedrijven.

Vergunningverlening Wabo

Gedeputeerde Staten zijn het bevoegde gezag voor bedrijven die vallen onder het Brzo en RIE4, voor zover deze laatste categorie niet onder bevoegd gezag van een gemeente valt. Deze bedrijven dienen te beschikken over een vergunning ingevolge de Wabo.⁶¹ De essentie hiervan is dat het bedrijf het bevoegd gezag zo volledig mogelijk informeert over haar werkzaamheden en de aanwezige gevaarlijke stoffen. Dit wordt gedaan door het indienen van een aanvraag om een vergunning. Op basis van deze informatie kan het bevoegd gezag om aanvullende informatie vragen en de situatie beoordelen. Het bevoegd gezag als vergunningverlener stelt vervolgens in de omgevingsvergunning de voorwaarden aan het bedrijf. Dit gebeurt in de vorm van overwegingen en voorschriften. Deze voorschriften zijn onder meer gebaseerd op het veiligheidsrapport (VR) van het bedrijf. In de voorschriften worden op basis van wetgeving onder meer eisen gesteld aan het maken en bijhouden van een actuele stoffenlijst en aan de wijze van opslag van gevaarlijke stoffen.

Coördinatie Brzo

De basis van de uitvoering van en het toezicht op de naleving van het Brzo 1999 door de verschillende betrokken inspecteurs is de één-loketgedachte. Het bevoegd gezag op grond van de Wabo is het aanspreekpunt voor het bedrijf. Bij de inspecties en beoordelingen verzorgt deze coördinator de samenwerking met en tussen de andere uitvoerders, waaronder in ieder geval Inspectie SZW en Veiligheidsregio Zeeland. In voorkomende

⁵⁹ http://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/Hoofdstuk1/Afdeling2/1/Artikel8/geldigheidsdatum_15-01-2016

⁶⁰ Deze eisen zijn vastgelegd in de checklist criteria RUD-vorming uit 2011.

DCMR is een GR van de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle a/d IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen a/d IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne.

www.dcmr.nl/binaries/content/assets/bestanden/over-de-dcmr/organisatie/regelgeving/gemeenschappelijke-regeling-dcmr-milieudienst-rijnmond-20e-wijziging-2014.pdf

⁶¹ 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.

gevallen wordt ook samengewerkt met Rijkswaterstaat als bevoegd gezag voor handhaving van de Waterwet . Deze samenwerking is bedoeld ter borging van een kwantitatief en kwalitatief verantwoord toezicht op de naleving van het Brzo 1999. Deze samenwerking betreft het gezamenlijk uitvoeren van controles en de beoordeling van het Veiligheidsrapport. Buiten deze coördinatie vallen eventuele handhavingstrajecten.

Toezicht Brzo

Op grond van het Brzo is een aantal toezichtstaken toebedeeld aan de provincies voor wat betreft het toezicht op deze risicovolle bedrijven.⁶² Sommige van deze taken moeten in samenwerking met de andere toezichthouders (Inspectie SWZ en de Veiligheidsregio) worden uitgevoerd:

- Beoordeling Veiligheidsrapport
GS, de Inspectie SWZ en het bestuur van de Veiligheidsregio beoordelen of het veiligheidsrapport de actuele stand van zaken met betrekking tot de veiligheidssituatie in het bedrijf weergeeft en de gegevens en beschrijvingen bevat zoals genoemd in het Brzo.⁶³ Met deze gegevens moet worden aangetoond dat is voldaan aan artikel 10 van het Brzo. Het bevoegd gezag is verplicht om vanuit zijn coördinerende rol de eenduidigheid, onderlinge samenhang en tijdigheid van de conclusies te bewaken en te bevorderen.
- Actualisering vergunning
GS moeten bezien of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn en of het veiligheidsrapport (VR) aanleiding geeft om de omgevingsvergunning te actualiseren. Als het bestuur van de Veiligheidsregio waarin de inrichting is gelegen met het oog op de actualisering een advies heeft uitgebracht, zijn GS verplicht om dit advies bij de actualisering van de vergunning te betrekken.
- Vaststellen inspectieprogramma per inrichting
GS moeten in overeenstemming met de Inspectie SWZ en het bestuur van de Veiligheidsregio een inspectieprogramma vaststellen waarmee een planmatig en systematisch onderzoek van de in de inrichting gebruikte systemen van technische, organisatorische en bedrijfskundige aard kan worden uitgevoerd. Het inspectieprogramma wordt vastgesteld op basis van meldingen die zijn gedaan over significante wijzigingen en het VR. In het inspectieprogramma moet tevens de inspectiefrequentie worden vastgelegd.⁶⁴
- Uitvoeren inspecties
Het Besluit risico zware ongevallen 2015 bepaalt dat inspecties bij VR-plichtige bedrijven (de zogeheten hoge-drempel-inrichtingen) minimaal 1x per jaar moeten worden

⁶² Op basis van de Seveso III richtlijn die op 1 juni 2015 in werking is getreden, moeten GS binnen 4 maanden na de inspectie de conclusies meedelen aan de exploitant. Daarbij moet ook zijn aangegeven welke acties worden ondernomen. Het bevoegd gezag moet er ook voor zorgen dat het geïnspecteerde bedrijf binnen een redelijke termijn al die noodzakelijke acties onderneemt. Als bij een inspectie een belangrijk geval van niet-naleving van de Seveso III richtlijn wordt opgemerkt, moet binnen zes maanden een aanvullende inspectie worden uitgevoerd.

⁶³ Bijlage III Brzo, besluit van 21 augustus 2006, Stb. 2006, nr. 417.

⁶⁴ Met het Bestuurlijk toezichtprogramma majeure risicobedrijven 2012-2016 Regio Zuid is aan deze verplichting ingevolge het Brzo (artikel 24) voldaan. Jaarlijks stelt de RUD Zeeland namens GS een uitvoeringsprogramma op.

uitgevoerd en de inspecties bij de de laagdrempelige inrichtingen) ten minste eenmaal per drie jaar plaatsvinden. Deze inspectiefrequenties kunnen worden aangepast op basis van een systematische beoordeling van de risico's van deze inrichtingen⁶⁵. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de Brzo-inspecties in 2014.

Handhaving voorschriften omgevingsvergunning

Als het gaat om overtreding van een voorschrift dat is verbonden aan de omgevingsvergunning zijn GS het bevoegd gezag een sanctie op te leggen. Daarbij zijn GS alleen bevoegd voor de bepalingen die gaan over het milieu en de externe veiligheid. GS is verplicht tot handhaving over te gaan. Van handhaving mag slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Daarvan is sprake als concreet zicht op legalisatie bestaat. Van handhaven mag ook worden afgezien wanneer het opleggen van een last onevenredig is in verhouding tot de met handhaving te dienen belangen.

Kwaliteitseisen voor de handhaving

GS moeten het handhavingsbeleid vaststellen en dit afstemmen met de handhavingspartners. Ook moet het bevoegd gezag organisatorische maatregelen treffen om de uitvoering van het beleid te waarborgen. Het handhavingsbeleid moet bestaan uit een toezicht- en sanctiestrategie en moet gemotiveerd aangeven welke doelen de provincie zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. De toezichtstrategie moet inzicht geven in de wijze waarop sanctionerend wordt opgetreden tegen de geconstateerde overtredingen: welke sancties worden voor welke overtredingen toegepast en welke termijnen worden daarbij gehanteerd. Voor de naleving van de verplichtingen uit het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) is er sprake van een landelijke handhavingsstrategie.⁶⁶

⁶⁵ Artikel 13 lid 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015.

⁶⁶ Handhavingsstrategie Brzo 1999 vastgesteld in 2013, opgesteld door de werkgroep Handhaving in opdracht van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven.

Bijlage 4 Overzicht Inspecties 2014

Bedrijf	Inspectieduur	Thema:	inspectie-onderwerpen	Overtredingen	Handhaving
Air Liquide Technische Gassen BV	1 dag (zonder VRZ)	VBS-c: VBS-d:	Identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen - explosieveiligheidsdocument - risico-inventarisatie en –evaluatie (RIE) Beheersing van de uitvoering - werkvergunningen en taakrisicoanalyse - verlading zuurstof, stikstof en argon - waterstoftraject van opslag tot APU - LOTO-procedure - besloten ruimte - onderhoudsmanagementsysteem	4	RUD (1) ISZW (3)
Arkema	3 dagen	VBS-a: VBS-d: VBS-f: VBS-g: VBS-h: Overige onderwerpen:	Samenhang tussen managementsysteem en beheerssysteem Risico's Beleid en uitwerking van beleid Werk in uitvoering tijdens plantinspectie Systematische identificatie van noodsituaties Noodplan en noodorganisatie Onderhoud van de nooduitrusting Systematische beoordeling van veiligheidsprestaties Plannen en realiseren van doelstellingen Incidenten Periodieke evaluatie (audit) betreft het functioneren van het VBS Managementreview/directiebeoordeling VBS-b (organisatie)	5	RUD (2) ISZW (3)
Bison International DC	Wegens afzeggingen van I-SZW en VRZ is de aangekondigde inspectie van 17 november 2014 geannuleerd. In 2015 zijn er twee inspecties uitgevoerd.				

Bedrijf	Inspectieduur	Thema:	inspectie-onderwerpen	Overtredingen	Handhaving
Cargill BV	3 dagen	VBS-b: VBS-c: VBS-g: Overige onderwerpen:	Communicatie Opleidingen en trainingen Veiligheidsstudies Beoordeling betrouwbaarheid LoD's Onderzoek zware ongevallen PDCA-cyclus Plantinspectie (VBS-d) Stoffenlijst t.b.v. hulpdiensten(VBS-f)	1	VRZ
Century Aluminium Vlissingen BV	Betreft een nieuw bedrijf dat voortkomt uit het failliete Zalco. In 2015 heeft de eerste periodiek inspectie plaatsgevonden.				
Dow Benelux BV	3 dagen	Maatregel-gerichte inspectie Stoffenlijst:	VBS-b (organisatie en werknemers) VBS-c (identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen) VBS-d (beheersing van de uitvoering) VBS-f (planning voor noodsituaties) Stoffenlijst voor hulpdiensten	Geen	
Dry Bulk	Gaait in 2016 in bedrijf				
Eastman Chemical Middelburg BV	1 dag (onaangekondigd)	Maatregel-gerichte benadering	Maatregelen (algemeen)	Geen	
	3 dagen (zonder VRZ)	Maatregel-gerichte inspectie VBS-g: VBS-h: Stoffenlijst:	VBS-c (identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen) VBS-d (beheersing van de uitvoering) Toezicht op prestaties in relatie tot incidenten Audits en beoordeling Stoffenlijst t.b.v. de hulpdiensten	Geen	

Bedrijf	Inspectieduur	Thema:	inspectie-onderwerpen	Overtredingen	Handhaving
Electrawinds GreenFuel BV	1 dag (onaangekondigd)	VBS-c: VBS-d: VBS-f: Overige onderwerpen:	Veiligheidsstudie gasdetectoren biodieselfabriek Plantinspectie Brandscenario's Repressieve voorzieningen Actueel uitgangspuntendocument PDCA-cyclus (opvolging en borging van actiepunten)	9	RUD
	2 dagen	VBS-c: VBS-d: VBS-g: ATEX: Algemeen:	Systematiek voor identificatie van ongewenste gebeurtenissen Periodieke identificatie en herbeoordeling Maatregelen Onderhouds(management)systeem Opvolging actiepunten Explosieveiligheidsdocument Zoneringstekening PDCA-cyclus	7	RUD (6) ISZW (2)
ICL-IP Terneuzen BV	1 dag (onaangekondigd)	VBS-d: Stoffenlijst:	Toezicht op beheersen van de uitvoering: - veiligwerkvergunningen - arbeidsmiddelen - opleidingen Stoffenlijst	4	RUD (1) ISZW (3)
	2 dagen (met Rijkswaterstaat)	VBS-e: VBS-g: Drukapparatuur: Overige onderwerpen:	Wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen Toezicht op prestaties VBS-d (beheersing van de uitvoering) - drukapparatuur VBS-c (identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen) PDCA-cyclus	2	ISZWS

Bedrijf	Inspectieduur	Thema:	inspectie-onderwerpen	Overtredingen	Handhaving
Indaver gevaarlijk afval BV	3 dagen	LRI: VBS-d: Stoffenlijst: VBS-e: ATEX: Overige onderwerpen:	LRI Beheersing van de uitvoering Stoffenlijst Wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen ATEX TO7: beheerssysteem PDCA VBS-e (identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen)	geen	
Maschem	Gaat in 2016 in bedrijf				
Oiltank Terminal Terneuzen	2 dagen	Maatregel-gerichte inspectie: VBS-g: ATEX: Stoffenlijst:	VBS-c (identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen) VBS-d (beheersing van de uitvoering) Toezicht op de prestaties Explosieveiligheid Stoffenlijst voor de hulpdiensten	3	RUD (1) ISZW (2)
Packaging Terneuzen Terminal	In 2014 nog wel Brzo-bedrijf, maar niet geïnspecteerd omdat er geen Brzo-stoffen aanwezig waren. Inmiddels geen Brzo-bedrijf meer				
Rosier Nederland BV	2 dagen	Maatregel-gerichte benadering: VBS-f: Overige onderwerpen:	VBS-b (organisatie en werknemers) VBS-c (identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen) VBS-d (beheersing van de uitvoering) Stoffenlijst voor hulpdiensten Noodplan PDCA-cyclus	4	ISZW
Tieleman Transport	Was in 2014 geen Brzo-bedrijf. Eerste inspectie in 2016. Beoordeling van het VR heeft in 2015 plaatsgevonden.				
Van Citters Beheer BV	Hier worden geen periodieke inspecties uitgevoerd. Er wordt maatwerk gehanteerd.				
Veembedrijf De Rijke BV (m.i.v. 2015 geen Brzo-bedrijf meer)	2 dagen (met Rijkswaterstaat, zonder ISZW)	VBS-d: VBS-f: MRA: Overige onderwerpen:	Beheersing van de uitvoering Planning voor noodsituaties Milieu Risico Analyse Stoffenlijst	12	RUD

Bedrijf	Inspectieduur	Thema:	inspectie-onderwerpen	Overtredingen	Handhaving
Verbrugge Scaldia Terminal	Niet geïnspecteerd in 2014? Mogelijk geen Brzo in 2014				
Vesta Terminal Flushing BV	2 dagen	Maatregel-gerichte Inspectie: Stoffenlijst: VBS-e:	VBS-c (identificatie van gevaren en beoordeling risico's zware ongevallen VBS-d (beheersing van de uitvoering) VBS-f (planning voor noodsituaties) Stoffenlijst voor de hulpdiensten Wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen is niet beoordeeld	2	ISZW
Vopak Terminal Vlissingen BV	2 dagen (zonder VRZ)	VBS-b: VBS-c: VBS-d:	Opleidingsdossier operators HAZOPa en V&G signalering Onderhoudsmanagement Plantinspectie	1	ISZW
Yara Sluiskil BV	3 dagen	VBS-b VBS-c VBS-d: VBS-g: VBS-h: Overige onderwerpen:	Opleiding en training Identificatie van de 5 grootste gevaren Scenario's Borging LoD's in het onderhoudsmanagementsysteem Operator controlerondes Registratie en onderzoek (bijna) incidenten Management review Sluiten PDCA-cyclus	Geen gedoogsituatie	
Zeeland Refinery NV	3 dagen	VBS-b: VBS-c: VBS-d: VBS-f: Overige onderwerpen:	Opleiding en trainingen Systematiek voor identificatie ongewenste gebeurtenissen Periodieke identificatie en herbeoordeling Maatregelen Onderhouds(management)systeem Veilige uitvoering van werkzaamheden Noodorganisatie Stoffenlijst PDCA-cyclus Arbeidsomstandighedenwetgeving	2	ISZW
	1 dag (onaangekondigd)	VBS-f: VBS-d:	Taak risicoanalyse Veiligwerkvergunningen	1	ISZW

Bijlage 5 Brief Portiz



21 JAN, 2015

Secretariaat
Westkade 104,
Postbus 97,
4550 AB SAS VAN GENT
☎ +31 (0)115 451456
✉ secretariaat@portiz.nl
🌐 www.portiz.nl

Aan het bestuur van de
Regionale Uitvoeringsdienst RUD Zeeland
Postbus 35
4530 AA TERNEUZEN

Ref.: 658747/as/adl
Ond.: Personeelsformatie RUD Zeeland
Bijl.: --

Sas van Gent, 20 januari 2015

Geacht bestuur,

Met ingang van 1 januari 2014 is de RUD Zeeland gevormd als instantie die moet zorgdragen voor de vergunningverlening en -handhaving.

Bij de vereniging PORTIZ zijn bedrijven aangesloten waarvoor een kwalitatief goed ingerichte RUD van eminent belang is. Het gaat daarbij in het bijzonder om de Zeeuwse BRZO bedrijven in Sloegebied e.o. en Kanaalzone Zeeuws Vlaanderen. Deze bedrijven hebben vaak complexe processen, die een hoogwaardig functionerende en deskundige RUD noodzakelijk maken.

Uit het overleg dat wij op regelmatige basis met de directie van RUD Zeeland hebben is gebleken dat de personele formatie nog niet volledig is ingevuld en dat het niet ondenkbaar is dat daar op bezuinigd gaat worden.

Wij zouden het betreuren wanneer door bezuinigingen de kwaliteit van de RUD onder druk zou komen staan en wij willen er daarom bij u op aandringen om ervoor zorg te dragen dat RUD Zeeland een zodanige personele formatie zal krijgen dat optimale dienstverlening aan het bedrijfsleven gewaarborgd is. De totstandkoming van de dienst heeft op zichzelf van de betrokken partijen al de nodige inzet gevergd. Wanneer nu een bezuinigingsslag daar overheen zou komen zou dat er toe kunnen leiden dat deze dienst op een suboptimaal niveau gaat functioneren, wat noch in het belang is van de vergunningverlenende en handhavende overheid noch van de bedrijven waarvoor de RUD moet optreden.

Uw reactie op deze brief zien wij met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groeten,

Ir. F.J.C.M. Kempenaars,
voorzitter

Drs. A.A.D. Saman,
secretaris

Bijlage 6 Overzicht van geïnterviewde personen

Dhr. J. Boersma, Vopak
Mw. I. Jansen (hoofd Vergunningverlening, RUD Zeeland)
Dhr. M. den Boer (specialist externe Veiligheid en coördinator BRZO)
Mw. Ing. A. Scherbeijn (senior beleidsmedewerker milieukwaliteit)
Dhr. De Hoog (DCMR, directielid)
Dhr. Mout (DCMR, programmamangaer BRZO)
Dhr. A. Van Leeuwen (directeur RUD Zeeland)
Dhr. L. Riemens (controller RUD Zeeland)
mw. ir. A. van der Zande (Onderzoeksraad voor Veiligheid)
dhr. ir. L.P. Sluijs (Onderzoeksraad voor Veiligheid)
dhr. ir. G.W. Medendorp (Onderzoeksraad voor Veiligheid)
drs. J.H.H. Mans voorzitter "commissie Mans"
Mw. P. de Theije, Oiltanking
dhr. J. Boerma, hoofd Toezicht en Handhaving RUD Zeeland
dhr. W. Sloots, eigenaar Sloots Advies, Sloots Advies
dhr. I. Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
De heer B. Ale, Hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding (emeritus), TU Delft
prof. Mr. G. Biezeveld Hoogleraar milieurecht RUG (emeritus)

Bijlage 7 Geraadpleegde bronnen

Wetgeving en rijksbeleid

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999).

Tweede Kamer (2014-2015). Wijziging van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), kamerstuk 33872 nr. 3 (memo van toelichting) en nr. 8 (nota van wijzigingen).

Onderzoeksrapporten en artikelen

Commissie Mans (juli 2008). *De Tijd is Rijk*.

Commissie Wolfson (sept. 2014). *vth: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving*.

Elzinga, D.J., Greef, R.J.M.H. de en Munneke, S.A.J. (april 2014). *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*.

IPO (nov. 2014). *Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015, deelprogramma 1 Brzo*.

Randstedelijke Rekenkamer (okt. 2013). *Quick scan Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)*.

Rekenkamer Zeeland (jan. 2011). *Sturen op afstand*.

Rijksoverheid (18 dec. 2014). *Provincies en gemeenten stellen gezamenlijk kwaliteitseisen aan omgevingsdiensten*.

VNG (11 sept. 2014). *Commissie-Wolfson: 'Maak provincies verantwoordelijk voor Brzo-taken'*.

Provinciaal beleid

Bestuurlijke stuurgroep Brzo RUD Zeeland Zuid-Holland: agendapunt 5 inzake uitgangspunten Brzo-RUD Zeeland en Zuid-Holland voor de samenwerking in toezicht en vergunningverlening bij IPPC4 en Brzo bedrijven in het RUD-stelsel d.d. 3 december 2012

Intentieverklaring over start Brzo-RUD per 1-1-2013 (12078220) d.d. 18 december 2012

Inwerkingtreding Brzo RUD per 1 mei 2013 (13008393) d.d. 16 april 2013

Jaarrekening 2014 en begroting 2016 RUD Zeeland, brief aan PS d.d. 21 april 2015, kenmerk 15005879

Samenwerkingsovereenkomst Brzo-RIE-DCMR Milieudienst Rijnmond – provincie Zeeland d.d. 25 april 2013.

Mandaatbesluiten ten behoeve van de RUD Zeeland en Brzo-RUD (DCMR) d.d. 7 december 2013

Besluit tot doormandateren van de directeur DCMR aan de directeur RUD-Zeeland inzake uitvoering van vth-taken voor Wabo, Brzo- en RIE4-bedrijven provincie Zeeland d.d. 19 december 2013

Programmabegroting 2014-2017, RUD-Zeeland

Begroting 2015, DCMR

Dienstverleningsovereenkomsten 2014 en 2015 met RUD Zeeland

Websites

Website Inspectie voor Leefomgeving en Transport: www.ilent.nl

www.Brzoplus.nl

www.omgevingsdienst.nl

www.risicokaart.nl

Website Kenniscentrum Infomil: www.infomil.nl

Website Kenniscentrum RIVM:

www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten/Richtlijn_Industrie%C3%A4le_Emissies