

Provinciale grip op Drentse bedrijven

*MET GROTE RISICO'S
VOOR HUN OMGEVING*



Noordelijke
Rekenkamer



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 20 juni 2016

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

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

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

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

Inhoud

	Conclusies en aanbevelingen	3
	Context en vraagstelling	4
	Conclusies	4
	Aanbevelingen	6
1	Inleiding	8
1.1	Context van het onderzoek	9
1.2	Onderzoeksvraag	10
1.3	Aanpak en afbakening onderzoek	10
1.4	Leeswijzer	11
2	De RUD Drenthe als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor milieutaken	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Taakverdeling binnen de provincie	14
2.3	Het bestuur van de RUD Drenthe	15
2.4	De ambtelijke organisatie van de RUD Drenthe	15
2.5	Het vastgelegde uitvoeringsniveau	17
2.6	Beschikbare bedrijfsmiddelen	18
2.6.1	Formatie en financiële middelen	18
2.6.2	Overige bedrijfsmiddelen	19
2.7	Samenvatting	19
3	Majeure risicobedrijven in een landelijk stelsel van Brzo-omgevingsdiensten	21
3.1	Inleiding	22
3.2	Een bijzondere regeling voor majeure risicobedrijven	22
3.3	Naar verplichte samenwerking voor majeure risicobedrijven	24
3.4	De omgevingsdiensten wettelijk geregeld	26
3.5	Samenvatting	27
4	De Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland	28
4.1	Inleiding	29
4.2	De majeure risicobedrijven in Drenthe	29
4.3	Gedeconcentreerde uitvoering VTH-taken majeure risicobedrijven	30
4.4	Coördinatie	33
4.5	Samenvatting	34
5	De uitvoering van de VTH-taken in Drenthe	36
5.1	Kaderstelling door de provincie	37
5.2	Van planning naar uitvoering	39
5.3	Uitvoering van toezicht onveranderd	40
5.4	Handhaving	41
5.5	Samenvatting	44

6	Informatievoorziening aan Provinciale Staten	46
6.1	Inleiding	47
6.2	Informatievoorziening aan Provinciale Staten	47
6.3	Samenvatting	48
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	49
7.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	50
7.2	Nawaord Noordelijke Rekenkamer	53
	Literatuur	54
	Bijlagen	58
	Bijlage 1 Afkortingenlijst	59
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	60
	Bijlage 3 Externe begeleidingscommissie	62
	Bijlage 4 Kenmerken Brzo-toezicht	63

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

Context en vraagstelling

Sinds 2014 worden de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (ook wel afgekort tot VTH) op een groot deel van het milieugebied voor de gemeenten en de provincie uitgevoerd door één omgevingsdienst. De hoofdreden om te komen tot een geïntegreerde omgevingsdienst die werkt voor zowel gemeenten als de provincie is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van het toezicht en de handhaving. De Drentse omgevingsdienst is de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe, de RUD Drenthe. De RUD Drenthe is een gemeenschappelijke regeling waaraan Gedeputeerde Staten samen met de 12 Drentse gemeenten deelnemen.

Gedeputeerde Staten blijven bestuurlijk verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij de zogeheten *majeure risicobedrijven*. Het gaat daarbij om veelal complexe chemische bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en/of categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE-4). In Drenthe gaat het in 2016 om 12 majeure risicobedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn.

Doordat de VTH-taken zijn uitbesteed aan de omgevingsdienst is de uitvoering verder van het provinciale apparaat af komen te staan. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarom een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de provincie Drenthe grip houdt op de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven. Voor dit onderzoek hanteert de Rekenkamer de volgende vraagstelling:

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

Conclusies

1. 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 programma-rekening, 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.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen:

1. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan de gedeconcentreerde structuur, die na intensief overleg tussen de vorige colleges van Gedeputeerde Staten en de colleges 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 RUD Drenthe 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 RUD Drenthe, maar veeleer op de uitvoering en de effectiviteit van vergunningverlening, controle en handhaving. Er kunnen vragen aan de orde komen als: worden er voldoende bezoeken en controles uitgevoerd? Hoe intensief zijn deze controles? Hoe vaak vindt herstel plaats? Hoe staat het met de veiligheid van de omwonenden van de majeure risicobedrijven?

1

Inleiding

Inleiding

1.1 Context van het onderzoek

In Drenthe zijn relatief veel kleine en middelgrote ondernemingen gevestigd. Dit strekt zich uit van agrarische bedrijven, detailhandel, regionale dienstverlening en de recreatieve sector. Naast de relatieve homogene bedrijvigheid in Drenthe bevindt zich in en om Emmen de zwaardere chemische industrie.¹ Maar ook buiten de gemeente Emmen zijn risicobedrijven te vinden.

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

Eén van deze 29 omgevingsdiensten is de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe). Volgens landelijke afspraken hebben zes van de 29 omgevingsdiensten zich verder gespecialiseerd in het toezicht en de handhaving bij de bedrijven die de grootste risico's voor hun werknemers en de omgeving met zich meebrengen. Aan de keuze voor de specialisatie van deze omgevingsdiensten ligt de aanname ten grondslag dat een omgevingsdienst een zeker volume aan risicovolle bedrijven nodig heeft om zich te specialiseren en goed te presteren. Voor Noord-Nederland is de Omgevingsdienst Groningen aangewezen om zich te specialiseren in het toezicht op en de handhaving bij deze zogeheten 'majeure risicobedrijven'. En dus ook voor de 12 majeure risicobedrijven in Drenthe waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn.

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

¹ www.ruddrenthe.nl/over-de-rud-drenthe/professionaliteit-en-werkgebied.html

en de omgevingsdiensten anderzijds zijn nog niet geheel eensluidend. Ook de provincie Drenthe is nog zoekende naar een goede invulling van haar rol als opdrachtgever. In dit onderzoek staat de vraag centraal of de provincie Drenthe voldoende grip heeft op de uitbestede controle op de majeure risicobedrijven.

1.2 Onderzoeksvraag

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

Voor dit onderzoek hanteert de Rekenkamer de volgende centrale vraagstelling:

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

Vier provinciale rekenkamers vinden dat dit onderwerp zich leent voor een *gezamenlijk* onderzoek. Dit heeft erin geresulteerd dat de Noordelijke Rekenkamer, de Rekenkamer Zeeland, de Rekenkamer Oost en de Randstedelijke Rekenkamer een vergelijkbaar onderzoek in hun eigen werkgebied hebben uitgevoerd. Deze samenwerking heeft ertoe geleid dat doel- en vraagstelling van het onderzoek bij 10 van de 12 provincies op elkaar zijn afgestemd. De rapporten van de andere rekenkamers zullen op de website van de Noordelijke Rekenkamer worden geplaatst.²

Om overlap te voorkomen met de landelijke evaluatie van de omgevingsdiensten die in de 1^e helft van 2015 is uitgevoerd, heeft afstemming plaatsgevonden met de ambtelijke opdrachtgever van de landsdekkende evaluatie omgevingsdiensten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Het eindrapport van deze evaluatie door het ministerie van IenM is uitgekomen in juli 2015.³

1.3 Aanpak en afbakening onderzoek

De Rekenkamer heeft beoordeeld wat de gevolgen waren van de wijze waarop de provincie Drenthe haar taken vervult voor het toezicht en de handhaving op de majeure risicobedrijven. Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van diverse beleidsdocumenten, waaronder bedrijfsplannen van de omgevingsdienst, jaarstukken en inspectieverslagen. De Rekenkamer heeft de contactpersonen bij de provincie gevraagd informatie beschikbaar te stellen.

² De rapporten over Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland zijn te vinden op de website van de Noordelijke Rekenkamer.

³ M. Sturm, C. Sengers, J.C. de Ridder, M. Jacobs, *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel; Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten*, Lysias Consulting Group: Amersfoort, juli 2015.

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

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is in kaart gebracht op welke manier de provincie Drenthe grip houdt op de uitvoering van het toezicht op majeure risicobedrijven. Daarnaast vond een verdieping plaats op bedrijfsniveau. Daartoe is dossieronderzoek bij zes bedrijven gedaan. Dit zijn alle majeure risicobedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten in de onderzoeksperiode bevoegd gezag was. Een casus over de brandveiligheid op het Emmtec-terrein is specifiek uitgewerkt.

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

1.4 Leeswijzer

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

2

**De RUD Drenthe
als gezamenlijke
uitvoeringsorganisatie
voor milieutaken**

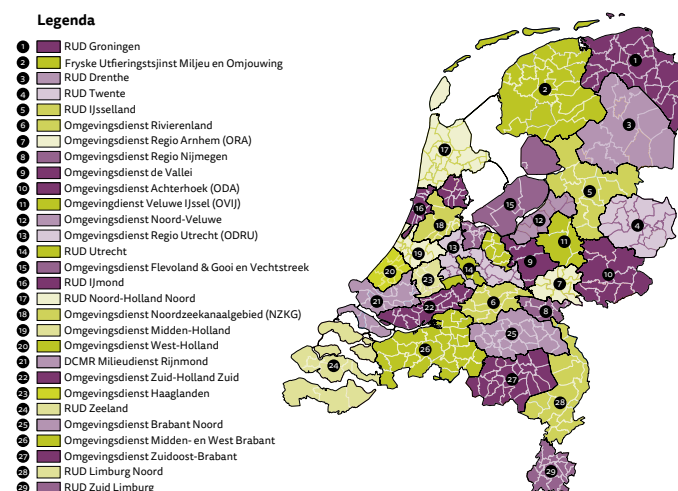
De RUD Drenthe als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor milieutaken

2.1

Inleiding

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

Figuur 1 Geografische indeling omgevingsdiensten



Bron: www.omgevingsdienst.nl.

⁴ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), *De tijd is rijp*, juli 2008

⁵ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd via www.fryslan.frl/2259/vrom,-ipo-en-vng-sluiten-package-deal/.

De provinciebesturen voerden de regie bij het opzetten van de uitvoeringsstructuur. Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben het voortouw genomen om invulling te geven aan de wens te komen tot een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Begin september 2009 is een ambtelijke conferentie georganiseerd waar alle gemeenten aanwezig waren. Uit deze conferentie is een kerngroep voortgekomen die fungeerde als gemeentelijk klankbord bij het proces. In Drenthe was draagvlak voor het uitgangspunt van één RUD met als juridische vorm een *openbaar lichaam* op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Vervolgens is een *plan van aanpak* opgesteld. In februari 2012 is de *Contourennota* door alle colleges in Drenthe vastgesteld. In de *Contourennota* zit zowel een gedetailleerde uitwerking van het hoofdmodel voor de RUD-organisatie als ook een concrete invulling van de projectorganisatie die daadwerkelijk de RUD heeft opgebouwd. In het voorjaar van 2012 heeft onderzoeksbureau Berenschot een nulmeting uitgevoerd waarin een inventarisatie is gemaakt van de personele formatie bij de provincie en de Drentse gemeenten. Met behulp van de gegevens uit de nulmeting zijn de financiële consequenties van verschillende kwaliteitsniveaus bekeken. Op basis hiervan zou worden vastgesteld wat het kwaliteitsniveau van het toezicht dient te worden. Dit wordt de *Drentse Maat* genoemd. Half november 2012 hebben alle Drentse colleges ingestemd met de *Kadernotitie RUD Drenthe*. Deze kadernotitie vormde de input voor het *Bedrijfsplan* van de RUD Drenthe dat in april 2013 uitkwam. Na uitvoering van het *implementatieplan* ging de RUD Drenthe uiteindelijk op 2 januari 2014 van start.

2.2 Taakverdeling binnen de provincie

Binnen het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe zijn de VTH-taken over twee gedeputeerden verdeeld. Daarbij is de portefeuille niet zozeer verdeeld op grond van het criterium 'opdrachtgever' of 'eigenaar' van de RUD Drenthe, maar is gekozen voor het criterium scheiding van 'vergunningverlening' en 'handhaving'. Dit betekent dat één gedeputeerde eindverantwoordelijk is voor de vergunningverlening en de andere voor het toezicht en de handhaving. Deze eerste gedeputeerde is tevens lid van het Algemeen en het Dagelijks bestuur van de RUD Drenthe, waardoor hij de facto ook de eigenaarsrol voor zijn rekening neemt.

Ambtelijk zijn de eigenaars- en opdrachtgeversrol wel duidelijk gescheiden. Er is een eigenaarsunit en een opdrachtgeversunit. De eigenaarsunit gaat over de beheersmatige processen, zoals de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de RUD Drenthe. Zij adviseert de gedeputeerde die de provincie in het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigt. De opdrachtgeversunit gaat over beleidsmatige processen met betrekking tot afname van producten en diensten met een zo goed mogelijke kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs. Een goed ingericht proces is volgens de provincie belangrijk om de opdrachtgeversrol goed te kunnen vervullen. Daarom is de opdrachtgeversunit NEN-EN-ISO 9001 gecertificeerd. In het Kwaliteitshandboek zijn onder meer de werkprocessen van de opdrachtgeversunit beschreven. Belangrijk zijn hier het vertalen van beleid naar een uitvoeringsprogramma, het vertalen van resultaten en signalen uit de omgeving naar beleid en het actualiseren van een Dienstverleningsovereenkomst.

2.3

Het bestuur van de RUD Drenthe

De gemeenschappelijke regeling kent een *algemeen bestuur* (AB) en een *dagelijks bestuur* (DB). De leden van het algemeen bestuur worden door het provinciebestuur en de 12 gemeentebesturen afgevaardigd. Alle partners hebben één zetel in het algemeen bestuur. Ieder lid heeft een even zware stem (één bestuursorgaan, één stem). Besluiten worden formeel genomen op basis van een meerderheid van stemmen. Omdat het milieutoezicht een medebewindstaak is die door de Wabo is opgelegd, zijn vanuit de gemeenten collegeleden en vanuit de provincie de verantwoordelijk gedeputeerde afgevaardigd. De leden van het dagelijks bestuur worden uit het algemeen bestuur gekozen. Het dagelijks bestuur bestaat uit een voorzitter en drie leden. De gedeputeerde is lid van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur volgt op basis van rapportages uit de planning- en controlcyclus van de RUD Drenthe de inspanningen en prestaties en stuurt zo nodig bij. Voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur is de milieuwethouder van de gemeente Assen.

Bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen om de provinciesecretaris en de gemeentesecretarissen een plaats te geven in de gemeenschappelijke regeling. De achterliggende gedachte was dat er daardoor meer aandacht zal zijn voor de bedrijfsvoering en voor de uitvoeringsrelatie tussen de ambtelijke organisaties van de deelnemers en de RUD Drenthe. De gemeenschappelijke regeling voorziet daarom in een *Raad van opdrachtgevers*, met daarin een vaste plaats voor de provinciesecretaris en daarnaast nog drie zetels voor gemeentesecretarissen. Deze raad is voor de directeur van de RUD Drenthe de aanspreekpartner. De taken van de Raad van opdrachtgevers is het verstrekken van gevraagd en ongevraagd advies aan de bestuursorganen over jaarstukken en overige documenten uit de P&C cyclus, en over de wijze waarop de RUD Drenthe (en de directeur) de opdrachtnemersrol voor de deelnemende overheden uitvoert. Daarnaast voert de Raad overleg met de directeur over de afstemming op bedrijfsvoeringsniveau van taken tussen de RUD Drenthe en deelnemers.

2.4

De ambtelijke organisatie van de RUD Drenthe

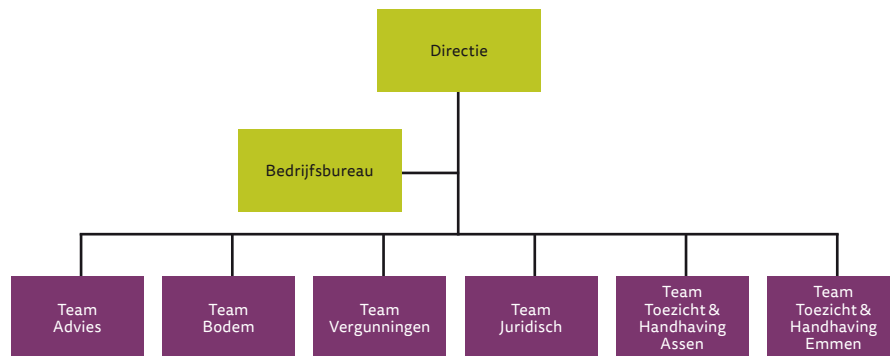
Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat een directeur, die tevens secretaris van het algemeen en het dagelijks bestuur en van de Raad van opdrachtgevers is. De directeur van de RUD Drenthe is onder verantwoordelijkheid van het algemeen en dagelijks bestuur belast met de dagelijkse leiding en met de zorg voor een juiste taakvervulling. De directeur maakt samen met zeven teammanagers deel uit van het managementteam. Onder de directeur fungeren zeven teams, die ieder uit ongeveer 20 fte bestaan, te weten het team:

1. **ADVIES** Dit team geeft adviezen bij het afgeven van een omgevingsvergunning of melding. De medewerkers van dit team zijn specialist op een bepaald aspect binnen het milieuveld.
2. **BODEM** Onder de werkzaamheden van dit team valt alles dat met bodemverontreiniging te maken heeft.
3. **VERGUNNINGEN** De werkzaamheden van dit team bestaan uit het in behandeling nemen van aanvragen voor een milieuvergunning. Tijdens zo'n procedure wordt beoordeeld of het verlenen van een vergunning mogelijk is.
4. **JURIDISCH** Het team juridisch vervult een ondersteunende taak bij de teams

Toezicht en handhaving, Vergunningverlening en Bodem. Door inzet van de juristen van het team Juridisch wordt gestreefd een kwalitatief goed besluit tot stand te brengen. De juristen van het team Juridisch begeleiden eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

5. **TOEZICHT EN HANDHAVING** De medewerkers van Toezicht en Handhaving zijn verdeeld over 2 teams en zijn aanwezig op de RUD vestigingen in Assen en Emmen. De teams worden ingezet op het toezichthouden en handhaven op milieuaspecten. Werkzaamheden die de medewerkers van de beide teams uitvoeren zijn toezicht op bedrijven en activiteiten die vanuit de milieuaspecten (veiligheid, lucht, geluid, energie, afval, bodem e.d.) invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de leefomgeving.
6. **BEDRIJFSBUREAU** Ter ondersteuning van alle teams dienen allerlei voorzieningen tot stand te komen. Ondersteunende functies die worden uitgevoerd hebben als achtergrond personele aspecten, ICT/applicatiebeheer/zaaksysteem, informatievoorziening, organisatieontwikkeling, financiën, administratie, management ondersteuning, kwaliteitszorg, werkprocessen e.d. Ook monitoring en voortgangsbewaking maken deel uit van de werkzaamheden van dit team.

Figuur 2 Organigram RUD Drenthe



De RUD Drenthe heeft twee werklocaties, één op het provinciehuis in Assen en één op het gemeentehuis van Emmen.⁶

⁶ Hiervoor is gekozen omdat in Emmen de grootste concentratie zware bedrijven gevestigd is. De RUD is dan altijd dichtbij.

2.5

Het vastgelegde uitvoeringsniveau

Voordat de RUD Drenthe een feit was, voerden de gemeenten en de provincie de VTH-taken ieder zelf uit. Daarbij verschilden de kaders die de Drentse bevoegde gezagen hebben gesteld en waren er grote verschillen in het niveau van uitvoering. Bij de start van de RUD Drenthe is afgesproken dat de RUD de taken zou uitvoeren zoals voorheen. Daardoor verschilde het uitvoeringsniveau van iedere deelnemer aanvankelijk. De gemeenten en de provincie hebben bij de start van de RUD Drenthe afgesproken zo veel mogelijk af te willen van deze verschillen in de uitvoering. Het streven was gericht op harmonisatie.

Tabel 1 Controlefrequentie volgens scenario B (middenscenario) van de Drentse Maat

Type bedrijf	Controle-frequentie	Type controle	Uren nodig voor controle	Extra controle-uren i. v. m. Drentse prioriteit
Categorie 1	Piepsysteem		4,4	2
Categorie 2	9 jaar	Volledige controle	7,5	3
Categorie 3	3 jaar	Volledige controle	23,7	4
Categorie 4+5	1 jaar	Aspectcontroles die in een cyclus van 5 jaar een volledige controle vormen	18,9 (aspectcontrole) ⁷	6

Vanaf 2016 hanteert iedere deelnemer aan de RUD Drenthe eenzelfde niveau van uitvoering. In de bestuurlijke overleggen op 6 februari en 5 maart 2015 koos een meerderheid van bestuurders voor een uitvoeringsniveau dat volgens de Raad van Opdrachtgevers van de RUD Drenthe “sober en doelmatig” is (zie Tabel 1). Dit wordt ook welk de *Drentse Maat* genoemd.⁸ Vanaf 1 januari 2016 betalen de deelnemers aan de RUD Drenthe voor de uitvoering van de taken volgens het in de Drentse Maat bepaalde kwaliteitsniveau. De Drentse Maat moet het daardoor mogelijk maken om de huidige inputfinanciering (fte's) om te buigen naar outputfinanciering. In de Drentse Maat is opgenomen dat de uitvoering jaarlijks wordt gemonitord en verantwoord en dat het afgesproken kwaliteitsniveau na 2017 wordt geëvalueerd. Verder vindt momenteel een interne evaluatie plaats over het functioneren van de RUD Drenthe.

⁷ Omdat de provincie alleen bedrijven in de categorie 4/5 heeft en zij geen aspectcontroles wil, maar alleen integrale controles, is in de Drentse Maat specifiek voor de provinciale inrichtingen een factor 5,5 opgenomen. Er wordt voor de provinciale bedrijven dus gemiddeld $5,5 * 18,9$ uur = 104 uur aan toezicht besteed voor de integrale controles.

⁸ Zie onder andere RUD Drenthe, Jaarprogramma 2015, vastgesteld op 24 november 2014.

2.6

Beschikbare bedrijfsmiddelen

2.6.1

Formatie en financiële middelen

De RUD Drenthe werd tot het opstellen van de begroting voor 2016 inputgefinancierd. Om het uitvoeringsniveau bij de deelnemende partijen in beeld te brengen en te bepalen hoeveel formatie er voor de VTH-taken moesten worden ingezet, is in 2012 door het onderzoeksbureau Berenschot een *nulmeting* uitgevoerd. Uit deze nulmeting is gebleken dat de personele capaciteit – en daarmee samenhangend het uitvoeringsniveau – tussen de provincie en de deelnemende gemeenten onderling sterk uiteen liep. In 2012 is door de provincie en de deelnemende gemeenten bij elkaar opgeteld 123 fte aan formatie ingezet voor het *primaire proces* (de milieu-uitvoeringstaken). De daarmee samenhangende directe personeelskosten bedroegen € 7,8 miljoen. Daarnaast werden kosten voor inhuur (€ 0,1 miljoen) en overhead (€ 3,5 miljoen) onderscheiden. Al met al was in 2012 met de uitvoering van de milieu-uitvoeringstaken door de provincie en de Drentse gemeenten opgeteld € 11,4 miljoen gemoeid.⁹

De RUD Drenthe is in 2014 gestart met een formatieruimte van 109 fte voor het *primaire proces* van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De RUD Drenthe is met 16 fte aan ondersteunende taken (*overhead*) gestart. De totale begrote formatieruimte kwam daarmee uit op 125 fte. In totaal sluit de begroting van de RUD Drenthe voor 2014 op ruim 12 miljoen euro. De provincie Drenthe draagt ongeveer 20% van deze uitgaven.¹⁰

In totaal zijn er drie bezuinigingsronden op de RUD Drenthe doorgevoerd. Geen van deze bezuinigingen heeft een directe relatie met het vastgestelde kwaliteitsniveau van de uitvoering. Dit heeft onder meer gevolgen voor de formatieruimte. De bezuinigingen zijn:

1. Met ingang van 1 januari 2014 (start RUD Drenthe) is de primaire formatie met 10% gereduceerd ten opzichte van de nulmeting (2012);
2. Per 1 januari 2014 is een bezuiniging van 0,5% doorgevoerd. Dit was het verschil dat ontstond als gevolg van de overdracht van bepaalde te controleren bedrijven van de provincie naar de gemeenten.
3. Met ingang van 1 januari 2016 is er een efficiencykorting van 10% doorgevoerd.

Voor de provincie geldt overigens dat de door haar ingebrachte taken bij de invoering van de Drentse Maat zijn verhoogd. Hierdoor is de budgetreductie voor de uitvoering van de provinciale taken kleiner dan 20%.

Naast de reguliere uitgaven voor de exploitatie, zijn er de nodige transitiekosten gemaakt. Uit de begroting 2016 van de RUD Drenthe blijkt dat de provinciale bijdrage in de 'eenmalige oprichtingskosten' over de periode 2012–2016 in totaal ruim € 1,6 miljoen bedroeg.

⁹ Berenschot aan kwartiermaker Drenthe, Reflectie op 'Aanvullingen nulmeting': formatie en kosten, d.d. 4 maart 2013.

¹⁰ RUD Drenthe, Jaarstukken RUD Drenthe over de periode 1 juli 2013 tot en met 31 december 2014, 2015.

2.6.2

Overige bedrijfsmiddelen

Voor het uitvoeren van de VTH-taken wordt vanaf het begin gebruik gemaakt van de ICT-systemen van de deelnemende provincie en de gemeenten. Om toegang te krijgen tot de informatie over een bedrijf, moeten medewerkers van de RUD Drenthe inloggen bij de provincie of gemeente waarin het bedrijf gelegen is. Dit wordt door de medewerkers ook wel werken met ‘verlengde kabels’ genoemd. Dit is omslachtig omdat voor de provincie of iedere gemeente een andere inlog-procedure geldt. Verdere nadelen die worden ervaren zijn:¹¹

- inefficiënte bedrijfsvoering; de medewerkers verwerken alleen de aanvragen van het bevoegd gezag waar men oorspronkelijk vandaan kwam. Hierdoor is doorgroei naar een verdere specialisatie of verdergaande professionalisering lastig;
- standaardisatie van werkwijzen is moeilijk omdat de manier van uitvoering verschilt per bevoegd gezag;
- extra personele kosten.

Om aan bovengenoemde problemen een einde te maken, zou de RUD Drenthe op 1 januari 2016 van start moeten gaan met één informatiesysteem. De Omgevingsdienst Groningen en de RUD Drenthe zijn daarom gezamenlijk een Europees aanbestedingstraject ingegaan waarin zij één Leefomgevingssysteem (LOS) aanschaffen.¹² Inmiddels is de opdracht aan een bedrijf gegund. Tot uiterlijk 31 december 2016 blijft de RUD Drenthe werken in het systeem van haar opdrachtgevers.

2.7

Samenvatting

Bij de oprichting is voornamelijk gekozen voor een systeem van inputfinanciering. Dit is gebruikelijk voor een organisatie die in transitie verkeert. Bij vrijwel iedere nieuw opgerichte omgevingsdienst in Nederland is als start gekozen voor een systeem van inputfinanciering; er wordt door de deelnemende gemeenten en provincie betaald naar rato van de ambtelijke formatie die werd ingebracht in de RUD Drenthe.

Ondertussen is er gewerkt om het kwaliteitsniveau van de uitvoering (bijvoorbeeld de inspectiefrequentie) voor heel Drenthe vast te leggen in een *Drentse Maat* en heeft de RUD Drenthe een productenboek met kosten per product uitgewerkt. Dit om te bewerkstelligen dat de begroting 2016 van de RUD Drenthe gebaseerd zou zijn op outputfinanciering. Dit is grotendeels gelukt. De Rekenkamer constateert dat in Drenthe – anders dan bijvoorbeeld in Fryslân – er eerst ervaring is opgedaan met het werken in RUD-verband, waardoor gekozen is voor een geleidelijke overgang van input- naar outputfinanciering.

In totaal zijn drie bezuinigingen doorgevoerd. Bij de start van de RUD Drenthe op 1 januari 2014 is de primaire formatie met 10% gereduceerd ten opzichte van de nulmeting. Verder is een bezuiniging van 0,5% doorgevoerd, die ontstond als gevolg van overdracht van bepaalde te controleren bedrijven van de provincie

¹¹ www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting.xhtml?aankondigingId=47287

¹² www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting.xhtml?aankondigingId=47287

naar de gemeenten. Verder is er met ingang van 1 januari 2016 een efficiencykorting van 10% doorgevoerd. Ten opzichte van 2012 is er dus ongeveer 20% op de uitvoering van de VTH-taken bezuinigd, zonder dat de Rekenkamer een goede onderbouwing heeft gevonden dat dit de kwaliteit van de uitvoering niet zou aantasten.

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

3

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

Majeure risicobedrijven in een landelijk stelsel van Brzo-omgevingsdiensten

3.1

Inleiding

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

3.2

Een bijzondere regeling voor majeure risicobedrijven

Bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen of deze in opslag hebben, vallen onder de werking van het *Besluit risico's zware ongevallen 2015* (Brzo).¹³ In Nederland vallen ruim 400 bedrijven, variërend van complexe chemische procesindustrie tot eenvoudige opslagbedrijven van gevaarlijke stoffen (zoals vuurwerk) onder het Brzo. Dit worden ook wel Brzo-bedrijven genoemd.

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

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

¹³ Tot 1 juli 2015 gold het Brzo 1999.

categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (zogenoemde RIE-4 installaties). Brzo-bedrijven hebben vaak ook een RIE-4-installatie, maar dit is niet altijd zo.

Bij deze drie categorieën – PBZO, VR en RIE-4 – gaat het om bedrijven waarbij de risico's voor de veiligheid voor werknemers, de omgeving of het milieu hoger zijn dan bij veel andere bedrijven. Tezamen worden deze bedrijven daarom aangeduid met de term 'majeure risicobedrijven'.¹⁴

Binnen de onderzoeksperiode die loopt van 2014 tot medio 2015 vielen er nog geen Brzo-bedrijven onder de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten van Drenthe (zie paragraaf 4.2). Wel waren zij verantwoordelijk voor zes RIE-4 bedrijven. Hierdoor is het Brzo-toezicht niet van toepassing op de bedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten in de onderzoeksperiode bevoegd gezag waren. Wat de bijzonderheden van Brzo-toezicht zijn, wordt beschreven in bijlage 4.

In de onderzoeksperiode waren er wel vijf Brzo-bedrijven in Drenthe waarvoor de respectieve colleges van B&W bevoegd gezag waren. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Wabo bij bedrijven die vallen onder het Brzo of RIE-4.¹⁵ Hoewel Gedeputeerde Staten van Drenthe geen verantwoordelijkheid droegen voor de Drentse Brzo-bedrijven, geeft de Noordelijke Rekenkamer om twee redenen toch een beschrijving van het (landelijke) Brzo-beleid:

1. De 'gemeentelijke' Brzo- en RIE-4 bedrijven zijn vanaf 1 januari 2016 – dus vlak na de onderzoeksperiode – onder de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten komen te vallen.
2. In veel opzichten is het beleid rondom de uitvoering van de VTH-taken bij de RIE-4 bedrijven gelijkgesteld aan dat van de Brzo-bedrijven. De VTH-taken van de RIE-4 bedrijven worden uitgevoerd onder ambtelijke verantwoordelijkheid van de Brzo-Omgevingsdienst Groningen. Ook zijn veel kaderstellende documenten, waaronder het bestuurlijk toezichtprogramma, uitvoerings- en werkprogramma's van toepassing verklaard op de RIE-4 bedrijven. Het beleidskader is daarmee grotendeels gelijk getrokken.

¹⁴ Wellicht ten overvloede merkt de Rekenkamer op dat het begrip 'majeure risicobedrijven' voortvloeit uit een juridische definitie en dat daardoor niet alle zware industrie onder deze noemer valt. Een elektriciteitscentrale als de RWE-centrale in de Eemshaven is bijvoorbeeld een zwaar bedrijf met een behoorlijke uitstoot en risico's, maar valt niet onder de definitie van het Brzo of de RIE-4. Hij is in dit onderzoek dan ook niet bestudeerd.

¹⁵ 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.

3.3

Naar verplichte samenwerking voor majeure risicobedrijven

Al sinds de evaluatie van het Brzo 1999 in 2003 en 2004 is duidelijk dat het toezicht¹⁶ op de majeure risicobedrijven verbetering behoeft. In 2005 brengt de Gemengde Commissie Bestuurlijk Coördinatie het rapport *Je gaat erover of niet* uit. Eén van de conclusies van dit rapport is dat gemeenten onvoldoende kennis en expertise hebben van vergunningverlening aan de complexe Brzo-bedrijven. De andere belangrijke conclusie is dat er verschillende inspecties zijn met elk hun eigen sturingsprincipes en dat de taken versnipperd zijn. Daardoor is er sprake van langs elkaar heen werken van de controle en het toezicht van de verschillende inspectiediensten.

Sinds 2004 zijn er maatregelen getroffen om het toezicht op de Brzo-bedrijven te verbeteren.¹⁷ Onder de vlag van het verbeterprogramma BeteRZO¹⁸ zijn de betrokken overheden binnen de regio Noord vanaf 2007 gaan samenwerken. Daartoe zijn overlegstructuren opgericht, heeft er indien nodig uitwisseling van capaciteit plaatsgevonden en is er een gezamenlijk bestuurlijk inspectieprogramma voor de Brzo-bedrijven vastgesteld.¹⁹ Ook zijn er op landelijk niveau kwaliteitseisen doorgevoerd (vastgelegd in *De Maatlat*) waaraan zowel de betrokken overheden en organisaties als de toezichthouders moeten voldoen om het toezicht op de Brzo-bedrijven adequaat te kunnen uitvoeren. Dit om te verzekeren dat de inspecties bij de majeure risicobedrijven worden uitgevoerd door kwalitatief goed opgeleide en ervaren inspecteurs (de zogeheten eis van voldoende 'kritische massa'; dit is een kwantitatief volumeaspect, maar is ook van invloed op de kwaliteit, opleiding en specialisatie).

In 2008 constateert de Commissie Herziening handhaving VROM-regelgeving (Commissie Mans) in het rapport *De tijd is rijp* dat de kwaliteit van toezicht en handhaving op risicovolle bedrijven nog 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 handhavingsproblemen op (boven)regionale schaal en voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit. De Commissie Mans adviseert om te komen tot gecombineerde omgevingsdiensten en een handavingsorganisatie op rijksniveau.

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

¹⁶ Met de term toezicht wordt bedoeld op het toezicht in algemene zin. Hier is niet bedoeld op het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften door majeure risicobedrijven.

¹⁷ Pas sinds 2014 geldt dat ook bij de RIE-4 bedrijven het toezicht moet plaatsvinden door een daartoe gespecialiseerde omgevingsdienst. Voor 2014 hadden de extra kwaliteitseisen alleen betrekking op de Brzo-bedrijven.

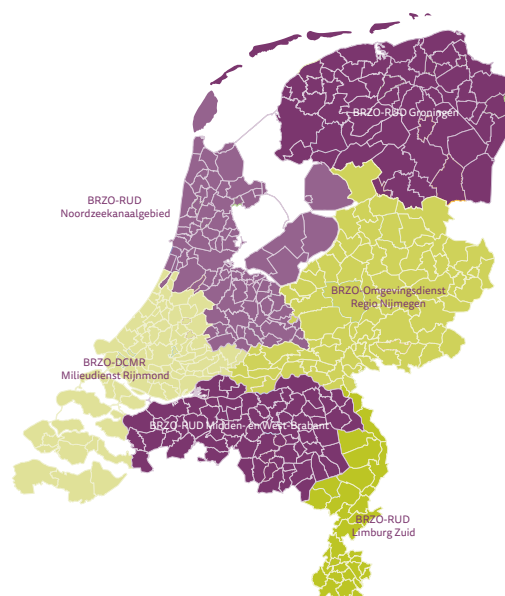
¹⁸ Dit verbeterprogramma is in 2006 overgegaan in het Landelijk Programma Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven: 'LAT RB'.

¹⁹ Dit bestuurlijk inspectieprogramma had de status van een 'gentlemen's agreement' waar partijen elkaar op konden aanspreken.

zijn vastgelegd in de zogeheten *Packagedeal*.²⁰ Eén van de afspraken is dat de *vrijblijvende* samenwerking een *verplicht* karakter moet krijgen. Provincies en gemeenten *moeten* gezamenlijk regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) oprichten die basistaken op het gebied van VTH-taken gaan uitvoeren. De omgevingsdiensten gaan opereren als *onafhankelijke* uitvoerder op enige afstand van het publiek-bestuurlijke gezag. Op uitdrukkelijk verzoek van de provincies en gemeenten wordt afgesproken dat de *bestuurlijke* verantwoordelijkheid bij de provincie- en gemeentebesturen blijft, terwijl de *operationele* taken bij de omgevingsdiensten komen te liggen.

Op verzoek van de staatssecretaris van Milieu en Infrastructuur heeft het IPO begin 2012 het *Plan van Aanpak Brzo-infrastructuur* opgesteld.²¹ Bij brief van 13 februari 2012 heeft het IPO vervolgens de zes Brzo-omgevingsdiensten aangewezen die zich specialiseren in het toezicht op de majeure risicobedrijven.²² Figuur 3 geeft de regionale indeling voor de zes Brzo-uitvoeringsdiensten weer. Hiermee is beoogd geografische versnippering tegen te gaan en kunnen – zo is de veronderstelling – de opbouw van kennis en expertise beter worden geborgd.

Figuur 3 Regionale indeling Brzo-omgevingsdiensten



Richting de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu medio februari 2012 aan dat hij de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in haar rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 bijzonder relevant vindt voor de op te zetten Brzo-infrastructuur.²³

²⁰ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd via www.fryslan.nl/2259/vrom,-ipo-en-vng-sluiten-package-deal/.

²¹ Verdere uitwerking van dit plan van aanpak heeft plaatsgevonden in de notitie Landelijke uitvoering van VTH taken bij Brzo bedrijven, *Van afstemming naar aansturing*, ambtelijk voorstel van 19 november 2013.

²² De zes aangewezen Brzo-omgevingsdiensten zijn: Brzo OD midden west Brabant, Brzo OD DCMR, Brzo Omgevingsdienst Groningen (ODG), Brzo OD Zuid Limburg, Brzo OD Noordzeekanaalgebied en Brzo OD Regio Nijmegen.

²³ Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken Brzo-RUD-vorming d.d. 28-02-2012.

Overeenkomstig deze aanbevelingen is een programma van eisen voor de Brzo-Omgevingsdiensten opgesteld.²⁴ 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”.²⁵

In het kielzog van de gesprekken tussen het Rijk, provincies en gemeenten over het *Wetsvoorstel verbetering vergunningverlening toezicht en handhaving* (hierna aangeduid met de Wet VTH) is tevens de afspraak gemaakt dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor alle majeure risicobedrijven integraal van gemeenten zal overgaan naar de provincies.²⁶ Dit met het doel de fragmentatie in het bestuurlijk toezicht op deze groep bedrijven te verkleinen. Deze overdracht is per 1 januari 2016 van kracht geworden. Sindsdien zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor alle majeure risicobedrijven.

3.4

De omgevingsdiensten wettelijk geregeld

Om de continuïteit van het landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten wettelijk te borgen, is Wet VTH op 14 april 2016 inwerking getreden.²⁷ De Wet VTH voegt een nieuw hoofdstuk toe aan de Wabo en verplicht de provincies en gemeenten om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) taken en bevoegdheden op basis van mandaat te laten uitvoeren door de omgevingsdiensten.²⁸ Door deze keuze van de wetgever voor een mandaatconstructie blijven de bestuursbevoegdheden waar zij zijn.²⁹ Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven blijven Gedeputeerde Staten volledig bestuurlijk verantwoordelijk.

²⁴ Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken RUD-vorming, de Brzo-toezichtstructuur en financiële aspecten d.d. 26-06-2012.

²⁵ Aanbeveling 3 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011.

²⁶ Dit naar aanleiding van het advies van de Commissie Wolfsen dat op 11 september 2014 is uitgebracht. Dat het zowel gaat om de Brzo-bedrijven als de RIE-4 bedrijven blijkt uit de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) 33872, Nota naar aanleiding van het verslag. Het aantal van 22 bedrijven die overgaan, heeft de Rekenkamer ontleend aan het Werkprogramma 2015 Brzo+ regio Noord van 9 februari 2015.

²⁷ Staatsblad 2015 nr. 521 en Staatsblad 2016 nr. 139.

²⁸ Hoewel het ook de bedoeling was om bij AMvB kwaliteitscriteria te regelen waaraan de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving moet voldoen, is dit voornemen verlaten. Het is nu aan de provincies (en gemeenten) om via verordeningen deze kwaliteitscriteria aan de omgevingsdiensten op te leggen. Het is de bedoeling dat het IPO hiervoor een modelverordening aanreikt.

²⁹ Indien de wetgever zou hebben gekozen voor delegatie, zouden de bevoegdheden zijn overgegaan naar de directeur van de omgevingsdienst. Gezien de doelstelling van de wetgever om toezicht en handhaving meer buiten de politieke context te laten plaatsvinden, was de keuze voor delegatie wellicht logischer geweest.

De Wet VTH verplicht provincies en gemeenten verder tot het instellen van een gemeenschappelijke regeling om de samenwerking in omgevingsdiensten vorm te geven.³⁰ Het voorschrijven van de gemeenschappelijke regeling als samenwerkingsvorm moet leiden tot minder vrijblijvendheid in de samenwerking.

3.5

Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de inrichting van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven centraal. Waar binnen het reguliere VTH-beleid al sprake is van concentratie van de ambtelijke uitvoering (landelijk in 29 omgevingsdiensten), is dit voor de majeure risicobedrijven nog verder doorgevoerd (landelijk in 6 Brzo-diensten). Dit hoofdstuk schetste in het kort de ontwikkeling naar deze zes gespecialiseerde diensten. Maar hoe de ambtelijke uitvoering ook is georganiseerd, Gedeputeerde Staten van Drenthe blijven bestuurlijk verantwoordelijk voor het toezicht op de 12 majeure risicobedrijven die zich binnen de provinciegrenzen bevinden.

³⁰ Artikel 5.8 lid 1 Wabo nieuw (tekst van Wabo zoals deze luidt naar de inwerkingtreding van de wet VTH) stelt deze vorm verplicht. De MvT lijkt nog een opening te bieden hiervan af te wijken afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie. De eis dat omgevingsdiensten per voorkeur een openbaar lichaam zijn in de zin van de Wgr vloeit voort uit de 'Checklist criteria RUD-vorming' waarover op landelijk niveau Rijk, IPO en VNG overeenstemming hebben bereikt.

4

De Brzo- omgevingsdienst in Noord-Nederland

De Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland

4.1

Inleiding

In dit onderzoek staat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven centraal. Per 1 januari 2016 is de provincie Drenthe het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de actualiteit van de vergunningen en het toezicht op de naleving daarvan voor 12 majeure risicobedrijven binnen de provincie. Waar binnen het reguliere VTH-beleid al sprake is van concentratie van de uitvoering, is dit voor de majeure risicobedrijven nog verder doorgevoerd. Uitvoering van deze taken vindt landelijk gezien plaats door zes hierin gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten. De uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Fryslân, Groningen en Drenthe wordt gecoördineerd door en geschiedt onder *ambtelijke* verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Groningen. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de manier waarop de zogeheten Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland is vormgegeven.

4.2

De majeure risicobedrijven in Drenthe

In Drenthe zijn er in 2014 13 majeure risicobedrijven, waarvan er 6 onder het bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten vallen. Tabel 2 geeft hiervan een overzicht. Al deze bedrijven zijn RIE-4-bedrijven.³¹ Zes majeure risicobedrijven vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag. Er zijn vijf gemeentelijke Brzo-bedrijven, waarvan alleen WPA dermate risicovol is dat het een Veiligheidsrapport moet opstellen. CH Energy viel als enige gemeentelijk bedrijf onder de RIE-4. Deze bio-brandstoffabriek is al tijdens het proefdraaien (en nog voordat de vergunning is verleend) op 22 september 2014 volledig uitgebrand.

Ten slotte is er nog één Brzo-bedrijf in Drenthe dat valt onder het toezicht van het Staatstoezicht op de Mijnen. Het betreft de ondergrondse gasopslag van de NAM bij Langelo. Voor deze inrichting is de NAM verplicht een Veiligheidsrapport op te stellen.

³¹ Met de inwerkingtreding van het Brzo 2015 zou DSM Coating Resins Brzo-plichtig zijn worden. Dit heeft men ondervangen door het verlagen van de DCPD tot onder de laagste Brzo-drempel, waardoor het Brzo niet op het bedrijf van toepassing was.

Tabel 2 Overzicht majeure risicobedrijven in Drenthe (2015)

Nr.	Bedrijf	Type bedrijf	Bevoegd gezag
1	DSM Advanced Polyesters	RIE-4	GS
2	DSM Coating Resins Nederland B.V.	RIE-4 ³²	GS
3	DSM Engineering Plastics B.V.	RIE-4	GS
4	Cumapol Emmen B.V.	RIE-4	GS
5	Morssinkhof Plastics Emmen B.V.	RIE-4	GS
6	Sunoil	RIE-4	GS
7	H.C.I. Holland Coatings Industries B.V.	Brzo	B&W Hoogeveen
8	Joontjes BV	Brzo	B&W Meppel
9	Swedish Match Lighters B.V.	Brzo	B&W Assen
10	Teijin Aramid B.V. Emmen	Brzo	B&W Emmen
11	WPA-Robertus Zeker & Vast B.V.	Brzo VR	B&W Midden-Drenthe
12	CH Energy (op 22 september 2014 door brand verwoest)	RIE-4	B&W Midden-Drenthe
13	Norg UGS	Brzo VR	Staatstoezicht op de Mijnen

4.3

Gedeconcentreerde uitvoering VTH-taken majeure risicobedrijven

De Rekenkamer constateert dat de Commissie Mans en het Rijksbeleid dat daarop is gebaseerd is, streeft naar het zo veel mogelijk concentreren van kennis over majeure risicobedrijven binnen een zestal Brzo-omgevingsdiensten. Het Rijk heeft de Omgevingsdienst Groningen voor de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe aangewezen om zich te specialiseren in de uitvoering van de wettelijke taken betreffende de majeure risicobedrijven.³³ De reden hiervoor is dat het merendeel van de majeure risicobedrijven in de provincie Groningen ligt. De Brzo-omgevingsdiensten kunnen zich specialiseren op een kleine groep complexe en risicovolle bedrijven. Door de specialisten op dit gebied bij elkaar te zetten in één dienst, wordt kennis gebundeld, kan ervaring tussen inspecteurs worden uitgewisseld en kunnen medewerkers zich specialiseren.

³² Met de inwerkingtreding van het Brzo 2015 zal het bedrijf Brzo-plichtig worden. Dit heeft men ondervangen door het verlagen van de DCPD tot onder de laagste Brzo-drempel.

³³ In artikel 5.8 Wabo nieuw is opgenomen dat de uitvoering van de Brzo-taken uit het basistakenpakket waarvoor specifieke deskundigheid is vereist, aan de Brzo-omgevingsdiensten is opgedragen zodat deze zich in die taken kunnen specialiseren.

Het Brzo-toezicht kent al sinds 2005 kwaliteitscriteria, de zogenaamde 'Maatlat-criteria Brzo', opgesteld door de faciliteringsorganisatie BRZO+ (voorheen LAT RB). Iedere Brzo-inspecteur moet volgens de kwaliteitsnormen minimaal de helft van zijn tijd aan Brzo-inspectie gerelateerde activiteiten of andere Brzo-taken besteden.³⁴ Met name in Noord-Nederland – waar relatief weinig majeure risico-bedrijven zijn – kan bundeling van menskracht noodzakelijk zijn om (op termijn) aan de Brzo-kwaliteitseisen te voldoen, met name voor wat betreft de eisen voor een robuuste organisatie en het aantal 'vliegueren' van de individuele inspecteurs. Bundeling betekent overigens niet dat alle inspecteurs onder één dak moeten zitten, maar zij moeten vanuit één pool aan inspecteurs in de gehele regio kunnen worden ingezet zodat zij zich kunnen specialiseren en elkaars taken kunnen overnemen indien dat nodig is. Het is daarbij nodig dat de organisatie flexibel in te zetten inspecteurs in huis heeft. Tabel 3 geeft een overzicht van de landelijke opleidingseisen. Deze eisen zijn weliswaar kwantitatief vergaand uitgewerkt, maar hebben juridisch gezien slechts de status van een welgemeend advies.

Tabel 3 Opleidingseisen Brzo-inspecteurs

Onderdeel	Eisen aan VMS-inspecteurs (Brzo) van het kernteam
Opleiding	<ul style="list-style-type: none"> — Basisopleiding HBO (een technische richting bijvoorbeeld chemische technologie, werktuigbouwkunde) — Aanvullende opleiding: Basiscursus Auditor — Aanvullende opleiding: NIM
Werkervaring	<ul style="list-style-type: none"> — 4 jaar relevante werkervaring met inrichtingen met gevaarlijke stoffen, waarvan minimaal 2 jaar in uitvoering Brzo-activiteiten en 2 jaar Safety, milieu of kwaliteitsmanagement
Kennis	<ul style="list-style-type: none"> — Kennis van technische procesvoering rond gevaarlijke stoffen (onder andere chemische reactieprocessen, unitoperations incl. methoden waarmee de te analyseren systemen of installaties worden beschreven, technische systeembeveiliging, -specifieke risicoanalyse technieken) — Kennis van risicomanagement, risicomanagementinstrumenten, veiligheidsbeheerssystemen — Auditkennis met VBS
Frequentie	<ul style="list-style-type: none"> — Minimaal ½ fte Brzo-inspectiewerk aangevuld tot tenminste 2/3 fte met aanverwante werkzaamheden gericht op risicovolle bedrijven* — Aanvullend: 4 volledige audits per inspecteur per jaar

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

In Noord-Nederland hebben de provincie- en gemeentebesturen vanuit een andere visie op kwaliteit een keuze gemaakt die afwijkt van de landelijke intenties. In deze visie wordt gekozen voor behoud van kwaliteit in de regionale omgevingsdiensten en niet voor concentratie van kennis in Veendam. Voorafgaand aan de oprichting van de Omgevingsdienst Groningen hebben de provincies Fryslân en Drenthe namelijk als voorwaarde gesteld dat de aanwijzing van de Omgevingsdienst Groningen als Brzo-Omgevingsdienst voor het Noorden “het proces van de versterking van integrale kwalitatief hoogwaardige vergunningverlening en toezicht in de andere omgevingsdiensten FUMO en RUD Drenthe niet mag blokkeren”. Ook wensen de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe “één lijn naar de eigen provinciale omgevingsdienst open te houden met daarin de operationele bedrijfskundige verantwoording en sturing”. In eenvoudige bewoordingen komt het er op

³⁴ De Rekenkamer merkt wellicht ten overvloede op dat de kwaliteitseisen voor Brzo-inspecteurs in teisen zijn die een aantal randvoorwaarden stellen aan het opleidingsniveau en de werkervaring van de Brzo-inspecteurs. Dergelijke kwaliteitseisen zeggen niet veel over de kwaliteit van de uitgevoerde inspecties.

neer dat de besturen in het Noorden ervoor hebben gekozen om de kennis van vergunningverlening en systeemtoezicht bij Brzo-bedrijven voor de regionale omgevingsdiensten te willen behouden. De gedachte hierachter was dat als de best opgeleide milieu-inspecteurs naar de Omgevingsdienst Groningen in Veenendam zouden vertrekken, de kwaliteit van de FUMO en de RUD Drenthe wordt uitgehouden. Een gevolg van deze visie is dat Gedeputeerde Staten van Fryslân (maart 2014)³⁵ en van Drenthe (eind 2013)³⁶ ervoor hebben gekozen de feitelijke uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven niet te laten uitvoeren door de daartoe aangewezen Omgevingsdienst Groningen, maar door de FUMO en de RUD Drenthe *onder ambtelijke verantwoordelijkheid* van de Omgevingsdienst Groningen. Deze visie leidde dus tot *gedeconcentreerde uitvoering* van een geïntegreerde opdracht.

Door de keuze voor gedeconcentreerde uitvoering ontstaat in Noord-Nederland een gelaagde uitvoeringsstructuur. Deze organisatie is vastgelegd in de 'lichte' *Samenwerkingsovereenkomst Brzo Omgevingsdienst Noord*, die op ambtelijk niveau door de directies van de drie Omgevingsdiensten is ondertekend.³⁷ Deze Brzo-omgevingsdienst Noord bestaat uit drie organisaties (de Omgevingsdienst Groningen, de FUMO en de RUD Drenthe), een aantal mandaten, dienstverleningsovereenkomsten, overleggen, sturingsrelaties en verantwoordingslijnen, die al dan niet formeel zijn vastgelegd.

De Omgevingsdienst Groningen speelt in dit netwerk twee rollen. Enerzijds houdt de Omgevingsdienst Groningen zich bezig met de uitvoering van de VTH-taken van de provincie Groningen. Anderzijds fungeert de Omgevingsdienst Groningen als coördinatiepunt en is zij op ambtelijk niveau verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Drenthe. Om die verantwoordelijkheid voor de Drentse majeure risicobedrijven formeel te regelen, mandateren Gedeputeerde Staten van Drenthe de directeur van de Omgevingsdienst Groningen voor de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven.

Uitvoering van het toezicht op de RIE-4-bedrijven vindt gedeconcentreerd plaats door medewerkers van de RUD Drenthe. Er ligt een afspraak dat de vergunningverlening, toezicht en de handhaving bij Brzo-bedrijven in de provincie Drenthe voor een belangrijk deel door medewerkers van de FUMO worden uitgevoerd. De FUMO levert deze uren aan de Omgevingsdienst Groningen en deze brengt deze uren vervolgens in rekening bij de RUD Drenthe. Het is een inhuurconstructie waarin jaarlijks ongeveer € 30.000 omgaat.

De inspecteurs van de RUD Drenthe maken voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Drenthe gebruik van het algemene mandaat van

³⁵ Dit betreft het Mandaatbesluit BRZO - Provincie Fryslân maart 2014. Dit besluit is vastgesteld in de vergadering van GS Fryslân d.d. 18-03-14 en vervangt het Mandaatbesluit BRZO - Provincie Fryslân van 14 januari 2014.

³⁶ Dit betreft het Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen - Provincie Drenthe. Dit besluit is op 1 januari 2014 in werking getreden.

³⁷ Er ligt een afspraak dat de vergunningverlening, toezicht en de handhaving bij de majeure risicobedrijven in de provincie Drenthe voor een belangrijk deel door medewerkers van de FUMO worden uitgevoerd. Alleen het toezicht op de Drentse RIE-4-bedrijven wordt door een Drentse inspecteur gedaan. De FUMO levert deze uren aan de ODG en deze brengt deze uren vervolgens in rekening bij Drenthe. Het is een inhuurconstructie waarin jaarlijks € 30.000 omgaat.

Gedeputeerde Staten voor uitvoering van de VTH-taken. Uitvoering vindt daarvoor in Drenthe *niet* plaats onder directe ambtelijke verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Groningen, terwijl deze wel verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de uitvoering.

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

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

4.4 Coördinatie

De Omgevingsdienst Groningen heeft als taak op ambtelijk niveau de coördinatie van de uitvoering van het VTH-beleid bij majeure risicobedrijven te organiseren. Dat betekent dat zij deelneemt aan een groot aantal landelijke en regionale overleggen. Via de regionale overlegstructuur en deelname aan de landelijke werkgroepen zoals weergegeven in Figuur 4 legt de Omgevingsdienst Groningen verbinding met het BRZO+-overleg in de landelijke structuur. In de regio Noord zijn de volgende uitvoerende partijen vertegenwoordigd: de RUD Drenthe, de Inspectie SZW, de Veiligheidsregio Groningen (ook namens Veiligheidsregio Drenthe en Veiligheidsregio Fryslân), de Omgevingsdienst Groningen, de FUMO, de Inspectie Leefomgeving en Transport, het Openbaar Ministerie, Rijkswaterstaat en de Waterschappen. Sommige partijen laten zich vertegenwoordigen in de landelijke overleggen. Bij het managementoverleg van de drie Noordelijke omgevingsdiensten sluiten ook de managers van bovengenoemde Brzo-partners twee keer per jaar aan. Binnen het kader van deze afstemming spreekt de directeur van de Omgevingsdienst Groningen eens per kwartaal met de drie gedeputeerden. De Omgevingsdienst Groningen geeft verder aan regelmatig overleg met de

provincies te hebben over de werkprogramma's. Verder rapporteert de Omgevingsdienst Groningen over de realisatie van het werkprogramma. Die rapportages hebben meestal betrekking op de kwantiteit van het uitgeoefende toezicht.

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

4.5

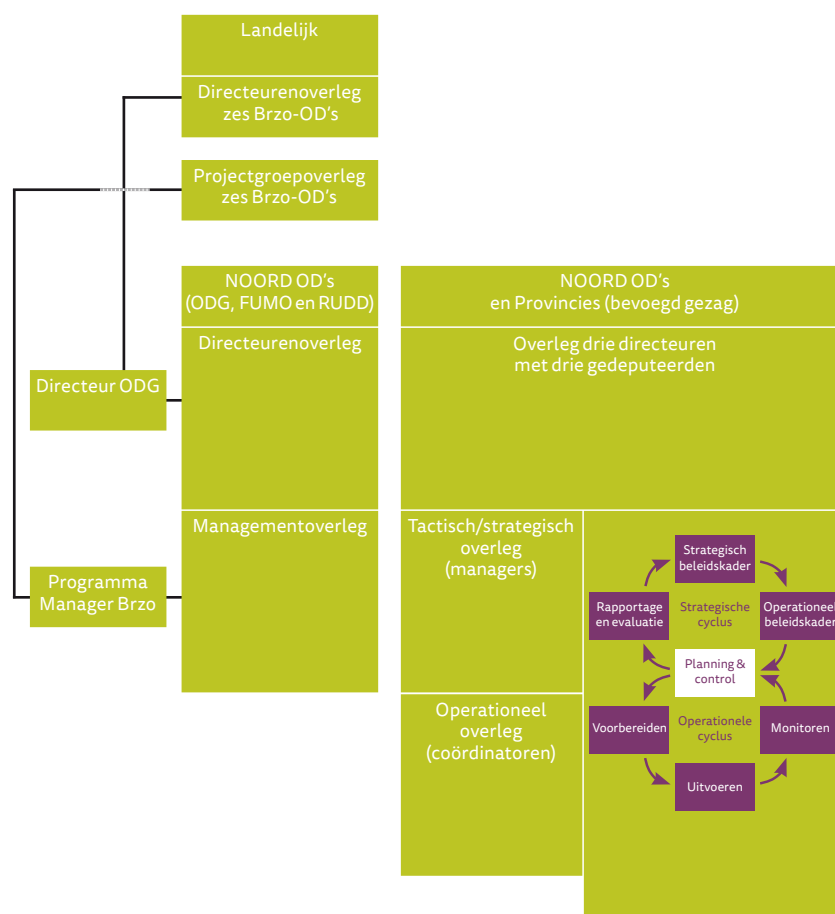
Samenvatting

In Noord-Nederland hebben de drie provinciebesturen gekozen voor gedeconcentreerde uitvoering van de VTH-taken bij de Brzo-bedrijven. Concreet betekent gedeconcentreerde uitvoering dat de VTH-taken bij de RIE-4 bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen door een Drentse inspecteur onder ambtelijke verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Groningen worden uitgevoerd. Voor Noord-Nederland is daarmee een organisatievorm tot stand gebracht die afwijkt van de oorspronkelijke landelijke doelstelling te komen tot per landsdeel geconcentreerde uitvoering van Brzo-taken. Het doel van de concentratie van de uitvoering was te komen tot een kwaliteitsverbetering. De Rekenkamer constateert dat de organisatie op het gebied van opleiding, specialisatie en kennisdeling de nodige stappen heeft gezet. Het is nu van belang dat er een doorontwikkeling plaatsvindt waarbij zowel de bedrijfsvoering als de uitvoering van de VTH-taken sterker wordt geüniformeerd en er intensiever wordt samengewerkt.

Binnen de Brzo-omgevingsdienst Noord moet er voor worden gezorgd dat de organisatie en de inspecteurs aan de landelijke kwaliteitseisen voldoen. Dat betekent onder meer dat de inspecteurs voldoende zijn opgeleid en dat zij een voldoende groot aandeel van hun tijd aan Brzo-inspecties besteden. Uitwisselbaarheid van Brzo-inspecteurs is nodig om de robuustheid van de organisatie in Noord-Nederland te garanderen. Verder moeten de VTH-taken bij alle drie omgevingsdiensten op dezelfde manier worden uitgevoerd. Gedeconcentreerde uitvoering heeft daardoor tot gevolg dat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven tussen drie omgevingsdiensten moet worden afgestemd. Hierdoor ontstaat een coördinatie-last met overlegstructuren, zowel landelijk als regionaal en zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.

De gedeconcentreerde structuur kan goed functioneren als er op ambtelijk niveau sprake is van goede samenwerking, van snelle informatie-uitwisseling en van uitwisselbaarheid van inspecteurs tussen de drie omgevingsdiensten. De Rekenkamer is van oordeel dat de bereidheid tot samenwerking aanwezig is. Maar de toegankelijkheid en uitwisseling van informatie en de inzet van Brzo-inspecteurs bij andere omgevingsdiensten zijn volgens de Rekenkamer nog punten van aandacht. Het risico bestaat dat de 'schotten' tussen de inspecteurs uit Groningen, Friesland en Drenthe blijven bestaan. In dat geval zal er bij de inspecties weinig kwaliteitswinst kunnen worden behaald.

Figuur 4 Overlegstructuur Brzo+³⁸



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

³⁸ Sinds 1 januari 2016 vallen alle Brzo en RIE-4 bedrijven in het Noorden onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het risicovolle bedrijf is gelegen.

5

De uitvoering van de VTH-taken in Drenthe

De uitvoering van de VTH-taken in Drenthe

5.1

Kaderstelling door de provincie

Gedeputeerde Staten zijn als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vanuit het Besluit Omgevingsrecht (BOR) verplicht een aantal beleids- en verantwoordingsdocumenten vast te stellen en bekend te maken. Zij moeten onder meer een handhavingsbeleid vaststellen. Verder dienen zij jaarlijks een uitvoeringsprogramma op te stellen en dit jaarlijks te evalueren. Volgens de Nota van Toelichting bij het Besluit Omgevingsrecht is het daarin essentieel dat er in de praktijk met betrekking tot de handhaving een procesbenadering wordt gevolgd met een cyclisch karakter: er moet zowel sprake zijn van een beleids-cyclus (prioriteiten – resultaten – evaluatie – prioriteiten – etc.) als van een operationele cyclus (programmering – middelen – monitoring – programmering – etc.). De aansturing van deze cycli dient plaats te vinden vanuit van tevoren geformuleerde meetbare doelstellingen.^{39,40} In veel beleidsdocumenten worden bovenstaande (en nog enkele andere) normen vertaald in wat de Big-8 wordt genoemd, een dubbele beleidscyclus die moet zorgen voor een voortdurende afstemming tussen (bestuurlijk) beleid en (ambtelijke) uitvoering. Figuur 5 geeft dit proces schematisch weer. Daarbij wordt als uitgangspunt genomen dat het verantwoordelijke bestuur de strategische besluiten neemt (de bovenste lus van de 8), en de directie van de omgevingsdiensten de operationele planning doet (de onderste lus van de 8). Het Besluit omgevingsrecht (BOR) kent dit onderscheid overigens niet. Het bevoegd gezag is en blijft bestuurlijk verantwoordelijk voor het beleid, maar ook voor de uitvoering.⁴¹

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

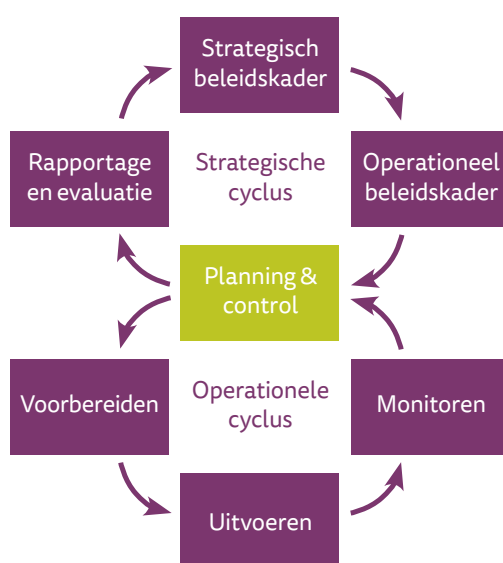
³⁹ Nota van Toelichting bij het BOR

⁴⁰ Diverse elementen van de kwaliteitscriteria vloeien voort uit aanbeveling nr. 2001/331/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (PbEG L 118).

⁴¹ Dit blijkt ook uit het gegeven dat de omgevingsdienst hun taken in *mandaat* uitvoeren. Door de keuze voor mandaat verschuiven er immers geen verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten naar de Omgevingsdienst.

de werk- en uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks speerpunten meegegeven. Deels komen die speerpunten uit landelijke projecten. Maar Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe geven ook een specifieke opdracht mee. De opdracht die Gedeputeerde Staten in 2015 aan de omgevingsdienst geven, heeft vooral betrekking op versterking van de samenwerking met het Openbaar Ministerie en de politie. Daarbij legt Drenthe nadruk op de Brzo-bedrijven, het ketentoezicht en het informatie-uitwisselingsprotocol. Deze opdracht wordt vervolgens als een project door de omgevingsdienst uitgevoerd.

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



(bron: Werkprogramma 2016 Brzo+ Regio Noord)

Verder verplicht het BOR Gedeputeerde Staten om een *handhavingsbeleid* vast te stellen en aan Provinciale Staten bekend te maken. Voor Brzo-bedrijven heeft de werkgroep LAT RB (Landelijk Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven, een landelijk overleg over de aanpak van majeure risicobedrijven) een *Landelijke handhavingsstrategie Brzo '99* ontwikkeld.⁴² Deze landelijke handhavingsstrategie heeft echter geen betrekking op RIE-4 bedrijven en is dus niet van toepassing op de Drentse bedrijven in dit onderzoek. Een landelijke handhavingsstrategie voor Wabo-toezicht is inmiddels in IPO-verband opgesteld, maar dit beleid is nog niet door de provincie Drenthe vastgesteld. De verwachting is dat Gedeputeerde Staten deze landelijke handhavingsstrategie in het eerste kwartaal van 2016 zal vaststellen.⁴³ Vooralsnog geldt voor de RIE-4-bedrijven de eigen, provinciale handhavings- en gedoogstrategie uit 2012.

⁴² Het Brzo 1999 is niet meer van kracht en is inmiddels vervangen door het Brzo 2015. Er is op dit moment nog geen Handhavingsstrategie Brzo 2015.

⁴³ Provincie Drenthe, per mail, d.d. 03-12-2015.

5.2

Van planning naar uitvoering

Voor de Wabo-controles bij de RIE-4-bedrijven in Drenthe vindt de inzet van de inspecteur door de RUD Drenthe zelf plaats op basis van een eigen risicoanalyse per bedrijf. Deze analyse bestaat uit een overzicht waarin de risicoaspecten worden gescoord. Uit de score volgt een inspectiefrequentie. Zoals eerder aangegeven vallen er in de onderzoeksperiode geen Brzo-bedrijven onder het bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten van Drenthe. Vanaf 2016 is dat wel het geval. Daarom volgt in Box 1 een beschrijving hoe de operationele planning van capaciteit voor Brzo-toezicht plaatsvindt.

Box 1: operationele planning bij Brzo-bedrijven

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

Op basis van de aanwezige installaties én het naleefgedrag van het bedrijf wordt ieder jaar vastgesteld hoeveel dagen inspectie er bij een bedrijf noodzakelijk zijn. Dit gebeurt in het Toezichtsmodel (TM) dat eveneens in de GIR aanwezig is. Na elke Brzo-inspectie geeft het inspectieteam het bedrijf een score (goed, redelijk, matig of slecht) op de geïnspecteerde onderwerpen. Deze score wordt in het Toezichtsmodel ingevuld. Dit model genereert vervolgens het aantal benodigde dagen dat één inspectieteam bij het bedrijf zou moeten inspecteren. Dit wordt vervolgens door de coördinator van de Omgevingsdienst Groningen verwerkt tot een urenplanning voor de inzet van de capaciteit over de drie Noordelijke omgevingsdiensten.

5.3

Uitvoering van toezicht onveranderd

De Noordelijke Rekenkamer heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving bij alle zes RIE-4 bedrijven die in 2014 onder het provinciaal bevoegd gezag van Drenthe vielen. Bij deze RIE-4 bedrijven vindt geen Brz-toezicht plaats, maar wel toezicht in het kader van de Wabo. Wabo-inspecties zijn te kwalificeren als 'klassiek toezicht' en niet als systeemtoezicht (zie bijlage 4).

De inplanning van het Wabo-toezicht bij de RIE-4 bedrijven gebeurt door de RUD Drenthe zelf. Om een inschatting van de juiste inspectiefrequentie te bepalen, wordt per risicobedrijf een toezichtplan opgesteld. Centraal in het toezichtplan staat een risicoanalyse. In de risicoanalyses die door de RUD Drenthe worden uitgevoerd, worden elf milieuaspecten meegewogen. Dit zijn de risico's op het gebied van brand, bodem, explosie, afval, geur, water, geluid, vergunning, lucht, omgeving en trilling. Daarnaast wordt er rekening gehouden met de houding van het risicobedrijf. De deelscores tellen op tot een eindscore. Aan de hand van de eindscore wordt een bezoekfrequentie bepaald. De Drentse toezichthouder voor RIE-4 bedrijven heeft alle inspecties uitgevoerd. In Tabel 4 confronteert de Rekenkamer de bezoekfrequentie volgens de toezichtplannen met het aantal inspecties dat ieder bedrijf in 2014 heeft gehad. Daaruit blijkt dat de bezoekfrequentie uit de toezichtplannen wordt gehaald.

Tabel 4 Frequentie inspecties in 2014

Bedrijf	Bezoekfrequentie Toezichtplannen 2014	Gerealiseerde inspecties 2014
Sunoil	-	-
Morssinkhof Plastics	2	2
DSM Advanced Polyesters	2	2
DSM Coatings Resins	3	3
DSM Engineering Plastics	2	2
Cumapol	2	2

Naast de bezoekfrequentie wordt per bedrijf een aantal prioriteiten gesteld. Opslag in bovengrondse tanks volgens de PGS 30 norm was in 2014 voor ieder bedrijf een prioriteit in het toezicht. Verder is voor de bedrijven op het Emmtec Industry and Business Park (EIBP) de brandveiligheid een belangrijk onderwerp. Daarnaast is er een aantal prioriteiten die voor specifieke bedrijven gelden. Dit varieert van het gegeven dat de houding ten opzichte van het project Brandveiligheid onvoldoende is tot de verdere ontwikkeling van nageschakelde technieken voor lucht.

Uit de inspectieverslagen en de gesprekken met de inspecteurs is gebleken dat er sinds de invoering van de omgevingsdiensten in 2014 bij de feitelijke uitvoering van de inspecties weinig is veranderd. De RIE-4 bedrijven in Drenthe worden jaarlijks meermaals door de inspecteur bezocht en de inspectiefrequentie is – ook tijdens de transitie naar de omgevingsdienst – gelijk gebleven. Ook de onderwer-

pen die in de inspecties aan de orde gekomen zijn en de intensiteit waarmee de inspecties zijn uitgevoerd, zijn volgens de Rekenkamer onveranderd gebleven. Gezien de inspanningen die die transitie van de organisatie heeft geveerd en de onrust die dit met zich meebracht, beschouwen de inspecteurs dit als een hele prestatie. De inspecties zijn volgens hen niet dankzij, maar ondanks de nieuwe organisatie op peil gebleven.

5.4 Handhaving

Omdat er in Drenthe ten tijde van het dossieronderzoek geen Brzo-bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag vielen, moet voor de uitoefening van handhaving gebruik worden gemaakt van de provinciale handhavings- en gedoogstrategie. Deze dateert uit 2012 en geeft in een beslisschema weer hoe te handelen wanneer de toezichthouder een overtreding constateert.

Box 2: stappen in het handhavingsproces volgens het handhavings- en gedoogbeleid van Drenthe

Als geen sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen of gevaar, doorloopt de handhaver de volgende stappen:

- *Eerste bezoek: ambtelijke waarschuwing of een opmerking in het bezoeksrapport.*
- *Hercontrole: als de overtreding niet ongedaan is gemaakt; bestuurlijke waarschuwing met een hersteltermijn.*
- *Derde bezoek: als de overtreding niet ongedaan is gemaakt; handhavingsbeschikking met een begunstigingstermijn. Tevens kan een strafrechtelijk traject worden ingezet.*
- *Vierde bezoek: als de overtreding niet ongedaan is gemaakt; feitelijke uitvoering handhavingsbeschikking.*

Indien er wel sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen of wanneer acuut gevaar dreigt, dienen volgens de Handhavings- en gedoogstrategie de stappen aan het begin van het stroomschema te worden overgeslagen, waardoor sneller wordt doorgeslagen naar de feitelijke uitvoering van de handhavingsbeschikking. Ook wordt sneller het strafrechtelijke traject ingezet.

De Rekenkamer heeft bij de zes RIE-4-bedrijven aan de hand de inspectierapporten geanalyseerd in hoeverre de provincie conform haar beleid handhaaft. Uit de inspectierapporten blijkt dat de inspecteur veel constatering doet die niet expliciet worden aangemerkt als overtreding. Om te illustreren hoe vaak dit gebeurt, heeft de Rekenkamer uit de inspectieverslagen geturfd hoe vaak de toezichthouder in de onderzoeksperiode heeft geconstateerd dat een bedrijf afwijkt van een voorschrift. Bij de zes provinciale RIE-4-bedrijven is dat 37 maal gebeurd.

Tabel 5 Aantal constateringen en vervolgacties (januari 2014 – augustus 2015)

Aantal constateringen vanaf 2014 (indicatief)	Termijn aan verbonden	Dreigen met inzetten handhaving
37	26	1
100%	70%	3%

Veelal betreffen het lichte overtredingen die soms onmiddellijk ongedaan kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door het verplaatsen van vaten met gevaarlijke stoffen. Als de geconstateerde overtreding niet direct kan worden opgelost, maakt de inspecteur met het bedrijf afspraken wanneer de situatie weer aan de gestelde eisen moet voldoen. In 70% van de gevallen vindt de toezichthouder het nodig om aan dit herstel een termijn te verbinden. Deze afspraken worden conform de handhavings- en gedoogstrategie vastgelegd in het inspectierapport. Bij een volgende inspectie wordt dan gecontroleerd of het bedrijf op het geconstateerde punt wel weer aan de voorschriften voldoet. In de regel worden de geconstateerde punten snel door de bedrijven opgelost, waardoor veelal geen bestuursrechtelijke maatregelen hoeven te worden ingezet. In één geval is een ambtelijke waarschuwing gegeven die inhield dat wanneer het bedrijf de termijn niet zou halen, de RUD Drenthe bestuursrechtelijke handhaving in gang zou zetten.

Soms kiest de provincie er bewust voor om de handhavings- en gedoogstrategie los te laten. Dit is gebeurd in een casus brandveiligheid op het Emmtec-terrein in Emmen, waarin sprake was van een bijzondere situatie. Op dit terrein staat een aantal majeure risicobedrijven bij elkaar, waarbij in enkele gevallen een gebouw wordt gedeeld. Deze casus wordt hieronder uitgewerkt.

Box 3: casus brandveiligheid Emmtec-terrein

Het Emmtec Industry & Business Park (EIBP) is gelegen aan de zuidoostkant van Emmen. Op het industrieterrein zijn twaalf bedrijven gevestigd die onder het Brzo of RIE-4 vallen. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor 5 van deze bedrijven op het terrein, terwijl het college van B&W van de gemeente Emmen bevoegd gezag is voor 7 bedrijven. Binnen het park wordt op grote schaal gewerkt met chemicaliën en (zeer) brandbare stoffen. Ook worden deze stoffen in grote hoeveelheden opgeslagen.

Voor de brandveiligheid is een belangrijk issue op het bedrijventerrein. Eventuele branden op het EIBP kunnen moeilijk worden beheerst. Direct risico voor omwonenden door explosies en gifwolken zijn volgens de provincie niet aan de orde. Het directe risico voor de mensen die werkzaam zijn in de gebouwen is wel verhoogd. De brandveiligheidssituatie is complex omdat enkele gebouwen meerdere bedrijven herbergen. Door de verwevenheid van de bedrijven stuiten de eisen uit het Bouwbesluit vrijwel altijd op praktische, financiële of technische bezwaren. Gedeputeerde Staten en het college van de gemeente Emmen besluiten dat in deze context het strikt naleven van de Handhavings- en gedoogstrategie ongewenst is. Zij kiezen ervoor de bedrijven zelf een maatwerkoplossing voor de onveilige situatie te laten formuleren.

In 2013 is tussen beide overheden en de twaalf bedrijven van het EIBP een route afgesproken om tot verbetering van de brandveiligheid van de bestaande gebouwen op het

terrein te komen. Hiervoor is een Masterplan brandveiligheid vastgesteld door het college van B&W van Emmen. De volgende stap is dat de bedrijven zelf onderzoeken in hoeverre ze afwijken van de regels. Ten aanzien van de afwijkingen stellen zij een verbeterplan op. De provincie hanteerde aanvankelijk 1 april 2014 als inleverdatum, maar heeft dit op verzoek van de bedrijven verlengd tot 1 juni 2014.

In het voorjaar van 2014 wordt duidelijk dat de bedrijven moeite hebben om de verbeterplannen in juni aan te leveren. Het beeld is dat er technisch en financieel ingrijpende maatregelen nodig zijn. Verder blijkt het adviesbureau dat door de bedrijven is ingehuurd de planning niet te halen. Ten slotte hebben de bedrijven aanvankelijk te weinig prioriteit aan dit onderwerp gegeven.

Op 23 juni 2014 wordt bestuurlijk afgesproken niet te handhaven. Met de bedrijven die hun verbeterplan hebben ingediend, wordt besproken in hoeverre het plan aan de wensen voldoet. Bij een aantal bedrijven dat hun verbeterplan bijna klaar heeft, wordt gewacht tot eind juli. Als er dan een verbeterplan ligt, wordt ook met deze bedrijven het gesprek aangegaan. Ten slotte wordt er voor twee bedrijven een handhavings-traject voorbereid. Zij kunnen tijdens de voorbereiding van de handhaving alsnog hun verbeterplan indienen. Medio 2014 is er bestuurlijk overleg tussen de gedeputeerde en de wethouder van Emmen. In dit overleg is de afspraak gemaakt de deadlines voor het aanleveren van de gevraagde verbeterplannen gelijk te trekken naar 1 november 2014.

Alle bedrijven hebben het verbeterplan voor 1 november 2014 ingeleverd. Vervolgens zijn de verbeterplannen beoordeeld door een externe adviseur. Duidelijk wordt dat “de rapportages nog niet allemaal voldoende uitgewerkt zijn en dat de inzet van de Locatie Hulp Verlening (scenario’s), waar van toepassing, nog moet worden uitgewerkt. Ook is de voorgestelde implementatie veelal nog niet akkoord.”⁴⁴

Op 31 maart 2015 vindt een bijeenkomst plaats waarbij vrijwel alle bedrijven aanwezig zijn. In deze bijeenkomst zijn de vervolgstappen besproken. De provincie is van plan om vanaf november 2015 bestuursrechtelijke maatregelen in te zetten om de implementatie van de maatregelen te waarborgen. De provincie geeft ook aan dat het haar voorkeur heeft om het ingezette traject op basis van de afspraken uit 2013 te blijven volgen omdat zij er begrip voor heeft dat het wegnemen van de tekortkomingen tot hoge kosten kan leiden. De provincie gaat er daarom van uit dat de bestuursrechtelijke maatregelen na november 2015 alleen genomen hoeven te worden ter waarborging van de afspraken die in het minnelijke traject met de bedrijven zijn gemaakt. Maar de provincie voegt toe dat zij bij onvoldoende voortgang of daar waar de bedrijven per november 2015 in gebreke blijven bestuursrechtelijke maatregelen voorbereidt.⁴⁵

⁴⁴ Brief GS, Vervolgaanpak Masterplan brandveiligheid d.d. 16 juni 2015.

⁴⁵ Brief GS aan bedrijven, vervolgaanpak Masterplan brandveiligheid, d.d. 16 juni 2015

Bij de aanwijzing van de Omgevingsdienst Groningen als Brzo-omgevingsdienst voor de drie provincies was het hoofddoel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij risicobedrijven te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat sinds de invoering van de Brzo-omgevingsdienst in 2014 de uitvoering van de inspecties weinig is veranderd. De planning van het toezicht op de RIE-4-bedrijven wordt zelfstandig door de RUD Drenthe gedaan. Dit wordt nog niet gecoördineerd met de Omgevingsdienst Groningen. Voor de planning van het toezicht wordt een risicoanalyse uitgevoerd, waaruit een bezoekfrequentie naar voren komt. Daarnaast worden door de RUD Drenthe per bedrijf een aantal onderwerpen genoemd waarnaar nadrukkelijk moet worden gekeken in de inspecties. Deze prioriteiten vloeien deels voort uit de algemene BRZO+ prioriteiten, maar komen deels ook voort uit de eigen risicoanalyse en een eigen beoordeling van de feitelijke situatie bij het betreffende bedrijf. In 2014 is er bij ieder RIE-4 bedrijf twee maal een Wabo-inspectie uitgevoerd. De inspectiefrequentie is gelijk gebleven. Ook de onderwerpen die in de inspecties aan de orde zijn gekomen en de intensiteit waarmee de inspecties zijn uitgevoerd, zijn onveranderd gebleven. De medewerkers die dit veiligheids- en milieutoezicht uitoefenen stellen dat de inspectiefrequentie en de kwaliteit van de inspecties gelijk is gebleven *ondanks* de reorganisatie en de transitie, dus ondanks de vorming van de RUD Drenthe en de opgelegde coördinatie door de Omgevingsdienst Groningen.

Uit de casus over de brandveiligheid op het Emmtec-terrein blijkt dat de RUD Drenthe haar handhaving afstemt op het gegeven dat de betreffende bedrijven sterk met elkaar verweven zijn. De bedrijven worden zelf in de gelegenheid gesteld een maatwerkoplossing aan te leveren. Daarbij wordt in Portefeuillehoudersoverleg regelmatig gehouden. Daarin wordt de gedeputeerde over de bedrijven geïnformeerd.

Via het portefeuillehoudersoverleg is er bestuurlijke invloed op handhaving van vergunningvoorschriften. De lijn die rondom handhaving is ingezet, heeft veel kenmerken van 'onderhandelingstoezicht'. De term onderhandelingstoezicht is een concept van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De Raad bedoelt hiermee dat er in veel gevallen geen sprake is van strikte bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctiëring, maar veel meer van overleg en afstemming tussen bedrijf en toezichthouder over de wijze waarop de overtreding ongedaan kan worden gemaakt. Vaak wordt gekozen voor een door het bedrijf op te stellen plan van aanpak. De toezichthouder denkt mee en committeert zich vervolgens aan het plan van aanpak. Bij welwillende bedrijven hoeft dit overigens niet negatief te zijn. Maar het is de Rekenkamer wel duidelijk geworden dat de keuze tot handhaving geen zuiver 'technische' afweging is waarin de provinciale of landelijke handhavingsstrategie strikt wordt toegepast.

Voor het uitzetten van de opdracht voor de uitvoering van de VTH-taken hanteert de provincie een besluitvormingsprocedure op basis van een 'dubbele lus': de 'Big-8'. Dat houdt in dat de provincie het strategisch beleid invult, terwijl de operationele planning door de omgevingsdienst gebeurt. Materieel gezien is de beleidsvrijheid van de provincie beperkt, omdat – met name – in het landelijke BRZO+ overleg door de omgevingsdiensten veel uitgangspunten inhoudelijk worden voorgeprogrammeerd. Het Bestuurlijk Toezichtprogramma (BTP) is landelijk vergaand afgestemd, maar kan nog verder ingevuld worden. Het Brzo-

handhavingsbeleid ligt feitelijk vast. Beide documenten zijn door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Het BTP wordt door de drie omgevingsdiensten in Noordelijk verband uitgewerkt tot een Uitvoeringsprogramma, dat jaarlijks door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. In dit Uitvoeringsprogramma worden landelijke speerpunten opgenomen. Daarnaast geeft iedere provincie nog een aanvullende opdracht mee aan de omgevingsdienst. De opdracht die de provincie Drenthe meegeeft, betreft het versterken van de samenwerking met diverse partijen en het uitvoeren van het Brzo+ programma.

6

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

6.1 Inleiding

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

6.2 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Over de totstandkoming van de RUD Drenthe zijn Provinciale Staten gedurende het proces uitgebreid geïnformeerd. Op alle belangrijke momenten hebben Provinciale Staten op basis van de belangrijkste onderliggende documenten besluiten genomen. Zo hebben Provinciale Staten inzage gehad in het plan van aanpak over de vorming van de RUD Drenthe en is zij tussentijds op de hoogte gehouden. Toen Provinciale Staten moesten besluiten over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, deed zij dat op basis van het volledige bedrijfsplan en een uitgebreide toelichting in een beleidsbrief. Uit het bedrijfsplan kon Provinciale Staten opmaken dat gekozen is voor een gedeconcentreerde uitvoering van taken. De Rekenkamer vraagt zich echter af in hoeverre Provinciale Staten op basis van de verstrekte informatie goed zicht hebben gehad op de totale gedeconcentreerde Brzo-structuur in Noord-Nederland. Duidelijk is dat hiervan niet alle consequenties in beeld zijn gebracht. Provinciale Staten zijn – zij het in een laat stadium – op de hoogte gebracht van de inhoud van de Drentse Maat.⁴⁶ Daarmee hebben zij inzicht gekregen in het uitvoeringsniveau van de Wabo-taken die bij de RUD Drenthe zijn belegd.

Informatie over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling RUD Drenthe krijgen Provinciale Staten volgens de reguliere planning en control cyclus. Provinciale Staten zien jaarlijks de ontwerpbegroting en de jaarrekening van de RUD Drenthe. Daarmee worden zij voldoende op de hoogte gehouden van de bedrijfsmatige ontwikkelingen bij de RUD Drenthe.

⁴⁶ BriefGSaanPS, d.d. 3 juni 2015, Afdoening toezegging gedaan in de vergadering van de Statencommissie FCBE van 20 mei 2015 over Begroting RUD, kenmerk: 23/3.3/2015002583.

Uitgangspunt van de informatieverstrekking aan Provinciale Staten is dat die vooral plaatsvindt via de reguliere planning en controlcyclus. Het jaarverslag van de RUD Drenthe biedt heel beknopt inzicht in de realisatie en datzelfde geldt voor het jaarverslag van de provincie. Hier wordt geen specifieke informatie verstrekt over de naleving van de milieuvoorschriften door de majeure risicobedrijven. De beleidsprestaties op het gebied van VTH worden in jaarverslag van de provincie Drenthe kort behandeld. Met behulp van een aantal indicatoren wordt met behulp van een *stoplichtsysteem* inzichtelijk gemaakt in hoeverre de prestatie is verwezenlijkt. Het jaarverslag geeft informatie op een hoog aggregatieniveau. Voor een Provinciale Statenlid dat de realisatie van de VTH-taken door de RUD Drenthe wil volgen, is de informatie erg gecomprimeerd weergegeven. Hierdoor kunnen Provinciale Staten zich moeilijk een beeld vormen over de kwaliteit van de inspecties en de doortastendheid van de handhaving die door of namens de provincie is uitgevoerd. In de debatten tonen Provinciale Staten vooral interesse in de bedrijfsvoeringsaspecten en weinig in de realisatie van de VTH-taken door de RUD Drenthe en de (milieu)risico's van de majeure risicobedrijven.

6.3 Samenvatting

Over de totstandkoming van de RUD Drenthe zijn Provinciale Staten uitgebreid geïnformeerd. Ook worden zij via de planning- en controlcyclus geïnformeerd over de financiële en bedrijfsvoeringsaspecten. Wel kan worden vastgesteld de Drentse Provinciale Statenleden in algemene zin beperkt zijn bijgepraat over de situatie van de 12 majeure risicobedrijven binnen de eigen provinciegrens waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn. Er is weinig informatie over de dienstverlening die de ambtelijke dienst RUD Drenthe aan de provincie levert met betrekking tot actuele vergunningen en adequaat toezicht. Provinciale Staten vragen daar ook niet om. Kortom, de politieke aandacht richt zich sterker op de eigenaarsrol van de RUD Drenthe dan op de opdrachtgeversrol. Gelet op het grote belang van een correcte regelnaleving door majeure risicobedrijven is meer aandacht voor het opdrachtgeverschap gewenst. Provinciale Staten dienen geïnformeerd te worden over de controlefrequentie, de geconstateerde overtredingen en de mate van herstel.

7

Bestuurlijke reactie en nawoord

Bestuurlijke reactie en nawoord

7.1

Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 29 april ontvingen wij uw rapport *Provinciale Grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving*. Met deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen die u in uw rapport hebt opgenomen.

Vooraf willen we opmerken dat de samenwerking tussen de onderzoekers en onze medewerkers van de provincie en de RUD Drenthe (Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe) goed is verlopen. Dat heeft geresulteerd in een, in onze ogen, goede feitelijke beschrijving.

Uw rapport gaat in op de taakuitvoering van de majeure risicobedrijven in Drenthe voor de periode 2014 en 2015. Majeure risicobedrijven zijn RIE-4 en Brzo bedrijven.

In 2014 en 2015 is de provincie Drenthe alleen WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) bevoegd gezag voor de zogeheten RIE-4 bedrijven (Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4). Conform landelijke afspraken worden de WABO taken van de provincie uitgevoerd door een uitvoeringsdienst. Voor Drenthe is dat sinds 2014 de RUD Drenthe. Specifiek voor de majeure risicobedrijven is landelijk afgesproken dat dit door één van de zes Brzo uitvoeringsdiensten plaatsvindt. Voor Drenthe is daarvoor de Omgevingsdienst Groningen (ODG) aangewezen. In de Drentse praktijk betekent dit dat de RUD Drenthe de taken voor deze bedrijven uitvoert onder verantwoordelijkheid van de ODG.

Per 2016 is de provincie ook WABO bevoegd gezag geworden voor de Brzo inrichtingen waarvoor de uitvoering op eenzelfde wijze plaatsvindt.

Algemeen

Per 1 januari 2014 is de RUD Drenthe opgericht als uitvoeringsinstantie voor de milieutaken van de 12 gemeenten in Drenthe en de provincie. Daarnaast is voor de majeure risicobedrijven landelijk de ODG aangewezen als uitvoeringsinstantie voor die bedrijven in Noord Nederland.

In de afgelopen 2 jaren hebben grote veranderingen plaatsgevonden rondom de uitvoering van de milieutaken. Zo hebben per 1 januari 2014 en, recent per 1 januari 2016, zich grote verschuivingen voorgedaan qua bevoegd gezag van gemeenten naar de provincie en omgekeerd.

De provincie Drenthe, en de andere deelnemers in de RUD Drenthe, hebben er daarom voor gekozen de eerste 2 jaar de wijze van werken van de RUD Drenthe zoveel mogelijk gelijk te houden aan de werkwijze zoals die bij de gemeenten en provincie gebruikelijk was. Dit vanuit een keuze voor behoud van kwaliteit boven efficiency.

Per 2016 is gekozen voor een eenduidige eigen werkwijze door de RUD, de Drentse Maat, om zo ook de efficiency te kunnen verbeteren, maar uiteraard ook een verbetering van de kwaliteit te kunnen realiseren.

Voor de majeure risicobedrijven geldt specifiek dat deze nu per 1 januari 2016 allen onder de bevoegdheid van de provincies zijn komen te vallen. Dit heeft er al toe geleid dat de overlegstructuren rondom de uitvoering van deze taken door de ODG zijn gestroomlijnd. Dit zal zeker bij gaan dragen aan een meer eenduidige uitvoering van deze taken in Noord Nederland.

Conform het bedrijfsplan van de RUD Drenthe wordt namens de 12 gemeenten en provincie de RUD Drenthe geëvalueerd. Het resultaat van die evaluatie wordt 11 juli 2016 door het Algemeen Bestuur van de RUD Drenthe besproken.

Uw conclusies

In onze reactie op uw conclusies volgen wij uw nummering.

1 Het kwaliteitsniveau van de inspecties is bij de vorming van de RUD Drenthe en ODG gelijk gebleven.

Uw conclusie delen wij. Gezien alle veranderingen, ook voor de medewerkers die het werk uitvoeren, is dit een positieve conclusie. De beoogde verbetering van de kwaliteit en efficiency van de uitvoering van de milieutaken door deze te beleggen bij de uitvoeringsdiensten zal na deze opstartfase de komende jaren bereikt moeten worden. De basis daarvoor is bij beide diensten nu aanwezig.

2 Financiering RUD.

Wij delen uw conclusie dat de efficiencykorting op de RUD Drenthe niet geleid heeft tot vermindering van het toezicht op de meest risicovolle bedrijven. Bij de totstandkoming van de Drentse Maat heeft de provincie vanuit dat belang zelfs tot een hogere bijdrage aan de RUD Drenthe besloten.

3 Organisatievorm taakuitvoering voor majeure risicobedrijven.

Wij herkennen uw conclusie dat is gekozen voor een tussenoplossing. Doordat de verantwoordelijkheid en het mandaat voor deze bedrijven is belegd bij de ODG wordt voldaan aan de landelijke structuur. Door een groot deel van de uitvoering plaats te laten vinden binnen de RUD Drenthe wordt de algehele kwaliteit, kennis en ervaring, bij de RUD Drenthe behouden en versterkt.

4 Er zijn nog schotten tussen de inspecteurs van Drenthe en Groningen.

Deze conclusie herkennen wij voor de beginperiode van beide diensten. Bij de diensten wordt bewust gewerkt aan een verbetering. Met de komst van het geïntegreerde informatiesysteem bij de RUD Drenthe en de ODG dit jaar zal naar onze overtuiging de informatieuitwisseling en samenwerking verder verbeteren.

5 De organisatie van de Brzo-omgevingsdienst is in transitie.

Dankzij de overdracht van de bevoegdheden per 2016, kan nu intensiever tussen de drie betrokken provincies en uitvoeringsdiensten worden afgestemd. Waar mogelijk zal gekozen worden voor harmonisatie. Maar de uitvoeringsdiensten zullen een eigen, door hun besturen geformuleerde, identiteit behouden.

6 In de onderzoeksperiode waren GS geen bevoegd gezag voor Brzo-bedrijven.

Deze conclusie duidt de bijzondere positie van de provincie Drenthe de afgelopen 2 jaar in dit dossier.

7 Informatie voor Provinciale Staten.

Anders dan u zijn wij van mening dat provinciale staten uitgebreid zijn meegenomen bij de totstandkoming van de RUD Drenthe. Wel delen wij uw beeld, nu achteraf, dat daarbij te veel de focus heeft gelegen op kwantitatieve gegevens en doelen en minder op beleidsdoelen.

Uw aanbevelingen

In onze reactie op uw aanbevelingen volgen wij uw nummering.

1 Accepteer de gedeconcentreerde structuur.

Wij nemen uw aanbeveling over. Samen met de ODG en de RUD Drenthe werken wij aan een verdere verbetering van deze structuur.

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

Ambtelijk wordt al verkend hoe, net als bij de Drentse Maat voor de RUD Drenthe, de drie betrokken provincies deze uniformering ook voor deze groep bedrijven kunnen realiseren. Wij nemen deze aanbeveling over.

3 Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw dit verder uit.

De uitvoeringsdiensten zijn onderling in goed overleg over verdere samenwerking. Wij zijn daar ook bestuurlijk bij betrokken. Wij vinden vooral van belang dat dit bijdraagt aan een verdere verbetering van de kwaliteit van de uitvoering. Vanuit dat belang geven we invulling aan uw aanbeveling.

4 Informeer Provinciale Staten beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de RUD Drenthe vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.

In de afgelopen jaren zijn de kwantitatieve gegevens verstrekt in de P&C cyclus. Deze zullen wij nog verder in termen van output uitwerken en meer specificeren voor de majeure risicobedrijven.

5 De kwaliteit van de uitvoering van de VTH taken bij majeure risicobedrijven ten minste één maal per jaar te bespreken tussen Provinciale Staten en de verantwoordelijke gedeputeerden.

Samen met de RUD Drenthe en de ODG wordt gewerkt aan een verbetering van hun jaarverslagen. Van een zuiver kwantitatieve inhoud naar ook een kwalitatieve. Deze verslagen kunnen aan de doelstellingen van de programmabegroting getoetst worden. Wij zullen deze verslagen aan Provinciale Staten doen toekomen.

Wij zien uit naar de behandeling van uw rapportage in Provinciale Staten.

7.2

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

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

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

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

Literatuur

Literatuur

Algemeen

- Advies Raad van State wetsvoorstel VTH No. W14.13.0029/IV van 24 april 2013.
- *Advies Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 17 juni 2013.
- Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken Brzo-RUD-vorming d.d. 28-02-2012.
- Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken RUD-vorming, de Brzo-toezichtstructuur en financiële aspecten d.d. 26-06-2012.
- *De tijd is rijp*, Commissie Mans, juli 2008
- *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Raad voor het openbaar bestuur, 19 januari 2015.
- *Goed opdrachtgeverschap jegens ICTU*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, webpublicatie nr. 50, november 2010.
- *Handreiking voor het toepassen van de Landelijke handhavingstrategie Brzo 1999, Brzo+*, november 2014
- *Je gaat erover of niet*, Rijksbrede takenanalyse, Advies Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, juni 2005.
- Juridische stresstest Regionale Uitvoeringsdiensten, Programma Uitvoering met Ambitie, 30 januari 2013.
- Kabinetsreactie op OvV-rapport en RLi-advies over Odfjell, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, kenmerk IENM/BSK-2013/185388, 3 september 2013.
- *Kwaliteit op koers? Afsluitende rapportage project 'implementatie kwaliteitscriteria 2.1'*, Arena Consulting, 15 januari 2015.
- *Kwaliteitscriteria LAT risicobeheersing bedrijven*, eindversie 22.10.12.
- *Landelijke handhavingstrategie Brzo 1999, LAT Risicobeheersing Bedrijven*, 14 januari 2013.
- *Maak provincies verantwoordelijk voor Brzo-taken*, Commissie Wolfsen, 11 september 2014.
- *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*, Elzinga, D.J. Greef, R.J.H.M. de en Munneke, S.A.J., april 2014.
- *Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015*, deelprogramma 1 Brzo, Interprovinciaal Overleg, november 2014.
- *Quick scan Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)*, Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2013.
- *Rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011*, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- *Rapport Thermos van de Commissie Mans in opdracht van Provinciale Staten van Zeeland*, 2011.
- *Staat van de Veiligheid in de leefomgeving en het transport 2014* van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie Infrastructuur en Milieu.
- *Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013* van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie Infrastructuur en Milieu.
- *Sturen op afstand*, Rekenkamer zeeland, januari 2011.
- *Van afstemming naar aansturing*, Notitie Landelijke uitvoering van VTH taken bij

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

Provincie Fryslân

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

Provincie Drenthe

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

Provincie Groningen

- Beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2013–2016 provincie Groningen.
- Brief van GS aan PS, briefnummer 2011–33.587/29/A.42, GMO over het plan van aanpak naar aanleiding onderzoek bevoegd gezag inzake North Refinery d.d. 25–07–11.
- Brief van GS aan PS, briefnummer 2012–53.780/49/A.12, BJC over het ontwikkeltraject milieu; koers en voortgangsrapportage d.d.04.12.12.
- Brief van GS aan PS, briefnummer 2013–26.832/27/A.29, BJC over voortgangsrapportage Plan van aanpak North Refinery d.d. 02–07–13.
- Bestuurlijk Toezicht Programma 2012–2016 LAT risicobeheersing Bedrijven regio Noord.
- Dienstverleningsovereenkomst Omgevingsdienst Groningen 2013.
- Eindrapport Verbeterprogramma Vergunningverlening Toezicht en handhaving, oktober 2013.
- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen (en de reacties en het commentaar daarop), mei 2013.
- Intentieverklaring takenpakket en organisatievorm RUD Groningen d.d.16–02–2011.
- Jaarstukken 2013 van de Omgevingsdienst Groningen.
- Juridische regeling en kader mandaatregeling, 20 maart 2012.
- Kadernota 2016 Omgevingsdienst Groningen.
- Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2013 vastgesteld in de vergadering van GS Groningen d.d. 15.10.13
- Projectopdracht vormgeving Brzo-RUD Noord-Nederland d.d. 12–03–2013.
- Machtigingslijst Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2013.
- *Onderzoek naar de kwaliteit van het optreden van de provinciale overheid als bevoegd gezag Wabo (Wm) in het dossier North Refinery te Delfzijl*, Groningen 11 mei 2011.
- *Onderzoek naar de kwaliteit van de provinciale taakuitvoering bij risicovolle bedrijven*, Auditteam onderzoek risicovolle bedrijven provincie Groningen.
- Overzicht Brzo-bedrijven provincie Groningen d.d. 17–03–2015.
- Overzicht RIE-4 bedrijven provincie Groningen d.d. 17–03–2015.
- Overzicht TOP-bedrijven provincie Groningen d.d. 29–09–2014.
- Programmabegroting 2015 Omgevingsdienst Groningen.
- Protocol verbonden partijen provincie Groningen.
- *RUD Samen werken aan kwaliteit*, Kwaliteit Uitvoering VTH in Groningen, Stuurgroep RUD Groningen, 24 mei 2013.
- Uitvoeringsprogramma 2013 LAT Risicobeheersing bedrijven Regio Noord.
- Uitvoeringsprogramma 2014 Brzo+ Regio Noord.
- Voorjaarsrapportage 2014 van de Omgevingsdienst Groningen.
- Werkprogramma 2015 Brzo+ Regio Noord.

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingenlijst

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

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Gedeputeerden

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

Groningen

M. Apperloo	Programmamanager Omgeving & Milieu provincie Groningen
R. Hakman	Brzo-inspecteur ODG
R. van 60 t Hof	Adviseur bestuursrecht provincie Groningen
G. Nieuwe Weme	Secretaris directeur Omgevingsdienst Groningen
B. Oeseburg	Coördinator Brzo toezicht Noord-Nederland ODG
A. Postma	Brzo-inspecteur ODG
J. Veerkamp	Projectleider provincie Groningen
R. Schuurman	Brzo-inspecteur ODG
J. Smittenberg	Afdelingshoofd Advies ODG
H. Tillema	Brzo-inspecteur ODG

Fryslân

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

Drenthe

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

Overig

prof. Mr.	
G. Biezeveld	Hoogleraar milieurecht RUG (emeritus)
S. Buist	Milieuofficier Functioneel Parket Zwolle
M. de Hoog	Directeur Haven en Industrie DCMR
drs. J.H.H. Mans	voorzitter Commissie Mans
dhr. ir. G.W.	
Medendorp	Onderzoeksmanager Onderzoeksraad voor Veiligheid
R. Mout	Programmamanager Brzo DCMR
prof. dr. J.C. de Ridder	Hoogleraar bestuurskunde RUG (emeritus)

ir. L.P. Sluis Onderzoeker Onderzoeksraad voor Veiligheid
ir. A. van der Zande Onderzoeker Onderzoeksraad voor Veiligheid

Bijlage 3 Externe begeleidingscommissie

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

Bijlage 4 Kenmerken Brzo-toezicht

Bij de Brzo-bedrijven houden verschillende instanties gezamenlijk toezicht. Gedeputeerde Staten zien toe op naleving van de milieu- en externe veiligheidseisen. De inspectie SZW let op de arbeidsveiligheid voor de werknemers binnen deze risicobedrijven, de Veiligheidsregio beoordeelt de voorbereiding op een eventuele rampenbestrijding, Rijkswaterstaat en/of het waterschap adviseren over risico's van incidenten met gevolgen voor het oppervlaktewater. Wettelijk is bepaald dat Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag de uitvoering van het Brzo coördineren en bevorderen dat bovengenoemde toezichthouders een gezamenlijk standpunt over een bedrijf innemen voor wat betreft de naleving van het Brzo.⁴⁷ Verder staan zij voor het vaststellen van het inspectieprogramma per inrichting en bij VR-bedrijven het beoordelen van het Veiligheidsrapport. In het Brzo is vastgelegd dat de VR-bedrijven *minimaal jaarlijks* in het kader van het Brzo worden geïnspecteerd.⁴⁸ Voor de goede orde merkt de Rekenkamer op dat deze bepalingen over (coördinatie van) het Brzo-toezicht niet gelden voor de RIE-4 bedrijven.

Binnen de regelgeving van het Brzo wordt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een veilig bedrijfsproces expliciet bij de bedrijven zelf neergelegd. In de systematiek van het Brzo dienen de Brzo-bedrijven aan te tonen dat hun bedrijfsproces veilig is. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van het toezicht. Wat de kenmerken van het Brzo-toezicht zijn, wordt nader uitgewerkt in Box 4.

Box 4: specifieke kenmerken Brzo-toezicht

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

- *Bij Brzo-toezicht wordt niet getoetst aan vergunningvoorschriften; de Brzo-bepalingen werken rechtstreeks. Het toezicht op de Wabo-vergunningen en de algemene regels uit het Activiteitenbesluit die van toepassing zijn op de Brzo-bedrijven vindt afzonderlijk plaats. De algemene regels van het Brzo vervangen de Wabo-vergunning niet, maar staan ernaast.*
- *Brzo-toezicht is integraal; er wordt gekeken naar aspecten van veiligheid, milieu en arbo. Het toezicht wordt daarom uitgevoerd door een interdisciplinair team dat bestaat uit toezichthouders van het bevoegd gezag Wabo (vanaf 2016 is dat vrijwel altijd Gedeputeerde Staten), de veiligheidsregio en de Inspectie SZW.*
- *Brzo-toezicht is systeemtoezicht; bij systeemtoezicht wordt de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties vastgesteld. Bij Brzo-toezicht wordt het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) van het bedrijf aan een audit onderworpen. Dit in tegenstelling tot klassiek*

⁴⁷ Dit is vastgelegd in artikel 1 sub h Brzo juncto artikel 3.3 Bor.

⁴⁸ Van deze jaarlijkse inspectieverplichting mag gemotiveerd op basis van concrete inspectieresultaten worden afgeweken. In de nieuwe Seveso richtlijn II die voor 1 juli 2015 moet zijn geïmplementeerd is bepaald dat hogedrempelinrichtingen (hoog risico) jaarlijks en lagedrempelinrichtingen (lager risico) driejaarlijks of afwijkend conform een inspectieplan moeten worden geïnspecteerd.

toezicht, waarbij wordt gecontroleerd of een bedrijf de regels overtreedt. Bij systeemtoezicht controleert een bedrijf zelf zijn naleving op basis van zijn interne zorgsysteem en stuurt het zichzelf bij als dat niet het geval is. De toezichthouder voert ter controle audits uit, waarbij hij nagaat of werknemers en management de regels kennen, of er procedures en afspraken zijn om te garanderen dat die regels worden nageleefd en of er controlemechanismen zijn.⁴⁹ Systeemtoezicht vergt een wezenlijk andere – meer auditachtige – manier van denken dan het klassieke Wabo-toezicht.

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

⁴⁹ J.K. Helderman en M.E. Honingh, *Systeemtoezicht niet voor alle sectoren geschikt*. In: HandHaving 2009 nr. 6 en J.K. Helderman en M.E. Honingh, *Systeemtoezicht Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: WODC, 2009.

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING

Installatie Langelo UGS - [flickr.com/people/Skylab3368](https://www.flickr.com/people/Skylab3368/) (CC BY-SA 2.0)

Bodemonderzoek - de Nationale Beeldbank / Coenders

Rokende schoorsteen - beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat



Noordelijke
Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Edwin de Jong
m.m.v. Hannie Wolters

ASSEN 20 JUNI 2016

