

Terugblik- onderzoek

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

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Terugblikonderzoek

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

Opstellers	Anke Pietersma & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	7 februari 2023

Inhoud

Voorwoord	3
Conclusies en aanbevelingen.....	4
Aanleiding en vraagstelling	4
Conclusies.....	5
Aanbevelingen	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding en vraagstelling	8
1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening	9
1.3 Leeswijzer.....	11
2. Aanbevelingen en doorwerking.....	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Ge(de)concentreerde structuur omgevingsdiensten	12
2.3 De Noordelijke Maat	14
2.4 Samenwerking tussen de omgevingsdiensten	15
2.5 Informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven.....	17
2.6 Bespreken kwaliteit uitvoering VTH-taken	19
Bronnenlijst.....	20
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	22
Bijlage 2: Conclusies rapport ‘Provinciale grip op bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)	23
Bijlage 3: Aanbevelingen rapport ‘Provinciale grip op bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)	26
Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Drenthe.....	28
Bijlage 5: Bestuurlijk Reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe	30

Voorwoord

De kerntaak van de Rekenkamer is het doen van onderzoek naar provinciaal beleid. Vaak nemen Provinciale Staten alle conclusies en aanbevelingen over. Maar de vraag is dan, wat er daarna gebeurt. Leiden de aanbevelingen werkelijk tot veranderingen? Daar is weinig zicht op; een probleem helaas van alle rekenkamers in Nederland. Een van de manieren om zicht te krijgen op de doorwerking van aanbevelingen is het doen van terugblikonderzoek: wat is er gedaan met conclusies en aanbevelingen, zijn verbeteringen doorgevoerd?

In 2016 heeft de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek gedaan naar de manier waarop de drie provincies hun verantwoordelijkheden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van majeure risicobedrijven vormgaven. Omdat het om een vrij nieuwe kerntaak van de provincies ging, heeft de Rekenkamer besloten op dit thema een terugblikonderzoek te doen. Met veel plezier heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de overgenomen aanbevelingen vrijwel allemaal zijn geïmplementeerd. Er zijn forse stappen gezet in de verbetering van de informatievoorziening van de Staten. Daarnaast is de Noordelijke Maat tot stand gekomen, waarin verantwoordelijkheden goed zijn ondergebracht.

We danken de gesprekspartners voor de bereidwilligheid mee te werken aan dit onderzoek.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers

Linze Schaap

Voorzitter

Secretaris-directeur

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

In 2016 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar de grip van Provinciale Staten op de regionale omgevingsdiensten.¹ De vraagstelling die destijds in het onderzoek centraal stond is de volgende: “Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften door deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?”²

In dat rapport kwam de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling	
1.	Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.
2.	Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.
3.	Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw die verder uit. Laat de ‘schotten’ tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars ‘achtervang’ te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.
4.	Informeer PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.
5.	Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Dit onderzoek gaat na in hoeverre er doorwerking is van de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek uit 2016. Provinciale Staten namen de laatste aanbeveling niet over, omdat zij daar geen noodzaak voor zagen. Het doel van de oorspronkelijke aanbeveling was bijdragen aan de grip van Provinciale Staten op de uitvoeringskwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven. De vraag rest in hoeverre Provinciale Staten daarover een volledig beeld hebben. Daarom kijken wij niet naar de doorwerking van die aanbeveling, maar staan we er wel bij stil. De vraagstelling luidt als volgt:

¹ Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 20 juni 2016.

² Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksplan, Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 27 mei 2015, p. 12.

In hoeverre werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' door?

Per aanbeveling stelden we twee vragen:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. Is sprake van agenderende, instrumentele of conceptuele doorwerking?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

De provincie nam vier van de vijf aanbevelingen over. Zij werken door in het provinciaal beleid. Er ontstond een geconcentreerde structuur door een stapsgewijze taakoverdracht van de RUD Drenthe aan de ODG van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Tevens ontwikkelden de noordelijke provincies gezamenlijk een Noordelijke Maat, waarmee de omgevingsdiensten het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven monitoren. De omgevingsdiensten werken samen op de vlakken waar zij dit nodig achten. Wel dreigt er een schot te ontstaan tussen de ODG en RUD Drenthe als gevolg van het aflopen van een samenwerkingsovereenkomst tussen beide omgevingsdiensten. Provinciale Staten worden meegenomen in de ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Een gesprek tussen Provinciale Staten en de verantwoordelijk gedeputeerde over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven vindt niet plaats. Provinciale Staten vroegen daar ook niet om. Zij ontvangen wel schriftelijke informatie hierover.

Hieronder gaan wij per aanbeveling uit het rapport van 2016 gedetailleerder in op doorwerking ervan: per aanbeveling geven wij antwoord op de twee deelvragen.

1. Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groei-model om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.

De drie Noordelijke provincies en de omgevingsdiensten zetten gezamenlijk het project Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging BRZO+ (SUK) op. De uitkomst hiervan is de Noordelijke Maat die vanaf 2019 de productie- en kwaliteitsnorm is voor Vergunning- Toezicht- en Handhavingstaken (VTH-taken) bij majeure risicobedrijven.³ De Noordelijke Maat werd stapsgewijs ingevoerd. Sinds 2019 verricht de Omgevingsdienst Groningen (ODG) de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de provincie Drenthe. Medewerkers van de RUD Drenthe zijn tot

³ Bedrijven die vallen onder het Besluit risico zware ongevallen. Hieronder vallen bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde. In Noord-Nederland is de Omgevingsdienst Groningen aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven.

eind 2022 gedetacheerd voor de VTH-taken bij majeure risicobedrijven; daarna gaan die volledig over naar de ODG. Zo ontstaat een geconcentreerde structuur.

Er is sprake van instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in het beleid en de beleidsuitvoering waaruit een geconcentreerde structuur is voortgekomen.

2. Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.

De drie Noordelijke omgevingsdiensten werken sinds 2019 met de Noordelijke Maat.

Er is sprake van instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in het beleid en de beleidsuitvoering, namelijk de invoering van de Noordelijke Maat.

3. Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw die verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars 'achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.

De schotten tussen de provincies zijn zoveel mogelijk verdwenen en de Brzo-vergunningverleners en -toezichthouders van de RUD Drenthe zijn gedetacheerd bij de ODG. Medewerkers van de RUD Drenthe zijn echter geen achtervang voor hun collega's van de andere omgevingsdiensten. De drie Noordelijke omgevingsdiensten voeren samen enkele projecten uit, zoals dat naar Zeer Zorgwekkende Stoffen bij provinciale bedrijven. Door het aflopen van de samenwerkingsovereenkomst tussen de RUD Drenthe en ODG vanaf 1 januari 2023 ontstaat echter weer een schot tussen beide omgevingsdiensten.

Er is sprake van (tijdelijke) instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in het beleid en de beleidsuitvoering waardoor de schotten tussen de provincies (tijdelijk) zijn verdwenen.

4. Informeer PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.

Provinciale Staten ontvangen jaarlijks het jaarverslag van het VTH-programma van de omgevingsdienst. Dit verslag gaat in op VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Er is sprake van instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in de beleidsuitvoering waardoor Provinciale Staten informatie verkrijgen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

5. Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

De aanbeveling is niet overgenomen. Een gesprek tussen Provinciale Staten en de portefeuillehouder vindt niet plaats. Hier hebben Statenleden ook niet om gevraagd.

Informatie over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven krijgen de Staten wel schriftelijk. Die informatie leidde tot op heden niet tot debat of vragen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Provinciale Staten, bepaal of u behoefte heeft aan een jaarlijks gesprek met de portefeuillehouder over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, probeer met de RUD Drenthe te voorkomen dat een schot ontstaat tussen de ODG en RUD Drenthe.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In 2016 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar de grip van Provinciale Staten op de regionale omgevingsdiensten.⁴ De vraagstelling die destijds in het onderzoek centraal stond is de volgende: “Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften door deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?”⁵

Samengevat concludeerde de Noordelijke Rekenkamer in dat onderzoek het volgende:

- Er was gekozen voor een gedeconcentreerde structuur: de kennis over de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij Besluit risico’s zware ongevallen bij bedrijven (Brzo-bedrijven)⁶ moest centraal bij een Brzo-omgevingsdienst geconcentreerd zijn. In Noord-Nederland is de Omgevingsdienst Groningen (ODG) aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij bedrijven die vallen onder het Besluit risico’s zware ongevallen (Brzo). Echter, de kennis over vergunningen, toezicht en handhaving van deze majeure risicobedrijven was niet alleen geconcentreerd bij de Brzo-omgevingsdienst maar tevens aanwezig bij de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe).
- Een gedeconcentreerde structuur zou goed werken wanneer er onderling op ambtelijk niveau informatie zou worden uitgewisseld. Er bestonden echter nog ‘schotten’ tussen Brzo-inspecteurs uit Groningen, Fryslân en Drenthe: een Groningse inspecteur kwam in beginsel niet in Drenthe of Fryslân.
- Er waren nog verschillen in kwaliteitsmaatstaven tussen de verschillende omgevingsdiensten en dat ze elk hun eigen (automatiserings)systemen hadden. Wel was er reeds de tendens tot harmonisatie.
- Provinciale Staten van de drie provincies waren goed geïnformeerd bij de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Het was echter onduidelijk of zij zicht hadden op de totale Brzo-structuur in Noord-Nederland, en dan met name over de gedeconcentreerde uitvoering van de Brzo-taken en de daardoor ontstane coördinatielast. Er werd geen samenhangende informatie verstrekt over het veiligheidsniveau en er was weinig zicht op realisatie en kwaliteit

⁴ Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving, 20 juni 2016.

⁵ Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksplan, Provinciale greep op bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving, 27 mei 2015, p. 12.

⁶ Hieronder vallen bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde. In Noord-Nederland is de ODG aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven.

van uitvoering door de uitvoeringsdiensten. Provinciale Staten vroegen er in alle drie de provincies ook niet om.

- Er werd veeleer laag ingezet op financiering van de omgevingsdiensten.
- De kwaliteit van de omgevingsdiensten was gelijk gebleven in vergelijking met de periode voorafgaand aan het ontstaan van de omgevingsdiensten. Er was geen toename in de intensiteit, frequentie en striktheid van milieutoezicht.

De conclusies uit het rapport van 2016 in hun oorspronkelijke formulering staan in bijlage 2.

Wij voeren dit onderzoek gelijktijdig bij de drie Noordelijke provincies uit en rapporteren per provincie. Dit onderzoek gaat na in hoeverre er doorwerking is van de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek uit 2016. Een van de aanbevelingen nam de provincie niet over, omdat zij daar geen noodzaak voor zag. Wij staan ook stil bij deze aanbeveling, maar omdat Provinciale Staten deze niet hebben overgenomen, kijken we niet naar de doorwerking. De vraagstelling luidt als volgt:

In hoeverre werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' door?

Per aanbeveling stellen we twee vragen:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. Is sprake van agenderende, instrumentele of conceptuele doorwerking?

1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening

1.2.1 Onderzoeksmethoden

We hebben het onderzoek in een aantal stappen uitgevoerd:

- Bij aanvang hebben we de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen in tabelvorm naar de provincie gestuurd met het verzoek om daarin aan te geven wat zij met de aanbeveling heeft gedaan. Voorts vroegen we om de stukken waaruit de doorwerking blijkt.
- We hebben na het ontvangen van de ingevulde tabel en bijbehorende stukken verzocht de doorwerking van de aanbevelingen toe te lichten in een gesprek.
- Tot slot hebben we op basis van de stukken van de provincie, de informatie over de doorwerking en het gesprek gekeken in hoeverre er sprake was van doorwerking van de aanbevelingen.

Tabel 1 toont de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer deed en welke Provinciale Staten van de provincie Drenthe hebben overgenomen. Bijlage 3 bij dit rapport toont de oorspronkelijke aanbevelingen uit het rapport Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving.

Tabel 1: aanbevelingen uit het rapport 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving'⁷

Aanbeveling	Overgenomen:
1. Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.	Ja
2. Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.	Ja
3. Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw die verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars 'achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.	Ja
4. Informeer PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.	Ja
5. Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.	Nee

De door de provincie ingevulde tabel staat in bijlage 4 van dit rapport.

1.2.2 Doorwerking

Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.⁸ Wij operationaliseren doorwerking door te kijken naar drie punten:⁹

- A. Bereik van onderzoek: de aandacht in de politiek-bestuurlijke context voor het onderwerp, de bespreking van de inhoud en de eventuele besluitvorming over de aanbevelingen. Bij onderzoek naar het bereik van een rekenkamerrapport kan het dan gaan over de mate waarin de aanbevelingen zijn overgenomen en over de aandacht voor het onderzoek in de samenleving, pers en bij andere rekenkamers.
- B. Effecten van onderzoek: de verandering die het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee wordt in kaart gebracht wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek. Bij onderzoek naar het effect van een rekenkameronderzoek kan onder meer worden gekeken naar de vertaling van de aanbevelingen in beleid(svoornemens) en/of uitvoering daarvan en het politiek danwel maatschappelijk effect van de uitvoering ervan.

⁷ Provinciale Staten van Drenthe hebben het rapport op 28 september 2016 behandeld.

⁸ Gebaseerd op: Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039.

⁹ Gebaseerd op NVR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018. We richten ons op de doorwerking bij de provincie (en niet zozeer neveneffecten van het onderzoek) en op het oorspronkelijke beleidsonderwerp: provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Het is achteraf lastig na te gaan of er sprake is van preventieve doorwerking dus die hebben we in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

- C. Soorten bereikte doorwerking: de mate waarin de effecten van onderzoek bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording. Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:
1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
 2. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
 3. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
 4. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat per aanbeveling in op de manier waarop de provincie deze heeft opgepakt en de doorwerking volgens de in de vorige paragraaf beschreven onderzoeksmethodiek.

2. Aanbevelingen en doorwerking

2.1 Inleiding

Provinciale Staten van Drenthe namen vier van de vijf aanbevelingen over uit het rapport Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving.¹⁰ In dit hoofdstuk gaan wij per aanbeveling in op de doorwerking ervan. Wij geven met de informatie in dit hoofdstuk antwoord op de beide deelvragen van dit onderzoek:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. Is sprake van agenderende, instrumentele of conceptuele doorwerking?

De informatie in dit hoofdstuk is een vertaling van de door de provincie ingevulde tabel (zie bijlage 4). Duiding van de informatie is gegeven tijdens een gesprek met medewerkers van de provincie op 26 oktober 2022.

2.2 Ge(de)concentreerde structuur omgevingsdiensten

2.2.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling I: ge(de)concentreerde structuur omgevingsdiensten

De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan de gedeconcentreerde structuur, die na intensief overleg tussen de vorige colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders tot stand is gekomen, te accepteren. Ga daarbij uit van een groeimodel. Bouw op de bereikte consensus over de bestuurlijke structuur door, waarbij zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau de samenwerking stapsgewijs efficiënter wordt vormgegeven en geharmoniseerd.

Als reactie op de aanbeveling zetten de Omgevingsdienst Groningen (ODG), Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe) samen met de drie Noordelijke provincies het project Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging BRZO+ (SUK) op om te komen tot een gezamenlijke maat voor het uitvoerings-

¹⁰ Vergadering van Provinciale Staten van 26 oktober 2016.

en kwaliteitsniveau bij majeure risicobedrijven.¹¹ In het Projectplan SUK staat uiteengezet op welke manier de drie omgevingsdiensten en de drie provincies invulling geven aan een aantal aanbevelingen uit het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.¹² De uitkomst van het project SUK is de Noordelijke Maat.¹³ Over de stappen van een gedeconcentreerde naar een geconcentreerde structuur zijn Provinciale Staten van Drenthe niet geïnformeerd.

Met een ondertekende samenwerkingsovereenkomst werd de directeur van de ODG verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van de Brzo-medewerkers die werkzaam zijn bij de drie Noordelijke omgevingsdiensten: medewerkers zijn gedetacheerd bij en voeren werkzaamheden uit in opdracht van de ODG. In 2023 gaan alle taken over naar de ODG en vervalt de samenwerkingsovereenkomst.¹⁴ Sinds 2019 voert de ODG de VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in de provincie Drenthe.

2.2.2 Doorwerking

Tabel 2 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 2: doorwerking aanbeveling ge(de)concentreerde structuur

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen.
Effecten van onderzoek	Als gevolg van de aanbeveling is door middel van het SUK-project de noordelijke maat ontwikkeld en ingevoerd voor alle Noordelijke omgevingsdiensten. De gedeconcentreerde structuur is stapsgewijs omgebouwd naar een geconcentreerde structuur.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

Kader I: agenderende doorwerking op hoger niveau

De publicatie van (onder andere) het rapport 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' leidde tot discussie bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de ge(de)concentreerde aanpak. Die discussie mondde uit in het verzoek aan de omgevingsdiensten die de VTH-taken bij majeure risicobedrijven nog niet hadden overgedragen aan de Brzo-omgevingsdienst om die overdracht alsnog te laten plaatsvinden. Dat verzoek gold voor de provincies Zuid-Holland, Friesland, Drenthe en Zeeland.¹⁵ Er is sprake van agenderende doorwerking op landelijk niveau.

¹¹ Dit zijn bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE-4). Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag van deze bedrijven. De Staten zijn geïnformeerd door middel van een brief: Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken uitvoering Projectplan Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging Besluit risico's zware ongevallen (BRZO+), 31 januari 2018.

¹² Omgevingsdiensten en de provincies Drenthe, Fryslân & Groningen, Projectplan Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging, 31 maart 2017. De aanbevelingen die opvolging vinden in dit rapport zijn de volgende: "1. Gedeconcentreerde uitvoering van taken, groeimodel naar efficiëntie en harmonisatie; 2. Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij majeure bedrijven; 3. Geef de samenwerking meer ruimte en bouw dit verder uit; 4. Geef naast kwantitatieve (output) ook kwalitatieve (outcome) over de uitvoering en effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven." Zie p. 4 in het projectplan.

¹³ Provincie Drenthe, Agendapunt voor de vergadering van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Onderwerp: Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO) werkprogramma en Noordelijke Maat, 6 februari 2018.

¹⁴ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Drenthe op 26 oktober 2022.

¹⁵ Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT-onderzoek naar opdrachtgeverschap provincies, 30 november 2016; Interprovinciaal Overleg, Brief van IPO aan Ministerie van I&M, Onderwerp: Bevestiging afspraken 11 mei 2016 organisatie Brzo-taken, 22 mei 2017.

2.3 De Noordelijke Maat

2.3.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling II: Gezamenlijke maat

Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat waarin het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven van de drie Noordelijke omgevingsdiensten uniform wordt vastgelegd.

De ODG voert sinds 2019 de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven in Noord-Nederland uit volgens de vastgestelde productie- en kwaliteitsnorm Noordelijke Maat. Gedeputeerde Staten stelden deze vast in hun vergadering van 6 februari 2018.¹⁶ De Drentse Staten zijn niet geïnformeerd over het vaststellen van de Noordelijke Maat. De directeur van de ODG heeft de Staten wel bijgepraat over de manier waarop de Noordelijke Maat wordt ingezet.¹⁷

2.3.2 Doorwerking

Tabel 3 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 3: doorwerking toewerken naar gezamenlijke maat uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor majeure risicobedrijven

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen
Effecten van onderzoek	De Noordelijke Maat is ingevoerd als gezamenlijk uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor VTH-taken bij Brzo-bedrijven.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

¹⁶ Provincie Drenthe, Agendapunt voor de vergadering van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Onderwerp: Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO) werkprogramma en Noordelijke Maat, 6 februari 2018.

¹⁷ Volgens de provincie tijdens een bijeenkomst in oktober 2021.s

2.4 Samenwerking tussen de omgevingsdiensten

2.4.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling III: samenwerking tussen de omgevingsdiensten

De Rekenkamer beveelt aan om de samenwerking meer ruimte te geven en verder uit te bouwen. Ten behoeve van de robuustheid van de Brzo-organisatie vindt de Rekenkamer het belangrijk dat bij de inzet van Brzo-inspecteurs de 'schotten' tussen de provincies verdwijnen. Wanneer Brzo-inspecteurs vaker bij bedrijven buiten de eigen provinciegrenzen worden ingezet, zijn zij beter in staat als elkaars 'achtervang' te fungeren wanneer er in een andere provincie een capaciteitsprobleem mocht ontstaan. Ook kunnen inspecteurs zich op een bepaald type bedrijf specialiseren. Verder acht de Rekenkamer het zinvol wanneer Brzo-inspecteurs van de drie verschillende omgevingsdiensten vaker bij inspecties met elkaar meelopen en elkaars producten beoordelen en becommentariëren. Brzo-inspecteurs dienen ingezet te worden alsof zij uit één 'pool' komen.

Zoals reeds genoemd in paragraaf 2.3, voert de ODG sinds 2019 de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven in Noord-Nederland uit volgens de vastgestelde productie- en kwaliteitsnorm Noordelijke Maat. De provincies spraken af om de Noordelijke Maat na vier jaar te evalueren. Zij beoogen de evaluatie uit te besteden.¹⁸ De oplevering van deze evaluatie is voorzien in 2023.¹⁹

De medewerkers van de RUD zijn gedetacheerd bij de ODG voor zover zij werkzaamheden verrichten voor de ODG. Tussen de RUD Drenthe en ODG bestaan werkafspraken die vastgelegd zijn in een intern handboek. Dit handboek gaat ook in op hoe te handelen bij de overdracht van een bedrijf naar de ODG als dat bedrijf onder het Brzo valt.²⁰ Aan het eind van 2022 worden de VTH-taken overgedragen aan de ODG. Een aantal medewerkers van de RUD komt dan in dienst van de ODG. Medewerkers die werkzaam blijven bij de RUD Drenthe kunnen desgewenst separaat worden ingehuurd door de ODG.²¹

De drie Noordelijke omgevingsdiensten voerden gezamenlijk het landelijke project emissies zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) naar lucht en water uit en informeerden Provinciale Staten over de opzet en stand van zaken.²²

¹⁸ Gedeputeerdenoverleg BRZO Noord, Memo opzet evaluatie Noordelijke Maat van 30 september; Gedeputeerdenoverleg BRZO Noord is een overleg tussen de bestuurlijke Brzo-portefeuillehouders en de omgevingsdiensten.

¹⁹ Provincie Fryslân, Concept-memo aan Gedeputeerdenoverleg Brzo Noord, Onderwerp: Aanpak evaluatie Noordelijke Maat, 1 juli 2022.

²⁰ RUD Drenthe & Omgevingsdienst Groningen Handboek werkafspraken, tussen RUD en ODG in relatie tot VTH-taken Drentse Brzo- en RIE-4-bedrijven, versie 2, 12 oktober 2022.

²¹ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Drenthe op 26 oktober 2022.

²² Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Plan van Aanpak Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), 28 mei 2019; Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken en voorstel informatiebijeenkomst ZZS Noord-Nederland, 7 januari 2020; Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken inventarisatie emissies ZZS, 23 juni 2020.

2.4.2 Doorwerking

Tabel 4 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 4: doorwerking aanbeveling samenwerking tussen omgevingsdiensten

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen.
Effecten van onderzoek	De samenwerking tussen de omgevingsdiensten wordt afgebouwd wanneer de VTH-medewerkers die gaan over de majeure risicobedrijven over zijn gegaan naar de ODG. Medewerkers van de RUD Drenthe zijn geen achtervang voor hun collega's van de ODG. De drie Noordelijke omgevingsdiensten voeren tezamen het project Zeer Zorgwekkende Stoffen uit.
Soorten bereikte doorwerking	(Tijdelijke) instrumentele doorwerking.

2.5 Informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven

2.5.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling IV: Informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven

Informeel Provinciale Staten beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken. Schenk daarbij ook specifiek aandacht aan deze taken bij de majeure risicobedrijven en werk dat kwantitatief uit. Geef daarbij onder meer op een geaggregeerd niveau aan: welk percentage van de vergunningen actueel is, hoe vaak bedrijven in het kader van het Brzo en de Wabo worden bezocht, hoeveel overtredingen daarbij zijn geconstateerd, hoe vaak herstel van de overtreding heeft plaatsgevonden, hoe vaak daadwerkelijk is gehandhaafd, hoeveel klachten van omwonenden zijn ontvangen, hoeveel incidenten zijn geconstateerd en hoeveel bijna-ongevallen er hebben plaatsgevonden.

Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks het VTH-jaarwerkprogramma vast.²³ Zij rapporteren in het jaarverslag over de resultaten van het jaarwerkprogramma. Provinciale Staten kregen de jaarverslagen over de uitvoering van de VTH-taken over de jaren 2017-2020.²⁴

Het Werkprogramma Brzo-Noord en het Jaarverslag Brzo-Noord gaan in op de taken bij majeure risicobedrijven en de resultaten van VTH-controles. Resultaten hebben onder meer betrekking op:

- percentage actuele vergunningen;
- aantal bezoeken in kader van Brzo en de Wabo;
- aantal geconstateerde overtredingen;
- aantal hercontroles (controles na geconstateerde overtredingen);
- aantal klachten van omwonenden.²⁵

Het jaarverslag Brzo-Noord meldt dat de VTH-toezichthouders op alle geconstateerde overtredingen handhaven. Incidenten staan niet als zodanig vermeld in de jaarstukken maar als ongewone voorvallen.²⁶ Hercontroles worden gedaan na een geconstateerde overtreding om te bepalen of een overtreding ongedaan gemaakt is.²⁷

In 2020 vond onderzoek plaats naar de mogelijkheid van de registratie van 'near misses'.²⁸ Dit zijn situaties waarbij een proces uit de hand dreigt te lopen en ongewenste emissies plaats kunnen

²³ Provincie Drenthe, Agendapunt voor de vergadering van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Onderwerp: Werkprogramma 2019 Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), 21 januari 2019.

²⁴ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Verslag over de uitvoering van de provinciale taken door de RUD Drenthe in 2017, 9 mei 2018; Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Jaarverslagen provinciale VTH-taken, 12 maart 2019; Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Jaarverslag uitvoering VTH-taken bij de majeure risicobedrijven, 30 juni 2020; Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Jaarrapportage Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) 2020, 30 maart 2021.

²⁵ Brzo-Noord, Werkprogramma 2022, november 2021.

²⁶ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarverslag Brzo Noord 2021.

²⁷ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Werkprogramma 2022, november 2021, p. 11.

²⁸ De term bijna-ongevallen bleek een Arbo-term te zijn die werd gebruikt voor het duiden van bijna-ongevallen waarbij de dreiging van lichamenlij letsel bij werknemers aan de orde is. Dit was volgens het jaarverslag niet in de geest van het Rekenkameronderzoek

vinden. Tijdens de Wabo inspecties worden bedrijven gevraagd naar deze ‘near misses’ en de bedoeling is dat daarover in de jaarrapportage 2022 wordt gerapporteerd.²⁹ Provinciale Staten zijn niet geïnformeerd over het onderzoek naar het registreren van ‘near misses’.³⁰

De Drentse Staten kregen een presentatie over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Deze presentatie ging ook over het ZZS-project.³¹

2.5.2 Doorwerking

Tabel 5 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 5: doorwerking aanbeveling informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen.
Effecten van onderzoek	Provinciale Staten krijgen jaarlijks resultaten van het VTH-programma.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

en zodoende gebruikte Brzo-Noord de term ‘near misses’: gebeurtenissen waarbij een proces uit de hand dreigt te lopen en daarmee onbeheersbaar dreigt te worden en waarbij ongewenste emissies kunnen plaatsvinden. Zie pagina 42 uit het Jaarverslag Brzo-Noord over 2021; Omgevingsdienst Groningen, Memo Meldingen van near misses, 16 december 2020.

²⁹ Omgevingsdienst Groningen, Memo Meldingen van near misses, 16 december 2020; Omgevingsdienst Groningen, Bijlage 1 bij de Halfjaarrapportage 2022.

³⁰ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Drenthe op 26 oktober 2022.

³¹ Gebaseerd op e-mailcontact met medewerkers van de provincie Drenthe op 24 oktober 2022; De presentatie was op 6 oktober 2021.

2.6

Bespreken kwaliteit uitvoering VTH-taken

2.6.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling V: bespreken kwaliteit uitvoering VTH-taken

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

Deze aanbeveling werd niet overgenomen, onder andere omdat er volgens de provincie geen problemen zijn met de Brzo-bedrijven. Gedeputeerde Staten gaven tijdens de bespreking van het rapport 'Provinciale Grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' aan dat zij in samspraak met de RUD Drenthe en ODG werkten aan een verbetering van de jaarverslagen.³² De verbetering heeft met name betrekking op de leesbaarheid en opbouw van de jaarverslagen.³³ Zoals paragraaf 2.5 stelt, ontvangen Provinciale Staten deze jaarverslagen.

³² Provincie Drenthe, Behandeling Rapport 'Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' Noordelijke Rekenkamer, Statenstuk 2016-751, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016, p. 6.

³³ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Drenthe op 26 oktober 2022.

Bronnenlijst

Literatuur en statenstukken

- Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarrapportage 2021, 22 februari 2022
- Brzo-Noord, Jaarverslag Brzo Noord 2021
- Brzo-Noord, Werkprogramma 2022, november 2021
- Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT-onderzoek naar opdrachtgeverschap provincies, 30 november 2016
- Interprovinciaal Overleg, Brief van IPO aan Ministerie van I&M, Onderwerp: Bevestiging afspraken 11 mei 2016 organisatie Brzo-taken, 22 mei 2017
- Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039
- Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksplan, Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 27 mei 2015
- Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 20 juni 2016
- NVRR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018
- Omgevingsdienst Groningen, Begroting 2020, 27 juni 2019
- Omgevingsdienst Groningen, Zomertour Provincie Fryslân - Omgevingsdienst Groningen 27 juni 2022, 27 juni 2022
- Omgevingsdiensten en de provincies Drenthe, Fryslân & Groningen, Projectplan Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsboring, 31 maart 2017
- Provincie Drenthe, Agendapunt voor de vergadering van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Onderwerp: Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO) werkprogramma en Noordelijke Maat, 6 februari 2018
- Provincie Drenthe, Agendapunt voor de vergadering van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Onderwerp: Werkprogramma 2019 Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), 21 januari 2019
- Provincie Drenthe, Behandeling Rapport 'Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' Noordelijke Rekenkamer, Statenstuk 2016-751, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken uitvoering Projectplan Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging Besluit risico's zware ongevallen (BRZO+), 31 januari 2018
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Jaarverslag uitvoering VTH-taken bij de majeure risicobedrijven, 30 juni 2020
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Jaarrapportage Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) 2020, 30 maart 2021

- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Verslag over de uitvoering van de provinciale taken door de RUD Drenthe in 2017, 9 mei 2018
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Plan van Aanpak Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), 28 mei 2019
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken en voorstel informatiebijeenkomst ZZS Noord-Nederland, 7 januari 2020
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken inventarisatie emissies ZZS, 23 juni 2020
- RUD Drenthe & Omgevingsdienst Groningen Handboek werkafspraken, tussen RUD en ODG in relatie tot VTH-taken Drentse Brzo- en RIE-4-bedrijven, versie 2, 12 oktober 2022

Websites

- Brzo+: <https://brzoplus.nl/>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

In kader van het onderzoek hebben wij gesproken met twee provinciale ambtenaren met de volgende functie:

Medewerker team Water, Bodem en Milieu

Medewerker team Water, Bodem en Milieu en opdrachtgever BRZO/RIE4 voor de ODG

Bijlage 2: Conclusies rapport ‘Provinciale grip op bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)

1. De vorming van de RUD Drenthe en de vorming van de Noordelijke Brzo-omgevingsdienst hebben als doel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te verbeteren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de RIE-4 bedrijven in Drenthe regelmatig en conform het daarvoor geldende programma worden gecontroleerd. In Noord-Nederland wordt een toereikende capaciteit ingezet voor de Drentse RIE-4 bedrijven. In vergelijking met de periode voorafgaand aan de vorming van de RUD Drenthe en de Noordelijke Brzo-omgevingsdienst zijn noch de striktheid, noch de intensiteit van het milieutoezicht toegenomen. Ook de inspectiefrequentie is hetzelfde gebleven. Het kwaliteitsniveau van de inspecties is – voor zover dat kan worden beoordeeld – gelijk gebleven.
2. Bij de oprichting van de RUD Drenthe is vooralsnog gekozen voor een systeem van inputfinanciering. De omvang van de formatie is bij de oprichting bepaald door het aantal werknemers dat de provincie en gemeenten in dienst hadden om de taken die overgingen naar de RUD Drenthe uit te voeren. Veel gemeenten hadden hun formatie niet op peil. Verder is besloten om drie maal op de RUD Drenthe te bezuinigen. Met de start van de RUD Drenthe in 2014 is de primaire formatie met 10% gereduceerd ten opzichte van de nulmeting (2012). Verder is een bezuiniging van 0,5% doorgevoerd als gevolg van verschuivingen van het bevoegde gezag over bepaalde bedrijven van de provincie naar de gemeenten. Ten slotte is met ingang van 1 januari 2016 wederom een efficiencykorting van 10% doorgevoerd. Deze taakstellingen hebben gevolgen voor de capaciteit van de RUD Drenthe. Deze krap bemeten capaciteit gaat overigens niet ten koste van het toezicht op de meest risicovolle bedrijven.
3. In het Noorden is bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven voor een organisatievorm gekozen die enerzijds recht doet aan de uniforme structuur zoals die landelijk is overeengekomen, maar anderzijds tegemoet komt aan voorkeuren zoals deze in de drie provincies (en ook bij de inliggende gemeenten) leven. Er is gekozen voor behoud van kwaliteit in drie regionale omgevingsdiensten en niet voor concentratie van kennis bij de Brzo-omgevingsdienst Groningen in Veendam. De regionale besturen in het Noorden hebben er voor gekozen om de kennis van vergunningverlening en toezicht bij de Brzo-bedrijven te

beleggen bij drie regionale omgevingsdiensten. Dit resulteert in wat wel wordt genoemd: *gedeconcentreerde* uitvoering. Dit betekent dat Gedeputeerde Staten van Drenthe de feitelijke uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven laten uitvoeren door de RUD Drenthe zelf.

4. De gekozen gedeconcentreerde structuur kan goed werken als er op ambtelijk niveau sprake is van samenwerking en van efficiënte informatie-uitwisseling. De inzet van Brzo-inspecteurs wordt ambtelijk gecoördineerd door de Omgevingsdienst Groningen. Daarbij zijn de schotten bij de inzet van Brzo-inspecteurs tussen Drenthe en Groningen deels nog in stand gebleven. De Drentse RIE-4 bedrijven worden in beginsel bezocht door Drentse inspecteurs. Ook de informatie-uitwisseling tussen de diensten is (nog) niet optimaal. Dat geldt zowel voor het doorgeven van beleidsregels die centraal zijn vastgesteld als voor het uitwisselen van informatie tussen de inspecteurs onderling.
5. De organisatie van de Brzo-omgevingsdienst is in transitie. Nu in de vorige collegeperiode de bestuurlijke structuren zijn bepaald, is het zaak om in deze collegeperiode de processen goed te organiseren. De Rekenkamer constateert dat de coördinatie door Omgevingsdienst Groningen nog beter uit de verf kan komen. Ook constateert de Rekenkamer dat er nog verschillen zijn in de kwaliteitsmaatstaven zoals die door de RUD Drenthe en de Omgevingsdienst Groningen worden gehanteerd. Er zijn verschillen in procedures, werkwijzen, urennormering en automatiseringssystemen. Wel is er een tendens tot harmonisatie.
6. In de onderzoeksperiode (2014 - medio 2015) waren in Drenthe geen Brzo-bedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk waren voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er waren wel zes majeure risicobedrijven die vallen onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE-4), waarvoor Gedeputeerde Staten wel verantwoordelijk kunnen worden gehouden. In de onderzoeksperiode vielen de Brzo-bedrijven in Drenthe allemaal onder het bevoegd gezag van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waarin zij liggen. Deze situatie is echter op 1 januari 2016 gewijzigd. Vanaf die datum is deze bevoegdheid overgegaan naar Gedeputeerde Staten van Drenthe. Op dit moment zijn Gedeputeerde Staten bestuurlijk verantwoordelijk voor correcte regelgeving door 13 majeure risicobedrijven.
7. Provinciale Staten zijn uitgebreid geïnformeerd over de *totstandkoming* van de RUD Drenthe. Het is onduidelijk in hoeverre Provinciale Staten op basis van de verstrekte informatie zicht hebben gehad op de Brzo-structuur, en dan met name op de gedeconcentreerde uitvoering en de daaruit voortvloeiende coördinatielast. Provinciale Staten krijgen verder via de reguliere planning en control cyclus informatie over de *bedrijfsvoering* van de RUD Drenthe. Over de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving worden Provinciale Staten hoofdzakelijk geïnformeerd via de programmarekening, waarin een Jaarverslag Toezicht en Handhaving is opgenomen. In dit jaarverslag wordt veel kwalitatieve informatie gegeven, maar de informatie over het behalen van de veiligheidsdoelen is

beknopt. Daarnaast krijgen Provinciale Staten sterk geaggregeerde informatie over de realisatie in de jaarstukken van de RUD Drenthe. Er wordt geen samenhangende maat gepubliceerd over het veiligheidsniveau van de Drentse majeure risicobedrijven. Daar wordt overigens ook niet door Provinciale Staten om gevraagd. Provinciale Staten hebben weinig zicht op de realisatie en de kwaliteit van de uitvoering door de RUD Drenthe.

Bijlage 3: Aanbevelingen rapport ‘Provinciale grip op bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)

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

vaak daadwerkelijk is gehandhaafd, hoeveel klachten van omwonenden zijn ontvangen, hoeveel incidenten zijn geconstateerd en hoeveel bijna-ongevallen er hebben plaatsgevonden.

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

Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Drenthe³⁴

Aanbeveling	Implementatie aanbeveling 2022:
<p>1. Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.</p>	<p>Eind 2022 is de geconcentreerde structuur aanwezig. De 3 omgevingsdiensten in Groningen, Fryslan en Drenthe werken al samen via BRZO-RUD ODG.</p>
<p>2. Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.</p>	<p>We hebben de noordelijke maat ingevoerd <i>in 2019</i>.</p>
<p>3. Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw dit verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars 'achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.</p>	<p>Zie 1 en 2. Daarmee is aanbeveling 3 ook uitgevoerd.</p>

³⁴ Zoals de provincie Drenthe heeft aangeleverd op ons verzoek.

Aanbeveling	Implementatie aanbeveling 2022:
<p>4. Informeer PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.³⁵</p>	<p>PS zijn in 2021 door de directeur van de ODG bijgepraat.</p> <p>Wij informeren PS 1x per jaar. Zij kregen de jaarverslagen over de uitvoering van de VTH-taken.</p>
<p>5. Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.³⁶</p>	<p>Dit staat structureel ingepland met portefeuillehouder namens GS. Er is verder drie keer per jaar met 3 provincies overleg met ODG.</p> <p>Er zijn in Drenthe geen problemen m.b.t. de huidige 5 BRZO-bedrijven.³⁷</p> <p>Indien hier met 1x per jaar GS bedoeld wordt dan halen wij dat ruim voldoende. Indien hier PS wordt bedoeld dan wordt daar niet aan voldaan, mede omdat er geen problemen zijn.³⁸</p>

De Noordelijke Rekenkamer heeft de tabel op enkele punten aangevuld op basis van het gehouden interview na ontvangst van de tabel. Deze aanvulling is in cursief. De informatie uit dat gesprek is hoofdzakelijk gebruikt om de informatie in dit rapport de duiden.

³⁵ In de bestuurlijke reactie en het Statenuk dat adviseert de aanbevelingen over te nemen, geven Gedeputeerde Staten van Drenthe aan dat zij deze informatie verder uitwerken in termen van output en nader specificeren voor de majeure risicobedrijven. Provinciale Staten ontvingen volgens Gedeputeerde Staten al wel kwantitatieve informatie. Provinciale Staten namen deze toezegging aan. Zie Provincie Drenthe, Statenuk 2016-751, Rapport 'Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' Noordelijke Rekenkamer, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016, p. 5.

³⁶ GS geven aan dat in samenspraak met de RUD en ODG gewerkt wordt aan een verbetering van de jaarverslagen. PS ontvangen deze jaarverslagen voorzien van een toelichtende notitie waarin een relatie wordt gelegd met de provinciale doelen, zie Provincie Drenthe, Statenuk 2016-751, Rapport 'Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' Noordelijke Rekenkamer, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016, p. 6.

³⁷ De lijst is dynamisch; er komen op korte termijn nog 3 bedrijven op de lijst bij.

³⁸ De BRZO-monitor 2022 geeft aan: BRZO Noord scoort positief t.o.v. aantal inspecties i.r.t. geconstateerde overtredingen, nl. 38%.

Bijlage 5: Bestuurlijk Reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 28 november 2022 ontvingen wij van u het verzoek om onze reactie te geven op het eindrapport van het terugblikonderzoek 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving'. In de desbetreffende brief verzoekt u ons inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of wij de aanbevelingen overnemen. Onderstaand onze reactie.

Met tevredenheid lezen wij dat wij aan alle vijf aanbevelingen uit 2016 opvolging hebben gegeven, in samenwerking met RUD Drenthe en ODG. U kwam destijds met de volgende aanbevelingen:

- 1. accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen;*
- 2. streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven;*
- 3. geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw die verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs;*
- 4. informeer Provinciale Staten (PS) beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken;*
- 5. bespreek minstens eenmaal per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risico bedrijven.*

In uw conclusie van het terugblikonderzoek geeft u aan dat de provincie destijds aanbeveling 1 tot en met 4 overnam. Aanbeveling vijf namen PS niet over. Ondanks het niet overnemen van deze aanbeveling, ontvingen de Staten in de tussenliggende jaren jaarlijks schriftelijke informatie over de uitvoering van WH-taken bij majeure risicobedrijven. Dit heeft niet tot specifieke vragen geleid. Wij constateren verder dat u bij alle aanbevelingen uit 2016 een positieve eindconclusie trekt over de uitvoering en doorwerking hiervan in het beleid c.q. de overdracht van taken naar de ODG in de periode tussen 2016 en heden. Deze geconcentreerde structuur volgt uit de aanbevelingen 1 tot en met 3 (2016). Desalniettemin geeft u aan dat er naar uw mening een schot dreigt te ontstaan tussen de RUD Drenthe en de ODG als gevolg van het aflopen van een samenwerkingsovereenkomst tussen beide omgevingsdiensten. Hierop gaan wij nader in bij onze reactie op aanbeveling 2. Naar aanleiding van het terugblikonderzoek bent u tot twee aanbevelingen gekomen die wij zullen overnemen, daarbij de volgende opmerkingen in ogenschouw nemend:

Aanbeveling 1: Provinciale Staten, bepaal of u behoefte heeft aan een jaarlijks gesprek met de portefeuillehouder over de kwaliteit van de uitvoering van WH{aken bij majeure risicobedrijven
Onze reactie:

Het is aan Provinciale Staten om van deze aanbeveling iets te vinden en te zeggen. Wij wachten de discussie in Provinciale Staten af over het rapport dat u hen toestuurt na onze reactie. Wij hebben het onder controle en de omgevingsdienst heeft in een recent verleden een presentatie aan Provinciale Staten gegeven over de thema's BRZO en ZZS. Als de wens komt van Provinciale Staten om jaarlijks een gesprek met de portefeuillehouder BRZO te hebben naar aanleiding van dit onderzoek, acteren wij daarop.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, probeer met de RUD Drenthe te voorkomen dat een schot ontstaat tussen de ODG en RUD Drenthe.

Onze reactie:

Om te voorkomen dat er schotten ontstaan, zijn er nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt, vastgelegd in een 'handboek'. Daarmee wordt geborgd dat de afstand niet te groot wordt tussen beide organisaties op dit thema en is de overdracht heen en weer goed geregeld. Via het opdrachtgeverschap tussen provincie en RUD Drenthe zullen wij periodiek nagaan of de uitvoering door de ODG van de BRZO-taken en de betrokkenheid van de RUD Drenthe gestand worden gedaan. Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe



Groningen
Fryslân

Drenthe