



Een majeure opdracht

Gelderland als opdrachtgever voor de BRZO-
omgevingsdienst

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekeel (voorzitter), mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie (plv. voorzitter) en mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. R. Hoekstra (projectleider) en mevrouw S. Spengelink, MSc (onderzoeker).

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto op de voorkant is afkomstig van Compfight

Een majeure opdracht

Gelderland als opdrachtgever voor de BRZO-
omgevingsdienst

Deventer, oktober 2015

Voorwoord

De brand in Moerdijk bij Chemie-Pack en in een verder verleden de vuurwerkcramp in Enschede zijn zware ongevallen die ons allen nog in het geheugen staan. Ongevallen van deze omvang komen niet vaak voor maar als ze zich voordoen zijn de gevolgen groot. Uiteraard zijn bedrijven in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om ongevallen te voorkomen. De overheid heeft een taak als het gaat om de veiligheid van burgers en de bescherming van het milieu en hier komt ook de provincie in beeld. Zij is verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij bedrijven waar op grote schaal gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, opgeslagen of verwerkt. In 2008 noemde de commissie Mans de handhaving gefragmenteerd en vrijblijvend. Dit was aanleiding voor de rijksoverheid, de provincies en gemeenten om afspraken te maken over structurele verbetering. Een belangrijke uitwerking hiervan was de oprichting van regionale omgevingsdiensten waarvan zes zijn aangewezen voor de majeure risicobedrijven. Dit betekende een bundeling van de expertise en het op afstand plaatsen van de uitvoering.

Vanaf voorjaar 2013 wordt de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij majeure risicobedrijven door deze zes omgevingsdiensten gedaan waarbij de provincie het bevoegde gezag is gebleven. Uit een recent gepubliceerde monitor blijkt dat er vorig jaar in Nederland 15 overtredingen zijn geconstateerd bij majeure risicobedrijven waarbij de inspecteur heeft geoordeeld dat er onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval was. Dit betekent dat er iedere maand een ernstige overtreding wordt geconstateerd, de veiligheid bij majeure risicobedrijven verdient dus continu aandacht.

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek gedaan naar de provincie in haar rol als bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven en als goed opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst. Dit rapport beschrijft de Gelderse situatie. Het moment om extra aandacht te besteden aan het opdrachtgeverschap is nu, want in 2016 neemt als gevolg van gewijzigde regelgeving de verantwoordelijkheid van de provincie voor majeure risicobedrijven verder toe (van 15) naar 41 majeure risicobedrijven. Deze ontwikkeling vraagt juist nu van Provinciale Staten een actieve invulling van hun horizontale toezichtsrol.

Dit onderzoek is niet alleen uitgevoerd voor de provincies Gelderland en Overijssel maar loopt momenteel ook nog in Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, Utrecht, Flevoland, Noord- en Zuid-Holland. Onze collega rekenkamers - Noordelijke Rekenkamer, Rekenkamer Zeeland en Randstedelijke Rekenkamer - onderzoeken ieder met een eigen accent de opdrachtgeversrol van de betreffende provincie. Na publicatie van alle rapporten volgt volgend jaar een gezamenlijke beschouwing.

Tot slot kan rekenkameronderzoek niet zonder medewerking van het College van Gedeputeerde Staten, de ambtelijke organisatie, de Omgevingsdienst Regio Nijmegen en experts die met ons mee hebben gedacht. De Rekenkamer dankt alle betrokkenen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
Voorzitter



Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Deel 1: *Bestuurlijke nota*.....6

1	Conclusies en aanbevelingen	9
1.1	Inleiding.....	9
1.2	Hoofdconclusie.....	12
1.3	Opdrachtverlening is duidelijk	13
1.4	Doorontwikkeling opdrachtgeverschap	15
1.5	Rol PS wordt groter	18
1.6	Aanbevelingen.....	20
2	Bestuurlijke reactie GS	22

Deel 2: *Nota van bevindingen*.....26

1	Opzet onderzoek	27
1.1	Inleiding.....	27
1.2	Aanleiding.....	29
1.3	Doel- en vraagstelling.....	29
1.4	Opbouw rapport.....	30
2	Bestuurlijke context	32
2.1	Majeure risicobedrijven in Gelderland	32
2.2	Wet- en regelgeving.....	36
2.2.1	Besluit Risico's Zware Ongevallen	37
2.2.2	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en VTH	38
2.3	Rolverdeling	42
2.3.1	Omgevingsdiensten in Gelderland	42
2.3.2	Rollen provincie	43
2.4	Bestuurlijke samenwerking.....	46
3	Provincie als bevoegd gezag	48
3.1	Bevoegdheden	48
3.2	Mandatering.....	49
3.3	Provinciale kaders	52

4	Provincie als opdrachtgever	56
4.1	Opdrachtgever voor de ODRN	56
4.2	Samenwerking in de uitvoering	58
4.3	Provinciale sturing op uitvoering	61
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet.....	60
Bijlage 2:	Rol Rijk en gemeenten.....	65
Bijlage 3:	Overkoepelend beeld wet- en regelgeving.....	68
Bijlage 4:	Bestuurlijke samenwerking.....	69
Bijlage 5:	Geraadpleegde bronnen.....	70
Bijlage 6:	Geraadpleegde personen.....	73

DEEL 1

Bestuurlijke nota

1 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de resultaten van haar onderzoek naar het opdrachtgeverschap van de provincie Gelderland voor de BRZO-omgevingsdienst. Na een korte introductie op het onderzoeksonderwerp geven we in paragraaf 1.2 de hoofdconclusie van het onderzoek weer. Deze onderbouwen we in paragraaf 1.3 tot en met 1.5. In 1.5 staan we expliciet stil bij de rol van PS die vanaf 2016 groter wordt. We eindigen dit hoofdstuk met enkele aanbevelingen.

1.1 Inleiding

Provincie is bevoegd gezag voor deel van majeure risicobedrijven

In Nederland zijn er ruim 400 bedrijven¹ waar op grote schaal gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt en/of opgeslagen. Eventuele fouten en gebreken bij deze bedrijven kunnen leiden tot zware ongelukken met grote gevolgen voor mens en milieu. Dergelijke bedrijven vallen onder een speciaal regime: het Besluit Risico's Zware Ongevallen. Dit besluit richt zich op de veiligheid binnen het bedrijf en erbuiten. Daarnaast zijn er een beperkt aantal bedrijven die vallen onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies.² Deze bedrijven worden samen majeure risicobedrijven genoemd.

De eerste verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken ligt bij de majeure risicobedrijven zelf.³ Tot 2016 is de bestuurlijke verantwoordelijkheid verdeeld over de provincies en een aantal gemeenten die wettelijk gezien het bevoegd gezag zijn. Dit betekent dat zij als decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) bij deze bedrijven. De vuurwerkcramp in Enschede in 2000 en recente incidenten zoals bij het tankopslagbedrijf Odfjell in de Rotterdamse haven en bij Shell in Moerdijk, geven aan dat de zorg voor veiligheid een serieuze zaak is die continu om aandacht vraagt.

¹ BRZO+, BRZO-bedrijven peildatum 30 juni 2015.

² Deze richtlijn bevat een indicatieve lijst van de belangrijkste verontreinigende stoffen waarmee de vergunningverlening in geval van emissie naar lucht of water rekening moet houden. Bedrijven die onder de zwaarste categorie binnen de richtlijn vallen worden aangeduid als RIE-4 (categorie 4) bedrijven. Chemische bedrijven met de categorie RIE-4 vallen niet onder het BRZO, maar omdat er wel veel gevaarlijke stoffen aanwezig zijn krijgen ze in de VTH-taak bijzondere aandacht.

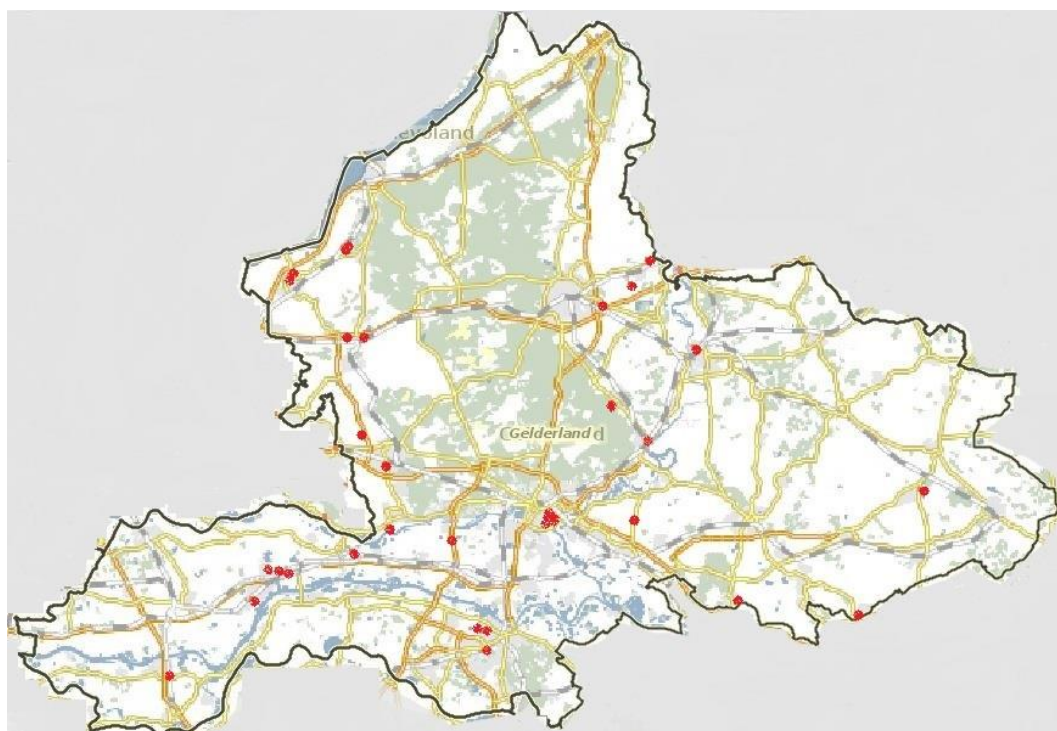
³ Besluit risico's zware ongevallen 2015, artikel 5.

Provincie wordt bevoegd gezag voor alle majeure risicobedrijven

Met de wijziging van het Besluit omgevingsrecht zal per 2016 het bevoegd gezag voor alle majeure risicobedrijven bij de provincies komen te liggen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincies voor de veiligheid bij majeure risicobedrijven neemt daarmee toe. De uitoefening van het bevoegd gezag is door de wetgever belegd bij Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten hebben een controlerende rol. Zij zijn in het kader van horizontaal toezicht, de eerst verantwoordelijke partij om GS te controleren bij de uitoefening van haar taak als bevoegd gezag. Verder dienen PS in de loop van 2015-2016 een verordening vast te stellen waarin de kwaliteitsdoelen voor de VTH-taak zijn opgenomen (meer in [paragraaf 1.5](#)).

Per zomer 2015 zijn er in Gelderland 15 majeure risicobedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Het gaat om 12 BRZO-bedrijven en 3 RIE 4-bedrijven. Vanaf 2016 breidt de provinciale verantwoordelijkheid uit en zullen de majeure risicobedrijven die onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen onder het bevoegd gezag van de provincie komen. Dit betekent dat de provincie bevoegd gezag wordt van 41 majeure risicobedrijven (waarvan 35 BRZO-bedrijven en 6 RIE 4-bedrijven). Figuur 1 laat (de spreiding van) de BRZO-bedrijven in Gelderland zien.

Figuur 1: BRZO-bedrijven provincie Gelderland



Bron: [Risicokaart.nl](#), geraadpleegd op 5 augustus 2015

Middelen stijgen na uitbreiding bevoegd gezag van circa 6 ton naar 1,9 miljoen per jaar

De inschatting van de provincie Gelderland was dat de VTH-taak voor majeure risicobedrijven onder provinciaal bevoegd gezag (2015) ongeveer € 600.000 voor een jaar kostte. Met de uitbreiding van het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven van gemeenten naar provincies gaan er middelen over van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds. Naar deze financiële verevening is onderzoek gedaan en overleg geweest tussen de meest betrokken partijen (VNG, IPO en het Rijk). De hoofdconclusie van het onderzoek (juli 2015) is dat er vanaf 2016 structureel ruim € 10 miljoen van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds overgeheveld zou moeten worden. In het eindrapport wordt voorgesteld om aan de provincies € 50.000 per BRZO-bedrijf en € 40.000 per RIE 4-bedrijf over te hevelen. Dit zou voor Gelderland betekenen dat zij € 1.270.000 aan aanvullende middelen krijgt uitgekeerd. Dit brengt het totaal van middelen voor de VTH-taak bij majeure risicobedrijven per 2016 op afgerond € 1,9 miljoen per jaar. De rijksoverheid zal de provincies over de financiële afhandeling informeren in een toekomstige circulaire over de omvang en verdeling van het Provinciefonds.

Provincie is opdrachtgever, ODRN opdrachtnemer

Landelijk is in 2012 afgesproken dat zes van de negentwintig omgevingsdiensten de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven doen. De achterliggende reden daarvan is dat bundeling van expertise en ervaring noodzakelijk wordt geacht voor een kwalitatieve en efficiënte uitvoering van de VTH-taak bij majeure risicobedrijven en om een 'level playing field' voor majeure risicobedrijven te creëren. Voor Oost-Nederland is het de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) die deze taak heeft. Voor deze specialistische taak is de ODRN anno 2015 de opdrachtnemer voor de provincies Overijssel en Gelderland en voor 21 gemeenten met een majeur risicobedrijf. De provincie Gelderland is een van de opdrachtgevers. Zij blijft als bevoegd gezag haar bestuurlijke eindverantwoordelijkheid houden.

Vergelijking Gelderland en Overijssel

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Overijssel als Gelderland uitgevoerd. In onderstaande tabel zijn deze provincies op enkele punten vergeleken:

	Overijssel	Gelderland
Aantal majeure risicobedrijven	5 (15 na overdracht)	15 (41 na overdracht)
Omvang budget 2015	€ 310.000 (€ 800.000 na overdracht)	€ 600.000 (€ 1.900.000 na overdracht)
Rollen	Opdrachtgever ODRN Geen mede-eigenaar ODRN Uitvoerder VTH BRZO-bedrijven	Opdrachtgever ODRN Mede-eigenaar ODRN Geen uitvoerder VTH BRZO-bedrijven
Aantal en type RUD's	2 netwerk-RUD's	7 RUD's in vorm gemeenschappelijke regeling

1.2 Hoofdconclusie

Focus en aanleiding

De focus van dit onderzoek ligt op het provinciaal opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst. Voor dit thema is ten eerste gekozen vanwege de uitbreiding van het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven, wat een goede invulling van het opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst nog relevanter maakt. Ten tweede hebben de provincies deze rol van opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst nu twee jaar, wat het een goed moment maakt om tussentijds te evalueren om te kunnen bijsturen mocht dat nodig zijn.

Tot slot sluit het aan bij de landelijke evaluatie van het VTH-stelsel en de uitvoering door de omgevingsdiensten. In deze evaluatie is geen aandacht voor het provinciaal opdrachtgeverschap. Door ons onderzoek ongeveer gelijktijdig uit te voeren krijgen PS een vollediger beeld van dit beleidsdossier.

Opdrachtgeverschap

Aan dit onderzoek ligt de veronderstelling ten grondslag dat “goed opdrachtgeverschap” een positief effect heeft op een adequate uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht bij majeure risicobedrijven en daarmee op de veiligheid voor mens en milieu in en rond deze bedrijven. In bijlage 1 vindt u de normen die we voor goed opdrachtgeverschap gehanteerd hebben. Kort gesteld verstaan we onder goed opdrachtgeverschap dat de Provincie Gelderland een duidelijke opdracht geeft aan de omgevingsdienst die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de vergunningverlening, handhaving en toezicht op majeure risicobedrijven. Bovendien houdt de opdrachtgever zicht op de voortgang en prestaties en stuurt bij waar nodig.

In [bijlage 1](#) van de nota van bevindingen lichten we de doel- en vraagstelling en opzet van het onderzoek (inclusief normenkader) toe.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van dit rapport is:

De provincie Gelderland heeft een duidelijke structuur voor het opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst neergezet. Mede in het licht van de uitbreiding van het bevoegd gezag moet GS haar rol als opdrachtgever doorontwikkelen en dient PS het horizontaal toezicht actief in te vullen.

Aanbevelingen

We doen op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen (samengevat):

1. Ontwikkel sturing op effecten en financiën.
2. Breng de gevolgen van de uitbreiding van het provinciaal gezag in beeld (bijvoorbeeld via de herhaling van de nulmeting bij BRZO-bedrijven uit 2013).
3. Wees waakzaam op het risico van groeiende afstand in kennis tussen de provincie als verantwoordelijk bevoegd gezag en opdrachtgever enerzijds en de BRZO-omgevingsdienst anderzijds.
4. Stem als PS af wat de informatiebehoefte is en versterk de informatiepositie indien gewenst (bijvoorbeeld via een Staat van de Veiligheid Gelderse majeure risicobedrijven).
5. Versterk samenwerking Overijssel en Gelderland.
6. Zorg voor inzicht in implementatie van bovenstaande aanbevelingen.

1.3 Opdrachtverlening is duidelijk

Deelconclusie opdrachtverlening

De provincie Gelderland geeft een duidelijke opdracht aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen voor de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven. Zij zet daarvoor een mix van instrumenten in op strategisch en operationeel niveau waarbij aandacht is voor de toepassing van de landelijke kwaliteitscriteria.

Duidelijke opdracht ODRN door inzet diverse instrumenten

De provincie Gelderland heeft via de inzet van verschillende instrumenten een duidelijke opdracht aan de ODRN meegegeven voor wat betreft de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij majeure risicobedrijven. Deze instrumenten zijn:

- a. het mandaat;
- b. de dienstverleningsovereenkomst met bijbehorende specificatie van producten en diensten;
- c. het jaarlijkse werkplan;
- d. bestuurlijk en ambtelijk overleg.

Het mandaat, de dienstverleningsovereenkomst en het werkplan vormen samen de 'opdracht' die de ODRN van de Provincie Gelderland krijgt. In tabel 1 lichten we deze instrumenten kort toe.

Uit de tabel blijkt dat landelijk afspraken over kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de VTH-taak doorwerken in de opdracht van de provincie aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Tabel 1: Instrumenten opdracht aan ODRN

Instrument	Toelichting
a. Mandaat	GS mandateren bevoegdheden aan directeur ODRN (1 ^e mandaat maart 2013, actualisatie mandaat juni 2015).
b. Dienstverlenings-overeenkomst (DVO)	De dienstverleningsovereenkomst: <ul style="list-style-type: none"> • bevat afspraken tussen de provincie en de ODRN over wijze van samenwerken en rechten en verplichten over en weer. Bijvoorbeeld wat betreft financiën, evaluatie geleverde prestaties, samenwerking en overleg, communicatie. • heeft betrekking op uitvoering VTH op gebied van omgevingsrecht, BRZO-taak is onderdeel hiervan. • is ondertekend door Commissaris van de Koning van de provincie en voorzitter van de ODRN (1^e DVO april 2013, actualisatie DVO februari 2015). • Artikel 3.3: Bij de uitvoering [...] worden de landelijke kwaliteitscriteria, versie 2.0 als uitgangspunt genomen. Voor wat betreft de uitvoering van het takenpakket [...] moet bij de inwerkingtreding van de wet VTH [...] voldaan zijn aan de kwaliteitscriteria versie 2.1. Tot die tijd maakt de omgevingsdienst jaarlijks inzichtelijk of al wordt voldaan aan deze kwaliteitseisen versie 2.1 en welke stappen ondernomen worden om tijdig te voldoen, in het geval de omgevingsdienst nog niet voldoet.'
- Specificatie producten en diensten	De specificatie: <ul style="list-style-type: none"> • is onderdeel van de DVO met daarin een uitwerking van bepalingen en specifieke eisen die betrekking hebben op kwaliteitseisen te leveren producten en diensten. • wordt tegenwoordig afgedaan door directeuren (voorheen 1 besluitvormingstraject met DVO waar op bestuursniveau over werd besloten).
c. Werkplan omgevings-diensten	Het werkplan: <ul style="list-style-type: none"> • bevat prioriteiten, accenten en projecten voor de zeven omgevingsdiensten. • wordt jaarlijks vastgesteld door GS. • wordt grotendeels voorbereid door een van de omgevingsdiensten.

De eerste DVO is in 2013 door GS en de ODRN vastgesteld en is in 2015 geactualiseerd. In de dienstverleningsovereenkomst zijn algemene afspraken gemaakt over relevante onderwerpen als het takenpakket, financiële bepalingen en verantwoording (zie Nota van Bevindingen). De algemene afspraken zijn in Specificaties meer concreet uitgewerkt.

Jaarlijks wordt er een werkplan voor de ODRN vastgesteld, waarvan de BRZO-taak een expliciet onderdeel is en er drie prestatie-indicatoren voor de BRZO zijn opgenomen. Tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn afspraken gemaakt over bestuurlijk en ambtelijk overleg. De gemaakte afspraken, de mandatering en overleg zijn de kaders voor de ODRN waarbinnen ze de opdracht moet uitvoeren (de opdracht is voor hen duidelijk).

1.4 Doorontwikkeling opdrachtgeverschap

Deelconclusie doorontwikkeling

In de afgelopen jaren (2013-2015) heeft GS haar nieuwe rol als opdrachtgever opgepakt. In de eerste dienstverleningsovereenkomst werden 2013 en 2014 aangeduid als leerjaren. Er is vooruitgang geboekt. Tegelijkertijd moet de opdrachtgeversrol in de sturing op effecten, financiën, kwaliteitscriteria, samenwerking en de ambtelijke ondersteuning doorontwikkeld worden.

Rol opdrachtgever is nieuw

Met de start van de omgevingsdiensten en de aanwijzing van de ODRN als BRZO-omgevingsdienst voor Oost-Nederland zijn de rollen van provincies (en gemeenten) veranderd. Een belangrijke verandering is dat beleid en uitvoering zijn gescheiden. Voorheen bepaalden de provincie en de gemeenten het beleid en deden zij ook de uitvoering. Tegenwoordig is het uitgangspunt dat de provincie en gemeenten als bevoegd gezagen het beleid bepalen en de omgevingsdienst uitvoert. De provincie en gemeenten hebben hierdoor de rol van opdrachtgever voor de omgevingsdienst(en) gekregen. In die rol dient de provincie Gelderland de koppeling tussen provinciaal beleid en uitvoering te bewaken, zodat de provincie haar eindverantwoordelijkheid als bevoegd gezag kan nemen.

Implementatie kwaliteitscriteria

In de Dienstverleningsovereenkomst 2013 werd de verwachting uitgesproken dat bij de inwerkingtreding van de Wet VTH (toen nog verwacht in 2014) voldaan zou moeten zijn aan alle kwaliteitscriteria. De ODRN voldoet per de zomer van 2015 nog niet volledig aan alle kwaliteitscriteria. De verbeterpunten zijn via een zelfevaluatie in beeld gebracht en er zijn trajecten voor verbetering opgestart. Die zijn erop gericht om te voldoen aan de opleidingseisen die de kwaliteitscriteria 2.1 stellen aan vergunningverleners en toezicht-houders. Intussen is op landelijk niveau een opleidingsinstituut (een hogeschool) de opdracht toegekend om die opleidingstrajecten op te zetten.

Overleg provincie-ODRN loopt, informatievoorziening verbeterd

De provincie heeft als opdrachtgever afspraken gemaakt over overleg, afstemming en informatievoorziening. Deze afspraken zijn nodig om als opdrachtgever de voortgang van het jaarplan te kunnen controleren en tussentijds bij te sturen mocht daar aanleiding toe zijn. Het overleg tussen de provincie Gelderland als opdrachtgever en de

ODRN als opdrachtnemer loopt goed. Er vindt zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau overleg plaats. Deze overleggen hebben betrekking op alle VTH-taken die de ODRN voor de provincie doet (niet alleen bij majeure risicobedrijven). De directeur of afdelingsmanager van de ODRN zijn bijvoorbeeld altijd bij het wekelijkse portefeuille-beraad met de gedeputeerde aanwezig. Bestuurlijk gevoelige dossiers kunnen dan met de gedeputeerde besproken worden. In de dienstverleningsovereenkomst is de afspraak gemaakt dat de ODRN per kwartaal aan de provincie rapporteert over de voortgang van haar werkzaamheden. Die verantwoording bleef in 2013 achter bij de afspraken. Deze informatievoorziening is in de loop van 2014 verbeterd. Er zijn verschillende kwartaalrapportages voor de provincie Gelderland opgesteld en een jaarrapportage gemaakt over 2014.

Sturing op outcome

De provincie heeft als opdrachtgever via de Dienstverleningsovereenkomst en specificaties verschillende kritische prestatie-indicatoren (KPI's) met de ODRN afgesproken over de vergunningverlening en handhaving. Voor de BRZO-taak zijn drie prestatie-indicatoren afgesproken gericht op de handhaving:

Indicatoren handhaving BRZO

- 100% aangekondigde controle per jaar bij BRZO-bedrijven;
- 60% van BRZO-bedrijven dat onaangekondigd wordt gecontroleerd (via een regulier Wabo-inspectie)
- 90% van de BRZO-inspectierapportages wordt binnen 8 weken verzonden.

16

Een majeure opdracht

Over 2014 werd nog niet door de ODRN op alle KPI's gerapporteerd, maar wel voor de BRZO. De eerste norm werd helemaal gehaald, de tweede nagenoeg helemaal, de derde norm liep met een score van 73% achter. Met bovenstaande KPI's worden de prestaties op handhaving gekwantificeerd. De prestatie-indicatoren geven geen inzicht wat de uiteindelijke effecten van de inspecties zijn geweest op de veiligheid bij de BRZO-bedrijven. Een effect-indicator (ook wel outcome-indicator genoemd) maakt geen onderdeel uit van de BRZO-afspraken tussen Gelderland als opdrachtgever en de ODRN als opdrachtnemer.

Sturing op financiën

De ODRN zit in een overgangssituatie van input- naar outputsturing. In de DVO tussen de provincie Gelderland en de ODRN is de afspraak gemaakt dat vanaf april 2013 er gewerkt wordt met een systeem van inputfinanciering. Dit betekent dat de provincie jaarlijks het bedrag betaalt dat bij de begroting is vastgesteld, waarbij een verdeling wordt aangehouden tussen de middelen ten behoeve van vergunningverlening, handhaving en overige producten of diensten. De provinciale bijdrage is gekoppeld aan de omvang van het ingebrachte takenpakket. Het bedrag is inclusief de kosten van overhead en wordt geacht alle structurele kosten van de omgevingsdienst te dekken.

De ODRN maakt in 2016 voor reguliere taken een overgang van input- naar output-financiering. Dat betekent dat er een product-diensten catalogus gemaakt wordt en dat de provincie in feite producten of diensten bij de ODRN inkoopt. Zo wordt een koppeling

gemaakt tussen de inzet van middelen door de opdrachtgever en te leveren prestaties (en effecten) door de opdrachtnemer. Vanwege de opstartfase is ervoor gekozen om in de eerste jaren te werken via inputfinanciering. De planning is om vanaf 2017 voor complexe taken zoals BRZO te werken via output-financiering. In interviews is aangegeven dat voor het opstellen van een product-diensten catalogus het belangrijk is dat er betrouwbare kengetallen zijn over wat een bepaalde dienst, bijvoorbeeld wat een BRZO-inspectie kost. Er zijn in de afgelopen jaren verschillende kengetallen ontwikkeld, die niet altijd precies genoeg waren. Die kengetallen zijn verbeterd, maar nog niet uitontwikkeld. Veranderende omstandigheden zullen betekenen dat continue aandacht voor betrouwbare kengetallen nodig zal zijn. Om financiële sturing expliciet onderdeel te maken van de opdracht (dat gebeurt nu nog niet) is doorontwikkeling van kengetallen nodig.

Risico van afstand tot bevoegd gezag

De oprichting van omgevingsdiensten, de aanwijzing van de ODRN als specifieke BRZO-omgevingsdienst en de uitbouw van de BRZO-infrastructuur creëert het risico van een ongewenste achterstand in kennis tussen de provincie als bevoegd gezag en opdrachtgever en de uitvoerders van de BRZO-taak. Het is belangrijk om de koppeling tussen beleid en uitvoering actief aandacht te (blijven) geven.

Er zijn de afgelopen jaren verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan op bestuurlijk, ambtelijk en professioneel niveau, welke samen de BRZO-infrastructuur worden genoemd.⁴ Het resultaat van de 'BRZO-infrastructuur' is dat op landelijk niveau afspraken zijn gemaakt en werkpraktijken zijn ontwikkeld. Het uitgangspunt daarbij is dat partners samenwerken als waren zij één overheid en dat hiermee een 'level playing field' voor bedrijven ontstaat. Uit de interviews komt naar voren dat de ontwikkeling van kwaliteitscriteria en gezamenlijke aanpakken zoals de landelijke handhavingsstrategie, ontwikkeling van een vergunningverleningsstrategie, opstarten van specifieke projecten en opleiding via BRZO-academie veel betekent voor de ontwikkeling van de BRZO-taak. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat deze BRZO-aanpak voorop loopt ten opzichte van andere onderdelen in het omgevingsrecht. Als nadeel wordt genoemd dat door de professionalisering van de uitvoering in combinatie met het werken via omgevingsdiensten, het risico toeneemt dat de afstand tot het bevoegd gezag groter wordt.

Als voorbeeld werd genoemd dat het Rijk geneigd is om de directeurs van de omgevingsdiensten als klankbord op te zoeken. Daar waar het gaat om de provinciale rol als bevoegd gezag zouden contacten via de provinciale lijn moeten lopen, en niet via de omgevingsdiensten. Een tweede voorbeeld is dat veel initiatief en voorbereidend werk door de omgevingsdiensten wordt gedaan. Zo is het laatste werkplan dat de provincie Gelderland afsloot met de Gelderse omgevingsdiensten voor een belangrijk deel voorbereid door medewerkers van een omgevingsdienst en niet door een provinciale ambtenaar.

⁴ Zie paragraaf 2.4 van de onderliggende Nota van Bevindingen van dit onderzoek.

Kwetsbaarheid ambtelijke ondersteuning

Met de start van de omgevingsdiensten is capaciteit en expertise van de provincie en gemeenten naar de omgevingsdiensten overgegaan. In Gelderland gaat het om zeven omgevingsdiensten, die samenwerken in het zogenaamde Gelderse Stelsel. In het geval van de ODRN komt het merendeel van het personeel van de gemeente Nijmegen en de provincie Gelderland. Er zijn weinig VTH-medewerkers 'achtergebleven' bij de provincie. Dit heeft als gevolg dat de ambtelijke ondersteuning van GS als bevoegd gezag en opdrachtgever qua omvang sterk afgenomen is. Er zijn per 2015 twee ambtenaren die als ambtelijk opdrachtgever naar de zeven omgevingsdiensten fungeren voor de VTH-taak in de hele breedte. Daarbij is er één ambtenaar die als contact-ambtenaar voor de ODRN, de opdracht voor de majeure risicobedrijven dient voor te bereiden, te controleren en nieuwe ontwikkelingen moet bijhouden. De benodigde kennis en ervaring op het gebied van majeure risicobedrijven, in combinatie met de taakinfilling door één ambtenaar maakt deze functie kwetsbaar. Langdurige afwezigheid of een beperkte invulling heeft snel effect op de ambtelijke ondersteuning aan GS.

Weinig extra samenwerking Oost-Nederland

Het oorspronkelijke doel van het aanwijzen van zes BRZO-omgevingsdiensten is om specialistische kennis en ervaring te bundelen binnen een omgevingsdienst. Dat moet bovendien bijdragen aan een level playing field voor majeure risicobedrijven in Nederland. Het mag niet uitmaken in welke provincie een bedrijf gevestigd is en een bedrijf met locaties verspreid over het land moet overal dezelfde BRZO-aanpak van de overheid ervaren. Zowel op landelijk niveau als binnen de regio Oost-Nederland zijn er stappen gemaakt, maar nog steeds is er fragmentering op landelijk niveau (zie Landelijke evaluatie, 2015) en de samenwerking tussen vergunningverleners en toezichthouders in Oost-Nederland is beperkt.

1.5 Rol PS wordt groter

Deelconclusie rol PS

De uitbreiding van het bevoegd gezag en de nog op te stellen verordening kwaliteit VTH, vormen aanleiding voor PS om haar horizontaal toezicht actief in te vullen. Het is belangrijk om de informatievoorziening aan PS daarop aan te passen.

Informatie en aandacht niet specifiek voor BRZO-taak

Sinds de start van de ODRN als BRZO-omgevingsdienst (april 2013) is de uitvoering van de BRZO-taak niet specifiek punt van aandacht geweest in de Gelderse Staten. In interviews werd erop gewezen dat majeure risicobedrijven pas op de politieke agenda komen als er een incident is geweest en dat er dan het risico optreedt van de risico-regelreflex. De WRR omschrijft dat risico als de zorg dat incidenten in de politiek-

bestuurlijke arena aanleiding geven tot overreacties in wet- en regelgeving.⁵ Periodieke informatie over majeure risicobedrijven kan die regelreflex temperen.

Over de meer algemene ontwikkelingen rond de VTH-wetgeving en de oprichting en functioneren van de Gelderse omgevingsdiensten zijn de Staten met enige regelmaat geïnformeerd door GS. Dat is gedaan via statennotities, mededelingenbrieven en recent in een technische briefing. Daarnaast stuurt GS het Werkplan omgevingsdiensten ter kennisname naar PS en stuurt de ODRN zijn begroting en jaarverslag naar PS.

Grotere rol PS met verordening kwaliteitscriteria

In februari 2014 is het wetsvoorstel Wijziging Wabo (verbetering VTH) in procedure gebracht. Dit wetsvoorstel heeft als doel de Wabo te wijzigen om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Daartoe worden verschillende wijzigingen voorgesteld. Een van de voorgestelde wijzigingen is dat Statenleden (en raadsleden) straks via een verordening kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten vaststellen. De VNG en het IPO hebben begin juli 2015 hiervoor een modelverordening opgesteld. In deze modelverordening staat over de rol van PS dat zij toezien op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit en de handhaving van betrokken wetten. Daarnaast is opgenomen dat GS over de naleving van de kwaliteitscriteria jaarlijks mededeling doet aan PS. In de modelverordening staat horizontaal toezicht centraal: PS ziet toe of de kwaliteitsdoelen worden gehaald. De modelverordening is erop gericht om op 1 januari 2016 te zijn overgenomen in decentrale regelgeving, onder voorbehoud van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel VTH. Omdat het een modelverordening is hebben gemeenten en provincies de vrijheid om ervan af te wijken. De insteek vanuit de provincie Gelderland is dat er een kwaliteitsverordening komt die gelijk is voor alle Gelderse gemeenten en de provincie.

Toelichting op controlerende rol PS

De uitoefening van het bevoegd gezag bij de majeure risicobedrijven is door de wetgever belegd bij GS. PS hebben een controlerende rol. Zij zijn in het kader van horizontaal toezicht, de eerst verantwoordelijke partij om GS te controleren bij de uitoefening van haar taak als bevoegd gezag.

In ons rekenkameronderzoek naar financieel toezicht hebben we al eens stilgestaan bij de controlerende rol van PS in relatie tot GS als bevoegd gezag. In dit rapport kwamen we tot de conclusie dat PS vanuit hun budgetrecht middelen beschikbaar stellen voor de uitvoering van het financieel toezicht en GS hier verantwoording over moeten afleggen, het maakt hierbij niet uit dat de kaderstellende rol van PS beperkt is op dit terrein. Hier kan de parallel getrokken worden dat PS vanuit hun budgetrecht middelen beschikbaar stellen voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving en dat GS zich hierover - ondanks de beperkte kaderstellende rol van PS ook op dit terrein - moet verantwoorden.

Een verschil tussen beide terreinen is dat GS haar wettelijk bevoegd gezag op het gebied van toezicht op de gemeentefinanciën zelf invult en haar bevoegdheden op het gebied

⁵ *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). Evenwichtskunst.*

van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven gemandateerd heeft aan de directeur van de ODRN. De commissie Wolfsen - die in opdracht van de VNG een onderzoek heeft gedaan naar het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving - schrijft over de controlerende rol in relatie tot mandatering het volgende:

“De gemeenteraad (red.: dit geldt ook voor Provinciale Staten) heeft ten aanzien van de vth-taken dezelfde controlerende rol en bevoegdheid als ten aanzien van andere bevoegdheden die door het college worden uitgeoefend, ongeacht de plaats waar de (feitelijke) uitvoering is belegd; het gaat dus om verantwoording van het door het college gevoerde bestuur, dus de wijze van bevoegdheidsuitoefening door het college (gegeven dat er sprake is van mandaat)” (Wolfsen 2014. VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid, p. 27)

Het feit dat GS de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven heeft gemandateerd aan de directeur van de ODRN maakt voor de controlerende rol van PS dus niet uit.

1.6 Aanbevelingen

De Rekenkamer doet Provinciale Staten de volgende aanbevelingen:

1. *Ontwikkel sturing op effecten en financiën*

Verzoek GS om de sturing op effecten en financiën te ontwikkelen en op te nemen in de opdracht aan de ODRN.

In het geval van sturing op effecten wijzen we erop dat in 2014 door de gezamenlijke inspectiediensten (de BRZO-omgevingsdiensten, Inspectie Leefomgeving & Transport en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) een interne pilot geweest is om de prestaties van BRZO-bedrijven inhoudelijk te beoordelen op de onderwerpen veiligheidscultuur, technische staat installaties en veiligheidsmanagement. Mogelijk biedt deze pilot een goed uitgangspunt voor het ontwikkelen van een effectindicator.

De overgang van input- naar outputfinanciering biedt in de nabije toekomst de mogelijkheid om financiële afspraken mee te nemen in de opdracht van de provincie aan de ODRN als BRZO-omgevingsdienst. Verken samen met de andere provincies welke mogelijkheden daarvoor zijn en informeer PS hierover in de loop van 2016 (2017 is eerste jaar van outputfinanciering voor de BRZO-taak).

2. *Gevolgen uitbreiding bevoegd gezag in beeld brengen*

Verzoek GS om de gevolgen van de uitbreiding van het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven in beeld te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door het herhalen van de nulmeting uit 2013 bij deze bedrijven. En door na te gaan of de financiering die de provincie vanaf 2016 ontvangt aansluit bij het gewenste kwaliteitsniveau om de VTH-taak bij alle Gelderse majeure risicobedrijven uit te voeren. Dit is mede belangrijk in het kader van het budgetrecht van PS; zij stellen immers de middelen beschikbaar.

3. *Risico van groeiende afstand van uitvoering tot bevoegd gezag bewaken.*

Verzoek GS om aandacht te hebben voor het risico van een groeiende afstand tot de provincie als bevoegd gezag. Dit kan bijvoorbeeld door actief zelf of in IPO-verband betrokken te blijven bij de beleidsontwikkeling rond majeure risicobedrijven op landelijk niveau.

Verken daarnaast mogelijkheden om de kwetsbaarheid van de ambtelijke ondersteuning te verminderen. Als voorbeeld noemen we het organiseren van een (ambtelijke) expertgroep majeure risicobedrijven. Ambtelijke expertise vanuit verschillende domeinen (veiligheid, economie, ruimtelijke ordening, natuur e.a.) eventueel aangevuld met externe expertise kan periodiek helpen om de opdracht (werkplan) aan de omgevingsdiensten voor te bereiden en te reflecteren op behaalde resultaten.

4. *Bespreek behoefte aan informatie over majeure risicobedrijven*

Stem als PS af of er behoefte is om specifiek over majeure risicobedrijven te worden geïnformeerd door GS. De uitbreiding van de provinciale bevoegdheid geeft daar aanleiding toe. Bovendien wordt in de modelverordening beschreven dat over de naleving van de kwaliteitscriteria GS jaarlijks mededeling moeten gaan doen aan PS (art. 5 lid 2). Het is aan te raden om nu over informatievoorziening na te denken dan pas wanneer er een incident optreedt, omdat er dan kans is dat de risico-regelreflex optreedt.

Als voorbeeld van informatievoorziening noemen we de 'Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2013' die de Rijksoverheid in juni 2014 voor het eerst publiceerde. Dat bondige rapport (15 pagina's) geeft een beeld van de naleving en veiligheidssituatie van de BRZO-bedrijven in Nederland in 2013. Op basis van een eventueel op te stellen jaarlijks terugkerende rapportage over de 'Gelderse staat van de veiligheid bij majeure risicobedrijven' kunnen tevens trends en ontwikkelingen over de veiligheid bij de majeure risicobedrijven zichtbaar worden en waar nodig specifieke sturingsmaatregelen worden genomen. Dergelijke periodieke informatie over majeure risicobedrijven kan de hierboven genoemde regelreflex temperen wanneer er toch een incident optreedt.

5. *Versterk samenwerking Overijssel en Gelderland*

Vanaf 2016 vallen alle majeure risicobedrijven in Oost-Nederland onder bevoegd gezag van de provincie Gelderland of Overijssel. Verzoek GS om overleg met Overijssel en de ODRN te organiseren om de samenwerking te versterken. Het doel daarvan is om kennis en expertise meer te bundelen dan tot nu toe gebeurd en om de opdracht aan de ODRN zoveel mogelijk af te stemmen, om zo een 'level playing field' voor majeure risicobedrijven in Oost-Nederland te borgen.

6. *Voor inzicht in implementatie van de aanbevelingen zorgen.*

Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

2 Bestuurlijke reactie GS

In dit hoofdstuk is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland op ons rapport opgenomen.

Geachte heer Mekel,

Op 8 september 2015 heeft u ons het rapport “Een majeure opdracht” over Gelderland als opdrachtgever voor de Brzo Omgevingsdienst toegestuurd. U heeft ons verzocht om uiterlijk 29 september een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota. Middels deze brief geven wij invulling aan uw verzoek.

Algemeen

In korte tijd heeft u in de nota van bevindingen een goed beeld weten te schetsen van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de rol van opdrachtgever aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) met betrekking tot de uitvoering van de taken Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven. In deze nota van bevindingen kunnen wij ons vinden. De conclusies die u hieraan ontleent in uw bestuurlijke nota onderschrijven wij. In deze brief geven wij onze reactie op uw hoofd- en deelconclusies en reageren wij op uw aanbevelingen.

Hoofdconclusie

Uw hoofdconclusie luidt:

“De provincie Gelderland heeft een duidelijke structuur voor het opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst neergezet. Mede in het licht van de uitbreiding van het bevoegd gezag moet GS haar rol als opdrachtgever doorontwikkelen en dient PS het horizontaal toezicht actief in te vullen.”

Zoals ook in de nota van bevindingen beschreven is de rol van de provincie als opdrachtgever aan de omgevingsdiensten nog relatief nieuw. Het speelveld aangaande de omgevingsdiensten binnen de provincie en landelijk is nog volop in ontwikkeling. Voorbeelden zijn de bevoegdhedenoverdracht van Brzo-bedrijven, de Wet VTH in relatie tot de kwaliteitscriteria maar ook de evaluatie van het Gelders stelsel, beoogd in 2016, zal tot aanpassingen en mogelijk verbeteringen leiden. Uiteraard vraagt dit van ons college de nodige doorontwikkeling in de rol van opdrachtgever, zoals dat ook geldt voor de gemeentelijke opdrachtgeversrollen en de omgevingsdiensten als opdrachtnemers. Hierin past ook de wijze waarop de Staten hun rol wensen in te vullen.

Deelconclusie opdrachtverlening

In deze conclusie kunnen wij ons geheel vinden.

Deelconclusie doorontwikkeling

Zoals uit onze reactie op uw hoofdconclusie blijkt, zijn ook wij van mening dat de opdrachtgeversrol doorontwikkeld moet en zal worden. Dit is bij ons een voortdurend aandachtspunt. Voor wat betreft de doorontwikkeling in de sturing op financiën zal bijvoorbeeld de overgang van input- naar outputfinanciering (waarbij er verschil is in tempo tussen de omgevingsdiensten) zeker consequenties hebben. Ook de (mogelijk deels verschillende) kwaliteitscriteria die binnen één omgevingsdienst gaan gelden, zal van invloed zijn op de sturing. Overigens kan uit de nota van bevindingen het beeld ontstaan dat er op dit moment geen sturing op effect plaatsvindt. Dat is niet volledig juist. Zoals in het handhavingsbeleid beschreven, komt het effect van handhaving tot uitdrukking in de zogenaamde kpi (kritische prestatie indicator) naleefgedrag. Deze kpi naleefgedrag geeft aan hoe goed bedrijven in een bepaalde risico-categorie de wet- en regelgeving naleven. In het huidige handhavingsbeleid zijn hierover doelstellingen opgenomen. Twee maal per jaar wordt de kpi naleefgedrag bepaald. Dit gegeven wordt meegenomen enerzijds in het opstellen van het werkplan en anderzijds in de verantwoording in het jaarverslag.

Deelconclusie rol PS

In de nieuwe Wet VTH krijgen de Staten een expliciete taak in het vaststellen van een verordening met daarin kwaliteitseisen ten aanzien van de VTHtaak Wabo. De Staten worden in ieder geval blijvend geïnformeerd, zoals ook nu reeds praktijk is. Aanpassingen van beleid, jaarlijks werkprogramma en jaarverslag worden aan de Staten aangeboden. Indien gewenst kan, zoals in het verleden meermaals is gedaan, hierover een briefing worden gehouden. Zoals tijdens de briefing van de commissie EEM over het Gelders stelsel van Omgevingsdiensten is toegezegd, zal nog in 2015 een briefing met deze commissie worden georganiseerd, voordat het VTHbeleid (VTH=Vergunning-verlening, Toezicht en Handhaving) wordt vastgesteld. Op die manier kunnen de Staten aandachtspunten meegeven voordat het beleid wordt vastgesteld. Daarnaast worden de Staten periodiek via de mededelingenbrief op de hoogte gehouden van ontwikkelingen op het beleidsveld VTH Wabo en het Gelders stelsel van Omgevingsdiensten. Zoals ook in de nota van bevindingen beschreven doet het feit dat de VTHtaak door een omgevingsdienst wordt uitgevoerd niets af aan de verantwoordingsplicht van GS jegens PS. Indien PS dat wenst kan zij te allen tijde verzoeken om nadere informatie of toelichting.

Aanbeveling 1: Ontwikkel sturing op effecten en financiën.

Hoewel er (zoals bij deelconclusie 2 toegelicht) nu reeds nu sprake is van sturing op effect, is het van belang dit onderwerp bij de actualisatie van het VTHbeleid opnieuw te bezien. Hiervoor zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de landelijke handhavingsstrategie. Minimaal per half jaar, maar veelal vaker, presenteert de omgevingsdienst de tussentijdse financiële stand van zaken met daarbij een verwachte prognose voor het hele jaar. Door het huidige systeem van inputfinanciering wordt er voor wat betreft geld minder op individueel opdrachtgever gestuurd maar meer op de financiën van de omgevingsdienst als totaal. Wel vindt er per opdrachtgever sturing plaats op realisatie van het werkprogramma. Sturing op financiën per opdrachtgever bevindt zich vanwege deze beginperiode van inputfinanciering, nog in de opstartfase. De

ODRN zal als eerste omgevingsdienst vanaf 1 januari 2016 op basis van outputfinanciering gaat opereren. De andere omgevingsdiensten volgen binnen 1 of 2 jaar.

Aanbeveling 2: Breng de gevolgen van de uitbreiding van het provinciaal gezag in beeld (bijvoorbeeld via de herhaling van de nulmeting bij BRZO-bedrijven uit 2013).

In het kader van het landelijk onderzoek naar de financiële consequenties van de bevoegdheden-wijziging is reeds op hoofdlijnen in beeld gebracht wat de stand van zaken bij de majeure risicobedrijven onder gemeentelijke bevoegdheid is. Daaruit blijken binnen Gelderland 3 bedrijven te zijn met een vigerende vergunning, ouder dan 7 jaar. Volgens onze normen betekent dit dat de actualiteit van de vergunning geverifieerd moet worden. Voor achterstanden in de handhaving (met name gericht op aspecten bouw en ruimtelijke ordening) is landelijk uitgegaan van ervaringscijfers uit het eerdergenoemde nulsituatie-onderzoek van Gelderland. In het werkprogramma van 2016 zal een project worden opgenomen om eventuele achterstanden aan te pakken.

Aanbeveling 3: Wees waakzaam op het risico van groeiende afstand in kennis tussen de provincie als verantwoordelijk bevoegd gezag en opdrachtgever enerzijds en de BRZO-omgevingsdienst anderzijds.

Wij onderschrijven de noodzaak van voldoende kennis als bevoegd gezag en stellen eisen, gericht op het behoud van kennis in onze organisatie. Zoals in de interviews aangegeven en verwoord in de nota van bevindingen, zijn wij ons bewust van het risico van groeiende afstand. Een dergelijke vraag is ook gesteld tijdens de briefing voor de commissie EEM op 17 juni. We behouden kwaliteit binnen de provincie door:

- Eisen te stellen aan de provinciaal opdrachtgever, niet alleen over contractmanagement maar ook inzake kennis/ervaring/affiniteit op gebied van VTH Wabo en Brzo;
- Afstemming met andere provinciale opdrachtgevers in landelijke overlegstructuren;
- In de Ambtelijke en Bestuurlijke adviescommissie VTH (IPO-overleggen) worden regelmatig inhoudelijke onderwerpen in relatie tot Brzo geagendeerd. Onderwerpen hebben betrekking op aanpassingen wet- en regelgeving maar ook projecten met betrekking tot omgevings-veiligheid. Gelderland speelt binnen IPO een actieve rol en volgt ontwikkelingen van nabij;
- Deelname door Gelderland (namens IPO) in het landelijk platform Brzo+ (zie blz 42 Nota van bevindingen).

Aanbeveling 4: Stem als PS onderling af wat de informatiebehoefte is en versterk de informatiepositie indien gewenst (bijvoorbeeld via een Staat van de Veiligheid Gelderse majeure risicobedrijven).

In navolging van provincie Zuid-Holland zijn wij voornemens om vanaf 2016 (dus over 2015) jaarlijks een rapportage op te stellen over de Gelderse situatie bij de majeure risico-bedrijven en dit aan de Staten aan te bieden. Dit zal nog een overgangsjaar zijn, in die zin dat in deze eerste Gelderse rapportage zowel provincie als gemeenten bevoegd gezag zijn bij de majeure risico-bedrijven (bevoegdhedenoverdracht per 1 januari 2016).

Aanbeveling 5: Versterk samenwerking Overijssel en Gelderland.

Binnen Gelderland wordt voor alle omgevingsdiensten structureel overleg gevoerd met de gemeentelijke opdrachtgevers. De situatie met ODRN geldt een afwijkende situatie, aangezien ODRN ook taken uitvoert voor gemeenten en provincie buiten het eigen verzorgingsgebied (de regio). Tot nog toe heeft daar inderdaad geen structurele afstemming plaatsgevonden. Nu het aantal bevoegde gezagen voor majeure risico-bedrijven in Oost Nederland wordt verkleind van 23 naar 2, wordt samenwerking eenvoudiger. De eerste bijeenkomsten zijn reeds geweest, waarbij afstemming van dienstverlenings-overeenkomst en werkplan besproken zijn. Deze afstemming zal structurele vorm krijgen.

Aanbeveling 6: Zorg voor inzicht in implementatie van bovenstaande aanbevelingen.

Wij zijn voornemens de Staten in de tweede helft van 2016 te informeren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Gelderland



Commissaris
van de Koning

secretaris

DEEL 2

Nota van Bevindingen

1 Opzet onderzoek

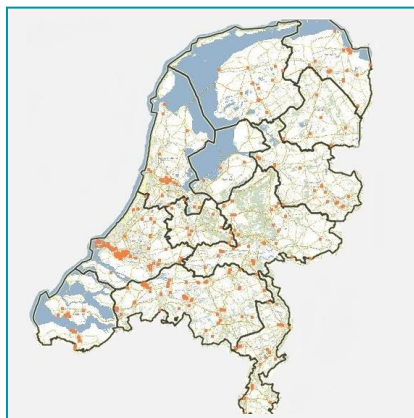
De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in dit rapport de bevindingen van haar onderzoek naar het provinciaal opdrachtgeverschap richting de BRZO-omgevingsdienst. In dit eerste hoofdstuk leiden we het onderzoek in en geven we kort achtergrondinformatie over het onderzoeksthema. We sluiten af met een leeswijzer voor de hele nota van bevindingen.

1.1 Inleiding

Majeure risicobedrijven

In Nederland zijn ruim 400 bedrijven⁶ waar op grote schaal gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt en/of opgeslagen (zie figuur 2). Eventuele fouten en gebreken bij deze bedrijven kunnen leiden tot zware ongelukken voor mens en milieu. Dergelijke bedrijven vallen onder een speciaal regime: het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) of de Richtlijn Industriële Emissies.⁷ Het aantal ongevallen bij BRZO-bedrijven ligt in Nederland tussen de 0 en 3 per jaar.⁸ In Gelderland zijn in totaal 41 majeure risicobedrijven.

Figuur 2: Risicovolle bedrijven (BRZO) in Nederland



Bron: Risicokaart.nl, d.d. 17-02-2015

⁶ BRZO+, BRZO-bedrijven peildatum 30 juni 2015.

⁷ De Richtlijn Industriële Emissies verplicht de EU-lidstaten om emissies (uitstoot) naar water, lucht en bodem van IPPC-installaties te reguleren. IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), dit was de naam van een eerdere richtlijn. Het gaat om grote milieuvuulende bedrijven en intensieve veehouderij (Bron: RIVM, risico's van stoffen).

⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (10 juni 2014). Bijlage 1 bij brief 'Externe Veiligheid': Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013, p. 3 en 11-12.

Provincie is bevoegd gezag voor (deel) BRZO-bedrijven

De eerste verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken ligt bij de BRZO-bedrijven zelf.⁹ De provincie is bevoegd gezag voor een deel van de BRZO-bedrijven. Dit betekent dat zij bestuurlijk verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. In Gelderland vallen per juni 2015, 12 BRZO bedrijven en 3 RIE 4-bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie en 23 BRZO- en 3 RIE 4-bedrijven onder het bevoegd gezag van enkele gemeenten.

Ontwikkelingen vergunningverlening, toezicht en handhaving

De overheid heeft in voorgaande jaren de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor majeure risicobedrijven doorontwikkeld. In het bijzonder de vuurwerkcramp in 2000 te Enschede heeft gewerkt als een aanjager. In 2008 kwam een kritisch rapport uit van de Commissie Herziening Handhaving VROM-regelgeving, beter bekend als de Commissie Mans. In het rapport wordt gesteld dat er verbeteringen in de samenwerking tussen overheden zijn, maar dat de handhaving op het gebied van het omgevingsrecht te wensen overlaat. We citeren Mans: *“Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering”*.¹⁰ Naar aanleiding van het rapport maakten de rijksoverheid, provincies en gemeenten in 2009 afspraken over het structureel verbeteren van de vergunningverlening, toezicht en handhaving en legden deze vast in de zogeheten ‘Package deal’.

Uitvoering op afstand

Een van de praktische uitwerkingen van de Package deal was de oprichting van omgevingsdiensten, ook wel regionale uitvoeringsdiensten genoemd. Deze diensten maken geen beleid, maar voeren het beleid van provincies en gemeenten uit. In 2012 zijn zes van de negenentwintig omgevingsdiensten in Nederland aangewezen om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) bij majeure risicobedrijven te doen.¹¹ Deze taak vraagt om specifieke expertise die - zo was het idee - het best gebundeld kan worden in enkele omgevingsdiensten. Voor Oost-Nederland geldt dat de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) voor deze taak aangewezen is. De ODRN doet zijn werk als opdrachtnemer voor de provincies Gelderland en Overijssel en voor de gemeenten die bevoegd gezag zijn voor een BRZO-bedrijf. De provincie behoudt als bevoegd gezag haar wettelijke bevoegdheid en daarmee haar bestuurlijke eindverantwoordelijkheid.

Vanaf april 2013 is de Omgevingsdienst Regio Nijmegen gestart als uitvoerder van het toezicht op de majeure risicobedrijven in Oost-Nederland. In dit onderzoek richten we ons op het provinciale opdrachtgeverschap richting deze BRZO-omgevingsdienst.

⁹ Besluit risico's zware ongevallen 2015, artikel 5 (voor 8 juli 2015: BRZO 1999 artikel 5).

¹⁰ Commissie Mans (2008). Rapport ‘De tijd is rijp’, p. 8.

¹¹ Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie (I&M, VenJ, OM, IPO, VNG UvW, PUMA), 28 juni 2012. Op basis van het IPO-advies ‘Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving risicovolle bedrijven in het RUD-stelsel.’

1.2 Aanleiding

De aanleiding voor de Rekenkamer Oost-Nederland om het provinciaal opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst te onderzoeken bestond uit twee onderdelen:

- *Uitbreiding van het provinciaal bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven*
Momenteel valt een deel van de BRZO-inrichtingen onder het provinciale bevoegd gezag en een deel onder het gemeentelijke bevoegd gezag. In 2016 worden alle majeure risicobedrijven ondergebracht bij het provinciaal bevoegd gezag. Met de overdracht van het bevoegd gezag neemt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de provincies Overijssel en Gelderland toe. Een goede invulling van de opdrachtgeversrol richting de BRZO-omgevingsdienst wordt met deze overdracht nog belangrijker.
- *Provincies 2 jaar opdrachtgever voor BRZO-omgevingsdienst*
Sinds begin 2013 is de Omgevingsdienst Regio Nijmegen de BRZO-omgevingsdienst voor heel Oost-Nederland. Dit betekent voor de provincies Gelderland en Overijssel (en enkele gemeenten) dat zij opdrachtgever voor de ODRN zijn. Deze nieuwe rol vervullen zij nu iets meer dan twee jaar en het is goed om deze rol tussentijds te evalueren, om bij te kunnen sturen mocht dat nodig zijn.

Relatie met landelijke evaluatie VTH

In 2015 is er een landelijke evaluatie gedaan naar het nieuwe VTH-stelsel en de uitvoering door de omgevingsdiensten. Op 27 augustus 2015 is het eindrapport aan de Tweede Kamer aangeboden. We hebben in de voorbereiding op ons onderzoeksplan overleg gehad met de ambtelijke opdrachtgever (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) van de landelijke evaluatie. Uit het overleg kwam naar voren dat het thema 'provinciaal opdrachtgeverschap' niet aan bod komt. We zijn met dit rekenkameronderzoek aanvullend op de landelijke evaluatie, waarmee Provinciale Staten een meer volledig beeld krijgen van het beleidsdossier.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in hoe de provincies hun rol als bevoegd gezag invullen en te onderzoeken of de provincies goed in staat zijn uitvoering te geven aan hun rol als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze vullen de provincies hun rol in als bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven en zijn de provincies in staat om uitvoering te geven aan hun rol als goed opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst?

We veronderstellen dat ‘goed opdrachtgeverschap’ een positief effect heeft op een adequate uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht bij majeure risicobedrijven en daarmee op de veiligheid voor mens en milieu in en rond deze bedrijven. Bij goed opdrachtgeverschap kan bijvoorbeeld gedacht worden aan duidelijke werkafspraken, regelmatig overleg en periodieke rapportages. Het normenkader voor goed opdrachtgeverschap vindt u in [bijlage 1](#) van dit rapport. In deze bijlage staan tevens de deelvragen, de afbakening en de aanpak van het onderzoek.

Dit onderzoek wordt zowel voor de provincie Gelderland als voor de provincie Overijssel uitgevoerd. Ook de Rekenkamer Zeeland, Noordelijke Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer doen in 2015/2016 onderzoek naar de provincie als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst. De onderlinge planning en afbakening verschilt. Waar mogelijk wordt samengewerkt onder andere door te reflecteren op elkaars onderzoeksplannen, methoden van onderzoek en kennis en ervaring te delen. De Rekenkamer Oost-Nederland komt als eerste met een publicatie waardoor de vergelijking met de andere provincies beperkt mogelijk is.

De samenwerkende rekenkamers hebben voor dit onderzoek een expertbijeenkomst gehouden met prof. dr. Ale (hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding) en dhr. prof. dr. Helsloot (hoogleraar Besturen van Veiligheid). Tevens is meermalen contact geweest met dhr. Blok, de projectmanager van de evaluatie van het VTH-stelsel en het stelsel regionale uitvoeringsdiensten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

1.4 Opbouw rapport

In figuur 3 geven we de opbouw van het rapport weer. We beginnen met het omschrijven van de bestuurlijke **context** (hoofdstuk 2) waarbinnen de provincies invulling geven aan hun rol als **bevoegd gezag** voor majeure risicobedrijven (hoofdstuk 3). Uit dit provinciale bevoegde gezag komt de nieuwe rol als **opdrachtgever** richting de BRZO-omgevingsdienst (hoofdstuk 4) voort. De rol van Provinciale Staten komt in deze onderzoeksrapportage op verschillende plekken terug.

Figuur 3: Opbouw rapport

Hoofdstukken en paragrafen



Rol en informatievoorziening PS

- 2.2 PS: verordening kwaliteitscriteria
- 3.2 PS: controlerende rol bij mandatering
- 3.3 PS: vaststellen Omgevingsvisie en -verordening, budgetrecht
- 4.3 PS: informatievoorziening

2 Bestuurlijke context

In dit hoofdstuk beschrijven we de bestuurlijke context waarbinnen de provincie haar rol als bevoegd gezag en opdrachtgever invult. Aan de orde komen een overzicht van majeure risicobedrijven, relevante wet- en regelgeving, de verschillende provinciale rollen en de BRZO-infrastructuur van samenwerkende partijen.

2.1 Majeure risicobedrijven in Gelderland

Norm

- Van de majeure risicobedrijven waar de provincie nu en in de nabije toekomst het bevoegd gezag van is, heeft de provincie een volledig en actueel overzicht inclusief hun risicoprofiel.

Bevindingen

- Er zijn per juni 2015 41 majeure risicobedrijven in Gelderland waarvan 15 (12 BRZO en 3 RIE 4-bedrijven) onder bevoegd gezag van de provincie vallen en 23 BRZO-bedrijven en 3 RIE 4-bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag.
- Vanaf 2016 komen alle majeure risicobedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie te vallen. Dit betekent een uitbreiding met 26 bedrijven.
- De provincie heeft een overzicht van de huidige majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is. Ze heeft in 2013 een nulmeting gedaan bij provinciale en gemeentelijke BRZO-bedrijven. Er wordt overwogen om dit onderzoek te herhalen zodat ze zicht heeft op de toekomstige bedrijven waar ze bevoegd gezag voor wordt.
- Er is een spreiding van BRZO-bedrijven over het Gelders grondgebied en het risicoprofiel is relatief beperkt.
- De provincies beheren de risicokaart. Dit is een interactieve kaart waarop risico's voor externe veiligheid weergegeven worden om burgers, bedrijven en overheden hierin inzicht te geven. In Gelderland neemt de ODRN deze taak vanaf eind 2015 over.

32

Een majeure opdracht

41 majeure risicobedrijven waarvan 15 onder provinciaal gezag

In de regio Oost-Nederland (grondgebied van Gelderland en Overijssel) zijn er in 2015 circa 56 majeure risicobedrijven. Er zijn er 41 in Gelderland en 15 in Overijssel. Het gaat hoofdzakelijk om bedrijven die onder het BRZO vallen en om enkele chemiebedrijven die onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies vallen.

Deze richtlijn bevat een indicatieve lijst van de belangrijkste verontreinigende stoffen waarmee de vergunningverlening in geval van emissie naar lucht of water rekening moet houden. Bedrijven die onder de zwaarste categorie binnen de richtlijn vallen worden aangeduid als RIE 4 (categorie 4) bedrijven. Chemische bedrijven met de categorie RIE 4 vallen niet onder het BRZO, maar omdat er wel veel gevaarlijke stoffen aanwezig zijn krijgen ze in de VTH-taak bijzondere aandacht (ze worden apart genoemd in beleidsdocumenten), maar vallen wettelijk onder het reguliere Wabo-regime. Per juli 2015 zijn er 6 RIE 4-bedrijven in Gelderland. De provincie is bevoegd gezag voor 3 RIE 4-bedrijven en de andere drie vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag. Er zijn geen RIE 4-bedrijven in Overijssel.

De aantallen kunnen in de loop van een jaar licht veranderen doordat een bepaald bedrijf niet meer onder het BRZO valt of doordat een bedrijf vanwege een aanpassing wel onder het BRZO valt. Als we uitgaan van het overzicht op de website van BRZO+ met als peildatum 30 juni 2015, dan is de provincie Gelderland het bevoegd gezag voor de onderstaande 12 BRZO-bedrijven.

Tabel 2: Overzicht BRZO-bedrijven onder provinciaal gezag 2015

Bedrijf	Plaats	Soort bedrijf
Lesli Vuurwerk B.V.	Vragender	Importeur consumentenvuurwerk
Linde Gas Benelux B.V., locatie Dieren	Dieren	Leverancier van industriële en speciale gassen en koudemiddelen
Nederlandse Gasunie-TOI Ravenstein-Zweckhorst	Zevenaar	Compressorstation voor gas
NXP Semiconductors B.V.	Nijmegen	Ontwikkelt en fabriceert halfgeleiders
PFW Aroma Chemicals bv	Barneveld	Ontwikkeling, productie en verkoop van geur- en smaakstoffen
PPG Coatings bv	Tiel	Verfproducent
Recitel Nederland bv	Kesteren	Producent kunststofschuim
Sachem Europe B.V.	Zaltbommel	Producent fijnchemicaliën
Titan Wood	Arnhem	Chemisch houtveredelingsbedrijf
Wim Bosman Holding b.v.	's-Heerenberg	Transport en logistiek
Wolff Vuurwerk BV (Engelenburgstraat)	Twello	Importeur vuurwerk
Wolff Vuurwerk BV (Terwoldseweg)	Twello	

Bron: BRZO+, peildatum 30 juni 2015, soort bedrijf door Rekenkamer toegevoegd

In interviews is aangegeven dat het risicoprofiel van het Gelders grondgebied in vergelijking met grote industrieterreinen als het Botlekgebied beperkt is. Er zijn in Gelderland geen grote chemiebedrijven met honderden werknemers.

In tabel 3 staan de 23 BRZO-bedrijven die onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen. Deze tabel is relevant omdat per 2016 het bevoegd gezag van deze bedrijven overgaat op de provincie Gelderland.¹² Tabel 2 en 3 laten samen ook de spreiding zien van BRZO-bedrijven over het grondgebied van de provincie Gelderland.

Tabel 3: Overzicht BRZO-bedrijven onder gemeentelijk gezag 2015

Bedrijf	Gemeente als bevoegd gezag
Agro Buren B.V.	Tiel
Akzo Nobel Functional Chemicals B.V., CMC fabriek	Arnhem
Argos Storage B.V. Terminal Wageningen	Wageningen
Benegas Vulcentrum B.V.	Putten
Broekman Logistics Nijmegen	Nijmegen
Denka International B.V.	Barneveld
Kavegas bv	Ede
Koole Tankstorage Nijmegen bv	Nijmegen
Kruidvat Retail B.V.	Overbetuwe
Kuehne + Nagel Logistics B.V.	Tiel
Mond & Riksen B.V.	Arnhem
Nefco Storage & Trading BV	Tiel
Primagaz Nederland bv Zutphen	Zutphen
Rijngas BV	Aalten
Robo Gascentrale	Nijkerk
Schuitema Elst	Overbetuwe
Shell Nederland Verkoopmij bv (Arnhem)	Arnhem
Synerlogic	Duiven
Tanatex Chemicals b.v. (vh Lanxess)	Ede
Technoplating Nijkerk B.V.	Nijkerk
Trouw Nutrition Nederland BV	Putten
VDL Weweler	Apeldoorn
Veco bv	Brummen

Bron: BRZO+ peildatum 30 juni 2015

Zicht op BRZO-bedrijven

Met de start van de omgevingsdiensten in 2013 is de uitvoering voor vergunningverlening, handhaving en toezicht overgegaan van de provincie Gelderland naar de omgevingsdiensten. Kennis en ervaring is via het personeel mee overgegaan van de provincie naar omgevingsdiensten. Vooruitlopend op de start hebben de provincies Gelderland en Overijssel een onderzoek gedaan als nulsituatie bij de provinciale en gemeentelijke BRZO-bedrijven.¹³ Er wordt overwogen om dit onderzoek te herhalen vanwege de komende overdracht van de bevoegdheid voor BRZO-bedrijven van de gemeenten naar de provincies.

¹² Drie RIE-4 bedrijven gaan ook over van gemeente naar provincie. Het betreft: Niacet te Tiel, Arkema te Brummen en Beele te Aalten.

¹³ In paragraaf 3.2 is meer informatie opgenomen over het onderzoek en de bevindingen.

Risicokaart en GIR

Ter illustratie staan we stil bij twee digitale instrumenten die behulpzaam zijn bij het overzicht krijgen en bieden bij BRZO-bedrijven. Sinds enkele jaren bestaat de website risicokaart.nl. Hierop is een interactieve kaart te vinden waarop overheden, burgers en bedrijven een overzicht kunnen krijgen van de risico's voor externe veiligheid in een bepaald gebied. Het is ook mogelijk om alle BRZO-bedrijven te selecteren. Het openbare deel van de risicokaart laat zien waar, welk BRZO-bedrijf ligt en welke veiligheidscontour eromheen ligt. Het geeft geen specifieke informatie over het type risico dat bij een BRZO-bedrijf hoort. Provincies maken en beheren de risicokaarten. Gemeenten en andere partners moeten hiervoor gegevens aanleveren. Dit is wettelijk verankerd in de Wet Veiligheidsregio's (artikel 45). In de 'Ministeriële regeling provinciale risicokaart' staan nadere voorschriften voor de risicokaarten. In Gelderland zal het beheer van de risicokaart vanaf eind 2015 gedaan worden door de ODRN. Ten tijde van het onderzoek vindt het beheer nog door de provincie plaats.

Figuur 4: Uitsnede risicokaart provincie Gelderland, overzicht BRZO-bedrijven



Bron: Risicokaart.nl, geraadpleegd 28 juli 2015

De Gemeenschappelijke InspectieRuimte (GIR) is een online inspectiedatabase. De GIR stelt inspectieteams in staat om gezamenlijk een inspectie voor te bereiden en af te ronden. Specifiek voor inspecties bij BRZO-bedrijven is dat de inspectieteams bestaan uit medewerkers van het bevoegd gezag krachtens de Wabo (provincie of gemeente), de Inspectiedienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorheen Arbeidsinspectie) en de veiligheidsregio (in casu de Brandweer). Iedere inspectiedeelneer heeft vanaf de eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier en kan hier informatie in opslaan. Het GIR was aanvankelijk bedoeld als werksysteem. Het wordt tegenwoordig ook gebruikt voor de jaarlijkse rapportage aan de drie betrokken ministeries (de BRZO-monitor). Inspecteurs hebben via de GIR altijd toegang tot actuele informatie over inspecties inclusief handhavingstrajecten.

2.2 Wet- en regelgeving

Norm

- De provincie heeft zicht op ontwikkelingen in relevante wetgeving en beleid en bereidt zich daarop voor.

Bevindingen

- De meest relevante wet- en regelgeving voor de provincie bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven zijn het Besluit risico's zware ongevallen en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (incl. Besluit omgevingsrecht).
- Belangrijke toekomstige wijzigingen in wet- en regelgeving zijn: uitbreiding van het provinciale bevoegd gezag (Wijziging Besluit omgevingsrecht), verankering van de huidige structuur van (BRZO-)omgevingsdiensten, vaststelling van een verordening over kwaliteitscriteria voor uitvoering door PS en mogelijke verplichting van openbaar lichaam als organisatievorm voor regionale uitvoeringsdiensten waardoor netwerk-RUD's op termijn niet meer mogen (allen wetsvoorstel VTH).
- In de interviews bleek de provincie op de hoogte van de diverse (hierboven genoemde) ontwikkelingen in wet- en regelgeving. PS zijn in een technische briefing in juni 2015 hierover geïnformeerd.
- De voorbereiding op de overdracht van BRZO- bevoegdheden van gemeenten naar de provincies wordt voorbereid op landelijk niveau en heeft aandacht van de provincie Gelderland en de ODRN.
- De provincie Gelderland is voorstander om te komen tot één Gelderse maat voor de kwaliteitscriteria, wat vraagt om gelijklopende VTH-verordeningen.

Er is verschillende Europese en Nederlandse wet- en regelgeving die raakt aan de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de majeure risicobedrijven. Voor deze rapportage reikt het te ver om hier uitgebreid op in te gaan; voor een overkoepelend overzicht verwijzen we u naar [bijlage 3](#).

In deze paragraaf gaan we dieper in op de wet- en regelgeving die het meest relevant is voor de rol van de provincie bij dit thema. Dit betreft het Besluit Risico Zware ongevallen (met achterliggende Europese Seveso-richtlijn) en de Wet algemene bepalingen omgevingswet (met achterliggende uitvoeringsregels in het Besluit omgevingsrecht). We lichten deze wet- en regelgeving en de wijzigingen daarin (zie samenvatting in tabel 4) uitgebreider toe in §2.2.1 en §2.2.2. Ook geven we daarbij aan of de provincie Gelderland inzicht in deze wijzigingen heeft en zich hierop voorbereidt.

Tabel 4: Belangrijke ontwikkelingen rond wetgeving majeure risicobedrijven

Wet	Wijziging	Wanneer
BRZO (Seveso-richtlijn)	BRZO 1999 wordt BRZO 2015 - o.a. nieuwe stoffenlijst	8 juli 2015
Wabo (Bor)	Wetsvoorstel wijziging Wabo (verbetering VTH) - wettelijke verankering structuur (BRZO-RUD's) - verordening kwaliteitscriteria - mogelijk openbaar lichaam verplichte vorm RUD's Wijziging bevoegd gezag - Provincies worden bevoegd gezag voor alle majeure risicobedrijven	Verwacht: juli 2016 1 jan. 2016

2.2.1 Besluit Risico's Zware Ongevallen

BRZO: voorkomen en beheersen zware ongevallen met gevaarlijke stoffen

Zoals u in de inleiding van dit rapport hebt kunnen lezen vallen bedrijven die behoren tot de zwaarste categorie van risicobedrijven waar op grote schaal gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt en/of opgeslagen onder een speciaal regime: het BRZO. BRZO staat voor Besluit risico's zware ongevallen. Het doel van het BRZO is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het BRZO is integraal en stelt eisen aan bedrijven op het gebied van externe veiligheid/milieu, arbeidsveiligheid en voorbereiding op rampenbestrijding. In het BRZO ligt de eerste verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij het BRZO-bedrijf zelf. Het eerste lid van artikel 5 stelt:

De exploitant treft alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken.

In het BRZO staan verplichtingen voor de bedrijven, zij moeten bijvoorbeeld: een preventiebeleid voeren¹⁴ en een deel van de bedrijven moet een intern noodplan opstellen en over een veiligheidsrapport beschikken.¹⁵ Er worden ook eisen gesteld aan de samenwerking tussen de toezichthouders, te weten: het bevoegd gezag Wabo (provincie/gemeente), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio (brandweer). Bijvoorbeeld dat inspecties zo gecoördineerd mogelijk gebeuren.¹⁶

¹⁴ BRZO 2015, artikel 7.

¹⁵ In de regeling wordt onderscheid gemaakt tussen lagedrempel- en hogedrempelinrichtingen. De drempelwaarden voor de gevaarlijke stoffen worden in de Seveso III-richtlijn genoemd. Een hogedrempelinrichting kent meer verplichtingen dan een lagedrempelinrichting. Zij moet bijvoorbeeld een intern noodplan (BRZO 2015, artikel 11) en een veiligheidsrapport (BRZO 2015, artikel 10) opstellen.

¹⁶ BRZO 2015, artikel 13 lid 16.

Seveso III en BRZO 2015

Aan het Besluit Risico's Zware Ongevallen ligt de Europese Seveso-richtlijn ten grondslag. Sinds 8 juli 2015 is het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015 van kracht. De regeling die hoort bij BRZO 2015 wordt naar verwachting in september van dit jaar vastgesteld.¹⁷

Het BRZO 2015 komt in de plaats van het BRZO 1999. De wijziging betreft voornamelijk nieuwe Europese eisen voor het categoriseren van gevaarlijke stoffen. Daarnaast verplicht het besluit om meer informatie uit inspecties openbaar te maken en moet meer informatie met de Europese Commissie worden gedeeld.¹⁸

Zicht en voorbereiding op BRZO 2015

Een belangrijke wijziging met het BRZO 2015 zijn de nieuwe eisen aan het categoriseren van gevaarlijke stoffen.¹⁹ Bedrijven zijn verplicht een inventarisatie te maken van de aanwezige gevaarlijke stoffen en deze te vergelijken met drempelwaarden uit de Seveso III-richtlijn. Het is mogelijk dat bedrijven onder het BRZO komen te vallen waarvoor dat eerder nog niet het geval was. En bedrijven die al onder het BRZO-regime vielen, kunnen in een andere categorie terechtkomen.²⁰

Hoe de wijzigingen in de beleidspraktijk zullen worden uitgevoerd zal in de komende tijd moeten blijken. Uit interviews met de ODRN blijkt dat intern nagegaan wordt of de BRZO 2015 gevolgen heeft voor het aantal bedrijven dat onder het BRZO valt. Het is lastig om de gegevens te achterhalen om te kunnen bepalen of er mogelijk BRZO-bedrijven bijkomen. De ODRN heeft daarvoor contact opgenomen met de overige omgevingsdiensten in Gelderland. Ze hebben niet de gemeenten aangeschreven, want bij veel gemeenten is vaak geen of beperkte kennis meer in huis. Die kennis was namelijk aanwezig bij ambtenaren die nu voor een van de omgevingsdiensten werken.

2.2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en VTH

GS als bevoegd gezag

In het BRZO wordt als bevoegd gezag aangewezen 'het bestuursorgaan dat bevoegd is om een omgevingsvergunning te verlenen voor een inrichting waarop dit besluit van toepassing is' (BRZO 1999, artikel 1h). Gedeputeerde Staten zijn in dit geval dat bestuursorgaan.

De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De omgevingsvergunning wordt verstrekt op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In het Besluit omgevingsrecht - waarin regels staan voor uitvoering van de Wabo - worden Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag aangewezen voor inrichtingen waarop het

¹⁷ Het gaat hier om de actualisatie van de Regeling risico's zware ongevallen (Rrzo) 1999.

BRZO+ (8 juli 2015). Nieuwsbericht 'Nieuw Besluit risico's zware ongevallen 2015 gepubliceerd'.

¹⁸ Kenniscentrum Infomil (8 juli 2015). Nieuwsbericht 'Nieuw Besluit risico's zware ongevallen 2015 gepubliceerd'.

¹⁹ Kenniscentrum Infomil (8 juli 2015). Nieuwsbericht 'Nieuw Besluit risico's zware ongevallen 2015 gepubliceerd'.

²⁰ Kenniscentrum Infomil (juni 2015). Artikel 'Wie valt er straks onder het nieuwe BRZO?' in *Infomil Perspectief*, p. 4-6.

BRZO van toepassing is of chemiebedrijven waartoe een IPPC-installatie behoort die tevens is aangewezen in bijlage I, onderdeel C van dit besluit (Bor, artikel 3.3, lid 1). De zogenaamde RIE 4-bedrijven.

Uitbreiding bevoegd gezag per 2016

Tot 2016 delen GS het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven met colleges van B&W in gemeenten met een majeur risicobedrijf. Een van de aanbevelingen van de VNG-commissie Wolfsen²¹ in 2014 was om de provincies bevoegd gezag te maken voor alle majeure risicobedrijven. Per januari 2016 zal dit na een wijziging van het Besluit omgevingsrecht van kracht worden. Dit betekent dat gemeenten niet meer bevoegd gezag zullen zijn en dat inhoudelijke dossiers moeten worden overgedragen.

Provincie geen specifieke voorbereiding met gemeente, wel via ODRN en IPO

Uit interviews met de provincie Gelderland (in april 2015) komt naar voren dat zij als provinciaal bevoegd gezag tot dan toe geen specifiek voorbereidingstraject zijn gestart met de gemeenten. Wel is er in opdrachtgeversoverleggen aandacht voor geweest. In interviews met de ODRN worden kanttekeningen gezet bij de kwaliteit van sommige dossiers. De indruk is dat bij sommige gemeenten er in het verleden beperkt budget beschikbaar was en/of een handhavingsbeleid werd gevoerd dat afwijkt van de provincie. In interviews geeft de ODRN aan dat zij zich voorbereiden op de overdracht door dit in beeld te brengen. De provincie Gelderland heeft opdracht gegeven om de bestaande bouwconstructie en brandveiligheid bij BRZO-bedrijven te controleren. Uit het onderzoek kwam naar voren dat er bij sommige bedrijven achterstanden zijn. In IPO-verband is er aandacht voor de financiële kant van de overdracht van de BRZO-bevoegdheid. Geld vanuit het Gemeentefonds moet dan overgeheveld worden naar het Provinciefonds. Gezien het belang van deze financiële kaders voor de uitvoering van de BRZO-taak zullen we er in hoofdstuk 3 nader op ingaan.

Wetsvoorstel verbetering VTH

In februari 2014 werd het wetsvoorstel 'Wijziging Wabo (verbetering VTH)' in procedure gebracht.²² Dit wetsvoorstel heeft als doel de Wabo te wijzigen om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Daartoe worden verschillende wijzigingen voorgesteld. Relevant voor dit onderzoek is het voorstel dat VTH-taken bij majeure risicobedrijven alleen wordt uitgevoerd door omgevingsdiensten die daarvoor zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.²³ De huidige situatie met (6) aangewezen BRZO-omgevingsdiensten (gebaseerd op een bestuurlijke afspraak²⁴) wordt hiermee wettelijk verankerd. De besluitvorming in de Tweede Kamer is meerdere malen uitgesteld. Op het moment van schrijven (juli 2015) staat het wetsvoorstel begin september 2015 geagendeerd voor behandeling door de vaste Kamercommissie I&M van de Tweede Kamer.

²¹ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/brieven/aanbieding-rapport-vertrouwen-tempo-helderheid-van-de-commissie-wolfsen>

²² TK 33872, nr. 2 Wetsvoorstel Wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), ingediend op 13 februari 2014.

²³ TK 33872, nr. 11 Tweede nota van wijzigingen, p. 1.

²⁴ Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie (IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries VenJ, IenM, BZK), 28 juni 2012.

De verwachting²⁵ is dat het wetsvoorstel niet meer op de eerder genoemde datum van 1 januari 2016 in werking zal treden. Dit zal naar verwachting een half jaar later worden. Er zijn twee andere punten uit de wetswijziging die we hier in het bijzonder noemen:

- Ten eerste dat in het wetsvoorstel het openbaar lichaam als verplichte vorm voor de omgevingsdiensten wordt genoemd.²⁶ Doorgang van dit punt uit het wetsvoorstel zou betekenen dat netwerk-RUD's (RUD Twente, RUD IJsselland, RUD Limburg Noord) op termijn niet meer mogelijk zijn. Dit zou als gevolg hebben dat de twee omgevingsdiensten in Overijssel hun rechtsvorm zouden moeten aanpassen. Dit kan gevolgen hebben voor de organisatie van de samenwerking op Oost-Nederlands niveau;
- Ten tweede moeten Statenleden (en raadsleden) straks via een verordening de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vaststellen.²⁷

In een technische briefing op 17 juni 2015 aan de Gelderse statencommissie EEM zijn bovenstaande ontwikkelingen gepresenteerd. Volgend kader geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van de kwaliteitscriteria.

Kwaliteitscriteria 2.1

In de Packagedeal die VNG, IPO en Rijk in juni 2009 afsloten, is afgesproken dat er kwaliteitscriteria zouden worden ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht moeten voldoen. Een groep van praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies, landelijke en regionale diensten heeft gewerkt aan een set van kwaliteitscriteria. Deze set 'kwaliteitscriteria 2.0' is december 2009 tot stand gekomen en in 2010 bestuurlijk vastgelegd. De bruikbaarheid van de criteria is in 2011 geëvalueerd. Vervolgens zijn de criteria aangepast binnen het Programma Uitvoering met Ambitie. Rijk, IPO en VNG hebben eind juni 2012 de set met kwaliteitscriteria 2.1 gezamenlijk bestuurlijk vastgesteld. De kwaliteitscriteria 2.1 hebben betrekking op proces, inhoud en kritieke massa. In 2012 is afgesproken dat de kwaliteitscriteria uiterlijk op 1 januari 2015 zouden zijn geïmplementeerd.

Provincie heeft zicht op verordening kwaliteitscriteria PS, modelverordening opgesteld door IPO en VNG

Oorspronkelijk was het plan dat de kwaliteitscriteria wettelijk geregeld zou worden. Vanuit de VNG was men tegen deze wettelijke verankering. Het resultaat daarvan is dat gemeenteraden en Provinciale Staten hierover moeten gaan besluiten. De VNG en het IPO hebben op 3 juli 2015 hiervoor een modelverordening opgesteld. In deze modelverordening staat bijvoorbeeld dat PS toeziet op de hoofdlijnen van het beleid

²⁵ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/nieuws/behandeling-wetsvoorstel-vth-tweede-kamer-uitgesteld>. Geraadpleegd 15 juli 2015.

²⁶ Dit punt staat zowel in het oorspronkelijke wetsvoorstel (TK 33872, nr. 2, artikel 5.8 lid 1, toelichting in TK 33872, nr. 3 op p. 18-19) en het gewijzigde wetsvoorstel (TK 33872, nr. 7, artikel 5.3 lid 3 met een toelichting op p. 17).

²⁷ TK 3382, nr. 8 Nota van Wijziging, artikel 5.4 en 5.5.

voor kwaliteit van uitvoering en handhaving²⁸ en dat GS over de naleving van de kwaliteitscriteria²⁹ jaarlijks mededeling doet aan PS.³⁰ In de modelverordening staat horizontaal toezicht centraal: PS ziet toe of de kwaliteitsdoelen worden gehaald. VNG en IPO organiseren in het najaar regionale bijeenkomsten waar de modelverordening wordt toegelicht aan hun achterban. Hiervoor worden medewerkers van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten uitgenodigd.³¹ De modelverordening is erop gericht om op 1 januari 2016 te zijn overgenomen in decentrale regelgeving, onder voorbehoud van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel VTH.³²

In volgend kader geven we de kernpunten weer, op basis van de modelverordening die in juli 2015 is vastgesteld.³³

PS moeten verordening kwaliteitscriteria vaststellen

- *Wetsvoorstel:* Gemeenten en provincies verplicht om regels te stellen voor uitvoering taken 'basispakket' door omgevingsdiensten. Provinciale BRZO-taken vallen onder basispakket. Provincies moeten via verordening kwaliteitscriteria stellen waaraan uitvoering BRZO-omgevingsdiensten moet voldoen.
- *Achterliggend doel:* goede kwaliteit uitvoering en handhaving door omgevingsdiensten borgen.
- *Proces:* IPO (en VNG) heeft 3 juli 2015 modelverordening gepubliceerd, PS van alle provincies moeten eigen verordening vaststellen.
- *Vereisten:* Provincies zijn niet verplicht modelverordening op te volgen maar verordeningen provincies over BRZO-taak moeten wel 'gelijkkluidend' zijn (landelijk uniform zodat BRZO-omgevingsdiensten niet met heel diverse eisen worden geconfronteerd). PS moeten College van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) en de Minister van Infrastructuur en Milieu over hun verordening horen.
- *Controle:* Elke 3 jaar (in opdracht van ministers van I&M en VenJ) onderzoek naar doeltreffendheid opgestelde regels, uiterste remedie: Rijk stelt met algemene maatregel van bestuur regels vast gelijk aan modelverordening.
- *Planning:* verwachting is dat de verordeningen van provincies zijn vastgesteld wanneer wet verbetering VTH in werking treedt (waarschijnlijk juli 2016).

De provincie Gelderland was via een klankbordgroep betrokken bij de ontwikkeling van de modelverordening. De ODRN was betrokken via de begeleidingscommissie. In een interview werd het belang benadrukt dat de komende gemeentelijke verordeningen niet in strijd zijn met de provinciale verordening.

²⁸ Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht., artikel 3.

²⁹ Met kwaliteitscriteria wordt bedoeld: 'de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast'. Uit de considerans wordt duidelijk dat het hier om de kwaliteitscriteria 2.1 gaat (en haar opvolgers).

³⁰ Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht., artikel 5 lid 2.

³¹ IPO (10 juli 2015). Modelverordening VTH gereed: Aan de slag met kwaliteit VTH.

³² VNG (7 juli 2015). Ledenbrief over Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

³³ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/brieven/modelverordening-kwaliteit-vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-vth>

Voor een goede samenwerking tussen de Gelderse omgevingsdiensten is het van belang dat gewerkt wordt met dezelfde kwaliteitscriteria. De provincie Gelderland is voorstander om te komen tot één Gelderse maat voor de kwaliteitscriteria.

2.3 Rolverdeling

Norm

- De provincie heeft zicht op de verschillende rollen die ze invult en draagt zorg voor samenhang in de roluitvoering (voorkomen van dubbele pettenproblematiek).

Bevindingen

- De zeven omgevingsdiensten werken samen in een Gelders stelsel. Dat vraagt veel afstemming en overleg, maar heeft als voordeel dat de bestuurlijke afstand tot bevoegde gezagen beperkt is.
- Binnen de provincie Gelderland is aandacht voor de verschillende rollen en bestuurlijke portefeuilles voor inhoudelijk beleid en bedrijfsmatige aspecten zijn gescheiden.
- De oprichting van de omgevingsdiensten heeft invloed gehad op de rollen van de provincie. De rol van uitvoerder van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven is overgegaan naar de ODRN.
- De rollen van eigenaar, opdrachtgever, regisseur RUD-vorming zijn nieuw.
- De provincie is in de nieuwe situatie nog steeds bevoegd gezag en heeft een coördinerende taak in de handavingsamenwerking. Als de hele BRZO-bevoegdheid naar de provincie gaat, zal de rol van interbestuurlijk toezichthouder naar gemeenten inzake BRZO-bedrijven vervallen.
- Als nadeel wordt genoemd dat door de professionalisering binnen het BRZO-domein van de uitvoering in combinatie met het werken via zes gespecialiseerde omgevingsdiensten, het risico toeneemt dat de afstand tot het bevoegd gezag groter wordt.

2.3.1 Omgevingsdiensten in Gelderland

In Gelderland zijn er zeven omgevingsdiensten die zich georganiseerd hebben in het zogeheten Gelderse Stelsel. De omgevingsdiensten verschillen sterk in personele en financiële omvang. Met zeven omgevingsdiensten is de 'workload' te klein om als omgevingsdienst alle taken zelfstandig uit te voeren. De omgevingsdiensten worden dan niet 'robuust' genoeg genoemd (dat is werken conform de kwaliteitscriteria). Daarom is een aantal specialistische taken verdeeld over de omgevingsdiensten. Dit is de kern van het Gelderse stelsel. Samen zijn ze voldoende robuust om alle VTH-taken uit te voeren. Figuur 5 geeft een geografisch overzicht.

Figuur 5: Gelderse omgevingsdiensten



Bron: [website gelderland.nl](http://website.gelderland.nl)

43

Een majeure opdracht

De BRZO-taak is als specialistische taak belegd bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen omdat daar al deskundigheid aanwezig was voor complexe vergunningverlening. De ODRN is in april 2013 als omgevingsdienst gestart. Voor die tijd voerden gemeenten en de provincie Gelderland de vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH) in het omgevingsrecht zelf uit. Wel bestond er op het gebied van BRZO een samenwerking tussen de provincies Overijssel, Utrecht, Flevoland en Gelderland. Met de oprichting van de Gelderse omgevingsdiensten zijn nagenoeg alle van de VTH-medewerkers in dienst gekomen als werknemer naar een van de omgevingsdiensten. In het geval van de ODRN komt de meerderheid van het personeel bij de gemeenten Nijmegen en de provincie Gelderland vandaan. Per 1 januari 2015 was de totale formatie van de ODRN 102 fte.³⁴

In de interviews werd aangegeven dat een nadeel van het werken met zeven omgevingsdiensten in een Gelders stelsel is, dat het veel overleg en afstemming vraagt. Een voordeel is dat er bestuurlijk draagvlak bij de gemeenten is voor het stelsel omdat de omgevingsdienst geografisch en bestuurlijk dichtbij de gemeentebesturen gepositioneerd is. Een ander voordeel voor de provincie als mede-eigenaar en opdrachtgever is dat zij sturingsmogelijkheden heeft in alle omgevingsdiensten en doordat het aantal deelnemers per omgevingsdienst beperkt is.

2.3.2 Rollen provincie

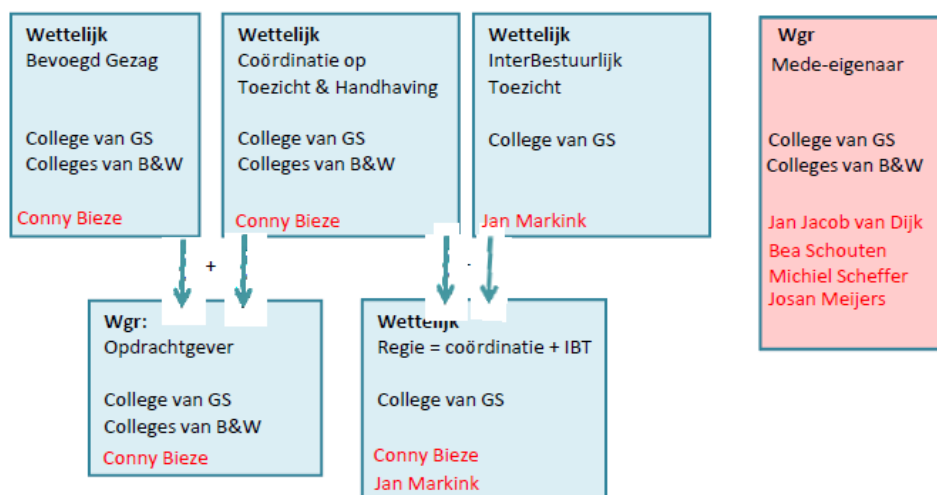
Bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben zowel de Rijksoverheid, de provincies als de gemeenten een rol. In deze paragraaf richten we ons op de rollen van de provincie. Voor de rollen van het Rijk en gemeenten verwijzen we u naar [bijlage 2](#).

³⁴ ODRN *meerjarenbegroting 2016-2019, conceptversie 12 maart 2015*.

Provinciale rollen

Uit de interviews en bestudeerde beleidsdocumenten wordt duidelijk dat de provincie Gelderland vanuit verschillende rollen betrokken is bij de veiligheid in en om majeure risicobedrijven. In een technische briefing aan de Gelderse statencommissie EEM werden de verschillende rollen in de volgende figuur weergegeven.

Figuur 6: Overzicht rollen provincie



Bron: Technische briefing 17 juni 2015

44

Een majeure opdracht

In de figuur is een onderscheid gemaakt in wettelijke rollen en rollen op basis van de Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen). Daarnaast is opgenomen welke gedeputeerde is of gedeputeerden betrokken zijn bij een specifieke rol. Ook in andere beleidsdocumenten wordt duidelijk gemaakt dat de provincie meerdere rollen heeft. Een actueel voorbeeld is de (ontwerp) Beleidsvisie Omgevingsveiligheid 2015. Daarin wordt aangegeven dat de provincie vanuit meerdere rollen invloed heeft op de omgevingsveiligheid in Gelderland; voornamelijk vanuit de rollen als middenbestuur en als bevoegd gezag. Als middenbestuur is de provincie regievoerend en kaderstellend, bijvoorbeeld als belanghebbende bij een goede ruimtelijke ordening en als uitvoerder van het interbestuurlijk toezicht. Vanuit haar rol als middenbestuur voert de provincie taken uit, wanneer sprake is van bovenregionale omgevingsveiligheid opgaven. Als bevoegd gezag gaat het om provinciale besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening (inpassingplannen), vergunningverlening (Wabo-taken en vuurwerk-evenementen) en verkeer en vervoer (onderhoud en beheer van de voor transport van gevaarlijke stoffen vrijgeven provinciale wegen). Daarnaast is de provincie de producent en beheerder tot eind 2015 van (het Gelderse deel) van de risicokaart en is als opdrachtgever tevens gericht op de Gelderse omgevingsdiensten.

Rollen provincie zijn veranderd door komst (BRZO-)omgevingsdiensten

In de volgende twee hoofdstukken staan we stil bij de rol van bevoegd gezag en opdrachtgever. De rol van bevoegd gezag voor de VTH-taak bij de meer complexe bedrijven heeft de provincie Gelderland al vele jaren. Met de oprichting van de omgevingsdiensten heeft ze er nieuwe rollen bijgekregen: ze is opdrachtgever geworden

voor de Gelderse omgevingsdiensten en ze is mede-eigenaar (deelnemer Gemeenschappelijke regeling) geworden van meerdere omgevingsdiensten. Daarnaast had de provincie een coördinerende/regisserende rol gekregen in de vorming van de omgevingsdiensten.³⁵ Tegelijkertijd zijn de uitvoerende rollen van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver in de Gelderse situatie³⁶ overgegaan naar de omgevingsdiensten. Nu staan we kort stil bij de volgende nieuwe rollen:³⁷

- *Gelderland als mede-eigenaar*

De provincie is mede-eigenaar van de zeven Gelderse omgevingsdiensten. Provinciale Staten hebben daar toestemming voor gegeven. In het geval van de ODRN is een gedeputeerde voorzitter van het Algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Mede op basis van de nota Verbonden Partijen is er een scheiding tussen een gedeputeerde die optreedt als mede-eigenaar en als inhoudelijke portefeuillehouder. In het geval van de provincie Gelderland en de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling ODRN, zijn zij tegelijkertijd eigenaar van en opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst. Voor de overige opdrachtgevers zoals bijvoorbeeld de gemeente Deventer of de provincie Overijssel geldt dat niet. Het nadeel daarvan³⁸ is dat zij geen directe sturingsmogelijkheden met betrekking tot het beleid van de ODRN en het functioneren van de directeur hebben. Colleges van B&W en GS Overijssel kunnen wel eventueel instructies meegeven, een mandaat kan worden ingetrokken en de VTH-bevoegdheden kan het bevoegd gezag altijd nog zelf uitvoeren. In interviews wordt erop gewezen dat gemeentelijke bestuurders de rol van mede-eigenaar, bevoegd gezag en opdrachtgever over het algemeen niet gescheiden hebben. In overleggen worden dan bijvoorbeeld bedrijfsmatige onderwerpen aangesneden (vaak over financiën) op het moment dat de opdrachtgeversrol besproken wordt.

- *Coördinator RUD-vorming*

De provincie Gelderland was actief betrokken geweest bij het proces van RUD-vorming. De huidige directeur van de ODRN was bijvoorbeeld de ambtelijke regisseur ten tijde van de RUD-vorming. De provinciale regie op de vorming van de omgevingsdiensten is geëindigd bij de start van de omgevingsdiensten per april 2013. De regie op de kwaliteit van het Gelders stelsel is als stelseltaak overgegaan naar de Omgevingsdienst De Vallei. Daarmee kwam einde aan een proces van RUD-vorming dat vanaf 2009 heeft gelopen. In het voorjaar 2013 heeft de provincie de RUD-vorming zelf geëvalueerd. De algemene conclusie was samenvattend dat: de Gelderse omgevingsdiensten voldoen aan de vastgelegde eisen met betrekking tot de gewenste bestuurlijk-juridische vorm. Ten aanzien van de juridische basis zijn aanvullende werkzaamheden nodig. Het Gelderse stelsel ten aanzien van de schaalgrootte is voldoende robuust en de mogelijkheid staat open om indien noodzakelijk alsnog verder op te schalen.

³⁵ Het Plan van Aanpak BRZO-infrastructuur (2012) van het IPO geeft een overzicht van de ontwikkeling van de BRZO-structuur en de rol van de provincies daarin.

³⁶ Er zijn ook enkele netwerk-omgevingsdiensten zoals in Overijssel. Daar is de overgang van oude naar nieuwe rol anders verlopen. Zie bijvoorbeeld de nota van bevindingen Overijssel voor een toelichting.

³⁷ De rol van interbestuurlijk toezichthouder van de provincie op gemeenten - voor deze specifieke taak - valt na de overdracht van de BRZO-bevoegdheid weg. We besteden daarom geen aandacht aan deze rol. De provincie blijft dus wel interbestuurlijk toezichthouder - bijvoorbeeld op gemeenten het basispakket VTH bij een omgevingsdienst hebben belegd - maar niet voor de uitvoering van de BRZO-taak.

³⁸ Bron is de toelichting op mandateringsbesluit van de gemeente Deventer aan directeur ODRN, nota 827378, 2013.

- *Coördinator handhavingssamenwerking*

GS hebben een wettelijke taak rondom de coördinatie van de WABO-handhaving. Het doel van de coördinatie is om bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving op elkaar af te stemmen. In 2014 is een landelijke handhavingstrategie vastgesteld. Het doel van de landelijke handhavingstrategie is: 'uitvoering te geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag/de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM' (Landelijke handhavingstrategie, 2014). GS hebben vervolgens een brief gestuurd aan de colleges van B&W waarin de colleges wordt verzocht de landelijke handhavingstrategie vast te stellen. De brief wordt verstuurd vanuit de rol van GS als regisseur of coördinator van de handhavingssamenwerking. Binnen het Gelderse stelsel is afgesproken de ervaringen met het gebruik van de strategie uit te wisselen (Werkplan 2015, p. 7).

Specifiek voor de BRZO is er ook een landelijke handhavingstrategie. GS Gelderland stelden die in augustus 2013 vast. In de toelichting³⁹ bij het besluit wordt aangegeven dat het doel van de strategie is om, ter bescherming van de veiligheid van werknemers, milieu en omwonenden, te zorgen dat alle handhavers van het Besluit Risico's Zware Ongevallen op adequate en uniforme wijze sanctionerend gaan optreden tegen overtredingen van dit besluit, totdat deze overtredingen zijn opgeheven.

2.4 Bestuurlijke samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat er rond de zorg voor majeure risicobedrijven meerdere samenwerkingsverbanden bestaan. In documenten wordt gesproken van een landelijke BRZO-infrastructuur.⁴⁰

We noemen hier:

- a) Het *bestuurlijk omgevingsberaad* waarin besluiten over het VTH-stelsel worden genomen (onder andere het IPO neemt hieraan deel). Het is dus niet BRZO-specifiek. In het wetsvoorstel VTH is een wettelijke verankering van dit beraad opgenomen. Het beraad bestaat uit bestuurders op rijks- en decentraal niveau en wordt ambtelijk voorbereid.
- b) Het *BRZO+* waarin uitvoerende organisaties samenwerken met als doel om het toezicht op majeure risicobedrijven te verbeteren.⁴¹ De partners zijn de BRZO-omgevingsdiensten, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), Veiligheidsregio's (VR), Openbaar Ministerie (OM), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Rijkswaterstaat en de waterschappen (WKB) en Politie. De

³⁹ Bron: *openbare samenvatting in Besluitenlijst GS-vergadering van 27 augustus 2013 (nr. 11)*.

⁴⁰ Bijvoorbeeld IPO (2012). *Plan van Aanpak BRZO-infrastructuur*.

⁴¹ *Afgelopen jaren zijn er opeenvolgende programma's geweest met als doel de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven te verbeteren. Het betreft de programma's BeteRZO (2004 – 2006), LATBRZO (2006 – 2010), LATRB 2010-2014. BRZO + loopt vanaf 2014 en is het huidige samenwerkingsprogramma.*

bevoegde gezagen (GS en B&W) zijn niet rechtstreeks betrokken. Op ambtelijk niveau zal namens het IPO (Ambtelijke adviescommissie VTH-O) een (Gelderse) deelnemer gaan aansluiten. Het programma heeft een eigen bureau en een website met een scala aan relevante onderwerpen bv nieuws, opleidingen, instrumenten en inspectiemethoden (www.brzoplus.nl).

- c) De zes BRZO-omgevingsdiensten hebben de afgelopen jaren een samenwerkingsstructuur opgebouwd. Dit om een 'level playing field' te creëren voor majeure risicobedrijven. Het moet voor een chemisch bedrijf niet uitmaken welke BRZO-omgevingsdienst de VTH doet. Dit vereist een standaardisering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.
- d) Het *bestuurlijk platform BRZO (B-BRZO6)* wat sinds september 2014 functioneert waarin de directeuren en voorzitters van de BRZO-omgevingsdiensten overleggen. Zij komen drie of vier keer per jaar samen.⁴²
- e) Het [programma Impuls Veiligheid 2015-2018](#) dat 1 januari 2015 van start is gegaan waarbij 1 van de deelprogramma's is gericht op het BRZO. Er wordt (aan de Veiligheidsregio's en omgevingsdiensten) 19 mln. ter beschikking gesteld voor onder meer de BRZO+ organisatie en landelijke coördinatie van de zes BRZO-omgevingsdiensten en kennis, opleidingen en kwaliteit.

Het resultaat van de verschillende samenwerkingsverbanden of 'BRZO-infrastructuur' is dat op landelijk niveau afspraken zijn gemaakt en werkpraktijken zijn ontwikkeld. Het uitgangspunt daarbij is dat partners samenwerken als waren zij één overheid en dat hiermee een 'level playing field' voor bedrijven ontstaat. Uit de interviews komt naar voren dat de ontwikkeling van kwaliteitscriteria en gezamenlijke aanpakken zoals de landelijke handhavingsstrategie, ontwikkeling van een vergunningverleningsstrategie, opstarten van specifieke projecten en opleiding via BRZO-academie veel betekent voor de ontwikkeling van de VTH-taak. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat deze BRZO-aanpak voorop loopt ten opzichte van andere onderdelen in het omgevingsrecht. Als nadeel wordt genoemd dat door de professionalisering van de uitvoering in combinatie met het werken via omgevingsdiensten, het risico toeneemt dat de afstand tot het bevoegd gezag groter wordt. Als voorbeeld werd genoemd dat het Rijk snel is geneigd om de directeuren van de omgevingsdiensten als klankbord op te zoeken. Daar waar het gaat om de provinciale rol als bevoegd gezag zouden contacten via de provinciale lijn moeten lopen, en niet via de omgevingsdiensten.

⁴² Zie <http://ipo.nl/publicaties/bestuurlijk-overleg-brzo-samen-op-koers-houden-van-de-uitvoering>

3 Provincie als bevoegd gezag

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van de provincie als bevoegd gezag. Het hoofdstuk begint met een inleiding op de bevoegdheden van de provincie. Vervolgens is er aandacht voor de mandatering van de uitoefening van bevoegdheden naar de BRZO-omgevingsdienst. Ten slotte gaan we in op de kaders (beleid en financiën) die de provincie stelt waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden.

3.1 Bevoegdheden

Bevindingen

- De belangrijkste bevoegdheden van de provincie met betrekking tot een deel van de BRZO-bedrijven zijn: het verlenen van een omgevingsvergunning (Wabo), het houden van toezicht op de Wabo (vergunning) en het BRZO en het inzetten van bepaalde handhavingsinstrumenten bij overtredingen, bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief, bestuurlijke strafbeschikking, dwangsom of bestuursdwang.
- Het BRZO-toezicht ligt bij het Wabo bevoegd gezag (provincie of gemeente), de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio. Het Wabo bevoegd gezag heeft hierbij een coördinerende rol.
- De provincie heeft een beleidsbevoegdheid. Er is wettelijk vastgelegd dat zij een handhavingbeleid moet vaststellen.

Bevoegdheden

Zoals eerder aangegeven zijn GS het bevoegd gezag. Bevoegd gezag betekent dat de provincie of de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk is voor beleid en uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij deze bedrijven. De belangrijkste bevoegdheden van de provincie als bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven zijn:

- Het verlenen van een omgevingsvergunning (Wabo). De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Er bestaat geen specifieke 'BRZO-vergunning'. Het is een Wabo-vergunning met complexe onderdelen wat betreft externe veiligheid.
- Het houden van toezicht op de Wabo (vergunning) en het BRZO. BRZO-toezicht ligt bij het Wabo bevoegd gezag (provincie of gemeente), de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio. Het Wabo bevoegd gezag heeft hierbij een coördinerende rol.

- Het inzetten van bepaalde handhavinginstrumenten bij overtredingen, bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief, bestuurlijke strafbeschikking, dwangsom of bestuursdwang. Een BRZO-bedrijf kan het Wabo overtreden (zich niet houden aan de omgevingsvergunning milieu) en/of het BRZO overtreden. Wanneer een BRZO-bedrijf een overtreding begaat in het kader van het BRZO dan wordt er met de gezamenlijke toezichthouders aan de hand van de Landelijke Handhavingstrategie BRZO gekeken welke toezichthouder handhavend optreedt naar aanleiding van de geconstateerde overtreding en welke sanctiemiddelen worden ingezet.

Beleidsbevoegdheid

De provincie heeft ook een beleidsbevoegdheid.⁴³ Bovendien is wettelijk vastgelegd dat de provincie een handhavingbeleid moest vaststellen (Bor, artikel 7 lid 1) welke jaarlijks uitgewerkt moet worden in een uitvoeringsprogramma (Bor, artikel 7 lid 3). Beleidskaders geven richting aan uitvoeringspraktijk; daarbinnen moet de uitvoering gebeuren. Meer informatie vindt u in [paragraaf 3.3](#).

3.2 Mandatering

Norm

- De provincie heeft de uitvoering van de BRZO-taken gemandateerd aan de directeur van de BRZO-Omgevingsdienst. Dit mandaat is duidelijk en uitvoerbaar. De provincie had bij de overdracht aan de BRZO-omgevingsdienst inzicht in de veiligheidssituatie bij de BRZO-bedrijven waarvoor ze bevoegd gezag was, bijvoorbeeld via een nulmeting.

Bevindingen

- De provincies Overijssel en Gelderland hebben voor de start van de ODRN in 2013 samen een nulmeting gedaan, zodat er inzicht was in de dossiers die aan de omgevingsdiensten werden overgedragen. Er kwamen uit het onderzoek naar de nulsituatie geen acute veiligheidssituaties, wel werden enkele aandachtspunten vastgesteld.
- GS Gelderland hebben de directeur van de ODRN 19 maart 2013 voor het eerst gemandateerd. Het mandaat is opgesteld, inhoudelijk uitgewerkt, vernieuwd (2014) waar nodig en bekend gemaakt in het Provinciaal blad. Dat geldt ook voor ondermandaten.

Met de start van de Gelderse omgevingsdiensten hebben de bevoegde gezagen (gemeente en provincie) de directeurs gemandateerd zodat de omgevingsdiensten namens hen kunnen optreden.

⁴³ IPO (april 2011). *Notitie RUD's en rollen, w.o. opdrachtgeversrol en eigenaarsrol*.

Wat is een mandaat?

Mandaat is de (publiekrechtelijke) vertegenwoordigingsvorm die centraal staat in de Algemene wetbestuursrecht (Awb). Artikel 10.1 van de Awb definieert mandaat als: de bevoegdheid om in naam vaneen bestuursorgaan besluiten te nemen. Het bestuursorgaan dat mandaat verleent (de 'mandaatgever' of de 'mandans') blijft volledig verantwoordelijk voor het genomen besluit. De mandaatgever kan de bevoegdheid ook altijd zelf blijven uitoefenen, zonder dat het verleende mandaat behoeft te worden ingetrokken.

Besluitvorming mandatering Gelderland

Gedeputeerde Staten van Gelderland hebben als bevoegd gezag op 19 maart 2013 de directeuren van de zeven omgevingsdiensten in Gelderland voor het eerst gemandateerd om namens GS Gelderland besluiten te nemen. Iedere omgevingsdienst heeft afzonderlijke mandaten nodig van de betrokken bevoegde gezagen. Hierover zijn mede naar aanleiding van een brief (2012) van de staatssecretaris Atsma in het Bestuurlijk Overleg (nu Bestuurlijk omgevingsberaad) tussen overheden afspraken over gemaakt.

De provincie Gelderland is betrokken bij alle zeven omgevingsdiensten, zodat zij meerdere mandaten moet afgeven. Dat geldt uiteraard niet voor de Gelderse gemeenten. Zij hebben een mandaat afgegeven voor een van de Gelderse omgevingsdiensten. In het geval zij ook bevoegd gezag zijn voor een BRZO-bedrijf, dan dienen ze de directeur ODRN te mandateren (behalve als ze de ODRN al hebben als hun reguliere omgevingsdienst).

Op 13 mei 2014 hebben GS dit mandaat ingetrokken en een nieuw mandaat gesteld welke 12 juni 2014 in werking is getreden (Provinciaal Blad 2014, nr. 745). In het nieuwe mandaat zijn enkele definities en toelichtingen verbeterd. De wijzigingen hebben over het algemeen geen betrekking op de BRZO-taken. Een voorbeeld van een wijziging is het bezwaar en beroep. Volgens het oude mandaat deed de Omgevingsdienst Regio Arnhem dit voor provinciale bedrijven. Alleen de Omgevingsdienst Rivierengebied had voldoende juridische expertise om dit zelf te doen voor bedrijven in haar gebied. Nu is in het mandaat duidelijk opgenomen dat het bezwaar en beroep bij BRZO-bedrijven door de ODRA wordt gedaan met het oog op bundeling van juridische capaciteit en expertise. De directeur van de ODRN verstrekt ondermaten aan de afdelingshoofden van de ODRN. De bekendmaking hiervan geschiedt in het Provinciaal Blad, zodat het openbaar gemaakt is.^{44 45}

In 2014 is een mandaat verstrekt door de provincie Gelderland aan de directeur ODRN in het kader van de actieve openbaarmaking van samenvattingen van BRZO-inspecties. Dit mandaat maakt het voor de BRZO-omgevingsdienst mogelijk om actief naar buiten te communiceren over de resultaten van inspecties.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld het Provinciaal Blad, NR.3569 d.d. 4 december 2014. Te vinden op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2014-3569.html>

⁴⁵ Per januari 2015 publiceert de ODRN in een eigen blad en niet meer via het Provinciaal Blad.

Inhoud mandaat

Het mandaat aan de directeur van de ODRN is een breed mandaat dat niet specifiek is gericht op de BRZO-taak. In de toelichting op het mandaat uit 2014 wordt aangegeven dat tot het takenpakket behoren: '(...) niet alleen de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de daaraan gerelateerde taken op gebied van ketentoezicht en milieucriminaliteit, maar ook een breder pakket aan taken dat aansluit bij de inrichting van de fysieke leefomgeving'. In de toelichting is expliciet opgenomen dat het uitgangspunt is dat Gedeputeerde Staten de uitvoering van taken aan de omgevingsdiensten opdragen door middel van mandaat maar dat er geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen aan het openbaarlichaam. Met andere woorden, de bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bij Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag.

Het mandaat bestaat uit een algemeen en een specifiek deel. In het eerste artikel worden bijvoorbeeld enkele definities gegeven zoals voor BRZO-bedrijven. In artikel 6 lid 2 komt de status van de ODRN als BRZO-omgevingsdienst naar voren. We lezen: ' Voor zover sprake is van bevoegdheden met betrekking tot BRZO-bedrijven en advisering omtrent het milieudeel van vergunningen voor complexe bedrijven gelden deze mandaten voor het hele grondgebied van de provincie Gelderland'. Verder is in het mandaat opgenomen dat:

- GS aan de directeur van de ODRN een instructie kan meegeven over de uitoefening van het mandaat;
- De directeur GS tijdig in kennis stelt als daar aanleiding toe is;
- De uitoefening van bevoegdheden plaats vindt binnen geldende wetgeving en beleids- en uitvoeringskaders.

Wat is de betekenis van het mandaat voor de controlerende rol van PS?

Commissie Wolfsen (2014) heeft in haar rapport hier een passage over opgenomen:

"[...] RUD voert namens bevoegd gezag ingebrachte taken uit, waarbij bevoegd gezag onverminderd verantwoordelijk blijft via - in dit geval - het college van B&W voor de gemeente en GS voor de provincie. De primaire verantwoordingsrelatie is die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan; het horizontale toezicht. Het bevoegd gezag legt primair verantwoording af aan het eigen democratische controlerend orgaan. In het geval dat het college van B&W bevoegd gezag is, is dit dus de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft ten aanzien van de vth-taken dezelfde controlerende rol en bevoegdheid als ten aanzien van andere bevoegdheden die door het college worden uitgeoefend, ongeacht de plaats waar de (feitelijke) uitvoering ervan is belegd; het gaat dus om verantwoording van het door het college gevoerde bestuur, dus de wijze van bevoegdheidsuitoefening door het college (gegeven dat er sprake is van mandaat)."

Waar er in de passage gesproken wordt over de gemeenteraad, geldt dit ook voor Provinciale Staten. Het feit dat GS de uitvoering van de vergunningverlening en handhaving bij majeure risicobedrijven hebben gemandateerd aan de directeur van de ODRN maakt voor de controlerende rol van PS niet uit.

Nulmeting 2013

In 2013 bij de eerste mandatering van de uitvoering van de VTH taak naar de ODRN hebben inspecteurs een nulsituatie-onderzoek uitgevoerd bij 50 bedrijven in Oost-Nederland waar BRZO destijds van toepassing was (inclusief enkele aanverwante IPPC 4-bedrijven). Het onderzoek is zowel voor bedrijven in Overijssel als in Gelderland uitgevoerd. Er was geen onderscheid gemaakt in bedrijven onder gemeentelijk of provinciaal bevoegd gezag. Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de risico's bij betreffende bedrijven. In beeld is gebracht in welke dossiers aanvullende acties nodig waren om vergunningverlening en handhaving van het aspect externe veiligheid naar het gewenste niveau te brengen. Over de conclusies van het onderzoek is in november 2013 een Statennotitie naar PS gestuurd (PS2013-978). Er kwamen uit het onderzoek geen acute veiligheidssituaties, wel werden enkele aandachtspunten vastgesteld. Aandachtspunten waren bijvoorbeeld de aantoonbaarheid en wijze van verslaglegging van de controle op de veiligheidsnormen (PGS-richtlijnen), het beperkte aantal gevallen waarin de uitgangspunten van kwalitatieve risicoanalyses is beoordeeld en het niet actueel zijn van de landelijke database voor de beoordeling van de kwaliteit van veiligheidsbeheerssystemen. Uit de interviewronde bleek dat overwogen wordt om in voorbereiding op de overdracht van de BRZO-bevoegdheid naar provincies nogmaals een soortgelijke meting uit te voeren.

3.3 Provinciale kaders

Norm

- De provincie heeft als bevoegd gezag kaders inclusief doelen vastgesteld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving waarbinnen de uitvoering van de BRZO-taken plaats moet vinden.

Bevindingen

- De provincie Gelderland heeft via verschillende documenten die passen bij de verschillende rollen, kaders inclusief doelstellingen gesteld voor de provincie zelf en voor uitvoering.
- PS stellen via de reguliere P&C cyclus budget beschikbaar voor het programma Gezonde en Leefomgeving (totaal € 6,5 mln).
- Gelderland en Overijssel hebben slechte ervaringen met de financiële verevening bij een overdracht van bevoegdheden in 2014. In Gelderland zijn aanvullende middelen door PS toegekend, waardoor geen sprake was van een taakstelling op de VTH-taak.
- Met de overdracht van gemeentelijke BRZO-bedrijven naar de provincie in 2016 worden middelen vanuit het Gemeentefonds naar het Provinciefonds overgeheveld. Het financiële vereveningsonderzoek hiernaar is juli 2015 afgerond. VNG en IPO hebben een bestuurlijk akkoord bereikt. De verwachting is dat BZK deze wijziging meeneemt in de septembercirculaire 2015.

(vervolg bevindingen op de volgende pagina)

Vervolg bevindingen

- Het eindrapport concludeert dat er in totaal ruim € 10 miljoen structureel moet worden overgeheveld van Gemeentefonds naar Provinciefonds. Voor Gelderland is in het rapport opgenomen dat er bijna € 1,3 miljoen per jaar overgeheveld moet worden.

Kaders voor de uitvoering

De provincie Gelderland stelt via de verschillende rollen die ze heeft kaders aan de uitvoering van de BRZO-taak door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Als eigenaar gaat het om kaderstelling via de Gemeenschappelijke Regeling, de jaarstukken van de ODRN en beleidstukken zoals het bedrijfsplan. Als opdrachtgever gaat het om kaderstelling via de dienstverleningsovereenkomst plus specificaties en jaarlijkse werkplannen. Als bevoegd gezag heeft ze een mandaat plus specificaties afgegeven en heeft ze omgevingsbeleid vastgesteld. Kenmerkend is dat het gaat om kaders die VTH-breed zijn en waarbinnen de BRZO-taak wordt geplaatst binnen de bredere Wabo-taak. Met andere woorden, de zorg voor BRZO-bedrijven maakt onderdeel uit van een bredere zorg voor het omgevingsbeleid. In deze paragraaf beschrijven we de actuele provinciale beleidskaders en financiële kaders.

Omgevingsvisie en Beleidsvisie Omgevingsveiligheid

Op 9 juli 2014 stelden PS de Omgevingsvisie Gelderland vast.⁴⁶ Vervolgens op 24 september 2014 stelden Provinciale Staten de Omgevingsverordening Gelderland vast. Deze vervangt andere verordeningen zoals de milieuverordening. Op 18 oktober 2014 traden de Omgevingsvisie en -verordening in werking. Vanaf dat moment vormden visie en verordening samen de strategische beleidskaders van het Gelders omgevingsbeleid. Op 24 juni behandelde de Commissie Ruimtelijke Ordening, Landelijk gebied en Wonen de ontwerp-Beleidsvisie Omgevingsveiligheid Provincie Gelderland. De behandeling was onderdeel van de actualisatie van de Omgevingsvisie. Deze beleidsvisie is een actualisatie van de vorige 'Beleidsvisie externe veiligheid' vastgesteld door GS in 2008. Op 8 juli 2015 hebben PS het actualisatieplan vastgesteld.

In de Beleidsvisie Omgevingsbeleid (2015) is aangegeven dat de uitwerking zal verlopen via onder andere het jaarprogramma Gelders Uitvoeringsprogramma Omgevingsveiligheid. In de Beleidsvisie Omgevingsveiligheid wordt de volgende ambitie geformuleerd: *'De provincie ambieert een gezonde en veilige leefomgeving voor op de eerste plaats voor de mensen, maar ook voor de regionale economie: het is een van de randvoorwaarden voor een goed vestigingsklimaat en het is van belang voor recreatie en toerisme. Voor het thema omgevingsveiligheid richt de provincie zich op het wegnemen en voorkomen van risicovolle situaties'*.

⁴⁶ Staatscourant Nr. 22290 d.d. 31 juli 2014.

Relevant voor dit onderzoek om te vermelden is dat 'BRZO' een van de drie indicatoren is die de Beleidsvisie noemt. De volgende indicatoren geven een beeld van de omgevingsveiligheid in Gelderland:

- Het aantal blootgestelden binnen het invloedsgebied (200m) van een risicovolle inrichting of transportas;
- De actualiteit van de provinciale risicokaart;
- *De veiligheidssituatie bij BRZO-bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is'* (Beleidsvisie Omgevingsbeleid, 2015).

Financiële kaders VTH

Via de reguliere P&C-cyclus worden PS geïnformeerd en besluiten zij over de provinciale budgetten. Relevant voor dit onderzoek is het programma (1.5) Gezonde en Veilige Leefomgeving. In bijvoorbeeld de Gelderse Begroting 2015 is binnen dit programma aandacht voor de verschillende rollen. Er is opgenomen dat de provincie werkt via drie sporen:

- Bevoegd gezag: Wij geven op professionele wijze invulling aan onze rol als bevoegd gezag richting de Omgevingsdiensten
- Opdrachtgeverschap: De Omgevingsdiensten geven op een professionele wijze uitvoering aan onze provinciale taken op het gebied van de Wabo
- Regie: Wij voeren op professionele wijze de regie op de samenwerking handhaving en vergunningverlening met betrekking tot de Wabo-taken.

Voor 2015 zijn als doelen opgenomen het beheren en actualiseren van de DVO's met de zeven Omgevingsdiensten, voldoen aan de wettelijke verplichtingen voor wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving WABO en het organiseren van ambtelijke en bestuurlijke samenwerking tussen provincie en Omgevingsdiensten. Voor 2015 is voor deze taken een totaal budget van afgerond € 6,5 miljoen (Begroting 2015, p. 69). Daarnaast is binnen hetzelfde programma een deelprogramma Externe Veiligheid. Relevant voor de BRZO in dat deelprogramma is dat de provincie ervoor zorgt dat de provinciale risicokaart actueel blijft.

Daarnaast speelt mee dat de oprichting van de omgevingsdiensten gekoppeld was aan een algemene bezuiniging vanwege de te verwachten efficiency-voordelen. Omgevingsdiensten kregen een efficiencytaakstelling mee. Als we ons beperken tot de ODRN dan geldt voor de periode 2014 t/m 2018 een taakstelling van circa 3,2 miljoen euro.⁴⁷

Financiële verevening

In de loop van 2015 is een IPO-traject opgestart waarbij een aantal aspecten van de BRZO-overdracht aan de orde komen. Een belangrijk onderdeel daarin is de financiële verevening, omdat voor de uitvoering er middelen van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds moeten worden overgeheveld. Naar deze financiële verevening is onderzoek gedaan⁴⁸ en overleg geweest tussen de meest betrokken partijen (VNG, IPO

⁴⁷ Dit bedrag van 3,2 miljoen is de som van de taakstellingen voor de jaren 2014 t/m 2018 volgens de concept begroting 2016-2019 (versie maart 2015), pagina 26.

⁴⁸ Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een extern bureau opdracht gegeven dit onderzoek naar de financiële verevening uit te voeren.

en het Rijk). Het resultaat hiervan is dat er vanaf 2016 structureel ruim € 10 miljoen van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds overgeheveld wordt. De uitkering van Gelderland uit het Provinciefonds stijgt structureel met € 1.270.000. Waarschijnlijk neemt BZK dit mee in de aankomende septembercircularis van 2015.

In verschillende interviews wordt gewezen op de slechte ervaring van de provincies Gelderland en Overijssel met de bevoegdheidsoverdracht (decentralisatie) per 2014 van de 'verklaring van geen bedenkingen (vvgb)' die voorheen Gedeputeerde Staten afgaf voor het milieudeel van bepaalde bedrijven. De provincies Gelderland en Overijssel geven aan dat de financiële verevening niet goed verliep omdat een verkeerde verdeelsleutel werd gebruikt. Met die overdracht ging het bevoegd gezag voor ruim 400 bedrijven over naar de Gelderse gemeenten. In de Voorjaarsnota 2014 werden PS geïnformeerd over de financiële korting van het Provinciefonds vanwege de overdracht.

Tabel 5: Jaarlijkse korting van provinciefonds 2014-2018

Jaar	Korting
2014	- 5,2 mln.
2015	- 5,2 mln.
2016	- 5,2 mln.
2017	- 5,2 mln.
2018	- 6,0 mln.

Bron: Provincie Gelderland, Voorjaarsnota 2014

In de Najaarsnota 2014 werd aangegeven dat om het basisniveau voor VTH-taken te kunnen uitvoeren er extra budget nodig was ter grootte van € 1,4 mln. Binnen het programma Gezonde en Veilige Leefomgeving werd dekking gevonden ter grootte van € 0,45 mln. Vervolgens werden PS voorgesteld om het resterende bedrag van € 0,95 mln. ten laste te brengen van het begrotingsaldo.

4 Provincie als opdrachtgever

In dit hoofdstuk staan we stil bij de provincie als opdrachtgever. We laten zien hoe die afspraak wordt gemaakt, welke samenwerking van invloed is op de uitvoering van de opdracht en bespreken hoe de provincie sturing houdt op de uitvoering.

4.1 Opdrachtgever voor de ODRN

Norm

- De provincie maakt met de BRZO-Omgevingsdienst duidelijke en uitvoerbare werkafspraken over de uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht, waarbij aandacht is voor de toepassing van landelijke kwaliteitscriteria.

Bevindingen

- De provincie Gelderland heeft via een dienstverleningsovereenkomst en specificaties afspraken gemaakt over de uitvoering van de VTH-taak door de omgevingsdiensten.
- De afspraken in de dienstverleningsovereenkomst zijn concreet uitgewerkt in een werkplan dat GS per jaar vaststelt met alle zeven Gelderse omgevingsdiensten. Daarnaast hebben gemeenten en provincie als opdrachtgever specifieke werkafspraken met de ODRN gemaakt.
- In documenten (zoals de DVO 2013 en 2015) die 'de opdracht' beschrijven is expliciet aandacht voor de toepassing van kwaliteitscriteria.

Algemene afspraken in dienstverleningsovereenkomst

De provincie Gelderland en de ODRN hebben hun samenwerking vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst en concreet uitgewerkt in een jaarlijks werkplan. De eerste overeenkomst is op 19 maart 2013 door GS Gelderland vastgesteld. In de préambule is expliciet opgenomen dat afgesproken is dat de eerste jaren 2013/2014 worden aangemerkt als leerjaren. In de preambule staat dat zowel de omgevingsdienst als de provincie als startend opdrachtgever ervaring moeten opdoen in hun nieuwe rol en in de onderlinge verbindingen. Tegen die achtergrond is het goed om als uitgangspunt heldere werkafspraken te hebben en te maken, maar ook om open te staan voor veranderingen tijdens de rit en voor eventuele niet voorzienbare opstartproblemen (Preambule DVO 2013). De tweede dienstverleningsovereenkomst (DVO) is in februari 2015 ondertekend door het provinciebestuur en het bestuur van de ODRN.

Het doel van de DVO is volgens artikel 2 lid 1 om afspraken te maken tussen partijen over de wijze van samenwerken en de rechten en verplichtingen over en weer. De DVO vormt de basis voor een document waarin specificaties zijn vastgelegd. In de ‘specificatie provinciale producten en diensten’ worden, in aanvulling op bestaande wettelijke eisen, nadere afspraken vastgelegd ter uitwerking van de bepalingen uit de DVO en specifieke eisen gesteld die betrekking hebben op de kwaliteit van te leveren producten en diensten (zie art. 2 lid 2 en 3). In de vorige versie van de DVO moesten GS besluiten over de specificatie. Vanaf 2015 is dit ambtelijk belegd bij de directeuren van de betrokken omgevingsdienst en de directeur van de provincie.⁴⁹ Onderstaande tabel geeft snel een overzicht van de inhoud van de DVO.

Tabel 6: Inhoud dienstverleningsovereenkomst

Artikel	Inhoud
3	Takenpakket = landelijk basistakenpakket + Gelderse specificaties
4	Financiële bepalingen
5	Rapportage en verantwoording van prestaties
6	Spoedeisende werkzaamheden + meer- en minder werk
7	Samenwerkingsstructuur en overleg
8	Communicatie
9	Informatievoorziening en geheimhouding
10	Archivering
11	Klachtenregeling
12	Aansprakelijkheid en verzekering
13	Onvoorziene omstandigheden en geschillenregeling
14	Duur en slotbepalingen

Bron: DVO, 2015

De dienstverleningsovereenkomst tussen de ODRN en de provincie Gelderland heeft betrekking op de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht. De BRZO-taak is een onderdeel van de bredere opdracht van de provincie Gelderland aan de ODRN. In de specificatie zijn drie kritische prestatie-indicatoren (KPI) opgenomen voor de BRZO-taak (zie [hoofdstuk 4.3](#)).

Provinciale afspraken via jaarlijks werkplan

Voor GS Gelderland is het *Werkplan Omgevingsdiensten*, ook wel werkprogramma genoemd het document waarin de provincie Gelderland haar opdracht concreet aan de omgevingsdiensten formuleert. Het werkplan bevat de jaarlijkse uitwerking van de provinciale prioriteiten, accenten en projecten. In het werkplan staat vermeld dat het een aanvulling op de algemene afspraken is die zijn gemaakt in de dienstverleningsovereenkomsten tussen de provincie en de omgevingsdiensten (zie bijvoorbeeld Werkplan 2014, p. 3).

⁴⁹ Op het moment van data-verzameling op dit onderwerp (mei 2015) lag de nieuwe versie van de specificaties voor besluitvorming bij het bestuur van de ODRN.

Het Werkplan Omgevingsdiensten is vanuit de provincie gezien een samenvoeging van twee eerder afzonderlijke uitvoeringsplannen, namelijk het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) en het vergunningenuitvoeringsprogramma (VUP). Sinds de oprichting van de omgevingsdiensten is er een Werkplan 2014 en een Werkplan 2015 opgesteld. Uit de interviewronde bleek dat het Werkplan 2015 groten-deels voorbereid was door medewerkers die werkzaam waren bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Het Werkplan Omgevingsdiensten wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

Als aandachtspunt voor de BRZO-taak wordt in het Werkplan Omgevingsdiensten 2015 genoemd dat de ODRN voor de BRZO-bedrijven een risicomethode heeft uitgewerkt op basis waarvan Wabo- en BRZO-inspecties worden gepland en dat die methode in lijn is met de 'risico-aanpak' van Gelderland. De ODRN werkt vervolgens de jaarlijkse opdrachten van de verschillende opdrachtgevers (zes gemeenten en de provincie Gelderland) uit in een eigen Werkplan ODRN. Dit Werkplan ODRN is een concreet document met doelen en financiële kengetallen waarin de BRZO-taak als een afzonderlijk programma voor de ODRN is opgenomen.

Doorwerking van kwaliteitscriteria

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is de afgelopen jaren aandacht geweest voor de kwaliteitsontwikkeling van de vergunningverlening, handhaving en toezicht in het omgevingsrecht. Het gaat om landelijke programma's voor kwaliteitsontwikkeling en niet om specifiek Gelderse programma's. Verschillende respondenten wijzen erop dat vanwege de landelijke aanpak er betrekkelijk weinig beleidsvrijheid is voor de provincie. De 'kwaliteitscriteria PUMA 2.1' uit 2012 is de meest recente set van criteria.⁵⁰ Deze criteria hebben betrekking op het hele VTH-domein. Er zijn ook criteria specifiek uitgewerkt voor de BRZO-taak. Aan inspecteurs en vergunningverleners die werken op het BRZO-domein worden extra eisen qua opleiding en werkervaring gesteld in vergelijking met reguliere Wabo-inspecties en vergunningverlening.

Al in de eerste dienstverleningsovereenkomst uit 2013 is expliciet aandacht voor de landelijke kwaliteitscriteria. Afgesproken was dat de omgevingsdienst inzichtelijk maakte of al werd voldaan aan de kwaliteitseisen 2.1 en welke stappen ondernomen worden om tijdig te voldoen in het geval dat nodig was (artikel 3.2, DVO 2013). In de bijbehorende specificatie wordt aangegeven dat de uitvoering plaats vindt conform de meest actuele landelijke protocollen en afspraken. Ook in de tweede DVO uit 2015 is expliciet aandacht voor de kwaliteitscriteria. In artikel 3 is opgenomen dat: 'bij de uitvoering van de stelselafspraken worden de geldende kwaliteitscriteria als uitgangspunt genomen. In de specificatie wordt dit verder uitgewerkt' (DVO 2015).

4.2 Samenwerking in de uitvoering

Eerder in deze nota van bevindingen beschreven we de zogenaamde BRZO-infrastructuur die bestaat uit bestuurders en professionals die op landelijk niveau

⁵⁰ PUMA staat voor *Programma Uitvoering met Ambitie. Tegelijkertijd met de oprichting van de omgevingsdiensten is dit programma beëindigd.*

overleggen, afstemmen en werken aan de ontwikkeling van het BRZO-beleid. Naast deze landelijke (bovenregionale) samenwerking wijzen geïnterviewden op de samenwerking op uitvoerend niveau. We staan kort stil bij samenwerking bij inspecties en planning en meer uitgebreid bij de samenwerking tussen Overijssel en Gelderland.

Samenwerking bij inspecties

Een verschil met een reguliere Wabo-inspectie is dat bij een BRZO-inspectie er gezamenlijk wordt geïnspecteerd door het bevoegd gezag, de inspectie SZW en de Veiligheidsregio (Brandweer). Het bevoegd gezag heeft hierbij de wettelijke taak om zorg te dragen voor de coördinatie in de uitoefening van bevoegdheden in het kader van de BRZO (BRZO 2015, artikel 4 lid 1). Voor de Gelderse BRZO-bedrijven geldt dat de BRZO-inspecteurs van de ODRN deze coördinerende taak op zich te nemen.

Bestuurlijk toezichtsprogramma majeure risicobedrijven

Volgens het BRZO 1999 (artikel 24) moet er een inspectieprogramma zijn vastgesteld. Dat is ingevuld door op regionaal niveau een Bestuurlijk Toezichtsprogramma op te stellen. De provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht en Flevoland vormen samen de regio Midden. Het huidige Bestuurlijk Toezichtsprogramma (BTP) is voor de periode 2012 tot en met 2016 vastgesteld. In dit programma worden de handhavingsdoelstellingen en de wijze van samenwerken met andere overheden vastgelegd. Het heeft betrekking op het toezicht op arbo-, milieu-, water- en veiligheidswetgeving bij de risicobedrijven. Met het huidige programma worden de volgende afspraken vastgesteld:⁵¹

1. het toezicht is professioneel en deskundig;
2. de overheid fungeert als één loket;
3. het bedrijf wordt integraal beoordeeld;
4. de bedrijven worden landelijk op dezelfde wijze geïnspecteerd;
5. wij conformeren ons aan een landelijke overlegstructuur;
6. overheden handhaven stevig waar nodig en geven bedrijven ruimte waar mogelijk;
7. de omvang van de inspectie wordt bepaald op basis van risico's;
8. waar mogelijk wordt systeemgericht toezicht gehouden (compliance management).

Naast de bestuurlijk afspraken wordt er op uitvoerend niveau samengewerkt. Zo wordt er jaarlijks een planningsdag met de inspectie-partners (Wabo bevoegd gezag/omgevingsdienst, inspectie SZW en Veiligheidsregio) georganiseerd waar de intensiteit en omvang van de BRZO inspecties voor het volgende jaar bepaald worden.

Samenwerking provincie Gelderland en Overijssel

De aanwijzing van de ODRN als de specialistische omgevingsdienst voor BRZO-bedrijven in Oost-Nederland heeft gevolgen gehad voor de samenwerking tussen Gelderland en Overijssel. In de tijd voor de oprichting van de omgevingsdiensten werkten Gelderland en Overijssel op BRZO-gebied ook samen met Flevoland en Utrecht. Na de keuze om zes specifieke BRZO-omgevingsdiensten aan te wijzen, is de samenwerking teruggebracht

⁵¹ Zie voor de tekst bijvoorbeeld www.overijssel.nl/sis/16301145646729.pdf

tot een Oost-Nederlandse samenwerking tussen Gelderland en Overijssel. Die samenwerking is eerst vastgelegd in het Pact van Deventer en later in een DVO tussen de RUD IJsselland en RUD Twente enerzijds en de ODRN anderzijds. Het uitgangspunt van het Pact was dat afgesproken werd dat Gelderland en Overijssel intensiever zouden gaan samenwerken in de uitvoering van de BRZO-taak. Tevens is de afspraak gemaakt dat de insteek is dat Gelderse ambtenaren het werk voor Gelderse BRZO-bedrijven doen en Overijsselse ambtenaren de Overijsselse BRZO-bedrijven. Het voordeel daarvan is de geografische nabijheid van ambtenaren en de opgebouwde kennis en ervaring van ambtenaren bij specifieke BRZO-bedrijven kan gebruikt worden. Uitwisseling kan plaatsvinden bij capaciteitsproblemen: dus medewerkers in dienst van provincie Overijssel kunnen bij Gelderse BRZO-bedrijven inspecteren en andersom. In enkele gevallen is dat ook daadwerkelijk gebeurd.

Uitvoerende ambtenaren constateren dat over het algemeen de formele bundeling van de BRZO-taak in één specialistische omgevingsdienst, niet heeft geleid tot aanzienlijke bundeling van kennis tussen Overijssel en Gelderland. De samenwerking in het kennispunt Externe Veiligheid wordt als voorbeeld genoemd waarin de samenwerking geïntensiveerd is.⁵²

Voordat de omgevingsdiensten er waren werkten provincie Gelderland en Overijssel op uitvoeringsniveau samen via een zogenoemde 'BRZO-pool' waarin zowel Gelderse als Overijsselse medewerkers plaats hadden. Deze BRZO-pool bestaat in feite nog steeds. Alleen de Gelderse vergunningverleners en toezichthouders zijn nu in dienst van de ODRN. Dat is een duidelijk verschil met de Overijsselse situatie. De medewerkers van provincie Overijssel zijn vanwege de netwerk-constructie nog steeds daar in dienst. De directeur van de ODRN is formeel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de BRZO-taak, maar heeft binnen de huidige samenwerkingsvorm niet een hiërarchische relatie met de vergunningverleners en toezichthouders die werkzaam zijn op het Overijsselse grondgebied. In de interviewronde werden als knelpunten genoemd de opdrachtverstrekking/programmering en borgen van afspraken (bijv. kwaliteitsbewaking, piketdienst) met mensen die in netwerk RUD's werkzaam zijn. Daarvoor zijn inmiddels wel maatregelen getroffen om die verantwoordelijkheid zoveel als mogelijk op te pakken. Het adequaat laten aansluiten van Overijsselse netwerkorganisatie op een GR als de ODRN kost tijd en groei zo werd in de interviewronde aangegeven. Zo duurde het bijvoorbeeld lang voordat alle mandaten van de bevoegde gezagen waren afgegeven (dat speelde niet bij de provincie Gelderland).

Naast de BRZO-samenwerking op uitvoerend op niveau zoals hierboven genoemd, werken de provincies Gelderland en Overijssel op bestuurlijk niveau nu weinig samen.

⁵² In dit kennispunt werken specialisten Externe Veiligheid in dienst van de ODRN en de provincie Overijssel.

4.3 Provinciale sturing op uitvoering

Normen

- De provincie beschikt intern over voldoende capaciteit en expertise om de opdracht aan de BRZO-Omgevingsdienst te verlenen en de uitvoering (inclusief kwaliteitscriteria) te kunnen beoordelen.
- De provincie zorgt ervoor dat zij via overleg en periodieke rapportages tussentijds zicht heeft op de voortgang van de werkafspraken en stuurt bij waar nodig.
- De provincie zorgt ervoor dat zij op de hoogte is van bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau en treedt actief op waar nodig.
- De provincie zorgt dat zij via verantwoordingsinformatie (bijvoorbeeld per jaar) zicht heeft op de besteding van middelen en de resultaten en gebruikt deze informatie voor nieuwe werkafspraken (opdracht).
- Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten actief over de rol van PS, de uitvoering van de BRZO-taken, de relevante ontwikkelingen die hierop van invloed zijn (bv. veranderingen in wet- en regelgeving) en in hoeverre provinciale doelen hiermee gerealiseerd worden.

Bevindingen

- De functie van ambtelijk opdrachtgever wordt door één ambtenaar ingevuld.
- De praktijk van informatievoorziening is in ontwikkeling. In 2014 heeft de ODRN voor het eerst een jaarrapportage opgesteld en stelt zij kwartaalrapportages op.
- De directeur of een afdelingshoofd van de ODRN is aanwezig bij P-beraad en heeft contact met gedeputeerde over gevoelige dossiers.
- De ODRN voldoet nog niet volledig aan alle kwaliteitscriteria. De verbeterpunten zijn via een zelfevaluatie in beeld gebracht en er zijn trajecten voor verbetering opgestart.
- De ODRN is gestart met een overgangsproces om van input- naar output-financiering te komen. Kengetallen moeten doorontwikkeld worden. Sturing op financiële prestaties is tot nu toe niet aan de orde.
- GS informeren PS op verschillende manieren over de VTH-taak, maar niet specifiek op majeure risicobedrijven.

Gelderse visie op opdrachtgeverschap

In de Gelderse situatie is de provincie Gelderland opdrachtgever en de ODRN is opdrachtnemer. In antwoord op statenvragen geven GS Gelderland aan dat zij uitgaan van een visie waarbij de provincie de opdracht voor de uitvoering van haar taken op het niveau van 'wat' benoemt en kaders stelt waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden. De bedrijfsvoering (het 'hoe') is primair de verantwoordelijkheid van de directeur van de Omgevingsdienst.

De ODRN geeft als opdrachtnemer aan dat goed opdrachtgeverschap voor hen belangrijk is. Bijvoorbeeld in de concept meerjarenbegroting ODRN 2016 -2019 (d.d. 12 maart 2015) lezen we dat: 'Goed en volwassen opdrachtgeverschap en juiste kaderstelling randvoorwaardelijk zijn voor het werkplan'.

Sturing vanuit de ambtelijke organisatie

Er is een ruime herplaatsing geweest van provinciale medewerkers naar de Gelderse omgevingsdiensten. Er zijn weinig VTH-medewerkers 'achtergebleven' binnen de provinciale organisatie. De provincie Gelderland heeft veel taken bij de omgevingsdiensten ondergebracht. Een uitzondering is bijvoorbeeld de VTH-taken voor de groene wetten. Veel initiatief en voorbereidend werk (zoals werkplan 2015) t.a.v. majeure risicobedrijven wordt ook door de ODRN gedaan. De provincie Gelderland heeft twee ambtenaren die als functie hebben dat zij 'contractcoördinator opdrachtgeverschap' naar de omgevingsdiensten zijn. De interne taakverdeling is dat een van hen de contractcoördinator is voor de ODRN en ODRA, de ander voor de vijf overige omgevingsdiensten. De contractcoördinator voor de ODRN kan worden gezien als de ambtelijke opdrachtgever voor de ODRN. In de interviewronde werd aangegeven dat het voor de ODRN prettig werkt dat er een ruimte opdracht van de provincie naar de ODRN is gegaan (dus meer dan het basistakenpakket) en dat er ruimte geboden wordt in de praktijk. Medewerkers van de ODRN hoeven niet veel af te stemmen met de provincie als opdrachtgever. Wat daarbij meespeelt is dat vanwege de recente overgang van provinciale medewerkers naar de ODRN, de opdrachtgever en de opdrachtnemer elkaar persoonlijk kennen.

62

Een majeure opdracht

Financiële sturing (van input- naar outputsturing)

De ODRN zit in een overgangssituatie van input- naar outputsturing. In de DVO tussen de provincie Gelderland en de ODRN is de afspraak gemaakt dat vanaf april 2013 er gewerkt wordt met een systeem van inputfinanciering. Dit betekent dat de provincie jaarlijks het bedrag betaalt dat bij de begroting is vastgesteld, waarbij een verdeling wordt aangehouden tussen de middelen ten behoeve van vergunningverlening, handhaving en overige producten of diensten. De provinciale bijdrage is gekoppeld aan de omvang van het ingebrachte takenpakket. Het bedrag is inclusief de kosten van overhead en wordt geacht alle structurele kosten van de omgevingsdienst te dekken. Uit financiële vragen aan de ambtelijke organisatie van Gelderland en de ODRN, blijkt dat de provincie Gelderland voor haar huidige BRZO-taak in 2015 tussen de € 570.000 en € 600.000 euro kwijt is.

De ODRN maakt in 2016 voor reguliere taken een overgang van input- naar outputfinanciering. Dat betekent dat er een product-diensten catalogus gemaakt wordt en dat de provincie in feite producten of diensten bij de ODRN inkoopt. Deze manier van financieren past bij de rol van opdrachtgever- opdrachtnemer. Vanwege de opstartfase was ervoor gekozen om in de eerste jaren te werken via inputfinanciering. De planning is om in 2017 dat ook voor complexe stelseltaken zoals BRZO te doen. Er bestonden al kengetallen voor de VTH-taak, maar die dienen doorontwikkeld te worden om aan de huidige omstandigheden te voldoen.

Sturen op prestaties

Er zijn tussen de provincie Gelderland als opdrachtgever en de ODRN als opdrachtnemer afspraken gemaakt over de sturing op prestaties. Er zijn kritische prestatie-indicatoren (KPI's) afgesproken over vergunningverlening en handhaving. Bij vergunningverlening is een belangrijke indicator dat vergunningen tijdig verleend worden. Bij handhaving wordt een onderscheid gemaakt in algemene Wabo-indicatoren en drie extra KPI's voor wat betreft BRZO-handhaving. Een belangrijke indicator is dat alle BRZO-bedrijven elk jaar gecontroleerd worden door BRZO-inspecteurs. Uit documenten en interviews met inspecteurs blijkt dat de norm van ieder jaar controleren geen harde wettelijke eis is, maar in de praktijk wel elk jaar gehaald wordt. Inspecteurs geven aan dat naast bureauonderzoek een inspectie altijd fysiek plaatsvindt via een bedrijfsbezoek. Er worden dan interviews afgenomen, documenten onderzocht en onderdelen van het BRZO-bedrijf fysiek gecontroleerd.

De jaarrapportage 2014 van de ODRN over de BRZO-taken in Gelderland en Overijssel geeft de provincie als opdrachtgever inzicht in de prestaties op het gebied van handhaving en vergunningverlening. Zo is bijvoorbeeld een overzicht van handhavingsacties over 2014 opgenomen. Voor de provincie Gelderland als bevoegd gezag ging het om de acties die zijn weergegeven in tabel 7. Naast deze acties waren er handhavingsacties bij 3 BRZO-bedrijven die onder gemeentelijk gezag vallen.

Tabel 7: Handhaving 2014 BRO-bedrijven Gelderland

Bedrijf	Acties	Stand van zaken
Givaudan Barneveld	Voornemen last onder dwangsom (LOD)	Deel opgelost, ander deel tot 4 augustus
Accsys Technology (voorheen Titan wood)	gedoogbeschikking	Overtreding opgeheven
Recticel	Voornemen last onder bestuursdwang	Handhaving niet doorgezet na zienswijze
Recticel	Voornemen LOD	Recticel heeft geen melding brandveilig gebruik ingediend

Bron: Jaarrapportage BRO 2014, ODRN

In de interviews werd gewezen op de voor- en nadelen van werken met KPI's. Het voordeel is dat zij op een eenvoudige manier prestaties in beeld brengen. Als nadeel wordt genoemd het risico dat bestuurders, politiek en media prestaties verkeerd interpreteren.

Sturing op kwaliteitscriteria

In de interviews werd aangegeven dat aanvankelijk werd verwacht dat de kwaliteitscriteria in wetgeving zouden worden vastgelegd (zie hoofdstuk 2). Vooruitlopend op die situatie werd al in de geest van de wet gewerkt. Er is binnen de ODRN aandacht voor de kwaliteitscriteria, zowel op personeelsniveau als op organisatorisch niveau. Via de rijksoverheid is er een scan ontwikkeld in de vorm van een stoplichtmodel om de eigen omgevingsdienst te toetsen. Zodoende heeft de ODRN nu zicht op welke thema's nog

aandacht vragen. Ook is er een EVC-traject (door ervaring verkregen competenties) doorlopen. Niet alle vergunningverleners en toezichthouders voldoen per 2015 aan alle kwaliteitscriteria. Vervolgens worden er opleidingstrajecten opgezet om kennis en competenties verder te ontwikkelen. De kwaliteitscriteria worden beschouwd als een ondergrens en er zijn nog mogelijkheden om de kwaliteit te verbeteren.

Sturing en informatievoorziening

De provincie Gelderland ontvangt vanuit haar rol als opdrachtgever, bevoegd gezag en eigenaar informatie over bedrijfsvoering en uitvoering van de ODRN. Er zijn overleggen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. De directeur of afdelingsmanager van de ODRN zijn bijvoorbeeld altijd bij het wekelijkse portefeuilleberaad met de gedeputeerde aanwezig. Bestuurlijk gevoelige dossiers kunnen dan met de gedeputeerde besproken worden. In een interview met de gedeputeerde verantwoordelijk voor handhaving, werd aangegeven dat zij nooit door PS is geconfronteerd met bestuurlijke dossiers waarvan ze niet op de hoogte was.

Tussen de provincie Gelderland en de ODRN zijn (via de DVO) afspraken gemaakt over tussentijdse verantwoording via rapportages per kwartaal. In interviews is aangegeven dat die verantwoording in 2013 en deels in 2014 achterbleef bij de afspraken. Dat is in de loop van 2014 verbeterd. Begin 2015 heeft de ODRN bijvoorbeeld een management-rapportage over 2014 opgesteld over de werkzaamheden voor de provincie Gelderland. Daarnaast is er begin 2015 een Jaarrapportage 2014 opgesteld over de BRZO-taken in Gelderland en Overijssel. Opvallend in die jaarrapportage is dat voor het thema Handhaving wel over de Gelderse handhaving wordt gerapporteerd en niet over de Overijsselse handhaving.

Sinds de start van de ODRN als BRZO-omgevingsdienst (april 2013) is de uitvoering van de BRZO-taak niet specifiek punt van aandacht geweest in de Gelderse Staten. In interviews werd erop gewezen dat majeure risicobedrijven op de politieke agenda komen als er een incident is geweest. Op het meer algemene niveau van de omgevingsdiensten zijn de staten wel geïnformeerd via statennotities en mededelingenbrieven (en recent nog in een technische briefing). Daarnaast gaat het Werkplan omgevingsdiensten en het jaarverslag handhaving ter kennisname naar PS en de ODRN stuurt hun begroting en jaarverslag voor zienswijze naar PS.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel en centrale vraag

Doelstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in hoe de provincies hun rol als bevoegd gezag invullen en te onderzoeken of de provincies goed in staat zijn uitvoering te geven aan hun rol als opdrachtgever voor de BRZO-Omgevingsdienst.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze vullen de provincies hun rol in als bevoegd gezag voor het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en zijn de provincies in staat om uitvoering te geven aan hun rol als goede opdrachtgever voor de BRZO-Omgevingsdienst?

Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen over het bevoegd gezag en de rol van PS zijn beschrijvend van aard. De onderzoeksvraag over het goed opdrachtgeverschap is zowel beschrijvend als toetsend. De laatste onderzoeksvraag over potentiële verbeterpunten is een combinatie van een verkennende en adviserende vraag.

Bevoegd gezag

1. Voor welke bedrijven is de provincie Overijssel respectievelijk Gelderland het bevoegd gezag (nu en in de nabije toekomst) inzake het Besluit Risico's Zware Ongevallen en om welk type risico's gaat het?
2. a) Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de provincies als bevoegd gezag voor de BRZO-bedrijven?

- b) Hoe is de samenwerking in de provincie Overijssel respectievelijk Gelderland georganiseerd met de overige publieke organisaties⁵³ die naast de provincie betrokken zijn bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij BRZO-bedrijven?

Goed opdrachtgeverschap Overijssel en Gelderland

3. a) Op welke wijze vult de provincie Overijssel respectievelijk Gelderland de (sturende en controlerende) rol in als opdrachtgever van de BRZO-Omgevingsdienst?
- b) Welke andere rollen⁵⁴ dan de opdrachtgeversrol heeft de provincie Overijssel respectievelijk Gelderland tot de BRZO-omgevingsdienst en hoe verhoudt deze rol zich tot die van opdrachtgever?
- c) Is de provincie Overijssel respectievelijk Gelderland in staat om met de huidige inzet van middelen en instrumenten te voldoen aan normen voor goed opdrachtgeverschap (mede in relatie tot de veiligheidsrisico's)?

Rol Provinciale Staten

4. Welke mogelijkheden zijn er voor Provinciale Staten van Overijssel respectievelijk Gelderland om kaders te stellen en (bij) te sturen op de invulling en uitvoering van het provinciaal BRZO-opdrachtgeverschap?
5. Hoe vindt de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten van Overijssel respectievelijk Gelderland over het functioneren en presteren van de BRZO-Omgevingsdienst plaats?

Potentiële verbeterpunten

6. Welke potentiële verbeterpunten voor de invulling en uitvoering van het provinciaal opdrachtgeverschap voor de BRZO-Omgevingsdienst zijn te formuleren voor de provincie Overijssel respectievelijk Gelderland?

Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- De focus van dit onderzoek ligt op de provinciale verantwoordelijkheid naar BRZO-bedrijven en de gespecialiseerde omgevingsdienst. We doen dus geen onderzoek naar de andere omgevingsdiensten die in deze provincies aanwezig zijn.

⁵³ In de voorbereiding op dit onderzoekplan kwamen we als meest relevante partijen tegen: de gemeentelijke overheden, de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Rijksoverheid als stelselverantwoordelijke overheid (Bron: o.a. Commissie Wolfsen, 2014).

⁵⁴ De Commissie Wolfsen onderscheidt de rollen mede-eigenaar (geldt voor Gelderland, niet voor Overijssel), opdrachtgever, interbestuurlijk toezichthouder en regisseur RUD-vorming (2014, p. 28-29). Mogelijk zijn ook andere rollen relevant zoals die van financier en actief communicator (volksvertegenwoordiger) met burgers.

In rekenkameronderzoek is het gebruikelijk dat we in de vraagstelling en het normenkader verwijzingen opnemen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. In dit geval toegespitst op het opdrachtgeverschap van de provincie. In de voorbereiding op dit onderzoek bleek dat in de beleidspraktijk het begrippenkader 'goed opdrachtgeverschap' veel gebruikt wordt. Bij deze terminologie sluiten we als rekenkamer aan.

- In de eerder genoemde landelijke evaluatie wordt ingegaan op het bredere stelsel voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving en de uitvoering door de omgevingsdiensten. Om dubbel onderzoek te voorkomen doen wij dat niet. Eén van de aanleidingen om ons te richten op het provinciale opdrachtgeverschap is dat daar in de landelijke evaluatie geen aandacht voor is.
- We kijken in het onderzoek naar de periode voorjaar 2013-zomer 2015. Hier is voor gekozen omdat de Omgevingsdienst Regio Nijmegen in voorjaar 2013 voor risicovolle bedrijven in Overijssel en Gelderland de bevoegde omgevingsdienst werd.

Onderzoeksmethodiek

We passen verschillende methoden toe in dit onderzoek:

Documentstudie

Voor dit onderzoek verzamelen en bestuderen we relevante (provinciale) beleidsdocumenten en kijken we onder meer naar de formulering en onderbouwing van beleid, de uitwerking van de verschillende provinciale rollen (bevoegd gezag, opdrachtgever, eigenaar (Gelderland), coördinator, en mogelijk andere), monitoring, verantwoording en informatievoorziening. Documenten die bestudeerd worden zijn bijvoorbeeld de Gemeenschappelijke regeling, dienstverleningsovereenkomsten, werkplannen, jaarrekeningen en begrotingen en verslagen van bijeenkomsten. Verder maken we gebruik van andere onderzoeken, vakliteratuur en artikelen.

Interviews

Voor dit onderzoek zullen we interviews houden met de betrokkenen van provincie Gelderland en Overijssel. Met deze interviews kunnen we het verkregen beeld over het beleid en de rolinvulling uit de documentenstudie toetsen en aanvullen. Ook willen we interviews houden met betreffende BRZO-omgevingsdienst en eventuele andere sleutelfiguren. Met de interviews komt de vraag aan bod hoe het beleid en de beoogde rolinvulling uitpakt in de praktijk. Dit laatste betreft een verdiepingsslag ten opzichte van de eerdergenoemde documentstudie.

Betrokkenheid Statenleden

Voor de rekenkamer is het de laatste tijd gebruikelijk om te werken met een klankbordgroep van Statenleden bij onderzoeken. Gezien de timing van de start van dit onderzoek rondom de verkiezingen van Provinciale Staten, is dat deze keer niet gedaan.

Samenwerking provinciale rekenkamers

Het onderwerp BRZO staat op de onderzoeksagenda van de meeste provinciale rekenkamers voor 2015. De onderlinge planning en afbakening verschillen op

onderdelen. We zullen waar mogelijk met de Rekenkamer Zeeland en de Noordelijke Rekenkamer samenwerken o.a. door te reflecteren op elkaars onderzoeksplannen, methoden van onderzoek en kennis en ervaring te delen. In de zomer van 2015 is de Randstedelijke Rekenkamer eveneens gestart met een onderzoek naar het 'BRZO-opdrachtgeverschap' van de provincies Utrecht, Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland.

Feedback van deskundigen

Voor dit onderzoek is feedback gevraagd van dhr. prof. dr. Ale - Hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding (emeritus, TU Delft), dhr. Blok - Projectmanager evaluatie VTH-stelsel en stelsel van regionale omgevingsdiensten (Ministerie Infrastructuur en Milieu) en dhr. prof. dr. Helsloot - Hoogleraar Besturen van Veiligheid (Radboud Universiteit Nijmegen). Zij hebben tweemaal feedback gegeven op het onderzoek. De eerste keer was de feedback gericht op de opzet van het onderzoek. De tweede keer is feedback gegeven op de bevindingen uit de nota van bevindingen en de voorlopige conclusies.

Normenkader

In dit onderzoek hanteren we de volgende combinatie van vragen en normen:

Vraag 1: Majeure risicobedrijven en risico's

- 1.1 Van de majeure risicobedrijven waar de provincie nu en in de nabije toekomst het bevoegd gezag is, heeft de provincie een volledig en actueel overzicht inclusief hun risicoprofiel.

Vraag 2: Provincie als bevoegd gezag

- 2.1 De provincie heeft kennis van de relevante wet- en regelgeving, zicht op ontwikkelingen in relevante wetgeving en beleid en bereid zich daarop voor.
- 2.2 De provincie heeft als bevoegd gezag kaders inclusief doelen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgesteld waarbinnen de uitvoering van de BRZO-taken plaats moet vinden.
- 2.3 De provincie heeft de uitvoering van de BRZO-taken gemandateerd aan de directeur van de BRZO-Omgevingsdienst. Dit mandaat is duidelijk en uitvoerbaar. De provincie had bij de overdracht aan de BRZO-omgevingsdienst inzicht in de veiligheidssituatie bij de BRZO-bedrijven waarvoor ze bevoegd gezag was, bijvoorbeeld via een nulmeting.

Vraag 3: Goed opdrachtgeverschap

- 3.1 De provincie maakt met de BRZO-omgevingsdienst duidelijke en uitvoerbare werkafspraken over de uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht, waarbij aandacht is voor de toepassing van landelijke kwaliteitscriteria.
- 3.2 De provincie zorgt ervoor dat zij via overleg en periodieke rapportages tussentijds zicht heeft op de voortgang en kwaliteit van de werkafspraken en stuurt bij waar nodig.
- 3.3 De provincie zorgt ervoor dat zij op de hoogte is van bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau en treedt actief op waar nodig.
- 3.4 De provincie zorgt dat zij via verantwoordingsinformatie (bijvoorbeeld per jaar) zicht heeft op de besteding van middelen, de kwaliteit van de geleverde prestaties

en de resultaten en gebruikt deze informatie voor nieuwe werkafspraken (opdracht).

- 3.5 De provincie beschikt intern over voldoende capaciteit en expertise om de opdracht aan de BRZO-omgevingsdienst te verlenen en de uitvoering (inclusief kwaliteitscriteria) te kunnen beoordelen.
- 3.6 De provincie heeft zicht op de verschillende rollen die ze invult en draagt zorg voor samenhang in de roluitvoering (voorkomen van dubbele pettenproblematiek).

Vraag 4 en 5: Rol en informatievoorziening Provinciale Staten

5.1 GS informeren PS actief over:

- de rol van PS;
- de uitvoering van de BRZO-taken;
- de relevante ontwikkelingen die hierop van invloed zijn (bv. veranderingen in wet- en regelgeving) en
- in hoeverre provinciale doelen hiermee gerealiseerd worden.

Vraag 6: Potentiële verbeterpunten

Geen normen

Bijlage 2: Rol Rijk en gemeenten

Zowel het Rijk als de provincies als de gemeenten hebben per 2015 een rol bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving en de (BRZO-)omgevingsdiensten. De provinciale rollen zijn in [paragraaf 2.3](#) van de nota van bevindingen benoemd. In deze bijlage benoemen we de rollen van het Rijk en de gemeenten.

Rol Rijk

Rijk verantwoordelijk voor stelsel

Het Rijk, dat wil zeggen de betrokken ministers/staatssecretarissen, is stelselverantwoordelijke. Dit betekent dat de betrokken ministers er voor moeten zorgen dat het wettelijk stelsel goed functioneert en geschikt is voor de praktijk. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Veiligheid en Justitie beschikken ieder voor hun betreffend deel terrein een beleids- en stelselverantwoordelijkheid voor BRZO-bedrijven.⁵⁵ Die verdeling is als volgt:

- de staatssecretaris van I&M is - behalve verantwoordelijk voor inrichting en goede werking stelsel VTH voor bedrijven - tevens coördinerend bewindspersoon voor de BRZO (omdat het Seveso een milieu-richtlijn is);
- de verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor BRZO-bedrijven de wettelijke kaders van het stelsel van gezond en veilig werken (arbo-stelsel) betreft en
- de verantwoordelijkheid van de minister van V&J voor BRZO-bedrijven betrekking heeft op de wettelijke kaders voor voorbereiding van rampenbestrijding (incl. bedrijfsbrandweer), de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het stelsel van de strafrechtelijke handhaving.

70

Een majeure opdracht

⁵⁵ Kabinetsreactie op OvV-rapport en Rli-advies over Odjfell, bijlage 2.

Verantwoordelijkheid/taak per onderdeel Rijk

Commissie Wolfsen noemt in het rapport Vertrouwen, Tempo en Helderheid⁵⁶ per onderdeel van het Rijk meer specifiek de verantwoordelijkheid/taak.

Tabel 8: Verantwoordelijkheid onderdelen Rijk

Onderdeel	Verantwoordelijkheid
Infrastructuur & Milieu	Stelselverantwoordelijkheid VTH
Inspectie Leefomgeving en Transport	Uitvoering taken bevoegd gezag Infrastructuur & Milieu
Veiligheid en Justitie	Verantwoordelijk voor stelsel strafrechtelijke handhaving
Openbaar Ministerie	Strafrechtelijk bevoegd gezag
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Verantwoordelijk voor stelsel van naleving arbeidsomstandighedenregelgeving (uitvoering door Inspectie SZW)
Economische Zaken	Bevoegd gezag mijnbouw werken en stelselverantwoordelijke natuurtaken
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Stelselverantwoordelijke openbaar bestuur

Bron: Commissie Wolfsen (2014). VTH: Vertrouwen, tempo en helderheid, p. 23-32.

Achtergrond BRZO-omgevingsdiensten en verantwoordelijkheid

Na de brand bij Chemiepack in Moerdijk in januari 2011 ontstond er een bredere discussie over de wijze waarop de uitvoering van taken rondom de BRZO georganiseerd moest worden. De staatssecretaris kwam met het voorstel om de BRZO-taak te centraliseren (bij het ILT). Oktober 2011 stuurden VNG, IPO en VNO-NCW een brief waarin ze zich uitspraken tegen deze centralisatie. Januari 2012 volgde een plan van aanpak van het IPO voor een BRZO-structuur. Hierin werd de BRZO-taak belegd bij een aantal regionale uitvoeringsdiensten. In diezelfde maand stuurde het IPO de staatssecretaris een brief met daarin een specificatie van de zes BRZO-omgevingsdiensten met regio-indeling. Juni 2012 is in bestuurlijk overleg besloten om dit zo te gaan doen.

Rol gemeenten

Commissie Wolfsen noemt in het rapport Vertrouwen, Tempo en Helderheid drie rollen van gemeenten bij vergunningverlening, toezicht en handhaving en omgevingsdiensten. In tabel 9 benoemen we deze rollen en lichten we deze toe. De gemeentelijke rollen komen deels overeen met de rollen van de provincie (zie [paragraaf 2.3](#)).

71

Een majeure opdracht

⁵⁶ Commissie Wolfsen (2014). VHT: Vertrouwen, Tempo en Helderheid, p. 23-32

Tabel 9: Rollen gemeente

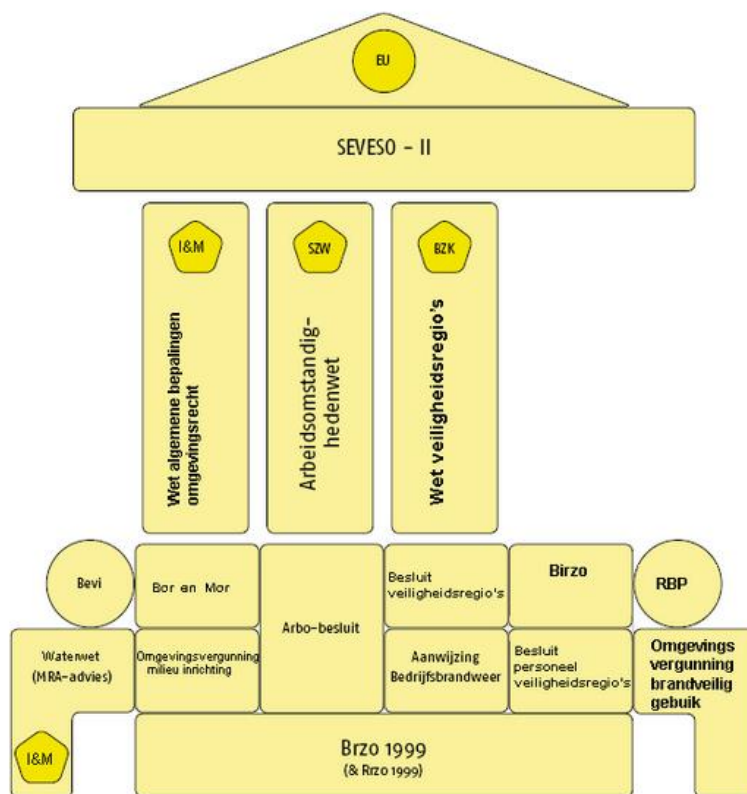
Rol	Toelichting
1. Mede-eigenaar OD	Gelderse gemeenten zijn mede-eigenaar van een van de Gelderse omgevingsdiensten. Gemeenten met een BRZO-bedrijf die niet deelnemen in de ODRN zijn dus wel opdrachtgever maar niet eigenaar.
2. Bevoegd gezag ↓	14 Gelderse gemeenten zijn bevoegd gezag voor één of meer BRZO-bedrijven. Alle B&W's die bevoegd gezag zijn voor een BRZO-bedrijf hebben de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving gemandateerd aan de directeur van de ODRN.
3. Opdrachtgever	

Bijlage 3: Overkoepelend beeld wet- en regelgeving

In onderstaande figuur geven we de Europese en Nederlandse wet- en regelgeving weer die relevant is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de majeure risicobedrijven. De figuur laat zien dat er een vrij uitgebreid 'huis' van wet- en regelgeving is opgebouwd. Hierbij heeft de Rijksoverheid de rol van stelselverantwoordelijke (voor meer informatie hierover zie [bijlage 2](#)).

Voor de rol van de provincie bij vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven zijn het Besluit Risico Zware ongevallen (met achterliggende Europese Seveso-richtlijn) en de Wet algemene bepalingen omgevingswet (met achterliggende uitvoeringsregels in het Besluit omgevingsrecht) het belangrijkste.

Figuur 7: Samenhang wet- en regelgeving (voor juli 2015)*



Bron: BRZO+

* Begin juli 2015 is het BRZO 2015 in werking getreden. Dit besluit implementeert de Seveso III-richtlijn.

Bijlage 4: Bestuurlijke samenwerking

74

Een majeure opdracht

Bestuurlijk omgevingsberaad (BOB)

- Rijksoverheid, provincies, gemeenten, Brandweer (organisatie moet nog worden gevormd)
- Deelprogramma BRZO:
 - Visie: Een gezamenlijk optreden van de Brzo bevoegde gezagen 'alsof er sprake is van één overheid.'
 - Doel: Geborgde adequate veiligheidsituatie bij BRZO-bedrijven; waarbij alle betrokken bevoegde gezagen hun verantwoordelijkheid nemen. Dit betekent adequate en uniforme vergunningverlening, toezicht en handhaving door gekwalificeerde medewerkers.

Programma Impuls-veiligheid 2015-2018

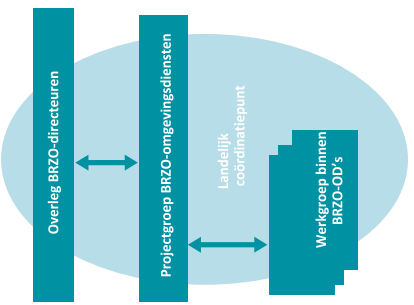
- Hoogste orgaan nieuwe overlegstructuur VTH (besluitvormend), afspraken over VTH-stelsel.
- Ministers van Infrastructuur en Milieu, Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de anderzijds aan de orde zijnde onderwerpen betrokken Ministers, bestuurlijke vertegenwoordigingen van gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten, alsmede het OM.

Bestuurlijk platform BRZO (B-BRZO6)

- 6 voorzitters en directeuren BRZO-OD's

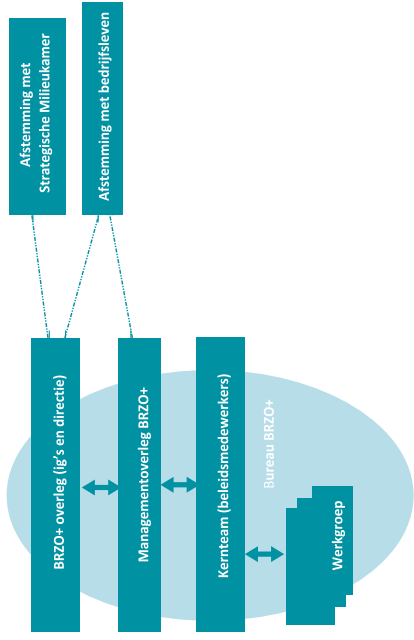
Overlegstructuur BRZO-OD's

- 6 BRZO-omgevingsdiensten (DCMR coördinatie)
- Naar buiten optreden als het ware 1 overheidsorganisatie. Zodat er een 'level playing field' gecreëerd wordt voor ondernemers in alle bedrijven.



Samenwerkingsprogramma BRZO+

- Vertegenwoordigers BRZO-omgevingsdiensten, coördinerende Veiligheidsregio's, Inspectie SZW, Inspectie Leefomgeving en Transport, waterkwaliteitsbeheerders, Openbaar Ministerie en politie.
- Taakuitvoering zodanig te professionaliseren dat de partners samenwerken als ware zij 1 overheidsorganisatie.



Belangenbehartiging

- IPO-Bestuurlijke adviescommissie VTH/RUD (vakgedeputeerden) met als doel belangenbehartiging taken IPO o.g.v. VTH en RUD's. Wordt ondersteund door *ambtelijke adviescommissie VTH/RUD*.
- VNG: Commissie Milieu, Energie en Klimaatadviseert VNG-bestuur overbelangenbehartiging op onder meer het thema VTH/RUD en bereidt standpunten hierover voor ter vaststelling in het bestuur.



Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen

Algemene informatie

Wetgeving en beleid

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).
Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999).
Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo 2015).
IPO en VNG (juli 2015). Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht.
Regeling provinciale risicokaart.
Tweede Kamer (2014-2015). Wijziging van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Kamerstuk 33872 nr. 3
Memo van toelichting, nr. 8 Nota van wijziging en nr. 9 Nader verslag, nr. 10 Nota naar aanleiding van het nader verslag, nr. 11 Tweede nota van wijziging en nr. 12 Amendement.
Wet Veiligheidsregio's.

Onderzoeksrapporten en artikelen

Commissie Mans (juli 2008). De tijd is rijp.
Commissie Wolfsen (september 2014). VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid.
Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Elzinga, D.J., Greef, R.J.M.H. de en Munneke, S.A.J. (april 2014). Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep.
IPO (10 juli 2015). Modelverordening VTH gereed: aan de slag met kwaliteit VTH.
IPO (november 2014). Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015, deelprogramma 1 BRZO.
IPO (30 september 2014). Bestuurlijk overleg BRZO: Op koers houden van de uitvoering.
IPO (2012). Plan van aanpak BRZO-infrastructuur.
IPO (april 2011). Notitie RUD's en rollen, waaronder opdrachtgeversrol en eigenaarsrol
Kenniscentrum Infomil (8 juli 2015). Nieuw Besluit risico's zware ongevallen 2015 gepubliceerd.
Kenniscentrum Infomil (juni 2015). Wie valt er straks onder het nieuwe BRZO? In: Infomil Perspectief, p. 4-6.
Ministerie Infrastructuur en Milieu (27 augustus 2015). Rapport 'Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten', opgesteld door Lysias Group.

- Ministerie Infrastructuur en Milieu (7 juli 2015). Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies, opgesteld door SPPS Consultants.
- Ministerie Infrastructuur en Milieu (10 juni 2014). Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013 (bijlage 1 bij de voortgangsbrief externe veiligheid van de staatssecretaris).
- Ministerie Infrastructuur en Milieu (3 september 2013). Kabinetsreactie op OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell (bijlage 2 omschrijving VTH-stelsel).
- Randstedelijke Rekenkamer (okt. 2013). Quick scan Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten).
- Rekenkamer Zeeland (januari 2011). Sturen op afstand.
- Rijksoverheid (18 december 2014). Provincies en gemeenten stellen gezamenlijk kwaliteitseisen aan omgevingsdiensten.
- VNG (11 september 2014). Commissie-Wolfsen: 'Maak provincies verantwoordelijk voor BRZO-taken'.
- VNG (26 februari 2015). Terugblik commissie Milieu, Energie en Mobiliteit februari.
- VNG (1 juli 2015). Behandeling wetsvoorstel VTH Tweede Kamer uitgesteld.
- VNG (7 juli 2015). Ledenbrief over modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Websites

- <http://www.brzoplus.nl/>
- <http://www.omgevingsdienst.nl/>
- Website Kenniscentrum Infomil, zie <http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/brzo>
- Website Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (onderdeel risico's van stoffen: Richtlijn industriële emissies) http://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten/Richtlijn_Industri%C3%ABle_Emissies

Documenten (m.b.t.) Omgevingsdienst Regio Nijmegen

- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2015). Ontwerpbegroting 2016-2019.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2015). Jaarverslag 2014.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (februari 2015). Jaarrapportage 2014. BRZO- taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost), Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2014). Ontwerpbegroting 2015-2018.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2014). Jaarverslag 2013.
- Gelderland Leeft (dec. 2013). Meer kwaliteit en efficiëntie dankzij omgevingsdienst - interview Gérard Bouman, directeur van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2013). Dienstverleningsovereenkomst provincie Gelderland en Omgevingsdienst Regio Nijmegen.
- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Regio Nijmegen (november 2012).

Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Regio Nijmegen - Toelichting (november 2012).

BMC advies (juni 2012). Naar een professionele RUD in de regio Nijmegen.

Documenten provincie Gelderland

Provincie Gelderland (januari 2015). Statenbrief PS2015-74 Werkplan Gelderse omgevingsdiensten 2015.

Provincie Gelderland (januari 2015). Mededelingenbrief Gedeputeerde Bieze t.b.v. vergadering 14 januari 2015, punt 3: Rapport commissie Wolfsen/Wet VTH.

Provincie Gelderland (november 2014). Provinciaal blad nr. 3569, Bekendmaking van besluiten van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).

Provincie Gelderland (november 2014). Mededelingenbrief Gedeputeerde Bieze t.b.v. vergadering 26 november 2014, punt 5: Rapport commissie Wolfsen.

Provincie Gelderland (september 2014). Mededelingenbrief t.b.v. cie-vergadering 17 september 2014, punt 7: rapport commissie Wolfsen.

Provincie Gelderland (juni/juli 2014). Antwoorden / Statenvragen dhr. Van den Bos over toekomstig beleid inzake Gelderse RUD's n.a.v. de jaarrekening.

Provincie Gelderland (juni 2014). Provinciaal blad nr. 745, Extern mandaat en machtigingsbesluit Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Provincie Gelderland (juni 2014). Mededelingenbrief t.b.v. commissievergadering MIE 18 juni 2014, punt 6: Stand van zaken ontwerp en implementatie informatievoorziening Gelderse omgevingsdiensten.

Provincie Gelderland (februari 2014). Statenbrief PS2014-88 Werkplan 2014 voor omgevingsdiensten van de provincie Gelderland.

Provincie Gelderland (november 2013). Statenbrief PS2013-978 Nulsituatie-onderzoek Brzo-IPCC-bedrijven Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Provincie Gelderland (september 2013). Mededelingenbrief t.b.v. cie-vergadering 11 september 2013, punt 10: Onderzoeksrapporten veiligheid bij Brzo-bedrijven, kabinetsreactie daarop en Gelderse situatie.

Provincie Gelderland (augustus 2013). Statenbrief PS2013-713 Landelijke Handhavingsstrategie BRZO 1999.

Provincie Gelderland (augustus 2013). GS-besluitenlijst 27 augustus 2013.

Provincie Gelderland (mei 2013). Inhoudelijke evaluatie totstandkoming omgevingsdiensten Gelderland 2009-2013.

Provincie Gelderland (mei 2013). Statenbrief 2013-456 Vorming Gelderse Omgevingsdiensten; afronding provinciale regierol.

Provincie Gelderland (maart 2013). Provinciaal blad nr. 2013/38. Verlening extern mandaat aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Provincie Gelderland (maart 2013). Dienstverleningsovereenkomst (DVO) Gelderland en Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Provincie Gelderland (maart 2013). Specificatie provinciale producten en diensten.

Provincie Gelderland (september 2011). Brzo samenwerkingsovereenkomst Gelderland 2011-2016.

Bijlage 6: Geraadpleegde personen

Provincie Gelderland

Mw. Bieze - Gedeputeerde, o.a. verantwoordelijk voor omgevingsvergunningen en handhaving;

Mw. Toonders - Contractcoördinator opdrachtgeverschap

Dhr. Nederlof - Manager Programmering

Omgevingsdienst regio Nijmegen

Dhr. Bouman - directeur ODRN

Mw. De Jong - technisch vergunningverlener, coördinator (tijdelijk)

Dhr. Van Kempen - coördinator handhaving en projectleider

Mw. Van Loenen - Wabo toezichthouder / BRZO-inspecteur

Mw. Van Meijl - Wabo toezichthouder / BRZO-inspecteur

Mw. Mulder - functiespecialist externe veiligheid, vergunningverlener

Dhr. Tophoven - hoofd handhaving Omgevingsdienst Regio Nijmegen

Deskundigen

Dhr. prof. dr. Ale - Hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding (emeritus, TU Delft)

Dhr. Blok - Projectmanager evaluatie VTH stelsel en stelsel van regionale omgevingsdiensten (Ministerie Infrastructuur en Milieu)

Dhr. prof. dr. Helsloot - Hoogleraar Besturen van Veiligheid (Radboud Universiteit Nijmegen)

Overige geraadpleegde personen

Dhr. De Hoog (directielid) en dhr. Mout (programmamanager BRZO) - DCMR

Dhr. Mans - voorzitter van de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008)⁵⁷

Mw. Van der Zande (onderzoeker), dhr. Sluis (onderzoeker), dhr. Medendorp (onderzoeksmanager) van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

⁵⁷ Interview is in het kader van de samenwerking tussen provinciale rekenkamers bij dit onderzoek uitgevoerd door de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Zeeland. Verslag en mondelinge toelichting hierop konden wij ook gebruiken voor ons onderzoek.