



## Een majeure opdracht

Overijssel 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. Mekel (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 mevrouw S. Spenkelink, MSc (onderzoeker) en de heer drs. R. Hoekstra (projectleider).

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*De foto is afkomstig van Compfight*

## **Een majeure opdracht**

Overijssel als opdrachtgever  
voor de BRZO-omgevingsdienst

*Deventer, oktober 2015*

# Voorwoord

De brand in Moerdijk bij Chemie-Pack en in een verder verleden de vuurwerkramp 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.

4

Een majeure opdracht

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.<sup>1</sup> 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 Overijsselse situatie. Er is sprake van een complexe organisatiestructuur en bij betrokkenen bestaan verschillende beelden over het opdrachtgeverschap. Dit baart de Rekenkamer zorgen en daarom doen wij voorstellen om het opdrachtgeverschap te herzien. Het moment daarvoor is nu, want in 2016 neemt als gevolg van wijzigende regelgeving de verantwoordelijkheid van de provincie verder toe (van 5) naar 15 majeure risicobedrijven. Deze ontwikkeling vraagt juist nu van Provinciale Staten een actieve invulling van hun horizontale toezichtsrol.

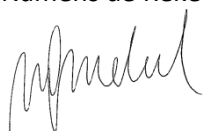
---

<sup>1</sup> Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2014. BRZO-plus, 2015.

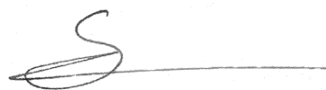
Dit onderzoek is niet alleen uitgevoerd voor de provincies Gelderland en Overijssel maar loopt momenteel ook nog in Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, Flevoland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland. Onze collega rekenkamers - Noordelijke Rekenkamer, Rekenkamer Zeeland en Randstedelijke Rekenkamer - 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

Voorwoord .....	4
-----------------	---

<b>DEEL 1:</b> <i>Bestuurlijke nota</i> .....	8
---	---

<b>1</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>9</b>
1.1	Inleiding.....	9
1.2	Hoofdconclusie.....	12
1.3	Feitelijke uitvoering niet door ODRN .....	14
1.4	Opdrachtgeverschap indirect ingevuld .....	16
1.5	Onduidelijkheid over jaarlijkse opdracht .....	20
1.6	Rol PS wordt groter .....	22
1.7	Aanbevelingen.....	24

<b>DEEL 2:</b> <i>Nota van bevindingen</i> .....	26
--	----

<b>1</b>	<b>Opzet onderzoek .....</b>	<b>27</b>
1.1	Inleiding.....	27
1.2	Aanleiding.....	29
1.3	Doel en vraagstelling.....	29
1.4	Opbouw rapport.....	30
<b>2</b>	<b>Bestuurlijke context .....</b>	<b>32</b>
2.1	Majeure risicobedrijven in Overijssel.....	32
2.2	Rollen en bestuurlijke samenwerking.....	36
2.2.1	Besluit risico's zware ongevallen .....	37
2.2.2	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht .....	39
2.3	Rollen en bestuurlijke samenwerking.....	44
2.3.1	Rollen provincie bij VTH en (BRZO-)omgevingsdiensten .....	44
2.3.2	Bestuurlijke samenwerking rondom BRZO .....	48
<b>3</b>	<b>Provincie als bevoegd gezag .....</b>	<b>51</b>
3.1	Bevoegdheden provincie .....	51
3.2	Mandatering.....	53
3.3	Provinciale kaders .....	56
3.3.1	Beleidskaders.....	57
3.3.2	Financiële kaders .....	59

<b>4</b>	<b>Provincie als opdrachtgever .....</b>	<b>62</b>
4.1	Opdrachtverlening en werkafspraken .....	62
4.2	Uitvoering.....	70
4.2.1	Organisatie van de uitvoering .....	71
4.2.2	Kwantiteit, kwaliteit en kosten van de uitvoering.....	74
4.3	Overleg en informatie .....	79
4.3.1	Overleg .....	80
4.3.2	Informatie .....	82
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Onderzoeksopzet.....</b>	<b>88</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>BRZO-bedrijven en risico's in Overijssel .....</b>	<b>93</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Overkoepelend beeld wet- en regelgeving .....</b>	<b>95</b>
<b>Bijlage 4:</b>	<b>Rol Rijk en gemeenten .....</b>	<b>96</b>
<b>Bijlage 5:</b>	<b>Samenwerking en overleg BRZO op nationaal niveau ...</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage 6:</b>	<b>Organisatiestructuur BRZO Overijssel .....</b>	<b>100</b>
<b>Bijlage 7:</b>	<b>Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>101</b>
<b>Bijlage 8:</b>	<b>Geraadpleegde personen .....</b>	<b>105</b>

# 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 provincie Overijssel 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 1.6. In paragraaf 1.6 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 ruim 400 bedrijven<sup>2</sup> 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 (BRZO).<sup>3</sup> Deze bedrijven worden ook wel BRZO-bedrijven of majeure risicobedrijven<sup>4</sup> genoemd.

De eerste verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken ligt bij de BRZO-bedrijven zelf.<sup>5</sup> 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.

<sup>2</sup> BRZO+, BRZO-bedrijven peildatum 30 juni 2015.

<sup>3</sup> Het BRZO is niet van toepassing op onder andere inrichtingen van Defensie, kerncentrales, mijnbouwbedrijven en vuurwerkbedrijven. Daarvoor gelden specifieke wetten of regels (Bron: risicokaart.nl). De fabriek van Urenco in Almelo voor de productie van licht verrijkt uranium is bijvoorbeeld geen BRZO-bedrijf.

<sup>4</sup> Tot de majeure risicobedrijven behoren niet alleen de BRZO-bedrijven, maar ook de zogenoemde RIE 4-bedrijven. Dit zijn bedrijven die vallen onder de zwaarste categorie van de Richtlijn Industriële Emissies. Het gaat hier om chemische industrie bedrijven met een uitstoot boven een bepaalde waarde. Zo ver bekend bij de provincie Overijssel zijn er geen RIE 4-bedrijven op haar grondgebied.

<sup>5</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015, artikel 5.

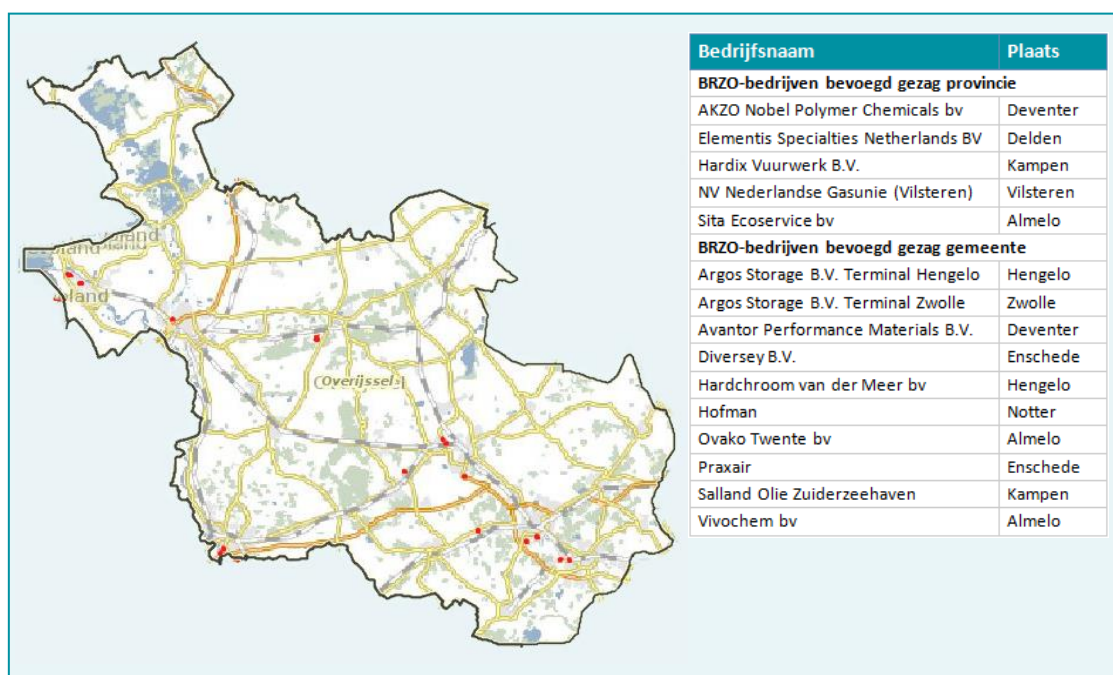
### Provincies worden bevoegd gezag voor alle majeure risicobedrijven

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 hierover in [paragraaf 1.6](#) van deze bestuurlijke nota).

### Bevoegd gezag provincie Overijssel breidt uit van 5 naar 15 majeure risicobedrijven

Per zomer 2015 zijn er in Overijssel vijf majeure risicobedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Met de uitbreiding van het provinciale bevoegd gezag komen hier per januari 2016 tien BRZO-bedrijven bij die nu nog onder het gemeentelijke bevoegd gezag staan. Dit betekent dat de provincie Overijssel bevoegd gezag wordt voor vijftien majeure risicobedrijven. Figuur 1 laat de BRZO-bedrijven in Overijssel zien.

**Figuur 1:** BRZO-bedrijven in Overijssel



Bron: BRZO+, d.d. 2-3-2015 door Rekenkamer Oost-Nederland gecombineerd met Risicokaart.nl, d.d. 17-2-2015.

### Middelen provincies stijgen na uitbreiding bevoegd gezag

Met de overdracht 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 wijziging is verwerkt in de [septembercirculaire Provinciefonds 2015](#). Hierin staat dat er voor het jaar 2016 een bedrag van € 11.171 mln. en voor de jaren 2017 en verder structureel € 10.050 mln. van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds wordt overgeheveld.<sup>6</sup>

### Middelen Overijssel stijgen van € 300.000 naar € 800.000 per jaar

De provincie Overijssel krijgt in 2016 € 542.488<sup>7</sup> aanvullende middelen uit het Provinciefonds uitgekeerd vanwege de bevoegdheidsoverdracht. Vanaf 2017 ligt dit op ongeveer € 500.000. De inschatting van de provincie Overijssel is dat de uitvoering van de VTH bij majeure risicobedrijven onder provinciaal bevoegd gezag haar jaarlijks circa € 310.000 kost (marge van 10%). Dit zou de totale middelen vanaf 2016 op iets meer dan € 800.000 per jaar brengen.

### Provincie is opdrachtgever, ODRN opdrachtnemer

Landelijk is in 2012 afgesproken dat zes van de negentwintig omgevingsdiensten<sup>8</sup> de uitvoering van de VTH bij majeure risico-bedrijven 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 dit de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). 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 Overijssel is een van de opdrachtgevers. Zij blijft als bevoegd gezag haar bestuurlijke eindverantwoordelijkheid houden.

<sup>6</sup> *Septembereirculaire Provinciefonds 2015, p. 10.*

*Te vinden via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/09/15/septembereirculaire-provinciefonds-2015>. Het hogere bedrag in 2016 is omdat het ministerie in 2016 eenmalig extra middelen naar de provincies overhevelt voor een kwaliteitsslag. Deze kwaliteitsslag heeft betrekking op het oplossen van achterstanden in de vergunningverlening bij enkele bedrijven.*

<sup>7</sup> *Septembereirculaire Provinciefonds 2015, p. 36.*

<sup>8</sup> *In 2009 hebben de Rijksoverheid, provincies en gemeenten een aantal afspraken gemaakt over het structureel verbeteren van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (de zogenoemde 'Package deal'). Een van deze afspraken was de oprichting van omgevingsdiensten, ook wel regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) genoemd. Deze diensten maken geen beleid, maar voeren de VTH voor provincies en gemeenten uit. Er zijn negentwintig omgevingsdiensten in Nederland. In Overijssel zijn er twee omgevingsdiensten in de vorm van een netwerk-organisatie, te weten: RUD IJsselland en RUD Twente. De provincie Overijssel is mede-eigenaar van deze RUD's.*

### Vergelijking Gelderland en Overijssel

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Overijssel als Gelderland uitgevoerd. In de kaders met een groene lijn erom belichten we hoe provincie Gelderland het opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst aanpakt. Dit doen we zodat de aanpak van de provincies vergeleken kan worden en er van elkaar geleerd kan worden. In dit eerste kader wordt - om de context mee te geven - ingegaan op de omvang van het bevoegd gezag (aantal majeure risicobedrijven) en het budget van de provincie Gelderland.

*Bevoegd gezag Gelderland breidt uit van 15 naar 41 bedrijven, middelen stijgen van € 600.000 naar € 1.900.000*

Per zomer 2015 zijn er in Gelderland 15 majeure risicobedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Met de bevoegdheidsoverdracht per 2016 worden dit 41 majeure risicobedrijven.

De inschatting van de provincie Gelderland was dat de VTH voor majeure risicobedrijven onder provinciaal bevoegd gezag momenteel (2015) ongeveer € 600.000 voor een jaar kostte. De provincie Gelderland krijgt in 2016 € 1.388.468 aanvullende middelen uit het Provinciefonds vanwege de bevoegdheidsoverdracht. Vanaf 2017 ligt dit op ongeveer € 1.270.000. Dit zou de totale middelen afgerond op € 1,9 miljoen per jaar brengen.

## 1.2 Hoofdconclusie

### Focus, afbakening en aanleiding

De focus van dit onderzoek ligt het 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.<sup>9</sup> Door ons onderzoek ongeveer gelijktijdig uit te voeren krijgen PS een vollediger beeld van dit beleidsdossier.

<sup>9</sup> Dit werd duidelijk toen we in de voorbereiding op het onderzoeksplan overleg hadden met de ambtelijk opdrachtgever van deze landelijke evaluatie (ministerie van Infrastructuur en Milieu).

### 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 provincies Overijssel en Gelderland een duidelijke opdracht geven 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.

Dit onderzoek richt zich dus op het provinciaal opdrachtgeverschap en niet op de (kwaliteit van de) uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

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

### Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van dit rapport is:

Provincie Overijssel heeft het opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst weinig adequaat ingevuld: de feitelijke uitvoering is niet op afstand geplaatst, het opdrachtgeverschap wordt indirect ingevuld en er is onduidelijkheid over de opdracht. Dit vraagt van GS een herziening van het opdrachtgeverschap, mede in het licht van de uitbreiding van het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven. Dit vraagt van PS een actieve invulling van het horizontale toezicht.

### Aanbevelingen

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

1. Maak rechtstreeks afspraken met de ODRN over de wijze van samenwerking en de rechten en plichten over en weer.
2. Verstrek jaarlijks een specifieke, inhoudelijk uitgewerkte opdracht aan de ODRN.
3. Inventariseer en verken de mogelijkheden van de uitvoeringsorganisatie.
4. Breng de gevolgen van de uitbreiding van het bevoegd gezag in beeld. (bijvoorbeeld door herhaling van de nulmeting uit 2013).
5. Versterk de samenwerking tussen Gelderland en Overijssel.
6. Stem als PS onderling af wat de informatiebehoefte is en versterk de informatiepositie indien gewenst (bijvoorbeeld via een Staat van de Veiligheid Overijsselse majeure risicobedrijven).
7. Zorg voor inzicht in implementatie van bovenstaande aanbevelingen.

## 1.3 Feitelijke uitvoering niet door ODRN

### Deelconclusie Feitelijke uitvoering niet door ODRN

De provincie Overijssel heeft (vanwege de netwerk-constructie) geen capaciteit en expertise overgeheveld naar de omgevingsdiensten, maar deze in huis gehouden. De feitelijke uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Overijsselse majeure risicobedrijven wordt daardoor in de praktijk gedaan door de provincie en niet door de BRZO-omgevingsdienst. Een dergelijke organisatie is niet naar de geest van de landelijke afspraken. Hierdoor worden beoogde voordelen niet behaald. Deze constructie heeft bovendien voor de ODRN als opdrachtnemer tot gevolg dat zij eindverantwoordelijk is voor de BRZO-uitvoering, maar in Overijssel de feitelijke uitvoering niet doet.

### Niet de BRZO-omgevingsdienst, maar de provincie doet de feitelijke uitvoering

In Overijssel bestaan er twee netwerk-RUD's. De kern van deze organisatievorm is dat betrokken ambtenaren van de provincie en gemeenten in dienst zijn gebleven van hun eigen organisatie (zie voor meer informatie het kader op de volgende pagina). De provincie Overijssel heeft dus geen capaciteit en expertise overgeheveld naar omgevingsdiensten. Dit geldt ook voor het personeel dat zich bezig houdt met de VTH bij majeure risicobedrijven. De feitelijke uitvoering van werkzaamheden bij deze bedrijven wordt dus gedaan door medewerkers van de provincie Overijssel<sup>10</sup> en niet van de ODRN.

14

Een majeure opdracht

De directeur van de ODRN is eindverantwoordelijk voor de BRZO-uitvoering. De uitvoering van de BRZO-taak bij Overijsselse majeure risicobedrijven gebeurt door provinciale medewerkers. De directeur van de ODRN heeft geen hiërarchische relatie met deze Overijsselse vergunningverleners, inspecteurs en specialisten externe veiligheid. Zij zijn immers in dienst van de provincie Overijssel en niet bij zijn organisatie. Dit levert onduidelijkheid over de aansturing en coördinatie op.

De provincie Overijssel heeft dus zowel de rol van opdrachtgever als die van uitvoerder. Dit is een belangrijk verschil met andere provincies: zij hebben deze rol van uitvoerder niet meer, omdat daar fysieke RUD's bestaan waar capaciteit en expertise naar is overgebracht.

Hoewel de feitelijke VTH bij majeure risicobedrijven wordt uitgevoerd door provinciale medewerkers, wordt de formele communicatie die uit de uitvoering voortkomt door de ODRN gedaan. Hierbij kan gedacht worden aan het verzenden van inspectierapporten

<sup>10</sup> Meer precies wordt de vergunningverlening, toezicht en handhaving uitgevoerd door een BRZO-pool waarin medewerkers van de ODRN en het Kennispunt IPPC zitten. Het uitgangspunt hierbij is dat vergunningverleners en inspecteurs van de ODRN de Gelderse majeure risicobedrijven doen en Overijsselse vergunningverleners en inspecteurs de Overijsselse majeure risicobedrijven. Het Kennispunt IPPC wordt georganiseerd door provincie Overijssel en bijna alle medewerkers die zich bezig houden met BRZO-bedrijven zijn bij de provincie in dienst. Voor een uitgebreidere uitleg van de organisatie van de uitvoering verwijzen we naar paragraaf 4.2 van de nota van bevindingen.

aan majeure risicobedrijven of het ondertekenen van beschikkingen van Wabo-vergunningen bij BRZO-bedrijven.

#### **Overijsselse (netwerk-)RUD's**

In Overijssel bestaan er twee regionale uitvoeringsdiensten. Dit zijn netwerkorganisaties. De provincie Overijssel en de gemeenten in de regio IJsselland respectievelijk Twente zijn mede-eigenaar van de RUD IJsselland danwel de RUD Twente. De samenwerking van de gemeenten en provincie in de RUD is juridisch vormgegeven met een bestuursovereenkomst per RUD (oktober 2012 getekend). De kern van de netwerk-RUD's is dat betrokken ambtenaren van provincie en gemeenten in dienst zijn gebleven van hun eigen organisatie. Hun deskundigheid is gebundeld in zogenoemde kennispunten. Een meer uitgebreide uitleg over de netwerk-RUD's vindt u in paragraaf 4.1 van de nota van bevindingen.

In februari 2014 is het wetsvoorstel 'Wijziging Wabo (verbetering VTH)' in procedure gebracht. Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht om de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Een van de punten uit dit wetsvoorstel is om het openbaar lichaam voor te schrijven als vorm van de omgevingsdiensten. Doorgang van dit punt zou betekenen dat netwerk-RUD's (RUD IJsselland, RUD Twente en RUD Limburg Noord) op termijn niet meer mogelijk zijn. GS Overijssel steunen het punt van de beëindiging van de constructie van de netwerk-RUD's en hebben de leden van de Tweede Kamer, de staatssecretaris en PS hierover geïnformeerd.<sup>11</sup> Het wetsvoorstel is op 22 september 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt ten tijde van de publicatie bij de Eerste Kamer. Voor meer informatie over het wetsvoorstel verwijzen we naar paragraaf 2.2 van de nota van bevindingen.

15

Een majeure opdracht

#### **Beperkte afstand tussen bevoegd gezag en uitvoering, minder bundeling van kennis en expertise**

De hierboven omschreven organisatie van de uitvoering (feitelijke uitvoering niet door BRZO-omgevingsdienst, maar door de provincie) is niet naar de geest van de landelijke afspraken<sup>12</sup> hierover.

Ten eerste werd met de omgevingsdiensten voorgestaan om de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving op afstand te zetten en daarmee onafhankelijker te maken. De afstand tussen het bevoegd gezag (beleid) en de uitvoering is voor provincie Overijssel beperkter dan in andere provincies en gemeenten. De feitelijke uitvoering wordt immers gedaan door medewerkers van de provincie, terwijl deze in andere provincies wordt gedaan door de omgevingsdienst. Dit heeft als

<sup>11</sup> Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten van Overijssel 25 september 2015. Provincie Overijssel ( 26 augustus 2015). PS/2015/662 Statenbrief inzake wetswijziging van de Algemene bepalingen Omgevingsrecht, standpunt provincie inzake netwerk-RUD's.

<sup>12</sup> Het gaat hier om de afspraken van de Package deal uit 2009 (Rijk, IPO en VNG) en om de afspraken uit het Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie van 28 juni 2012 (I&M, VenJ, IPO, VNG, UvW, OM). Dit laatste betrof de instemming met de hoofdlijnen van het IPO-advies 'Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving risicovolle bedrijven in het RUD-stelsel.'



nadeel dat de onafhankelijkheid van de uitvoering niet automatisch gewaarborgd is en als voordeel dat het bevoegd gezag meer betrokken is wat een bestuurlijke, integrale afweging makkelijker maakt.

Ten tweede was het de bedoeling om kwaliteitsverbetering te bereiken door kennis en ervaring te bundelen in een BRZO-omgevingsdienst. Deze bundeling van kennis en ervaring moet bovendien bijdragen aan een 'level playing field' voor majeure risicobedrijven in Nederland. Dit betekent dat het niet moet uitmaken in welke provincie een bedrijf gevestigd is, maar dat overal dezelfde BRZO-aanpak van de overheid gebruikt wordt. 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 is de samenwerking tussen vergunningverleners en toezichthouders in Oost-Nederland beperkt.

#### **In Gelderland is capaciteit en expertise naar de (BRZO-)omgevingsdienst overgeheveld**

In Gelderland zijn er zeven omgevingsdiensten. Deze omgevingsdiensten kennen de vorm van gemeenschappelijke regelingen. PS hebben toestemming gegeven voor de vorming hiervan. Bij de oprichting van deze RUD's is personeel van de provincie en gemeenten naar de RUD's overgegaan. Dit geldt ook voor de vergunningverleners en toezichthouders/inspecteurs die werkzaamheden bij BRZO-bedrijven deden, zij waren voornamelijk in dienst van de provincie maar zijn nu in dienst van de ODRN. De feitelijke uitvoering gebeurt dus door de ODRN. De afstand tussen bevoegd gezag en uitvoering is hierdoor in Gelderland groter dan in Overijssel, omdat deze bij verschillende organisaties liggen (de provincie respectievelijk de omgevingsdienst).

16

Een majeure opdracht

## **1.4 Opdrachtgeverschap indirect ingevuld**

### **Deelconclusie Indirect opdrachtgeverschap**

Door het verstrekken van een mandaat voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven en daar instructies bij te geven is er in formele zin een directe lijn ontstaan tussen en sturing gegeven van GS naar de directeur van de ODRN. Echter, in de praktijk loopt het opdrachtgeverschap indirect (via de Overijsselse omgevingsdiensten) waardoor onduidelijkheid over de sturing ontstaat. De complexe organisatiestructuur is debet aan de onduidelijkheid: er bestaan verschillende beelden over het opdrachtgeverschap en kennis is gefragmenteerd.



### Mandaat aan ODRN gegeven, enkele instructies meegegeven

Landelijk<sup>13</sup> is in 2012 afgesproken dat de directeurs van de BRZO-omgevingsdiensten door de bevoegde gezagen (provincies en gemeenten) gemandateerd zouden worden voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven. GS van Overijssel hebben dit in april 2013 gedaan:

*“Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben besloten de bevoegdheden inzake vergunningverlening en handhaving bij de BRZO-bedrijven en bedrijven die vallen onder categorie 4.1 van de IPPC-richtlijn te mandateren aan de directeur van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.”* (Kennisgeving Provinciaal blad nr. 2013/0108243).

In het mandaat wordt bijvoorbeeld de tekenbevoegdheid voor beschikkingen van omgevingsvergunningen en handhavingsacties bij de directeur van de ODRN gelegd. Ook worden enkele instructies aan de directeur van de ODRN meegegeven voor de uitoefening van de bevoegdheden, bijvoorbeeld bij welke besluiten GS vooraf ingelicht moet worden.

Door het verstrekken van het mandaat en daar instructies bij te geven is in formele zin een directe lijn ontstaan tussen en sturing gegeven van GS naar de directeur van de ODRN.

### Indirect opdrachtgeverschap (via Overijsselse RUD's) zorgt voor onduidelijke sturing

De provincie Overijssel laat het opdrachtgeverschap via de Overijsselse regionale uitvoeringsdiensten lopen. Deze RUD's hebben geen inhoudelijke rol bij de opdrachtverlening, maar geven de opdracht (zie volgend paragraaf) alleen door. De provincie heeft het opdrachtgeverschap voor de ODRN dus indirect ingevuld.

In meerdere interviews kwam terug dat de afstemming tussen enerzijds de ODRN (een fysieke BRZO-omgevingsdienst) en de RUD's IJsselland en Twente (uitvoeringsdiensten in netwerkform) niet soepel verliep. Hieruit kwam een behoefte voort om een en ander schriftelijk vast te leggen. Zo hebben de ODRN, de RUD IJsselland en RUD Twente in juni 2013 het zogenoemde 'Pact van Deventer' ondertekend met daarin een aantal principe-afspraken over de vormgeving van de samenwerking. En in februari/maart 2014 een dienstverleningsovereenkomst getekend met afspraken over de wijze van samenwerking en rechten en plichten over en weer. De bijbehorende specificatie van producten en diensten met een uitwerking van de afspraken is nog niet door hen vastgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat zowel de provincie als de ODRN het nadelig vinden dat er geen directe opdrachtrelatie tussen hen is. De provincie geeft aan de indruk te hebben informatie te missen. De ODRN geeft aan dat het voor hen lastig is om in Overijssel contact te krijgen met de bevoegde gezagen en dat ze een duidelijk werkplan vanuit Overijssel missen (zie volgend paragraaf).

<sup>13</sup> Bestuurlijk overleg Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) van 28 juni 2012 met aanwezigen staatssecretaris en secretaris-generaal van IenM, een vertegenwoordiger van de minister van VenJ, bestuurders van IPO en VNG < UvW en OM.

#### **Provincie Gelderland maakt rechtstreeks afspraken met ODRN**

De provincie Gelderland vult het opdrachtgeverschap voor de ODRN direct in. Dit betekent dat zij via een dienstverleningsovereenkomst en een specificatie van producten en diensten rechtstreeks afspraken met de ODRN heeft gemaakt over de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zij verstrekt jaarlijks een werkplan aan de omgevingsdiensten. Over dit werkplan vindt u in het kader bij volgend paragraaf meer.

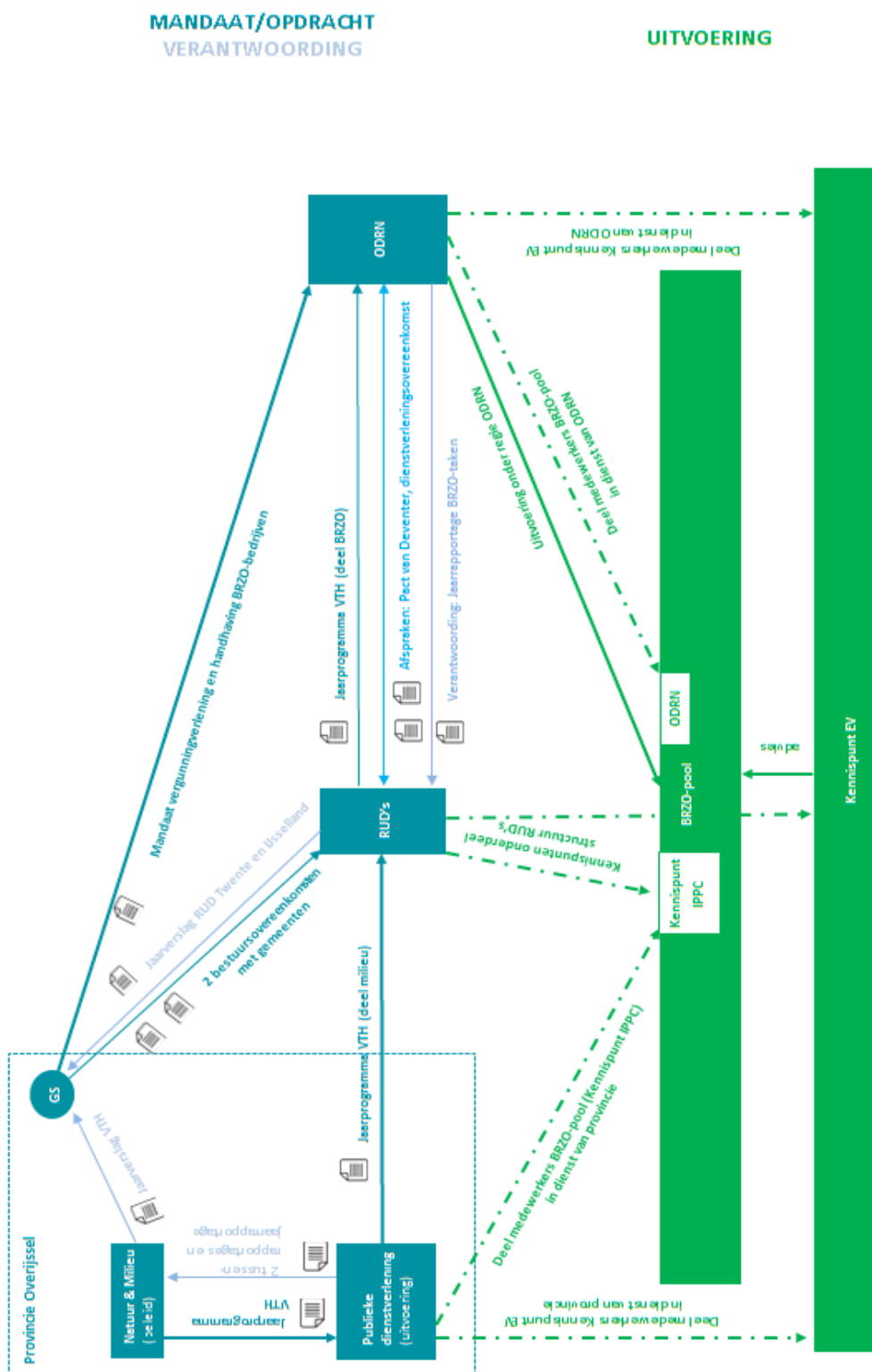
#### **Complexe organisatiestructuur: verschillende beelden opdrachtgeverschap, kennis gefragmenteerd**

De organisatiestructuur met daarin de provincie, de RUD's en de ODRN is complex, zo gaven bijna alle direct betrokkenen aan. Het reikt te ver om in deze bestuurlijke nota de gehele organisatiestructuur uit te leggen, maar in figuur 2 vindt u een weergave die in de nota van bevindingen (paragraaf 4.1 t/m 4.3) wordt uitgelegd.

Uit het onderzoek blijkt dat er bij de betrokken organisaties verschillende beelden over het opdrachtgeverschap leefden. Daarnaast is de kennis gefragmenteerd: niet alle betrokkenen zijn goed op de hoogte van procedures en formele documenten. Voorbeelden hiervan zijn de onbekendheid rondom de tekenbevoegdheid en het bestaan van de dienstverlenings-overeenkomst en onduidelijkheid rondom de (niet vastgestelde) specificatie van producten en diensten. Op uitvoeringsniveau bleek kennis over de werkprocessen wel aanwezig.

**Figuur 2: Organisatiestructuur BRZO Overijssel**

(Figuur is het best leesbaar door het rapport een kwartslag draaien)



## 1.5 Onduidelijkheid over jaarlijkse opdracht

### Deelconclusie Onduidelijkheid over jaarlijkse opdracht

De provincie geeft aan met het jaarprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving een duidelijke opdracht aan de ODRN te geven. Dit is VTH-breed programma waarin - behalve over het aantal inspecties en uren - geen specifieke informatie over de BRZO-taak staat. In documenten die betrekking hebben op het opdrachtgeverschap is geen aandacht voor de toepassing van de landelijke kwaliteitscriteria (in de uitvoering is hier wel aandacht voor). De provincie heeft geen prestatie-indicatoren met de ODRN afgesproken waarop zij zich moet verantwoorden. De ODRN geeft aan dat zij afspraken over de jaarplanning niet beschouwt als een duidelijke opdracht.

### Onduidelijkheid over jaarlijkse opdracht van provincie naar ODRN

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende percepties en verwachtingen zijn omtrent de opdracht. De provincie geeft aan met het jaarprogramma VTH een duidelijke opdracht aan de ODRN te verstrekken. Dit is een VTH-breed programma waarin de zogenoemde 'werkvoorraad' (verwachte aanvragen en benodigde controles) wordt afgezet tegen de beschikbare capaciteit en middelen. De provincie wijst erop dat hierin het aantal geplande inspecties en uren genoemd wordt. Er wordt hierin geen inhoudelijke aandacht aan specifiek de BRZO-taak gegeven.

De ODRN beschouwt afspraken over de jaarplanning niet als een duidelijke opdracht. Zij gaf aan dat als een gemis te zien en wil graag direct met de provincie afspraken maken over bijvoorbeeld de te leveren prestaties en prioriteiten voor het betreffende jaar. In de uitvoering weet men wel wat er moet gebeuren, zo werd benadrukt door de ODRN. Er wordt een jaarplanning voor inspecties gemaakt die zowel door de provincie als de ODRN geaccepteerd wordt. Dit in combinatie met een toezichtsplan per bedrijf (hierin staat wanneer welke milieu- en veiligheidsaspecten getoetst worden bij een bedrijf) maakt dat de inspecteurs weten wat zij moeten doen.

### Provincie Gelderland maakt jaarlijks werkplan voor omgevingsdiensten

Voor GS Gelderland is het Werkplan Omgevingsdiensten, ook wel werkprogramma genoemd, het document waarin de provincie Gelderland haar opdracht concreet aan de omgevingsdiensten (waaronder de ODRN) formuleert. Het werkplan bevat de jaarlijkse uitwerking van de provinciale prioriteiten, accenten en projecten. Het werkplan is een aanvulling op de algemene afspraken die gemaakt zijn in de dienstverleningsovereenkomsten tussen de provincie en de omgevingsdiensten. GS stellen het werkplan vast.

De ODRN werkt de jaarlijkse opdrachten van de verschillende Gelderse opdrachtgevers (zes gemeenten en 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.

### Geen aandacht voor kwaliteitscriteria in opdrachtgeverschap, wel in de uitvoering

De afgelopen jaren is er 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 Overijsselse programma's. De 'kwaliteitscriteria 2.1' uit 2012 is de meest recente set van criteria. 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 bijvoorbeeld extra eisen qua opleiding en werkervaring gesteld in vergelijking met reguliere Wabo-inspecties en vergunningverlening. Hiervoor is landelijk een inventarisatie uitgevoerd om achterstanden in beeld te brengen en is aan een opleidingsinstituut (een hogeschool) de opdracht toegekend om opleidingen op te zetten.

In de praktijk blijkt er dus aandacht te zijn voor de kwaliteit(criteria). Echter, in documenten gerelateerd aan het opdrachtgeverschap (mandaat, dienstverlenings-overeenkomst, jaarprogramma) wordt hier niet expliciet op gestuurd. De provincie geeft aan dat dit zo is omdat de kwaliteitscriteria landelijk zijn afgesproken en er geen discussie over is dat iedereen zich hieraan dient te houden. Aandacht voor de kwaliteit(criteria) in het opdrachtgeverschap is wel belangrijk, omdat men zich daarmee niet afhankelijk maakt van wat de uitvoering uit zichzelf oppakt.

**Tabel 1:** Doorwerking kwaliteitscriteria

Document	Aandacht voor toepassing kwaliteitscriteria
Pact van Deventer (2013)	Wel aandacht voor toepassing kwaliteitscriteria: Samenwerkende organisaties gezamenlijk zorgen voor een goede borging van de kwaliteit van werkzaamheden, waarvan de toepassing van de kwaliteitscriteria een onderdeel is. <sup>14</sup>
Mandaat (2013)	Geen aandacht voor kwaliteit/toepassing kwaliteitscriteria.
Dienstverlenings-overeenkomst (2014)	Geen aandacht voor toepassing kwaliteitscriteria. Wel aandacht voor verantwoordelijkheid kwaliteit en rapportage over kwaliteit.

Bron: *Pact van Deventer (2012), mandaat (2013), dienstverleningsovereenkomst (2014).*

#### Provincie Gelderland heeft aandacht voor kwaliteitscriteria in opdrachtgeverschap

De provincie Gelderland heeft in de dienstverleningsovereenkomst die zij met de ODRN heeft afgesloten expliciet aandacht voor de toepassing van de kwaliteitscriteria (dit geldt zowel voor de DVO uit 2013 als de geactualiseerde DVO uit 2015). Ook in de specificatie van producten en diensten (in 2013 tegelijk met dienstverleningsovereenkomst vastgesteld) is er aandacht voor kwaliteitscriteria.

<sup>14</sup> *Pact van Deventer (juni 2013), artikel 15.*

### Geen sturing op prestaties ODRN

De provincie Overijssel heeft zichzelf één indicator gesteld die specifiek betrekking heeft op majeure risicobedrijven: het percentage vergunningen van risicobedrijven dat jaarlijks wordt beoordeeld op actualiteit (norm 100%).<sup>15</sup> Hier rapporteert zij over in haar jaarverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving. De provincie heeft met de ODRN geen kritische prestatie-indicatoren (KPI's) over de BRZO-taak afgesproken waarop verantwoord moet worden bijvoorbeeld in de jaarrapportage. De provincie gaf in interviews aan momenteel bezig te zijn met de KPI's.

## 1.6 Rol PS wordt groter

### Deelconclusie Rol PS

De uitbreiding van het bevoegd gezag en de nog op te stellen verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving vragen om een actieve invulling van het horizontaal toezicht door PS. Het is belangrijk om de informatievoorziening aan PS daarop aan te passen.

### Informatie en aandacht niet specifiek voor BRZO-taak

GS informeren PS met het beleidsplan, jaarprogramma en jaarverslag over de VTH maar dit heeft niet specifiek betrekking op majeure risicobedrijven. In planning- en control documenten is de verantwoordingsinformatie op een meer abstract en algemeen niveau weergegeven, bijvoorbeeld op het niveau van Milieu en Energie. Er komen wel zaken aan bod die raken aan de BRZO-taak, bijvoorbeeld (financiële) informatie over VTH-taken in het algemeen.

Majeure risicobedrijven en de VTH daarbij zijn de afgelopen twee jaar geen specifiek punt van aandacht geweest in de 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.<sup>16</sup> Periodieke informatie over majeure risicobedrijven kan die regelreflex mogelijk temperen.

### Grotere rol PS met verordening kwaliteitscriteria

In februari 2014 is het wetsvoorstel Wijziging Wabo (verbetering VTH) in procedure gebracht.<sup>17</sup> Dit wetsvoorstel heeft als doel de Wabo te wijzigen om de uitvoering van de VTH op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Daartoe worden verschillende wijzigingen voorgesteld. Een van de voorgestelde wijzigingen is dat

<sup>15</sup> Vier andere indicatoren hebben wel betrekking op VTH maar niet specifiek op majeure risicobedrijven. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op aandeel beschikkingen binnen de wettelijke termijn afgegeven en het aandeel beoordeelde toezichtsessenties dat in toezichtsplannen is vastgelegd.

<sup>16</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *Evenwichtskunst*.

<sup>17</sup> TK 33872, nr. 2 Wetsvoorstel Wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), ingediend op 13 februari 2014.

Statenleden (en raadsleden) straks via een verordening kwaliteitscriteria voor VTH moeten vaststellen. De VNG en het IPO hebben begin juli 2015 hiervoor een [modelverordening](#) opgesteld. In deze modelverordening staat bijvoorbeeld dat PS toezien op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving van de betrokken wetten.<sup>18</sup> En dat GS over de naleving van de kwaliteitscriteria jaarlijks mededeling doen aan PS.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

### 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 stelt voor de VTH en dat GS zich hierover - ondanks de beperkte kaderstellende rol van PS 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 van VTH 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 PS) 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)”<sup>21</sup>*

Het feit dat GS de uitvoering van de VTH bij majeure risicobedrijven heeft gemandateerd aan de directeur van de ODRN doet aan de controlerende rol van PS dus niets af.

<sup>18</sup> Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, artikel 3.

<sup>19</sup> Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, artikel 5 lid 2.

<sup>20</sup> VNG (7 juli 2015). Ledenbrief over Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

<sup>21</sup> Wolfsen (2014). VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid, p. 27.

## 1.7 Aanbevelingen

De Rekenkamer doet Provinciale Staten de volgende aanbevelingen:

1. *Rechtstreeks afspraken met ODRN maken*

Verzoek GS om rechtstreeks met de Omgevingsdienst Regio Nijmegen afspraken te maken over de wijze van samenwerken en de rechten en verplichtingen over en weer bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven. Hierbij zou tenminste aandacht moeten zijn voor kwaliteit, financiën, monitoring en evaluatie, communicatie, samenwerking en overleg.

2. *Jaarlijks specifieke, inhoudelijk uitgewerkte opdracht aan ODRN geven*

Verzoek GS jaarlijks een specifieke, inhoudelijk uitgewerkte opdracht over de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen te geven. Dit kan in de vorm van een opdrachtbrief of werkplan over de BRZO-taak. Hierin kan de provincie de activiteiten, prioriteiten, accenten en projecten voor de VTH bij majeure risicobedrijven voor betreffend jaar opnemen. Er zou hierin niet alleen aandacht moeten zijn voor de kwantitatieve aspecten van de uit te voeren opdracht (bijvoorbeeld het aantal inspecties), maar ook voor de kwaliteit van de uitvoering.

Door rechtstreeks afspraken met de ODRN (aanbeveling 1) en jaarlijks een specifieke, inhoudelijk uitgewerkte opdracht aan de ODRN te verstrekken (aanbeveling 2) vult de provincie Overijssel haar opdrachtgeverschap richting deze BRZO-omgevingsdienst meer direct en duidelijk in. Directe en duidelijke sturing en controle als opdrachtgever van een BRZO-omgevingsdienst past bij de bijzondere risico's die majeure risicobedrijven kennen. Het opdrachtgeverschap voor de ODRN zo invullen betekent (voor het onderdeel VTH bij majeure risicobedrijven) een ontvlechting van de Overijsselse RUD's. Dat het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven en het opdrachtgeverschap voor de BRZO-omgevingsdienst straks alleen bij provincie Overijssel (en niet langer ook bij enkele Overijsselse gemeenten) ligt, vergemakkelijkt deze overgang en maakt deze meer voor de hand liggend.

3. *Inventariseren en verkennen mogelijkheden uitvoeringsorganisatie*

Verzoek GS te inventariseren welke mogelijkheden er voor de uitvoeringsorganisatie zijn en deze mogelijkheden te verkennen (in beeld brengen voor- en nadelen). Hierbij zouden in ieder geval de situatie waarbij vergunningverleners en inspecteurs overgaan naar de BRZO-omgevingsdienst (waarbij verantwoordelijkheid en uitvoering bij één organisatie komen te liggen) meegenomen moeten worden.

4. *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 Overijsselse majeure risicobedrijven uit te



voeren. Dit is mede belangrijk in het kader van het budgetrecht van PS; zij stellen immers de middelen beschikbaar.

5. *Versterk samenwerking Overijssel en Gelderland*

Vanaf 2016 vallen alle majeure risicobedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie Overijssel of Gelderland. Verzoek GS om overleg met Gelderland 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 een 'level playing field' voor majeure risicobedrijven in Oost-Nederland te borgen.

6. *Verbetering informatievoorziening bespreken*

Stem als PS onderling af welke informatiebehoefte er is wat betreft de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven en versterk de informatiebehoefte indien gewenst. Mogelijk geeft de uitbreiding van het bevoegd gezag daar eenmalig of periodiek 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). En het is beter 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 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 jaarlijks terugkerende rapportage over de 'Overijsselse staat van de veiligheid' 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.

Daarnaast kan informatie 'by exception' worden verstrekt, met andere woorden: als er iets aan PS te vertellen valt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie in een mededelingenbrief of een Statennotitie over relevante ontwikkelingen als de uitbreiding van het bevoegd gezag of de verordening kwaliteitscriteria.

7. *Voor inzicht in implementatie aanbevelingen zorgen*

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

## **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 geven we een inleiding op het onderzoek en omschrijven we de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de doel- en vraagstelling. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer.

## 1.1 Inleiding

### Majeure risicobedrijven

In Nederland zijn ruim 400 bedrijven<sup>22</sup> waar op grote schaal gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt en/of opgeslagen (zie figuur 3). 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. Het aantal ongevallen bij BRZO-bedrijven ligt in Nederland tussen de 0 en 3 per jaar.<sup>23</sup> In Overijssel zijn 15 BRZO-bedrijven.<sup>24</sup>

**Figuur 3:** Risicovolle bedrijven in Nederland (BRZO)



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

<sup>22</sup> BRZO+, BRZO-bedrijven peildatum 30 juni 2015.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> BRZO+, BRZO-bedrijven peildatum 30 juni 2015.

### 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.<sup>25</sup> 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 (VTH) bij deze bedrijven. In Overijssel vallen 5 BRZO-bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie en 10 onder gemeentelijk bevoegd gezag.<sup>26</sup>

### Ontwikkelingen vergunningverlening, toezicht en handhaving

De overheid heeft in voorgaande jaren de vergunningverlening, toezicht en handhaving op majeure risicobedrijven verder ontwikkeld. 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”*.<sup>27</sup> Naar aanleiding van het rapport maakten de Rijksoverheid, provincies en gemeenten in 2009 afspraken over het structureel verbeteren van de VTH en leggen 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 (RUD’s) genoemd. Deze diensten maken geen beleid, maar voeren de VTH voor provincies en gemeenten uit. In 2012 zijn zes van de negenentwintig omgevingsdiensten in Nederland aangewezen om de uitvoering van de VTH bij majeure risicobedrijven te doen.<sup>28</sup> 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 Gelderse en Overijsselse gemeenten die bevoegd gezag zijn voor een BRZO-bedrijf. De provincie behoudt haar bevoegdheid en daarmee haar bestuurlijke eindverantwoordelijkheid.

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

<sup>25</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015, artikel 5 (voor 8 juli 2015: BRZO 1999 artikel 5).

<sup>26</sup> BRZO+, BRZO-bedrijven peildatum 30 juni 2015.

<sup>27</sup> Commissie Mans (2008). Rapport ‘De tijd is rijp’, p. 8.

<sup>28</sup> 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 provinciale 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 provinciale 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 wordt er een brede landelijke evaluatie gedaan naar het nieuwe VTH-stelsel en de robuustheid van de omgevingsdiensten. We hebben in de voorbereiding op dit onderzoeksplan overleg gehad met de ambtelijke opdrachtgever (Ministerie van Infrastructuur & Milieu) van de landelijke evaluatie. Uit het overleg kwam naar voren dat het thema 'provinciaal opdrachtgeverschap' niet in deze landelijke evaluatie aan bod komt. We zijn met dit onderzoek aanvullend op de landelijke evaluatie, waarmee PS een 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 goede 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 gering 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 2 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 rol als **opdrachtgever** richting de BRZO-omgevingsdienst ([hoofdstuk 4](#)) voort.

De rol van en informatievoorziening naar PS komt in deze onderzoekssrapportage op verschillende plekken terug. Dit wordt gedaan in blauw gekleurde kaders. In figuur 4 op de volgende pagina ziet u aan de rechterkant waar de rol van en informatievoorziening naar PS aan bod komen.

**Figuur 4: Opbouw rapport**

**Hoofdstukken en paragrafen**

**H2. Bestuurlijke context**  
2.1 Majeure risicobedrijven in Overijssel  
2.2 Wet- en regelgeving  
2.3 Rolverdeling en samenwerking



**H3. Provincie als bevoegd gezag**  
3.1 Bevoegdheden provincie  
3.2 Mandatering  
3.3 Provinciale kaders (beleid en financiën)



**H4. Provincie als opdrachtgever**  
4.1 Opdrachtverlening en werkafspraken  
4.2 Uitvoering  
4.3 Overleg en informatie

**Rol en informatievoorziening PS**

2.2 Verordening PS kwaliteitscriteria (voor juli 2016)

3.2 Controlerende rol PS bij mandaat  
3.3 Budgetrecht PS

4.3 Informatievoorziening PS

## 2 Bestuurlijke context

*In dit hoofdstuk beschrijven we de context waarbinnen de provincies Overijssel en Gelderland invulling geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor majeure risicobedrijven. Die context bestaat uit de aanwezigheid van majeure risicobedrijven, de relevante wet- en regelgeving, de rolverdeling en de bestuurlijke samenwerking.*

### 2.1 Majeure risicobedrijven in Overijssel

#### 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 15 majeure risicobedrijven in Overijssel waarvan 5 onder bevoegd gezag van de provincie vallen en 10 onder gemeentelijk bevoegd gezag. Er is een spreiding van BRZO-bedrijven over het Overijssels grondgebied.
- Vanaf 2016 komen alle majeure risicobedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie te vallen. Dit betekent een uitbreiding met 10 bedrijven.
- De provincie weet wat de BRZO-bedrijven in de provincie zijn en welke risico's daar aanwezig zijn. Dit geldt ook voor BRZO-bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag.
- De provincies maken en 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. Deze kaart blijkt niet volledig actueel voor de BRZO-bedrijven. De provincie gaf aan dat gemeenten hiervoor gegevens bij hen moeten aanleveren (wettelijke verplichting), maar dat dit niet in alle gevallen goed gebeurt.
- Voor zo ver bekend zijn er geen RIE 4-bedrijven (chemische industrie bedrijven met uitstoot van stoffen boven bepaalde waarde) in Overijssel. De provincie gaf aan dat dit niet 100% zeker is, omdat gemeenten dit als vergunningverlener dienen te controleren maar niet alle gemeenten hier even alert op zijn.



### 15 BRZO-bedrijven in Overijssel waarvan 5 onder provinciaal gezag

Zoals u in voorgaand hoofdstuk heeft kunnen lezen zijn er in Overijssel 15 BRZO-bedrijven, waarvan 5 BRZO-bedrijven vallen onder het bevoegd gezag van de provincie en 10 onder gemeentelijk bevoegd gezag.<sup>29</sup> In tabel 2 ziet u de bedrijven die tot het bevoegd gezag van de provincie horen en in bijlage 2 staat een volledige lijst inclusief BRZO-bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag. Een actueel overzicht van alle BRZO-bedrijven in Nederland is te vinden op de website van de [BRZO+](#).<sup>30</sup> Het is opvallend dat in de begroting 2015-2018 en de begroting 2016-2019 van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen het incorrecte aantal van 20 majeure risicobedrijven in Overijssel wordt genoemd.<sup>31</sup>

**Tabel 2: Risico's BRZO-bedrijven bevoegd gezag provincie Overijssel**

Bedrijfsnaam (plaats)	Soort inrichting/risico's
AKZO Nobel Polymer Chemicals bv (Deventer)	Inrichting voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan en overslaan van organische peroxiden en chemische specialiteiten ten behoeve van de kunststof- en rubberindustrie. Tevens onderzoeks- en ontwikkelingslaboratoria voor de chemische industrie. <sup>32</sup>
Elementis Specialties Netherlands BV (Delden)	Chemisch bedrijf. <sup>33</sup>
Hardix Vuurwerk B.V. (Kampen)	Inrichting voor opslag en verkoop van consumentenvuurwerk. <sup>34</sup>
NV Nederlandse Gasunie (Vilsteren)	Gascompressorstation. <sup>35</sup>
Sita EcoService Treatment bv (Almelo)	Inrichting voor de be-/verwerking van gevaarlijke afvalstoffen. <sup>36</sup>

### Provincie heeft zicht op BRZO-bedrijven

De vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Overijsselse BRZO-bedrijven wordt in de praktijk uitgevoerd door medewerkers in dienst van de provincie (in [paragraaf 4.2](#) wordt dit nader uitgelegd). Enerzijds wordt dit gedaan bij BRZO-bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Hierdoor heeft de provincie zicht op de BRZO-bedrijven waarvoor zij nu bevoegd gezag is en de daar aanwezige risico's. Anderzijds doen de provinciale medewerkers dit ook bij BRZO-bedrijven die onder gemeentelijk

<sup>29</sup> BRZO+, BRZO-bedrijven peildatum 30 juni 2015.

<sup>30</sup> BRZO+ is een samenwerkingsprogramma van de BRZO-omgevingsdiensten, Inspectie SZW, Veiligheidsregio's, waterkwaliteitsbeheerders, ILT en het Openbaar ministerie. Het programma regelt de uniforme en integrale aanpak van VTH-taken op het gebied van interne en externe veiligheid met als doel het voorkomen van zware ongevallen bij alle BRZO-bedrijven en bedrijven met een IPPC categorie 4 installatie (Bron: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl) > Over BRZO+ > BRZO+ partners).

<sup>31</sup> Omgevingsdienst Regio Nijmegen (april 2014). Begroting 2015-2018, p. 16 en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2015). Begroting 2016-2019, p. 19.

<sup>32</sup> Provincie Overijssel (8 mei 2012). Beschikking omgevingsvergunning Akzo Nobel Polymer Chemicals B.V., p. 10.

<sup>33</sup> Omgevingsdienst Regio Nijmegen (6 feb. 2015). Ontwerp besluit omgevingsvergunning Elementis Specialties Netherlands B.V., p. 4.

<sup>34</sup> Provincie Overijssel (15 juli 2013). Beschikking omgevingsvergunning Hardix Vuurwerk BV, p. 10.

<sup>35</sup> Provincie Overijssel (15 sept. 2011). Beschikking omgevingsvergunning (parapluvergunning asbestverwijdering) NV Nederlandse Gasunie, p. 5.

<sup>36</sup> Provincie Overijssel (21 juni 2011). Beschikking omgevingsvergunning Sita EcoService Treatment b.v., p. 7.

bevoegd gezag vallen. In 2016 wordt deze gemeentelijke bevoegdheid voor BRZO-bedrijven overgedragen aan de provincie. Doordat haar medewerkers momenteel al naar deze nu nog gemeentelijke BRZO-bedrijven gaan, heeft de provincie ook zicht op de BRZO-bedrijven waarvoor zij in de nabije toekomst bevoegd gezag voor zal worden en de daar aanwezige risico's.

### Gemeenschappelijke InspectieRuimte

Gegevens over BRZO-bedrijven worden door inspecteurs ingevuld in een online inspectiedatabase, de zogenoemde Gemeenschappelijke InspectieRuimte (GIR). De GIR stelt inspectieteams<sup>37</sup> in staat om gezamenlijk een inspectie voor te bereiden en af te ronden. Iedere inspectiedeelneemer heeft vanaf de eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier en kan hier informatie in opslaan. Het GIR was aanvankelijk bedoeld als werksysteem maar wordt nu ook wel gebruikt als monitoringssysteem. Inspecteurs hebben via het GIR altijd toegang tot actuele informatie over inspecties inclusief handhavingstrajecten.

### Risicokaart niet volledig actueel

Sinds enkele jaren bestaat de website [risicokaart.nl](http://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. Een 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.<sup>38</sup> Gemeenten moeten hiervoor gegevens aanleveren.<sup>39</sup> Dit is wettelijk verankerd in de [Wet Veiligheidsregio's](#) (artikel 45). In de ministeriële [regeling provinciale risicokaart](#) staan nadere voorschriften voor de risicokaarten.<sup>40</sup> Hierin staat bijvoorbeeld dat wanneer gegevens op de risicokaart afkomstig van gemeenten niet meer kloppen, betreffende gemeente binnen vier weken nadat de gegevens zijn gewijzigd de nieuwe gegevens aan de provincie moet doorgeven.<sup>41</sup>

Figuur 5 op de volgende pagina laat de spreiding van BRZO-bedrijven over het grondgebied van provincie Overijssel zien. Volgens de risicokaart zijn er 17 BRZO-bedrijven in Overijssel (stand juli 2015). Zoals u in eerder heeft kunnen lezen zijn dit er momenteel 15. Er blijken twee bedrijven als BRZO-bedrijf op de kaart te staan die dit nu niet zijn.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Een BRZO-inspectieteam bestaat uit het Wabo bevoegd gezag (milieu), de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (arbeidsomstandigheden) en de Veiligheidsregio (rampenbestrijding). Het Wabo bevoegd gezag heeft hierbij een coördinerende rol.

<sup>38</sup> Website risicokaart ([www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl)), onderdeel Veiligheid en Wet (Regeling provinciale risicokaart).

<sup>39</sup> Wet veiligheidsregio's, artikel 45 lid 2 en Regeling provinciale risicokaart, artikel 6.

<sup>40</sup> Website risicokaart ([www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl)), onderdeel Veiligheid en Wet (Regeling provinciale risicokaart).

<sup>41</sup> Regeling provinciale risicokaart, artikel 7 lid 1.

<sup>42</sup> Dit betref BRZO-bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag. Ten eerste betref het hier een bedrijf dat in 2011 failliet is gegaan. De vergunning voor dit BRZO-bedrijf is niet ingetrokken door betreffende gemeente. Aangezien de risicokaart uitgaat van de 'vergunde' situatie (met andere woorden: de gegevens op de kaart zijn gebaseerd op de afgegeven vergunning) staat dit bedrijf nog als BRZO-bedrijf op de risicokaart. Voor een ander bedrijf heeft betreffende gemeente in 2011 in het kader van milieubeheer een veranderingsvergunning afgegeven waarin is bepaald dat er geen sprake meer is van een BRZO-inrichting. Dit bedrijf zou dus niet op de risicokaart moeten staan.

De provincie noemt dat het aanleveren van gegevens door gemeenten niet in alle gevallen goed gebeurt. Zij geeft aan dat haar ambtenaren aandacht voor de actualisatie van gegevens op de risicokaart hebben gevraagd bij hun collega's van gemeenten. En dat er aandacht is voor de actualiteit van de risicokaart bij de (voorbereiding van) een ambtsbezoek van de Commissaris van de Koning aan een gemeente.

**Figuur 5:** BRZO-bedrijven in Overijssel\*



35

Een majeure opdracht

Bron: [Risicokaart.nl](http://Risicokaart.nl), d.d. 17-02-2015.

\* Deze kaart is uitgesneden van [Risicokaart.nl](http://Risicokaart.nl). Voor een bedrijf in Oldenzaal dat op de risicokaart (dus ook in figuur 5) staat is in 2011 een veranderingsvergunning afgegeven waardoor het geen BRZO-bedrijf meer is.

Een relevante landelijke ontwikkeling in het kader van de risicokaart is dat de Kring van Commissarissen opdracht heeft gegeven om een nieuwe risicokaart te ontwikkelen.<sup>43</sup> Een relevante provinciale ontwikkeling is de aandacht voor de risicokaart in het nieuwe Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel 2015-2018.<sup>44</sup> Hierbij is als doel opgenomen: “Op een professionele en efficiënte wijze bijhouden van de risicogegevens door organisaties die voldoen aan de kwaliteitscriteria VTH. Met als doel een risicokaart met actuele gegevens”.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> In het kader hiervan heeft de kring van Commissarissen de Inspectie Veiligheid en Justitie gevraagd om een onderzoek naar de huidige risicokaart uit te voeren. In haar onderzoek komt de inspectie onder meer tot de conclusie dat er vragetekens gezet konden worden bij de betrouwbaarheid van gegevens (Bron: Inspectie Veiligheid en Justitie (november 2013). Scan risicokaart: onderzoek op hoofdlijnen naar de risicokaart). Dit onderzoek heeft betrekking op de gehele risicokaart en niet alleen op de gegevens over de BRZO-bedrijven.

<sup>44</sup> 23 juni 2015 door GS Overijssel vastgesteld.

<sup>45</sup> Het betreft hier de doelstelling van het onderdeel risico-informatie zoals deze is genoemd op p. 12 van het meerjarenprogramma. In het meerjarenprogramma zijn ook doelen gesteld op andere onderdelen.

### Zo ver bekend geen RIE 4-bedrijven in Overijssel

Bedrijven die vallen onder het BRZO en bedrijven die behoren tot categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (zogenoemde RIE 4-bedrijven, voorheen IPPC 4-bedrijven genoemd)<sup>46</sup> vormen samen de majeure risicobedrijven. Deze RIE-4 bedrijven betreft chemische industriebedrijven.

In interviews met de provincie en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen is genoemd dat er in Overijssel geen RIE 4-bedrijven zijn. Echter, de provincie kon dit niet met 100% zekerheid zeggen. Gemeenten dienen dit als vergunningverlener te controleren, maar niet iedere gemeente is hier even alert op. Hiermee is het mogelijk dat een bedrijf onder categorie 4 is komen te vallen zonder dat dit bij de provincie bekend is.

## 2.2 Rollen en bestuurlijke samenwerking

### Norm

- De provincie heeft zicht op ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving 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 het 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.
- De voorbereiding op de overdracht van BRZO-bevoegdheden van gemeenten naar de provincies wordt tot nu toe voornamelijk voorbereid op landelijk niveau en heeft aandacht van de provincie Overijssel.
- De provincie Overijssel wil naar fysieke regionale uitvoeringsdiensten toe, maar wacht het definitieve besluit over het wetsvoorstel af.

Er is verschillende Europese en Nederlandse wet- en regelgeving die raakt aan de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de majeure risicobedrijven. Voor deze

<sup>46</sup> 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.

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's zware ongevallen (met achterliggende Europese Seveso-richtlijn) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (met achterliggende uitvoeringsregels in het Besluit omgevingsrecht). We lichten deze wet- en regelgeving en de wijzigingen daarin (zie samenvatting in tabel 3) uitgebreider toe in §2.2.1 en §2.2.2. Ook geven we daarbij aan of de provincie Overijssel inzicht in deze wijzigingen heeft en zich hierop voorbereidt.

**Tabel 3:** *Belangrijkste (ontwikkelingen in) wet- en regelgeving rondom de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven*

Wet	Wijziging	Wanneer
BRZO (Seveso-richtlijn)	<i>BRZO 1999 wordt BRZO 2015</i> - o.a. nieuwe stoffenlijst	8 juli 2015
Wabo (Bor)	<i>Wetsvoorstel wijziging Wabo (verbetering VTH)</i> - wettelijke verankering structuur (BRZO-RUD's) - verordening kwaliteitscriteria - mogelijk openbaar lichaam verplichte vorm RUD's	Verwacht: juli 2016
	<i>Wijziging bevoegd gezag</i> - Provincies worden bevoegd gezag voor alle majeure risicobedrijven	1 januari 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 voeren<sup>47</sup> en een deel van de bedrijven moet een intern noodplan opstellen en over een veiligheidsrapport beschikken.<sup>48</sup> Er worden ook eisen gesteld aan de samenwerking tussen de toezichthouders. Dit zijn: het bevoegd gezag Wabo (provincie/gemeente), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio. Gesteld wordt bijvoorbeeld dat inspecties zo gecoördineerd mogelijk gebeuren.<sup>49</sup>

### 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup>

### Zicht en voorbereiding provincie op BRZO 2015

Vanwege de nieuwe eisen aan het categoriseren van gevaarlijke stoffen zijn bedrijven 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.<sup>52</sup>

De provincie gaf aan dat zij de wijzigingen in de wet- en regelgeving bijhouden en kijken wat deze betekenen voor de vergunningen van risicobedrijven. Dit wordt ook wel geduid als 'de actualisatie van vergunningen'. Een van de indicatoren waarop de provincie rapporteert is het percentage vergunningen van risicobedrijven dat jaarlijks wordt beoordeeld op actualiteit voor wat betreft het onderwerp externe veiligheid (norm 100%).<sup>53</sup> Voor de BRZO 2015 zal nu enerzijds gekeken worden of bestaande BRZO-bedrijven onder het BRZO blijven vallen en anderzijds of er nieuwe bedrijven onder het BRZO gaan vallen. Het initiatief hiervoor ligt bij de provincie, zo werd aangegeven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de risicokaart. Er wordt dan voornamelijk gekeken

<sup>47</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015, artikel 7.

<sup>48</sup> In het besluit 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.

<sup>49</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015, artikel 13 lid 16.

<sup>50</sup> Het gaat hier om de actualisatie van de Regeling risico's zware ongevallen (Rrzo) 1999. BRZO+ (8 juli 2015). Nieuw Besluit risico's zware ongevallen 2015 gepubliceerd.

<sup>51</sup> Kenniscentrum Infomil (8 juli 2015). Nieuw Besluit risico's zware ongevallen 2015 gepubliceerd.

<sup>52</sup> Kenniscentrum Infomil (juni 2015). Wie valt er straks onder het nieuwe BRZO? in Infomil Perspectief, p. 4-6.

<sup>53</sup> Provincie Overijssel (dec. 2014). PS/2014/1121 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016, p. 8. De indicator is als volgt geformuleerd: Percentage vergunningen van risicobedrijven dat jaarlijks wordt beoordeeld op actualiteit. De norm hiervoor staat op 100%. In een interview werd deze indicator met norm genuanceerd tot: vergunningen voor risicobedrijven op het onderwerp van externe veiligheid voor 100% actueel moeten zijn.

naar opslagbedrijven met gevaarlijke stoffen, daar zou mogelijk een verschuiving kunnen ontstaan.

## 2.2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

### Bevoegd gezag majeure risicobedrijven

#### *GS bevoegd gezag op basis van Besluit omgevingsrecht*

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 2015, artikel 1). 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 (hierin staan regels voor uitvoering van de Wabo) worden GS als bevoegd gezag aangewezen voor inrichtingen waarop het BRZO van toepassing is of waartoe een IPPC-installatie<sup>54</sup> behoort die tevens zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel C van dit besluit (Bor, artikel 3.3, lid 1).<sup>55</sup>

#### *Bevoegd gezag provincie wordt per 2016 uitgebreid*

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 Wolfsen<sup>56</sup> 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 voor majeure risicobedrijven zullen zijn.

#### *Provincie heeft zicht op uitbreiding bevoegd gezag, voorbereiding voor nu voornamelijk via IPO*

Uit de interviewronde kwam naar voren dat op ambtelijk en bestuurlijk niveau bekend is dat per 2016 de overdracht van het bevoegd gezag van alle BRZO-bedrijven naar de provincie zal plaatsvinden. De provincie noemt deze ontwikkeling ook in haar jaarverslag 2014.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Met IPPC-categorie 4-installaties zijn de chemische industriebedrijven bedoeld, die de in bijlage (onder punt 4, van de Richtlijn Industriële Emissies bedoelde Stoffen (RL.2010/75/L334) fabriceren.

<sup>55</sup> In de memorie van toelichting van het Besluit omgevingsrecht (2010, p. 4) werd genoemd dat GS alleen werden aangewezen als het bevoegd gezag ten aanzien van complexere bedrijven, die vanwege hun milieuaspecten in de (toen) huidige regeling al onder het provinciaal gezag vielen. Commissie Wolfsen (2014, p. 28) geeft in zijn rapport 'Vertrouwen, Tempo en Helderheid, aan dat op basis van de grootte van het BRZO-bedrijf is bepaald of het onder bevoegd gezag van de gemeente dan wel de provincie valt. De commissie geeft aan het dat niet te achterhalen was hoe dit onderscheidende criterium destijds is bepaald en noemt het opvallend dat geen van hun geïnterviewde (waaronder bestuurders van omgevingsdiensten, gemeenten, provincie en het Rijk) dit paraat had.

<sup>56</sup> VNG (11 sept. 2014). Aanbieding rapport vertrouwen, tempo en helderheid van de commissie Wolfsen.

<sup>57</sup> De provincie Overijssel hanteert in haar Jaarverslag 2014 (mei 2015) de volgende formulering: "Zo zal de bevoegdheid voor de risicovolle bedrijven (zogenaamde BRZO-inrichtingen) en de zware industrie (de IPPC-4 klasse) naar de provincie overgaan" (p. 32).



De ODRN gaf aan dat de aankomende bevoegdheidsoverdracht vanaf januari 2015 aan de orde is gekomen in het Platform BRZO Oost waarin ambtelijke vertegenwoordigers van alle BRZO-gemeenten en de provincie deelnemen. De provincie had (op het moment van schrijven, juli 2015) nog geen contact met gemeenten opgenomen over de bevoegdheidsoverdracht, dit stond gepland voor september.

Het IPO heeft in 2015 een traject opgestart waarbij een aantal aspecten van de BRZO-overdracht aan de orde komen. Een belangrijk onderdeel daarin is de financiële compensatie, omdat voor de uitvoering er middelen van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds moeten worden overgeheveld. Het onderzoek in het kader van deze financiële verevening is onlangs afgerond. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu had dit onderzoek - na een verzoek van het IPO en de VNG - laten uitvoeren. Er was een begeleidingscommissie gevormd waar onder andere het IPO en VNG een plek hadden. Er was op het moment van schrijven (22 juli 2015) net een bestuurlijk akkoord gegeven door het IPO en de VNG op de berekening van de financiële verevening. Deze besluiten zijn aan BZK kenbaar gemaakt. BZK heeft vervolgens de verdeling van de middelen in het Provinciefonds en Gemeentefonds aangepast. Deze wijziging is meegenomen in de [septembercirculaire Provinciefonds 2015](#) (zie [paragraaf 3.3.2](#) over de financiële kaders).

## Wetsvoorstel VTH

### *Wetsvoorstel VTH: verankering structuur*

In februari 2014 is het wetsvoorstel 'Wijziging Wabo (verbetering VTH)' in procedure gebracht.<sup>58</sup> Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht om de uitvoering van de VTH op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Hiertoe worden verschillende wijzigingen voorgesteld. Relevant voor dit onderzoek is het voorstel dat VTH bij majeure risicobedrijven alleen wordt uitgevoerd door omgevingsdiensten die daarvoor zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.<sup>59</sup> De huidige situatie met zes BRZO-omgevingsdiensten wordt hiermee wettelijk verankerd.

Het wetsvoorstel is op 22 september 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt op het moment van publicatie (oktober 2015) bij de Eerste Kamer. De verwachting<sup>60</sup> is dat het wetsvoorstel niet meer op de eerder genoemde datum van 1 januari 2016 in werking zal treden, maar dat dit een half jaar later wordt (1 juli 2016).

### *Rechtsvorm en verordening kwaliteitscriteria*

Er zijn twee punten uit de wetswijziging die we hier in het bijzonder willen noemen:

- Ten eerste dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat Statenleden (en raadsleden) straks verordeningen kwaliteitscriteria VTH moeten vaststellen.<sup>61</sup> Oorspronkelijk

<sup>58</sup> TK 33872, nr. 2 Wetsvoorstel Wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), ingediend op 13 februari 2014.

<sup>59</sup> TK 33872, nr. 11 Tweede nota van wijzigingen, p. 1.

<sup>60</sup> VNG (1 juli 2015). Behandeling wetsvoorstel VTH Tweede Kamer uitgesteld.

<sup>61</sup> TK 33872, nr. 7 Nota van Wijziging, artikel 5.4 en 5.5.



zouden deze kwaliteitscriteria in Rijkswetgeving vastgelegd worden<sup>62</sup>, maar hier is later van afgezien.<sup>63</sup>

- Ten tweede dat in het wetsvoorstel het openbaar lichaam als verplichte vorm voor de omgevingsdiensten wordt genoemd. Over dit punt uit het wetsvoorstel is veel discussie. Doorgang zou betekenen dat netwerk-RUD's (RUD Twente, RUD IJsselland, RUD Limburg Noord) op termijn in die vorm niet meer mogelijk zijn.

Meer informatie over deze ontwikkelingen vindt u in de twee volgende kaders. We willen benadrukken dat het hier gaat om een wetsvoorstel dat momenteel (oktober 2015) nog bij de Eerste Kamer ligt. Dit betekent dat nog niet met zekerheid te zeggen is of de hierboven genoemde wijzigingen doorgaan of op omschreven wijze doorgaan.

Het onderstaande kader geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van de kwaliteitscriteria.

### Kwaliteitscriteria 2.1

In de Package deal die VNG, IPO en het Rijk in juni 2009 afsloten, is afgesproken dat er kwaliteitscriteria zouden worden ontwikkeld en vastgesteld waar de VTH in het omgevingsrecht aan moet 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<sup>64</sup> en in 2010 bestuurlijk vastgelegd.<sup>65</sup> In 2011 is de bruikbaarheid van de criteria geëvalueerd. Vervolgens zijn de criteria aangepast binnen het Programma Uitvoering met Ambitie.<sup>66</sup> Rijk, IPO en VNG stelden eind juni 2012 de set met kwaliteitscriteria 2.1 gezamenlijk vast.<sup>67</sup> De kwaliteitscriteria 2.1 hebben betrekking op proces, inhoud en kritieke massa.<sup>68</sup> In 2012 is afgesproken dat de kwaliteitscriteria uiterlijk op 1 januari 2015 zouden zijn geïmplementeerd.<sup>69</sup>

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

De verordening kwaliteitscriteria die PS straks moet vaststellen werd in meerdere interviews met de provincie genoemd. Het is opvallend dat de provincie in haar jaarverslag 2014 (mei 2015) noemt dat elke gemeente een verordening met

<sup>62</sup> TK 33872 nr. 2. Wetsvoorstel Wijziging van Wabo (verbetering VTH), artikel 5.3 lid 1 / p. 2.

<sup>63</sup> Volgens een nieuwsbericht van het IPO (10 juli 2015) zag de staatssecretaris hier van af op basis van adviezen van professor Elzinga en de commissie Wolfsen. In meerdere interviews is genoemd dat de VNG er sterk op tegen was dat de kwaliteitscriteria wettelijk werden vastgelegd en hier een stevige lobby voor heeft gevoerd.

<sup>64</sup> Programma Uitvoering Met Ambitie (sept. 2012). Kwaliteitscriteria 2.1, p. 5.

<sup>65</sup> TK 33872, nr. 3 Memorie van toelichting, p. 11.

<sup>66</sup> Het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) liep in de periode 2010-2012. Het programma is opgezet ter uitvoering van de Package deal en het kabinetstandpunt (TK 29 383, nr. 130). Betrokken partijen waren IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries VenJ, IenM, BZK. Doel van het programma was het stelsel van VTH zo in te richten dat er onder andere door middel van een robuuste uitvoeringsstructuur professionele uitvoering zou ontstaan die gesignaleerde knelpunten oplost, een bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving en die leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regeldruk en tot een 'level' playing field voor bedrijven. Tevens werd bij de herinrichting van het stelsel vermindering van de bestuurlijke drukte beoogd.

<sup>67</sup> Infomil. Implementatietraject VTH-kwaliteitscriteria.

<sup>68</sup> Kwaliteitscriteria 2.1 Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, p. 5 en 8.

<sup>69</sup> TK 3382, nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 11.

kwaliteitscriteria moet vaststellen, maar niet expliciet zegt dat de provincie dit ook moet.<sup>70</sup>

IPO en VNG hebben inmiddels gezamenlijk een [modelverordening](#) opgesteld. In deze modelverordening staat bijvoorbeeld dat PS toeziet op de hoofdlijnen van het beleid voor kwaliteit van uitvoering en handhaving<sup>71</sup> en dat GS over de naleving van de kwaliteitscriteria<sup>72</sup> jaarlijks mededeling doet aan PS.<sup>73</sup> In de modelverordening staat horizontaal toezicht centraal: PS ziet toe of de kwaliteitsdoelen worden gehaald. VNG en IPO organiseren in het najaar 2015 regionale bijeenkomsten waar de modelverordening wordt toegelicht aan hun achterban. Hiervoor worden medewerkers van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten uitgenodigd.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup>

#### PS moeten verordening kwaliteitscriteria vaststellen<sup>76</sup>

- *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 niet verplicht modelverordening op te volgen maar verordeningen provincies over BRZO-taak moeten wel 'gelijkluidend' zijn (landelijk uniform zodat BRZO-omgevingsdiensten niet met heel diverse eisen worden geconfronteerd). PS moeten College van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) en 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).

<sup>70</sup> De provincie Overijssel hanteert in haar jaarverslag 2014 (mei 2015) de volgende formulering: "De wet VTH (Vergunningverlening, toezicht en handhaving) treedt in 2015 werking. Deze wet brengt diverse veranderingen met zich mee die invloed zullen hebben op ons takenpakket en onze werkprocessen. [...] Daarnaast dient elke gemeente/omgevingsdienst een verordening op te stellen waarin de kwaliteitscriteria voor vergunningverleners en toezichthouders zijn vastgelegd. [...]" (p. 32)

<sup>71</sup> Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, artikel 3.

<sup>72</sup> 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).

<sup>73</sup> Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, artikel 5 lid 2.

<sup>74</sup> IPO (10 juli 2015). Modelverordening VTH gereed: Aan de slag met kwaliteit VTH.

<sup>75</sup> VNG (7 juli 2015). Ledenbrief over Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

<sup>76</sup> TK 33872 nr. 8 Nota van wijzigingen, p. 2 en 9.

Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht.

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

Het onderstaande kader geeft zicht op de mogelijke verplichting van het openbaar lichaam als vorm voor de omgevingsdiensten.

#### Openbaar lichaam als verplichte vorm voor omgevingsdiensten

- *Wetsvoorstel*: Openbaar lichaam verplicht stellen als vorm voor omgevingsdiensten.<sup>77</sup>
- *Reden*: “Het openbaar lichaam voor de omgevingsdiensten, een waarborg is voor de gewenste eenduidigheid, uniformiteit en robuustheid van de organisatie en daarmee voor de continuïteit van het stelsel. Een netwerk-omgevingsdienst, zoals in de praktijk vormgegeven, is een veel lossere samenwerkingsvorm waar toetreding, maar ook uittreding, betrekkelijk eenvoudig is.”<sup>78</sup>
- *Mogelijk gevolg*: Netwerk-RUD’s mogen op termijn<sup>79</sup> niet meer.
- *Proces*: Er vindt lobby vanuit sommige gemeenten plaats<sup>80</sup>, Tweede Kamer heeft op 22 september het wetsvoorstel aangenomen (een [amendement](#) voor behoud van de bestaande netwerk-RUD’s<sup>81</sup> is daarbij verworpen), het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer.

#### Provincie heeft zicht op mogelijke wijziging rechtsvorm en kan zich hierin vinden

In de interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau bleek men goed op de hoogte van de mogelijke verplichting van het openbaar lichaam als vorm voor de omgevingsdiensten (en daarmee op termijn een onmogelijkheid op het voortbestaan van netwerk-RUD’s).

In meerdere interviews kwam het [amendement](#) voor het behoud van de netwerk-RUD’s ter sprake en werd benadrukt dat het pas echt zeker is wanneer het wetsvoorstel is aangenomen. In die context is het opvallend dat er in het jaarverslag 2014 (mei 2015) van de provincie over deze ontwikkeling wordt gesproken alsof deze al zeker is.<sup>82</sup>

In het interview met de Gedeputeerde kwam naar voren dat de provincie fysieke RUD’s (georganiseerd via een openbaar lichaam met overheveling van personeel) voorstaat. Hierbij wordt verwezen naar het onlangs gepubliceerde onderzoek van KplusV naar de netwerk-RUD’s waarin duidelijk werd dat een aantal problemen (dubbele petten-problematiek en werkdruk ICS<sup>83</sup>) binnen de huidige structuur heel moeilijk op te lossen

<sup>77</sup> TK 33872, nr. 2 Wetsvoorstel artikel 5.8 / p. 3 en TK 33872 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 18.

<sup>78</sup> De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu licht dit toe in het kamerstuk TK 33872 nr. 10, 2 april 2015, p. 3. Aanleiding waren kamervragen over het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving.

<sup>79</sup> Mocht dit punt uit het wetsvoorstel doorgaan dan is er sprake van een overgangsregeling. Deze vervalt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, welke nu voorzien is op 1 januari 2018. Echter, mocht uit de landelijke evaluatie naar het VTH-stelsel en de uitvoering door omgevingsdiensten blijken dat de netwerk-RUD’s niet ‘als gelijkwaardig beschouwd kunnen worden’ aan de RUD’s in de vorm van een openbaar lichaam dan moet er direct een openbaar lichaam worden gevormd (Bron: TK 33872 nr. 8 Nota van wijzigingen Wet Wijziging Wabo (verbetering VTH), toelichting artikel 5.3 / p. 8). Inmiddels is uit de evaluatie gebleken dat de onderzochte netwerk-omgevingsdiensten in de uitvoering van de taken op dit moment niet onder doen voor omgevingsdiensten die zijn ingesteld als openbaar lichaam, daarom kunnen de netwerk-omgevingsdiensten tot 1 januari 2018 blijven bestaan (Bron: TK 3387 nr. 13 Brief van staatssecretaris Infrastructuur en Milieu, p. 3).

<sup>80</sup> VNG (26 feb. 2015). Terugblik commissie Milieu, Energie en Mobiliteit van februari.

<sup>81</sup> TK 33872, nr. 12 (29 mei 2015). Amendement van het lid Geurts.

<sup>82</sup> De provincie Overijssel hanteert in haar jaarverslag 2014 van mei 2015 de volgende formulering: ‘Voorts wordt in de wet opgenomen dat de netwerk RUD’s uiterlijk in 2018 moeten zijn overgegaan in een openbaar lichaam’ (p. 32).

<sup>83</sup> Een zogenoemde informatie-, coördinatie- en sturingseenheid (ICS) van een netwerk-RUD regelt de (her)verdeling van mensen, middelen en voorzieningen.

zijn. Hoe de organisatie er richting de ODRN gaat uitzien zou nader onderzoek behoeven, zo werd aangegeven. Ook werd in dit interview genoemd dat met het informeren van PS wordt gewacht tot duidelijk is welke kant het op gaat met het wetsvoorstel VTH. Zij zouden dan tegelijkertijd geïnformeerd kunnen worden over de overdracht van het gemeentelijk bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven naar de provincie.

## 2.3 Rollen en bestuurlijke samenwerking

### Norm

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

### Bevindingen

- De provincie heeft zicht op de verschillende rollen die zij bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving invult.
- De oprichting van de Overijsselse RUD's heeft invloed gehad op de rollen van de provincie. De rollen van regisseur van RUD-vorming (inmiddels afgerond), eigenaar en opdrachtgever zijn nieuw.
- De provincie is in de nieuwe situatie nog steeds bevoegd gezag en heeft een coördinerende taak in de bestuurlijke handhaving. Zij is feitelijke uitvoerder van de VTH bij bedrijven gebleven.
- Specifiek voor de rol bij de BRZO-taak geldt dat de provincie Overijssel geen mede-eigenaar is van de ODRN en dat als de BRZO-bevoegdheid in zijn geheel bij de provincie komt in 2016, de rol van interbestuurlijk toezichthouder naar gemeenten op dit onderwerp zal vervallen.
- Vergunningverlening (incl. RUD's) en handhaving zijn gescheiden portefeuilles bij gedeputeerden. Het eigenaarschap en opdrachtgeverschap van regionale uitvoeringsdiensten zijn niet gescheiden.
- De netwerk-constructie brengt een dubbele petten-problematiek met zich mee. De belangen van de provincie als opdrachtgever verschillen soms van de belangen van de RUD waar de provincie onderdeel van is. Voor de ODRN is het lastig dat de provincie in overleg deze beide 'petten' (opdrachtgever en onderdeel netwerk-RUD) op heeft.
- Er bestaan meerdere samenwerkingsverbanden en overleggen rond de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor majeure risicobedrijven. Bevoegde gezagen zoals provincies zijn hier deels bij betrokken.

### 2.3.1 Rollen provincie bij VTH en (BRZO-)omgevingsdiensten

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 4](#).

### Provincie heeft inzicht in rollen

Commissie Wolfsen heeft - in opdracht van het VNG - in 2014 onderzoek gedaan naar de regionale uitvoeringsdiensten en het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In dit onderzoek benoemt zij vijf rollen van de provincie op dit thema, te weten:

1. Mede-eigenaar RUD
2. Bevoegd gezag/opdrachtgever
3. Coördinator bestuurlijke handhaving
4. Regisseur proces RUD-vorming en kwaliteitscriteria (inmiddels afgerond)
5. Interbestuurlijk toezichthouder uitvoering gemeentelijke Wabo-taak

In deze paragraaf geven we aan in hoeverre provincie Overijssel invulling geeft aan en zicht heeft op deze rollen. Dit doen we op basis van interviews en beleidsdocumenten.

De hierboven genoemde rollen kwamen allen aan bod in interviews met en/of beleidsdocumenten<sup>84</sup> van de provincie. De provincie kwam met één aanvulling op eerdergenoemde rollen, namelijk de rol van uitvoerder. De provincie heeft dus zicht op de verschillende rollen die zij op het gebied van VTH bij (majeure risico)bedrijven en bij de (BRZO-)omgevingsdienst heeft. In tabel 4 vatten we samen hoe de provincie deze rollen invult.

**Tabel 4:** Invulling rollen provincie bij VTH en (BRZO-)omgevingsdiensten

Rol	Invulling
1. Mede-eigenaar RUD	<ul style="list-style-type: none"><li>• Provincie Overijssel is mede-eigenaar van RUD IJsselland en RUD Twente, <i>niet</i> van de ODRN. Het nadeel daarvan<sup>85</sup> is dat zij geen directe sturingsmogelijkheden met betrekking tot het beleid van de ODRN en het functioneren van de directeur hebben. GS Overijssel kunnen wel instructies meegeven. Ook kan het mandaat worden ingetrokken en kan het bevoegd gezag de VTH-bevoegdheden nog altijd zelf uitvoeren.</li></ul>
2a. Bevoegd gezag ↓	<ul style="list-style-type: none"><li>• Provincie Overijssel is bevoegd gezag voor 5 BRZO-bedrijven (15 per januari 2016).</li><li>• GS Overijssel mandateerden mei 2013 haar bevoegdheden wat betreft vergunningverlening en handhaving bij majeure risicobedrijven aan de directeur van de ODRN.</li></ul>
2b. Opdrachtgever =	<ul style="list-style-type: none"><li>• Provincie Overijssel is sinds begin 2013 opdrachtgever van ODRN. De opdrachtverlening loopt via de RUD's Twente en IJsselland.</li><li>• Beleidsbevoegdheid: Provincie Overijssel heeft bv. beleidsplan VTH 2014-2016 opgesteld.</li></ul>
<b>Focus onderzoek</b>	

(vervolg tabel op volgende pagina)

<sup>84</sup> De provincie noemt deze rollen bijvoorbeeld in de kerntakenbegroting 2014 (p. 64).

<sup>85</sup> Bron is de toelichting op mandateringsbesluit van de gemeente Deventer aan directeur ODRN, nota 827378, 2013.

Rol	Invulling
3. Coördinator bestuurlijke handhaving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke context rol: Wabo, artikel 5.4. Dit is een brede coördinerende taak, niet specifiek voor de BRZO.</li> <li>• Provincie Overijssel benoemt in het jaarverslag VTH 2014 (p. 23) hoe zij wettelijke plicht tot coördinatie uitwerkt. Bv. door coördinatie op de BSBm<sup>86</sup>/Bestuurlijke boete en het opstellen van een dreigingsanalyse.</li> </ul>
4. Regisseur proces RUD-vorming en kwaliteitscriteria (afgerond)	<p>N.B. Deze rol is inmiddels afgerond en is zodoende op dit moment niet van toepassing.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijke context rol: In Package deal (2009) is afgesproken dat de provincies de regie voeren bij de vorming van de regionale diensten en de ontwikkeling en toepassing van de kwaliteitscriteria.</li> <li>• Regisseur proces RUD-vorming: Gemeenten hebben de vorming van netwerk RUD's voortvarend opgepakt (werkgroep, pilots, lobby richting Den Haag). De provincie was aanvankelijk geen voorstander van de netwerkconstructie<sup>87</sup> maar is uiteindelijk door het enthousiasme van gemeenten en onderzoek waaruit bleek dat de netwerk-RUD goedkoper zou zijn meegegaan in het proces.</li> <li>• Kwaliteitscriteria: Provincie Overijssel geeft in het jaarverslag VTH 2014 (p. 23) aan dat groot deel van de tijd wat betreft coördinatie is besteed aan de coördinatie voor de implementatie van kwaliteitscriteria. Er is getracht door middel van de verbeterplannen de kwaliteitscriteria te laten implementeren binnen de gemeentelijke en provinciale organisatie.</li> </ul>
5. Interbestuurlijk toezichthouder uitvoering gemeentelijke Wabo-taak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke context rol: Wet Revitalisering Generiek Toezicht.</li> <li>• Kader interbestuurlijk toezicht provincie Overijssel: Provincie Overijssel houdt toezicht op 'vergunningverlening en handhaving van de regelgeving m.b.t. risicovolle inrichtingen' (zij kijkt bv. naar handhavingsprogramma en -jaarverslag).<sup>88</sup></li> <li>• N.B. deze rol verdwijnt voor wat betreft de majeure risico-bedrijven 1 januari 2016, omdat het gemeentelijke bevoegd gezag voor deze bedrijven dan naar de provincies overgaat (de IBT-taak voor de overige taken blijft).</li> </ul>
6. Uitvoerder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoewel de provincie de uitvoering van vergunningverlening en handhaving naar directeur ODRN heeft gemandateerd, worden de feitelijke werkzaamheden gedaan door medewerkers die formeel in dienst van de provincie zijn. Deze rol als uitvoerder is 'bijzonder' in vergelijking met andere provincies waarbij de medewerkers zijn overgegaan naar de omgevingsdiensten (zie meer over uitvoering in <a href="#">paragraaf 4.2</a>).</li> </ul>

<sup>86</sup> BSBm staat voor bestuurlijke strafbeschikking milieu.

<sup>87</sup> Zie ook: VNG magazine nr. 3, 4 februari 2011. Twentse uitvoeringsdienst laat ambtenaren in eigen huis (p. 14).

<sup>88</sup> Provincie Overijssel (24 maart 2014). PS/2014/282 Brief aan PS over interbestuurlijk toezicht 2014, bijlage 1 Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang.

### *Rollen provincie zijn veranderd door komst (BRZO-)omgevingsdiensten*

Het is goed om op te merken dat de komst van de (BRZO-)omgevingsdiensten de rollen van de provincie heeft veranderd. Toen de (BRZO-)omgevingsdiensten nog niet bestonden was de provincie bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven, coördinator bestuurlijke handhaving, uitvoerder en interbestuurlijk toezichthouder op de gemeentelijke Wabo-taak. De rol van uitvoerder is met de komst van de (BRZO-)omgevingsdienst voor bijna alle provincies verdwenen. De provincie Overijssel is hier - vanwege de netwerkconstructie van de Overijsselse RUD's - de uitzondering op. Rollen die erbij zijn gekomen met de komst van de (BRZO-)omgevingsdiensten zijn die van mede-eigenaar RUD, opdrachtgever en regisseur proces RUD-vorming (deze laatste rol is inmiddels afgerond). De rol van interbestuurlijk toezichthouder verdwijnt voor wat betreft de gemeentelijke Wabo-taak bij BRZO-bedrijven met de overdracht van BRZO-bedrijven van gemeentelijk naar provinciaal bevoegd gezag in 2016.

### *Bestuurlijke en ambtelijke rollenscheiding*

Vergunningverlening en handhaving zijn gescheiden portefeuilles bij de gedeputeerden. De regionale uitvoeringsdiensten behoren tot de portefeuille vergunningverlening. Het opdrachtgeverschap en het eigenaarschap van de regionale uitvoeringsdiensten zijn niet gescheiden.

In het beleidsplan VTH 2014-2016 noemt de provincie hoe zij binnen de ambtelijke organisatie de rollen gescheiden heeft:

- De beleidsbevoegdheid van de provincie wordt ingevuld bij de eenheid Natuur en Milieu: zij is verantwoordelijk voor en geeft invulling aan het beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Tevens is zij ambtelijk opdrachtgever als het gaat om vergunningverlening en handhaving.<sup>89</sup>
- De uitvoering vindt plaats door de eenheid Publieke Dienstverlening.<sup>90</sup>
- De vertegenwoordiging van de rol van de provincie als mede-eigenaar van de netwerk-RUD's is belegd bij de eenheid Bedrijfsvoering.<sup>91</sup>

### *Dubbele petten*

In zowel een interview met provincie als met de ODRN werd gewezen op een dubbelrol die de provincie heeft. De ODRN bracht naar voren dat de provincie in overleg '2 petten' op had, namelijk die van omgevingsdienst en die van opdrachtgever. Dit is lastig, omdat de belangen van de opdrachtgever en de omgevingsdienst soms dwars door elkaar heen lopen, zo gaf de ODRN aan. De provincie sprak over een 'management-spagaat' waarbij de teamleiders van de teams Vergunningen en Handhaving (belang: provincie) ook lid zijn van het managementteam van de RUD's (belang: RUD). De provincie noemde deze managementspagaat een lastige situatie.

Een onderzoek van KplusV naar de netwerk-RUD's (juli 2015) gaat specifiek in op dit aandachtspunt. Zij concluderen dat de dubbele petten-problematiek de essentie van de netwerk-RUD's raakt. Zij is inherent aan een netwerk waarin autonome partners

<sup>89</sup> Provincie Overijssel (16 dec. 2014). *Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016*, p. 39.

<sup>90</sup> Provincie Overijssel (16 dec. 2014). *Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016*, p. 10.

<sup>91</sup> Provincie Overijssel (16 dec. 2014). *Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016*, p. 38.



(gemeenten en provincie) samen het netwerk vormen. In de Overijsselse RUD's is een spagaat herkenbaar: enerzijds laten deelnemers de deelbelangen (van provincie en gemeenten) voorgaan, anderzijds dienen zij het belang van het geheel (de uitvoeringsdienst).<sup>92</sup>

### 2.3.2 Bestuurlijke samenwerking rondom BRZO

In deze paragraaf gaan we ten eerste in op de bestuurlijke samenwerking rondom BRZO op landelijk niveau. Ten tweede gaan we in op de bestuurlijke samenwerking door provincie Overijssel rondom BRZO en regionale uitvoeringsdiensten.

#### Bestuurlijke samenwerking rondom BRZO op nationaal niveau

Uit het onderzoek blijkt dat er rond de zorg voor majeure risicobedrijven meerdere samenwerkingsverbanden bestaan. In documenten wordt gesproken van een landelijke BRZO-infrastructuur.<sup>93</sup>

We noemen hier:

- Het *bestuurlijk omgevingsberaad* waarin besluiten over het VTH-stelsel worden genomen. Dit beraad is dus niet BRZO-specifiek. Het beraad bestaat uit bestuurders op Rijks- en decentraal niveau (waaronder IPO)<sup>94</sup> en wordt ambtelijk voorbereid. In het wetsvoorstel VTH is een wettelijke verankering van dit beraad opgenomen.<sup>95</sup>
- Het *BRZO+* waarin uitvoerende organisaties samenwerken met als doel om het toezicht op majeure risicobedrijven te verbeteren.<sup>96</sup> De partners zijn de BRZO-omgevingsdiensten, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Veiligheidsregio's, Waterkwaliteitsbeheerders, Inspectie Leefomgeving en Transport en Openbaar Ministerie.<sup>97</sup> De bevoegde gezagen voor BRZO-bedrijven (GS en B&W, bijvoorbeeld in de vorm van IPO en VNG) zijn niet rechtstreeks betrokken. Het programma heeft een eigen bureau en een [website](#) met een scala aan relevante onderwerpen bv nieuws, opleidingen, instrumenten en inspectiemethoden.
- 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 VTH.

<sup>92</sup> KplusV (mei 2015). *Samenvatting onderzoek netwerk-RUD's Twente en IJsselland*, p. 1-2.

<sup>93</sup> *Bijvoorbeeld IPO (2012). Plan van Aanpak BRZO-infrastructuur.*

<sup>94</sup> *Deelnemers aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad zijn de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de andere bij de aan de orde zijnde onderwerpen betrokken Ministers, bestuurlijke vertegenwoordigingen van gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten, alsmede het OM (Bron: TK 33872 nr. 3 Memorie van toelichting, p. 9).*

<sup>95</sup> TK 33872, nr. 3 Memorie van toelichting, p. 8.

<sup>96</sup> *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), LATRBO 2010-2014. BRZO + loopt vanaf 2014 en is het huidige samenwerkingsprogramma.*

<sup>97</sup> *Website BRZO+, onderdeel 'BRZO partners.'*



- Het *bestuurlijk platform BRZO (B-BRZO6)* dat sinds september 2014 functioneert waarin de directeuren en voorzitters van de BRZO-omgevingsdiensten overleggen. Zij komen drie of vier keer per jaar samen.<sup>98</sup>
- Om de kwaliteit van de omgevingsveiligheid verder te verbeteren startten Rijk, provincies, gemeenten en brandweer in januari 2015 het [programma Impuls Veiligheid 2015-2018](#). Eén van de deelprogramma's is gericht op het BRZO. Er wordt (aan de Veiligheidsregio's en omgevingsdiensten) 19 miljoen ter beschikking gesteld voor onder meer de BRZO+ organisatie en landelijke coördinatie van de zes BRZO-omgevingsdiensten en kennis, opleidingen en kwaliteit.

De provincie gaf aan dat landelijk de volgende overleggen met betrekking tot majeure risicobedrijven worden bijgewoond: de landelijke werkgroep veiligheid, Kennispunt externe veiligheid en de werkgroep PGS-29. Via het kennispuntoverleg Externe Veiligheid (waar ODRN deelnemer is) wordt informatie gedeeld over de landelijke overleggen waar ODRN medewerkers bij aangesloten zijn.

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 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 bestuurlijke afstand tot het bevoegd gezag groter wordt. Als voorbeeld werd genoemd dat het Rijk snel is geneigd om het BRZO+ of de directeuren van de BRZO-omgevingsdiensten 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. Dit voorbeeld kwam terug in interviews met bij beide provincies.

## Bestuurlijke samenwerking door Overijssel rondom BRZO en regionale uitvoeringsdiensten

### *Regio Midden-Oost: Bestuurlijk toezichtsprogramma*

November 2011 stelden GS Overijssel het [bestuurlijke toezichtsprogramma 2012-2017](#)<sup>99</sup> (BTP) vast. In dit BTP is vastgelegd hoe samenwerking tussen toezichthouders in de regio gestalte krijgt en afspraken over het instrumentarium, regionale coördinatie, wijze van kwaliteitsborging, wijze van afstemming etc. Het BTP is destijds opgesteld voor de regio

<sup>98</sup> IPO (30 sept. 2014). *Bestuurlijk overleg BRZO: samen op koers houden van de uitvoering*.

<sup>99</sup> Provincie Overijssel (1 nov. 2011). *PS/2011/893 Statenbrief aanbieden Bestuurlijk Toezichtsprogramma 2012-2017 in het kader van het Besluit Risico Zware Ongevallen 1999*.

Midden-Oost, hierbij waren behalve provincie Overijssel en Gelderland ook de provincies Utrecht en Flevoland betrokken.<sup>100</sup> Inmiddels zijn er inhoudelijke wijzigingen vooral met betrekking tot de organisaties, maar de vastgestelde werkwijzen worden nog steeds gehanteerd. Men wil in 2016 een nieuw bestuurlijk toezichtsprogramma opstellen, mede vanwege de organisatorische wijziging (overdracht BRZO-bevoegdheid naar provincies) die er aan komt.

#### *GS Overijssel en regionale uitvoeringsdiensten*

Op bestuurlijk niveau heeft provincie Overijssel (GS) wat betreft regionale uitvoeringsdiensten de volgende afspraken gemaakt:

- GS Overijssel en de B&W's van gemeenten in regio IJsselland respectievelijk Twente hebben in 2012 met bestuursovereenkomsten twee netwerk-RUD's gevormd: de RUD IJsselland en RUD Twente.
- GS Overijssel mandateerden in 2013 de uitvoering van de vergunningverlening en handhaving bij majeure risicobedrijven naar de directeur van de ODRN.

Deze aspecten komen in volgende hoofdstukken uitgebreid aan bod.

<sup>100</sup> De betrokkenen zijn alle (overheids)instanties die verantwoordelijkheden hebben bij het toezicht op arbo-, milieu-, water- en veiligheidswetgeving bij majeure risicobedrijven op het grondgebied van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Flevoland. Het gaat hierbij om arbeidsinspectie, veiligheidsregio's, gemeenten, provincies, VROM-inspectie en Inspectie Verkeer en Waterstaat (nu opgegaan in Inspectie Leefomgeving en Transport), Rijkswaterstaat, waterschappen, Nederlandse Emissie Autoriteit.

## 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 provincie

#### 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 handhavingsbeleid moet vaststellen.

51

Een majeure opdracht

Provincie (en gemeenten) zijn bevoegd gezag: verantwoordelijk voor maken van beleid en uitvoeren van hun wettelijke taak.<sup>101</sup>

#### Bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven

In [paragraaf 2.2.2](#) is de wettelijke grondslag voor het provinciale bevoegd gezag voor een deel van de BRZO-bedrijven toegelicht. De kern van dit bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven is dat de provincie bestuurlijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. In het kader op de volgende pagina wordt een samenvatting van de belangrijkste provinciale bevoegdheden bij BRZO-bedrijven weergegeven.

<sup>101</sup> RUD IJsselland en RUD Twente (april 2012). *Bedrijfsplan*, p. 27.

### Bevoegdheden provincie vergunningverlening, toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven

De belangrijkste bevoegdheden van de provincie met betrekking tot een selectie van de BRZO-bedrijven<sup>102</sup> 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. Het Wabo bevoegd gezag (provincie of gemeente), de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor inspecties.<sup>103</sup> Het Wabo bevoegd gezag heeft hierbij een coördinerende rol.<sup>104</sup>
- Het inzetten van bepaalde handhavingsinstrumenten 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 gaat in het kader van het BRZO wordt er met de gezamenlijke toezichthouders aan de hand van de [Landelijke Handhavingsstrategie BRZO](#) gekeken welke toezichthouder handhavend optreedt naar aanleiding van de geconstateerde overtreding en welke sanctiemiddelen worden ingezet.<sup>105</sup>

### Beleidsbevoegdheid

Provincie heeft een beleidsbevoegdheid.<sup>106</sup> Bovendien is wettelijk vastgelegd dat de provincie een handhavingbeleid moest vaststellen welke jaarlijks uitgewerkt moet worden in een uitvoeringsprogramma.<sup>107</sup>

Beleidskaders geven richting aan uitvoeringspraktijk; daarbinnen moet de uitvoering gebeuren. Uitvoering moet niet alleen plaatsvinden de gestelde beleidskaders maar ook binnen de financiële kaders. In [paragraaf 3.3](#) is meer informatie te vinden over de beleidskaders en financiële kaders.

<sup>102</sup> Met de overdracht van het bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven van de gemeente naar de provincie per 2016 heeft de provincie deze bevoegdheden voor alle BRZO-bedrijven.

<sup>103</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015 Nota van toelichtingen, p. 26.

<sup>104</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015, artikel 4 lid 1.

<sup>105</sup> De uitvoering en handhaving van het BRZO ligt voor wat betreft de bepalingen ter bescherming van het milieu, bij het milieubevoegd gezag. Overtredingen die de veiligheid of gezondheid van de werknemers in gevaar (kunnen) brengen, worden gehandhaafd en gesanctioneerd door de Inspectie SZW. Overtredingen die de voorbereiding op de bestrijding van zware ongevallen betreffen, worden gehandhaafd en gesanctioneerd door het bestuur van de veiligheidsregio's (Bron: BRZO 2015 Nota van toelichtingen, p. 32).

<sup>106</sup> IPO (april 2011). Notitie RUD's en rollen, w.o. opdrachtgeversrol en eigenaarsrol.

<sup>107</sup> Besluit omgevingsrecht, artikel 7 lid 1 en 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

- GS van Overijssel mandateerden 23 april 2013 de uitvoering van haar bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving bij majeure risicobedrijven aan de directeur van ODRN. Dit mandaat is inhoudelijk uitgewerkt. Het mandaat is bekend gemaakt in het Provinciaal blad van Overijssel.
- Het mandaat geeft ruimte aan de directeur van de ODRN om ondermandaat aan afdelingshoofden te verlenen. Tot dit ondermandaat is besloten en dat besluit is gepubliceerd in het Provinciaal blad van Gelderland. De provincie Overijssel kende dit ondermandaatbesluit niet en wist niet of het bekend gemaakt was.
- Provincies Overijssel en Gelderland hebben voor de mandatering 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.

53

Een majeure opdracht

### Mandaatverlening

In het Bestuurlijk Overleg van 28 juni 2012 is afgesproken dat de directeurs van de BRZO-RUD's door de bevoegde gezagen voor majeure risicobedrijven (provincies en gemeenten) gemandateerd worden.<sup>108</sup>

#### Wat is een mandaat?

Mandaat is de (publiekrechtelijke) vertegenwoordigingsvorm die centraal staat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 10.1 van de Awb definieert mandaat als: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Het bestuursorgaan dat mandaat verleent (de 'mandaatgever' of de 'mandans') blijft volledig verantwoordelijk voor het genomen besluit. Daarom kan de mandaatgever beleidsregels opstellen en aan degene aan wie mandaat is verleend (de 'mandataris' of 'gemandateerde') instructies geven. De mandaat-gever kan de bevoegdheid ook altijd zelf blijven uitoefenen, zonder dat het verleende mandaat behoeft te worden ingetrokken.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA), aanwezigen: staatssecretaris en secretaris-generaal van IenM, een vertegenwoordiger van de minister van VenJ, bestuurders van IPO en VNG, UvW en OM.

<sup>109</sup> Toelichting op mandaatbesluit GS Gelderland (2014). Provinciaal Blad nr. 745.

### Besluitvorming mandatering Overijssel

GS van Overijssel stelden als bevoegd gezag in hun vergadering van 14 mei 2013 het 'extern mandaat en machtigingenbesluit BRZO Omgevingsdienst Regio Nijmegen 2013' vast (inwerkingtreding 15 mei 2013). Het mandaat is bekend gemaakt in het Provinciaal blad.<sup>110</sup>

### Inhoud mandaat en instructies

Het mandaat houdt beknopt in dat GS Overijssel:

*"de bevoegdheden inzake vergunningverlening en handhaving bij de BRZO-bedrijven en bedrijven die vallen onder categorie 4.1 van de IPPC-richtlijn gemandateerd aan de directeur van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen."*<sup>111</sup>

In een bijlage van het mandaat zijn de exacte bevoegdheden beschreven die worden overgedragen. Bij sommige gemandateerde bevoegdheden worden instructies aan de directeur van de ODRN meegegeven over de uitoefening van betreffende bevoegdheid. Een dergelijke instructie is bijvoorbeeld dat de directeur een voorgenomen besluit over een omgevingsvergunning moet toelichten in het portefeuille-overleg wanneer er sprake is van bijzondere publiciteit of grote (maatschappelijke, beleidsmatige, politiek, juridische of financiële) belangen.<sup>112</sup>

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

Commissie Wolfsen (2014) schrijft hierover in haar rapport:

*"[...] 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 PS. 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.

<sup>110</sup> Provinciaal blad nr. 2013/0108243. Mandatering bevoegdheden aan directeur BRZO-RUD.

<sup>111</sup> Provinciaal blad nr. 2013/0108243. Mandatering bevoegdheden aan directeur BRZO-RUD.

<sup>112</sup> Bijlage behorend bij besluit Gedeputeerde Staten van Overijssel d.d. 14 mei 2013, kenmerk 2013/0150493, p. 3. Als de directeur niet bij het portefeuilleoverleg aanwezig kan zijn, moet voordat het besluit genomen wordt (telefonisch) contact gezocht worden met de gedeputeerde Vergunningverlening of indien niet bereikbaar met de teamleider Vergunningverlening.

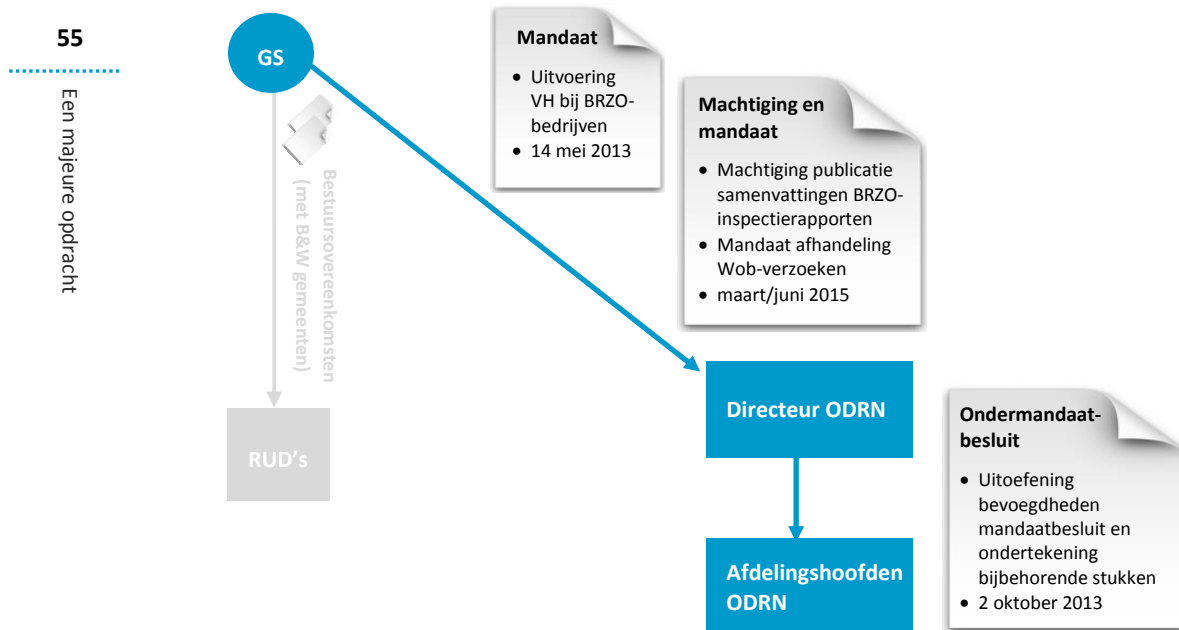
### Ondermandaat

Het mandaatbesluit van GS Overijssel geeft ruimte aan de directeur van de ODRN om ondermandaat te verlenen aan de binnen de ODRN werkzame afdelingshoofden. Dit betekent dat de directeur van de ODRN de uitoefening van bevoegdheden die GS hem hebben toegekend met het mandaatbesluit kan 'doorgeven' aan de afdelingshoofden die in zijn organisatie werken. De directeur van de ODRN heeft op 2 oktober 2013 dit ondermandaatbesluit genomen. Het ondermandaatbesluit ging met terugwerkende kracht tot 15 mei 2013 in bij de bekendmaking van de regeling in het Provinciaal Blad van provincie Gelderland. Het is (in het kader van haar bevoegd gezag en opdrachtgeverschap) opvallend dat de provincie Overijssel het ondermandaatbesluit niet kende en niet wist of het bekendgemaakt was.

### Machtiging publicatie inspectierapporten

Op 24 maart 2015 besloten GS de directeur van de ODRN te machtigen om samenvattingen van BRZO-inspectierapporten te publiceren en te mandateren om verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) af te handelen.<sup>113</sup> Deze machtiging maakt het voor de BRZO-omgevingsdienst mogelijk om actief naar buiten te communiceren over de resultaten van inspecties. De ODRN gaf aan dat de provincie haar heeft meegedeeld dat publicatie van inspectierapporten mag per 1 juni 2015. De openbare samenvattingen van de BRZO-inspectierapporten zijn te vinden op de website van de BRZO+.<sup>114</sup>

Figuur 6: Mandaatverlening GS Overijssel en ondermandaatverlening directeur ODRN



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van mandaatbesluiten provincie en ondermandaatbesluit ODRN.

<sup>113</sup> Besluitenlijst vergadering van Gedeputeerde Staten Overijssel van 24 maart 2015, p.2 en Provinciaal blad nr. 2015/0057362 (26 maart 2015). Mandataat- en machtigingsbesluit publicatie samenvattingen BRZO-inspectie ODRN en afdoening verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur.

<sup>114</sup> <http://brzoplus.nl/inspecties-0/kies-regio/gelderlandoverijssel/>

## 2013 Nulmeting

In 2013 bij de mandatering van de uitvoering van de VTH-taak naar 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, nu RIE 4-bedrijven). Het onderzoek is zowel voor bedrijven in Overijssel als in Gelderland uitgevoerd, er is 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.

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.<sup>115</sup>

Gelderse Statenleden hebben middels een Statenbrief kennis kunnen nemen van de conclusies van de nulmeting.<sup>116</sup> Overijsselse Statenleden zijn niet geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek. De resultaten van de nulmeting zijn ter kennis van de gedeputeerden Vergunningverlening en Handhaving gebracht op 4 november 2013.

## 3.3 Provinciale kaders

### Norm

- 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.

### Bevindingen beleidskaders

- GS hebben een beleidsplan VTH vastgesteld.
- De provincie formuleerde over milieu en energie een beleidsdoel dat gaat over het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving voor de omgeving. Hierbij zijn vier algemene normen en een BRZO-specifieke norm (percentage vergunningen van risicobedrijven dat jaarlijks wordt beoordeeld op actualiteit) geformuleerd.
- De provincie heeft met de ODRN geen kritische prestatie-indicatoren over de BRZO-taak afgesproken waarop verantwoord moet worden. De provincie is momenteel bezig met KPI's.

<sup>115</sup> Provincie Gelderland (26 nov.2013). PS2013-978 Nulsituatie-onderzoek Brzo-IPPC-bedrijven Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

<sup>116</sup> Provincie Gelderland (26 nov. 2013). Statenbrief PS2013-978 Nulsituatie-onderzoek Brzo-IPPC-bedrijven Omgevingsdienst Regio Nijmegen.



### Bevindingen financiële kaders

- PS stellen bij de begroting middelen beschikbaar voor prestaties gericht op externe veiligheid en op VTH. De BRZO-taak valt hieronder, maar hier wordt niet apart op begroot.
- Gelderland en Overijssel hebben slechte ervaringen met de financiële verevening bij een overdracht van bevoegdheden in 2014. De korting van het Provinciefonds leidde destijds tot een taakstelling in Overijssel. Deze taakstelling had volgens geïnterviewden geen invloed op de uitvoering van de BRZO-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. De wijziging is verwerkt in de septembercirculaire Provinciefonds 2015. De provincie Overijssel ontvangt in 2016 € 542.488 extra vanwege de bevoegdheidsoverdracht. Vanaf 2017 wordt dit bedrag iets lager (rond de € 500.000), omdat het ministerie in 2016 eenmalig extra middelen naar de provincies overhevelt voor een kwaliteitsslag (oplossen achterstanden vergunningverlening).

### 3.3.1 Beleidskaders

GS van Overijssel hebben in december 2014 het geactualiseerde beleidsplan VTH 2014-2016 vastgesteld.<sup>117</sup> Dit is er kennisname naar PS gezonden.

In dit beleidsplan staan de visie en doelen van de provincie bij VTH. Uitgangspunten hierbij zijn de wet (Besluit Omgevingsrecht), de Omgevingsvisie en de uitgangspunten van het toen liggende coalitieakkoord Kracht van Overijssel.<sup>118</sup> In figuur 7 op de volgende pagina zijn deze kaders in beeld gebracht.

#### Doel en indicatoren VTH-beleid

De in het beleidsplan weergegeven beleidsdoelen en prestaties komen uit de kerntakenbegroting 2014. Voor de BRZO-taak is het beleidsdoel over de kerntaak Milieu en Energie van toepassing:

*Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden zó uitgevoerd dat de naleving van wet- en regelgeving wordt bevorderd. Duidelijke en uitvoerbare voorschriften in vergunningen moet leiden tot een goede naleving. Goede communicatie, helder toezicht en waar nodig streng optreden leiden dan tot een veilige en gezonde leefomgeving.*<sup>119</sup>

Bij dit doel zijn vijf indicatoren gesteld, waarvan er één specifiek betrekking heeft op BRZO-bedrijven: het percentage vergunningen van risicobedrijven dat jaarlijks wordt

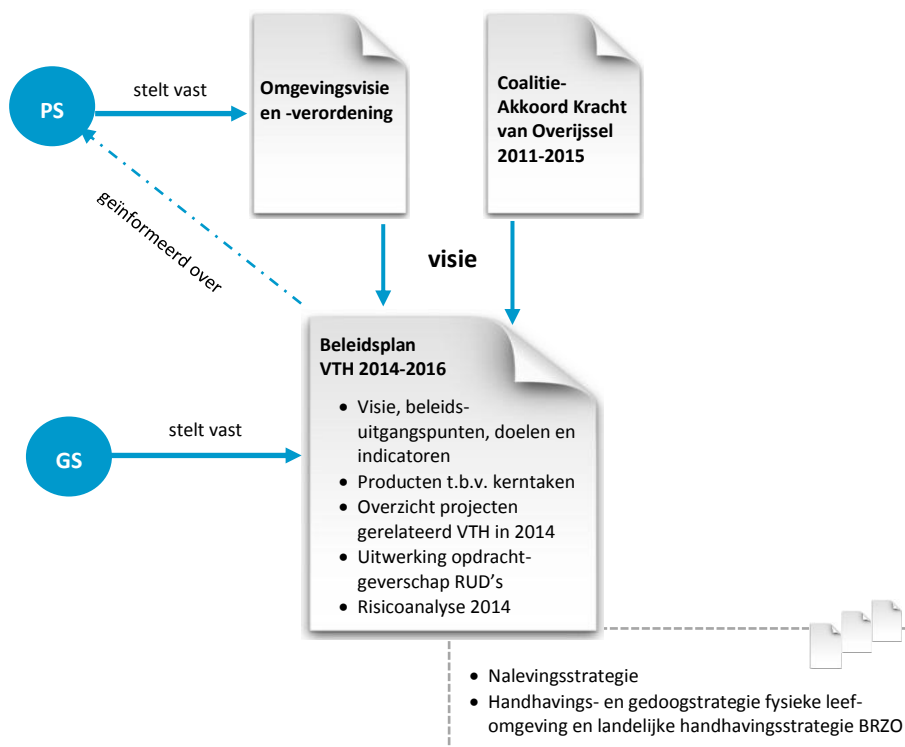
<sup>117</sup> Provincie Overijssel (dec.2014). PS/2014/1121 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016.

<sup>118</sup> Provincie Overijssel (dec. 2014). PS/2014/1121 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016, p. 6.

<sup>119</sup> Provincie Overijssel (dec.2014). PS/2014/1121 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016, p. 8.

beoordeeld op actualiteit (norm 100%). De andere indicatoren hebben bijvoorbeeld betrekking op het aandeel beschikkingen binnen de wettelijke termijn afgegeven en het aandeel beoordeelde toezichtsessenties dat in toezichtsplannen is vastgelegd.<sup>120</sup> De provincie heeft met de ODRN geen kritische prestatie-indicatoren (KPI's) afgesproken waarop de ODRN moet verantwoorden in bijvoorbeeld de jaarrapportage (zie [paragraaf 4.3.2](#)).<sup>121</sup> In de interviews gaf de provincie aan dat zij momenteel bezig is met de KPI's.

**Figuur 7: Beleidskaders VTH provincie Overijssel**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van beleidsplan VTH 2014-2016

### Strategieën naleving en handhaving

In haar beleidsplan besteedt de provincie aandacht aan haar strategieën voor naleving en handhaving. Haar nalevingsstrategie heeft de provincie in 2006 vastgesteld. In december 2010 stelden GS de 'handhavings- en gedoogstrategie fysieke leefomgeving vast' en in september 2013 besloten zij zich te conformeren aan de 'landelijke handhavingsstrategie BRZO'. Hierbij fungeert de landelijke handhavingsstrategie BRZO als aanvulling op eerst genoemde. De landelijke handhavingsstrategie heeft betrekking op de wijze waarop GS (in handhavende zin) reageren in geval van een geconstateerde

<sup>120</sup> Provincie Overijssel werkt met toezichtsplannen. Deze worden ingedeeld naar risico's per activiteit. Op basis van een risicoanalyse wordt gekozen welke omgevings- en veiligheidsaspecten worden gecontroleerd. Deze aspecten worden toezichtsessenties genoemd. De toezichtsessenties zien dus toe op meest relevante risicogebieden van betreffende activiteiten (Bron: Provincie Overijssel, Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016, p. 10).

<sup>121</sup> De ODRN geeft in haar jaarrapportage 2014 over de BRZO-taak aan dat zij kritische prestatie-indicatoren had meegekregen van provincie Gelderland en dat haar andere opdrachtgevers vanwege het kleine aantal BRZO-bedrijven geen eigen KPI's hadden afgesproken.

overtreding van wet- en regelgeving bij BRZO-bedrijven. Behalve zich er zelf aan te conformeren, besloten GS tevens om de Omgevingsdienst Regio Nijmegen op te dragen de landelijke handhavingstrategie BRZO toe te gaan passen.

### Beperkte beleidsvrijheid op terrein VTH

In het beleidsplan VTH 2014-2016 staat benoemd dat er weinig beleidsvrijheid op terrein van de VTH is:

*“De provinciale beleidsvrijheid is veelal beperkt tot uitvoeringsbeleid op het gebied van handhaving, toezicht en vergunningverlening en ingeperkt door procedurele kwaliteitseisen uit het Bor en verplichte organisatiestructuren in de RUD’s.”<sup>122</sup>*

Ook in de interviews met de provincie en de ODRN werd aangegeven dat (vanwege landelijke wet- en regelgeving en afspraken) de beleidsvrijheid juist bij BRZO beperkt is.

### Extern veiligheidsbeleid

GS van Overijssel hebben 23 juni 2015 het Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel 2015-2018 vastgesteld.<sup>123</sup> Dit programma kent de volgende doelstelling:

*“In 2018 - of zoveel eerder wanneer daar de wettelijke noodzaak toe is - is de uitvoering van het taakveld externe veiligheid op een robuuste wijze zowel kwalitatief, kwantitatief en organisatorisch geborgd in de uitvoeringspraktijk. Daarbij is minimaal voldaan aan de eisen uit wet- en regelgeving met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit en is het vermogen aanwezig om te anticiperen op de veranderende omgeving en de gevolgen daarvan proactief te implementeren in de uitvoeringspraktijk”.<sup>124</sup>*

In het programma is aandacht voor borging, risico-informatie en -communicatie, de omgevingswet en kennisnetwerk en -uitwisseling. Ook wordt ingegaan op de programmasturing en -verantwoording en de financiën.

## 3.3.2 Financiële kaders

In deze paragraaf gaan we in op de financiële kaders waarbinnen de uitvoering van de VTH bij majeure risicobedrijven moet gebeuren. Hiervoor wordt gekeken naar de laatste vastgestelde begroting. Daarnaast wordt ingegaan op de financiële consequenties voor de provincie van de bevoegdheidsoverdracht voor majeure risicobedrijven die er per 1 januari 2016 aankomt.

### Kerntakenbegroting 2015

PS hebben op 30 september 2014 de Kerntakenbegroting 2015 vastgesteld (budgetrecht PS). Er zijn middelen beschikbaar gesteld voor prestaties gericht op externe veiligheid en op vergunningverlening, toezicht en handhaving (zie tabel 5). De BRZO-taak valt hieronder, maar hier wordt niet apart op begroot. Het gaat vooral om het beleidsdoel

<sup>122</sup> Provincie Overijssel (2014). *Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016*, p. 6.

<sup>123</sup> Dit programma kwam in de fase van ambtelijk hoor en wederhoor van dit onderzoek beschikbaar.

<sup>124</sup> Provincie Overijssel (juni 2015). *Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel 2015-2018*, p. 5.

‘naleving van wet- en regelgeving voor de leefomgeving bevorderen’. Dit beleidsdoel valt onder de provinciale kerntaak ‘Milieu en Energie’.

**Tabel 5: Doelen en prestaties uit Kerntakenbegroting 2015 van belang bij vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicovolle bedrijven**

Doel	Prestaties	Financiële toelichting (lasten)
2.3 Verbeteren en minimaal voldoen aan de norm van de milieuaspecten in de woon- en werkomgeving	2.3.5 Waarborgen van externe veiligheid door het uitvoeren van het Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel (MEVO II).	€ 0,1 miljoen. Dit budget is bestemd voor een bijdrage aan de kassiers-begroting van het IPO, voor de uitvoering van projecten gericht op de verbetering van milieukwaliteit in woon- en werkomgeving.
2.4 Naleving van wet- en regelgeving voor de leefomgeving bevorderen	2.4.1 Afhandelen van aanvragen en het actueel houden van vergunningen.	€ 0,1 miljoen. Dit budget wordt ingezet voor analyses en metingen.
	2.4.2 Houden van toezicht op naleving van wet- en regelgeving en vergunningen.	€ 0,2 miljoen. Dit uitvoeringsbudget dient ter dekking van onder andere de kosten van analyses en metingen.
	2.4.3 Uitvoeren van handhavingsacties (opleggen van sancties) bij geconstateerde overtredingen.	€ 0,1 miljoen
	2.4.5 Samenwerking met partners handhaving in brede zin; specifiek participatie binnen en aansturing van de twee regionale uitvoeringsdiensten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht namens gemeenten en provincie.	€ 0,1 miljoen. Budget wordt ingezet ten behoeve van de coördinatie centra binnen de RUD's.

Bron: Provincie Overijssel (okt. 2014). Kerntakenbegroting 2015, p. 77.

### Financiële consequenties bevoegdheidsoverdracht

Per januari 2016 zal de gemeentelijke bevoegdheid voor BRZO-bedrijven overgaan naar de provincies. Dit gaat gepaard met een overheveling van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds. Het financiële vereveningsonderzoek hiernaar is juli 2015 afgerond. De wijziging is verwerkt in de [septembercirculaire Provinciefonds 2015](#). De provincie Overijssel ontvangt in 2016 € 542.488 extra. Vanaf 2017 wordt dit bedrag iets lager (rond € 500.000). Dit is omdat het ministerie in 2016 eenmalig extra middelen naar de

provincies overhevelt voor een kwaliteitsslag. Deze kwaliteitsslag heeft betrekking op het oplossen van achterstanden in de vergunningverlening bij enkele bedrijven. Volgens het financiële vereveningsonderzoek ging het in Overijssel om 1 bedrijf.

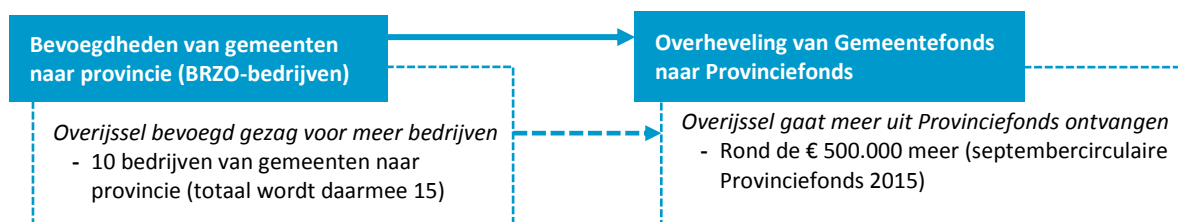
In 2014 heeft er een bevoegdheidsoverdracht van de provincie naar gemeenten plaatsgevonden die gepaard ging met een korting uit het Provinciefonds (structurele korting van € 3,1 mln. voor Overijssel, zie figuur 6). De provincies Gelderland en Overijssel gaven in interviews aan slechte ervaringen met de financiële verevening van deze bevoegdheidsoverdracht te hebben. Deze financiële verevening verliep niet goed omdat een niet adequate verdeelsleutel werd gebruikt, zo werd gesteld.

De provincie Overijssel stelde dat in 2011 in de projectgroepen RUD IJsselland en RUD Twente is afgesproken dat provinciale medewerkers werkzaamheden voor (overgehevelde) bedrijven zouden blijven doen en dit verrekend zou worden met gemeenten, maar dat uiteindelijk bleek dat gemeenten zelf deze werkzaamheden gingen uitvoeren. De gesprekken met gemeenten over een oplossing voor de verrekening verliepen moeizaam. Uiteindelijk is voor 2014 afgesproken dat de provinciale medewerkers de werkzaamheden zouden uitvoeren en dat hiervoor 85% van de Gemeentefonds-middelen teruggestort zou worden naar de provincie. Voor 2015 en verder zouden gemeenten zelf de uitvoering regelen, mogelijk door dit via de RUD te beleggen bij de kennispunten. Deze kwestie heeft geleid tot spanning in de bestuurlijke verhoudingen.

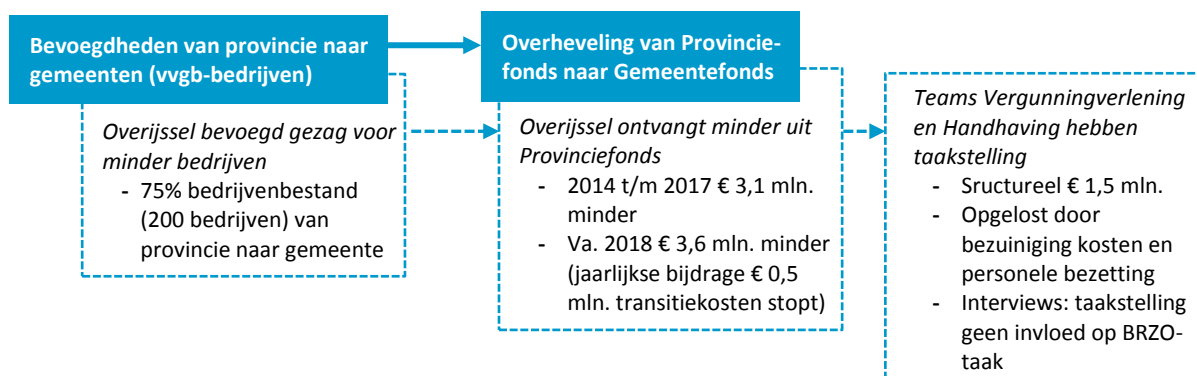
De korting op de algemene uitkering heeft bij de teams Vergunningverlening en Handhaving geleid tot een structurele taakstelling (€ 1,5 mln). Over deze taakstelling werd in interviews aangegeven dat die veel heeft betekend, maar niet voor de uitvoering van de BRZO-taak.

**Figuur 8:** Financiële gevolgen voor Overijssel van bevoegdheidsoverdracht 2014 en 2016

2016



2014



## 4 Provincie als opdrachtgever

*In dit hoofdstuk gaan we in op het opdrachtgeverschap van provincie Overijssel richting de BRZO-omgevingsdienst. Achtereenvolgens is er aandacht voor de onderwerpen: opdrachtverlening en werkafspraken (paragraaf 4.1), uitvoering (paragraaf 4.2) en overleg en informatie (paragraaf 4.3).*

### 4.1 Opdrachtverlening en werkafspraken

#### Normen

- 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.
- 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.

#### Bevindingen

- In Overijssel functioneren twee netwerk-RUD's. De provincie en de gemeenten in de regio IJsselland respectievelijk Twente zijn hier mede-eigenaar van. Door de netwerkconstructie in Overijssel zijn medewerkers in dienst van de provincie en gemeenten gebleven. Er is in Overijssel geen capaciteit en expertise naar de omgevingsdiensten gedaan, maar deze is nog bij de provincie aanwezig.
- De provincie Overijssel is opdrachtgever voor de ODRN. Zij geeft aan met het jaarprogramma VTH een duidelijke opdracht aan de ODRN te geven. Dit is een VTH-breed programma waarin - behalve het aantal inspecties en uren - geen specifieke aandacht over de BRZO-taak staat. De ODRN geeft aan afspraken over jaarplanning niet als een duidelijke opdracht te beschouwen.

(vervolg bevindingen op de volgende pagina)

### Vervolg bevindingen

- Het jaarprogramma VTH gaat van de provincie via de netwerk-RUD's naar de ODRN. De netwerk-RUD's geven de opdracht alleen door, zij hebben verder geen inhoudelijke rol bij de opdrachtverlening.
- De Omgevingsdienst Regio Nijmegen, de RUD IJsselland en de RUD Twente sloten in 2014 een dienstverleningsovereenkomst. De bijbehorende specificatie van producten en diensten met een uitwerking van de afspraken is nog niet door hen vastgesteld.
- In het mandaat, de dienstverleningsovereenkomst en het jaarprogramma is geen aandacht voor de toepassing van de kwaliteitscriteria. Wel wordt in de dienstverleningsovereenkomst benoemd wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de uitvoering.
- Bijna alle geïnterviewden gaven aan dat de organisatiestructuur met daarin de provincie, de RUD's en de ODRN complex is. Er bleken verschillende beelden over het opdrachtgeverschap te leven. Niet alle betrokkenen waren goed op de hoogte van procedures en formele documenten.

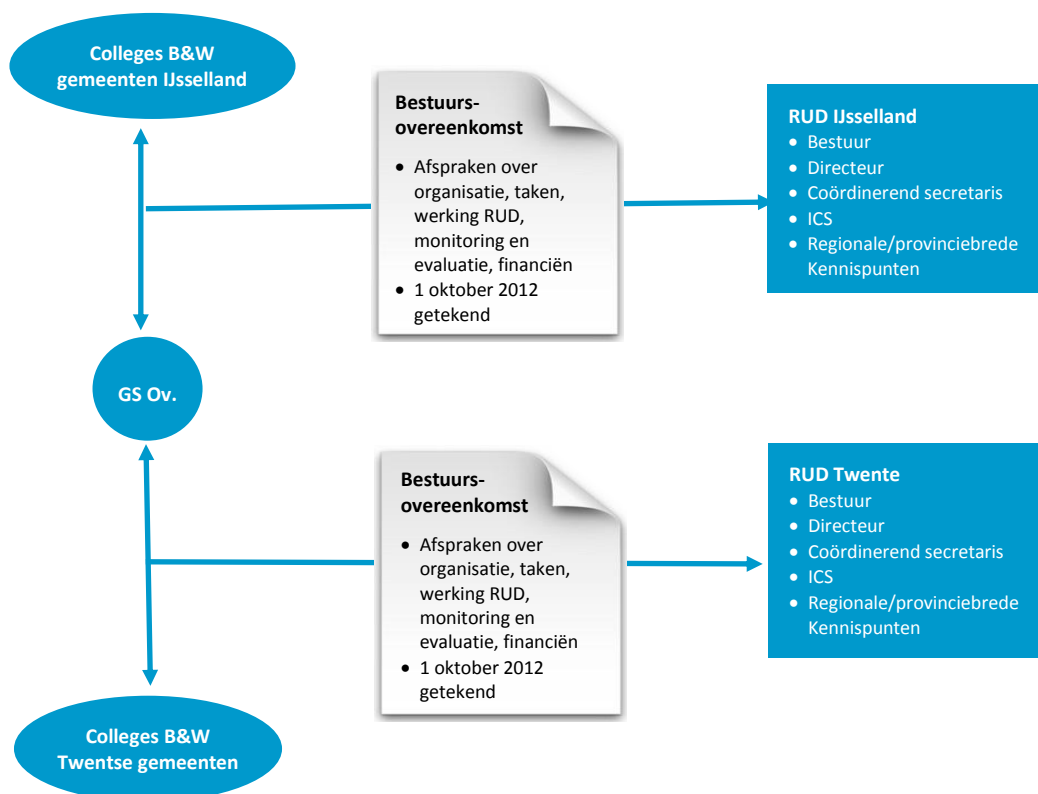
### Netwerk-RUD's in Overijssel

Om te kunnen begrijpen hoe de opdrachtverlening van provincie Overijssel richting de ODRN georganiseerd is, is het belangrijk om eerst kennis te hebben van hoe de Overijsselse netwerk-RUD's werken. Daarom beginnen we daarmee in deze paragraaf.

#### *Twee netwerk-RUD's in Overijssel, provincie is mede-eigenaar*

In Overijssel is er gekozen voor een model van twee netwerk-RUD's. In figuur 9 geven we de kern van dit model weer. De provincie Overijssel en de gemeenten in de regio IJsselland respectievelijk Twente zijn mede-eigenaar van de RUD IJsselland danwel de RUD Twente. De samenwerking van de gemeenten en provincie in de RUD is juridisch vormgegeven met een bestuursovereenkomst per RUD. In deze bestuursovereenkomsten van 1 oktober 2012 zijn afspraken opgenomen over organisatie, taken, werking van de RUD, monitoring en evaluatie en financiën.

**Figuur 9: Oprichting RUD's Twente en IJsselland middels bestuursovereenkomsten \***



64

Een majeure opdracht

Bron: Op basis van *Bedrijfsplan RUD IJsselland en Twente en Bestuursovereenkomsten RUD IJsselland respectievelijk RUD Twente*.

\* *Vestigingsmanagers waren niet in de bestuursovereenkomsten en het bedrijfsplan opgenomen. In de praktijk hebben deze sinds 2013 wel een centrale rol gekregen (KplusV (2014) Onderzoek netwerk-RUD's Twente en IJsselland, p. 2).*

### *Bestuur, directeur, ICS en kennispunten*

Elke RUD heeft een bestuur<sup>125</sup>, wordt geleid door een directeur en heeft een coördinerend secretaris. Een zogenoemde informatie-, coördinatie- en sturingseenheid (ICS) regelt de (her)verdeling van mensen, middelen en voorzieningen. Er zijn kennispunten ingericht van waaruit deskundigen met een bepaalde expertise werken. Er zijn drie soorten kennispunten:

- regionale kennispunten die voor 1 RUD werken (bv. kennispunt geluid),
- provinciebrede kennispunten die voor beide RUD's werken (bv. kennispunt IPPC) of
- bovenprovinciale kennispunten, die voor RUD's in meerdere provincies werken (bv. Kennispunt Externe Veiligheid voor RUD Twente, RUD IJsselland en ODRN).

<sup>125</sup> *In dit bestuur hebben vertegenwoordigers van het College van GS en de colleges van B&W plaats. Taken en bevoegdheden van het bestuur zijn bijvoorbeeld het vaststellen van de kaders en jaarstukken, het waken en toetsen van de bestuursovereenkomst en de jaarlijkse inhoudelijke evaluatie en financiële verantwoording aan partners (Bron: Bestuursovereenkomst RUD IJsselland respectievelijk Twente, artikel 5 en 10). In interviews werd verteld dat de leiders van de teams Vergunningen en Handhaving in de managementteams van de RUD's deelnemen.*



### Medewerkers in dienst provincie gebleven

De medewerkers van de kennispunten zijn in dienst (gebleven) van de partners - provincie en gemeenten. Zij zijn dus niet, zoals bij andere provincies en gemeenten het geval was, in dienst gekomen van een fysieke omgevingsdienst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Dit geldt ook voor de medewerkers die de VTH bij majeure risicobedrijven doen; zij zijn niet overgegaan naar de ODRN, maar in dienst gebleven van de provincie. In volgend paragraaf gaan we dieper in op de uitvoering, hieronder gaan we eerst in op de opdrachtverlening.

#### Recente onderzoeken naar de RUD's IJsselland en Twente

Uit [onderzoek van de Universiteit van Twente](#) (augustus 2014) blijkt dat de RUD's voldoen aan de inhoudelijke doelen waarvoor ze zijn ingesteld. Er zijn twee aandachtspunten benoemd: de 'dubbele pet' van de vestigingsmanagers en de hoge werkdruk bij ICS.

In een onderzoek van KplusV (juli 2015) zijn deze twee aandachtspunten nader bekeken. Zijn concluderen dat de 'dubbele petten'-problematiek de essentie van het netwerk raakt. Zij is inherent aan een netwerk waarin autonome partners (gemeenten en provincie) samen het netwerk vormen. In de Overijsselse RUD's is een spagaat herkenbaar: enerzijds laten deelnemers de deelbelangen (van provincie en gemeenten) voorgaan, anderzijds dienen zij het belang van het geheel (de uitvoeringsdienst). De hoge werkdruk wordt volgens KplusV veroorzaakt door een breed en omvangrijk takenpakket van ICS dat extra veel vergt omdat de organisatie zich in een pioniersfase bevindt. Tegenover dit takenpakket staat een beperkte formatieve omvang en een onderbezetting.

65

Een majeure opdracht

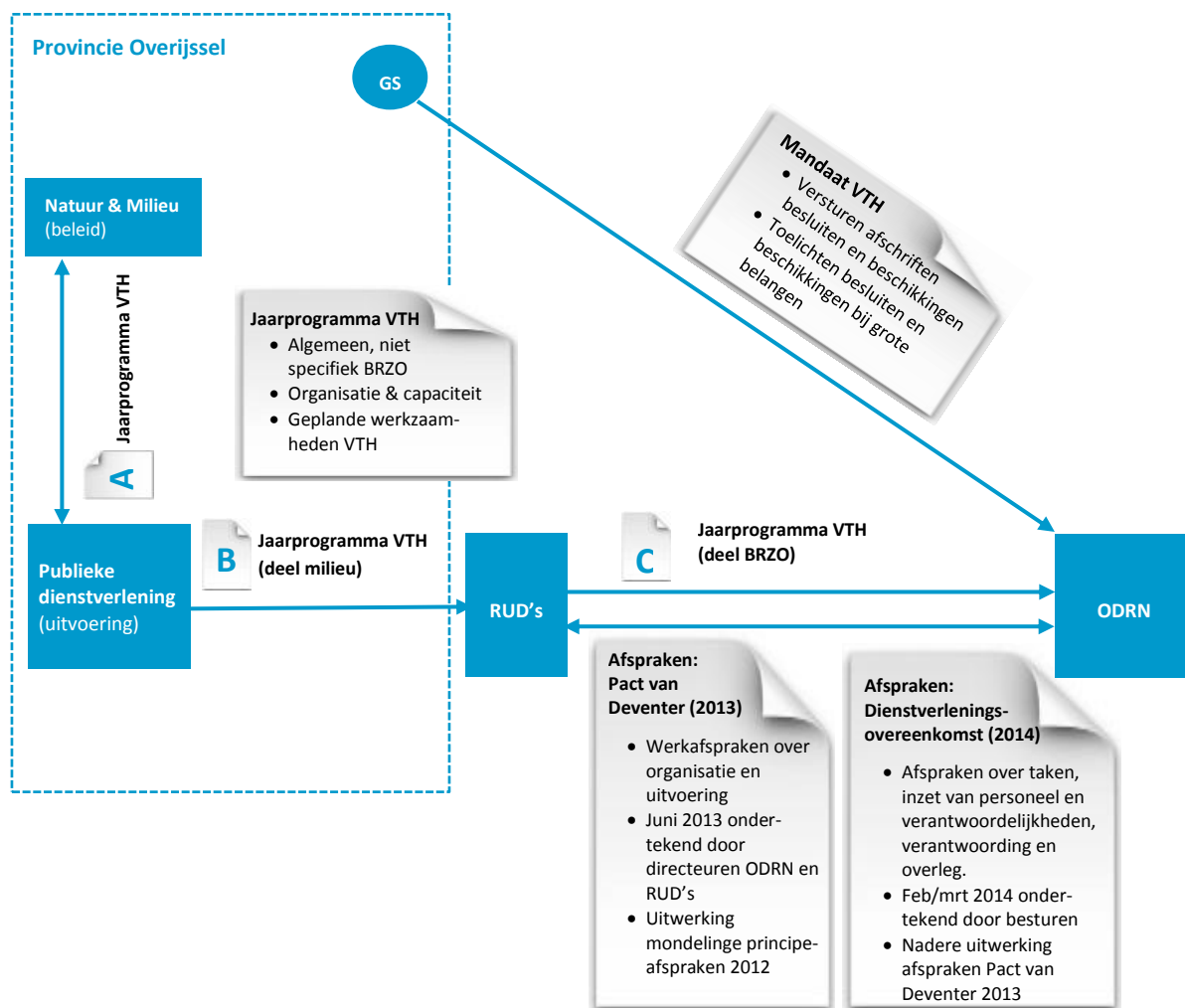
### Opdrachtverlening en werkafspraken in beeld

Hieronder gaan we in op hoe de opdrachtverlening over de VTH bij BRZO-bedrijven is georganiseerd in Overijssel. In bijna elk gesprek werd door geïnterviewden aangegeven dat de structuur complex is.

In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat een complexe organisatie het risico met zich meebrengen dat bepaalde kennis niet op tijd gevonden en gebruikt wordt wanneer er sprake is van een ramp.

In figuur 10 hebben we op basis van de interviews en verschillende documenten de opdrachtverlening en afspraken in beeld gebracht. Het onderdeel uitvoering is in deze afbeelding niet opgenomen, die komt in volgend paragraaf aan bod. Na de figuur wordt een uitgebreide toelichting op de verschillende stappen (A, B en C) in de afbeelding gegeven.

**Figuur 10:** Opdrachtverlening aan en afspraken met BRZO-omgevingsdienst\*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van interviews, beleidsplan en dienstverleningsovereenkomst.

\* Niet in figuur opgenomen: afspraken over uitvoering die schriftelijk vastgelegd zijn in werkprocessen.

### Provinciaal jaarprogramma VTH gaat via netwerk-RUD's naar ODRN

De provincie maakt een jaarprogramma VTH.<sup>126</sup> In dit jaarprogramma wordt de zogenoemde 'werkvoorraad' (verwachte aanvragen en benodigde controles)<sup>127</sup> afgezet tegen de beschikbare capaciteit en middelen. Het jaarprogramma is VTH-breed; er wordt geen expliciete aandacht aan de BRZO-taak gegeven behalve dat het aantal inspecties en bijbehorende uren genoemd wordt.

<sup>126</sup> Op grond van de Wabo en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht is de provincie verplicht het handhavingsbeleid (zie paragraaf 3.3.1) jaarlijks uit te werken in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke voorgenomen activiteiten zij komend jaar uitvoert. GS Overijssel hebben ervoor gekozen dit uitvoeringsprogramma te maken in de vorm van een jaarprogramma. In dit jaarprogramma zijn niet alleen de wettelijke onderdelen voor toezicht en handhaving opgenomen, maar staat ook het onderdeel vergunningverlening.

<sup>127</sup> Het gaat hier om de werkvoorraad VTH op basis van de verwachte hoeveelheden aanvragen en controles noodzakelijk voor de beleidsdoelen en de risico-analyse uit het beleidsplan.

In interviews gaven de provincie en de netwerk-RUD's aan dat dit gezien kon worden als de 'opdracht VTH' van de provincie. Deze komt in drie stappen bij de ODRN terecht:

- A. De eenheid Natuur en Milieu maakt het jaarprogramma VTH. Hierbij levert de eenheid Publieke Dienstverlening inhoudelijke input en gegevens voor de jaarplanning. De eenheid Publieke Dienstverlening is opdrachtnemer van dit jaarprogramma.
- B. De eenheid Publieke Dienstverlening geeft deze VTH-taak voor wat betreft het milieu-deel aan de RUD Twente en RUD IJsselland. De RUD Twente en IJsselland zijn er op dat moment opdrachtnemer voor.
- C. De RUD Twente en RUD IJsselland behoren niet tot de aangewezen BRZO-omgevingsdiensten en geven dat gedeelte van de taak dat betrekking heeft op de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven door aan de ODRN.<sup>128</sup> Het is hierbij belangrijk te noemen dat de rol van de RUD's hier puur het doorgeven van provinciale opdracht is, zij hebben geen inhoudelijke rol bij die opdrachtverlening. De kennispunten van de RUD's hebben wel een rol bij de uitvoering van de BRZO-taak, hier volgt in volgende paragraaf meer over.

#### *Onduidelijkheid over jaarlijkse opdracht*

De provincie Overijssel geeft aan dat zij met het bovengenoemde jaarprogramma VTH een duidelijke opdracht aan de ODRN geeft. De ODRN gaf aan afspraken over jaarplanning niet als een duidelijke opdracht te zien. Zij gaf aan dit als een gemis te zien. Zij zou graag zien dat ook in Overijssel direct met de bevoegde gezagen afspraken gemaakt kunnen worden over bijvoorbeeld de te leveren prestaties en de wijze van verantwoording, dus dat er een duidelijke opdracht aan de ODRN wordt geformuleerd. De ODRN benadrukt dat wel duidelijk is wat er in de uitvoering moet gebeuren. Er wordt een jaarplanning voor controles gemaakt die van beide 'kanten' geaccepteerd wordt. Dit in combinatie met een toezichtsplan per bedrijf (hierin staat wanneer welke milieu- en veiligheidsaspecten<sup>129</sup> getoetst worden bij een bedrijf) maakt dat de inspecteurs weten wat zij moeten doen.

#### **Afspraken over uitvoering BRZO-taken**

##### *Afspraken ODRN en netwerk-RUD's*

De ODRN en de RUD Twente en IJsselland hebben afspraken gemaakt over de BRZO-taken in een dienstverleningsovereenkomst. Deze is februari/maart 2014 getekend door de bestuurders van genoemde partijen. In deze dienstverleningsovereenkomst staan algemene uitgangspunten en afspraken over onder andere taken, inzet van personeel en verantwoordelijkheden, verantwoording geleverde prestaties en samenwerkingsstructuur en overleg.

<sup>128</sup> Het provinciale jaarprogramma VTH wordt via de directeur van de RUD IJsselland naar de ODRN verstuurd (de RUD's hebben een portefeuilleverdeling waarbij de BRZO in de portefeuille van de directeur van de RUD IJsselland zit). In de laatste fase van ambtelijk hoor en wederhoor bracht de ODRN naar voren dat zij voor 2015 het jaarplan RUD IJsselland en jaarplan RUD Twente heeft ontvangen. In de eerdere interviews met de diverse betrokken organisaties is hier niets over naar voren gebracht.

<sup>129</sup> Bij een BRZO-bedrijf kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wanneer welk element van het veiligheidsbeheerssysteem wordt gecontroleerd.

Momenteel is de zogenoemde 'specificatie van diensten en producten' waarin de taken die de ODRN, de RUD Twente en IJsselland uitvoeren nader worden omschreven en aanvullende (kwaliteits)eisen en werkinstructies worden opgenomen nog niet door hen vastgesteld.

Uit meerdere gesprekken kwam terug dat de afstemming tussen enerzijds de Omgevingsdienst ODRN (een fysieke BRZO-omgevingsdienst) en anderzijds de RUD IJsselland en Twente (uitvoeringsdiensten in netwerkform) niet soepel verliep. Hieruit kwam een behoefte voort om een en ander op schrift te zetten. De dienstverleningsovereenkomst is daar een recent voorbeeld van. Deze dienstverleningsovereenkomst uit begin 2014 is de resultante van een langer traject om afspraken over de BRZO-taak in Overijssel te maken. Een start werd hiermee gemaakt in 2012 toen er mondelinge principe-afspraken zijn gemaakt. In het verdere verloop van de opbouw van de samenwerking (najaar 2012-voorjaar 2013) bleek het van belang om een gezamenlijke referentie te bepalen en deze op schrift te stellen. Dit is het zogenoemde 'Pact van Deventer' geworden<sup>130</sup> welke juni 2013 ondertekend is door de directeurs van de ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente. De dienstverleningsovereenkomst die voorjaar 2014 door de bestuurders werd ondertekend is een vervolg op dit Pact; werkafspraken zijn hierin nader uitgewerkt.

#### *Afspraken provincie en ODRN*

In het mandaat geven GS enkele instructies aan de directeur van de ODRN. Deze instructies hebben betrekking op informatievoorziening (wanneer/van welke stukken de directeur afschriften aan GS moet sturen) en overleg (wanneer/in welke situatie de directeur toelichting moet geven in het portefeuillioverleg of contact moet opnemen met de gedeputeerde of teamleider).<sup>131</sup> [Paragraaf 4.3](#) gaat over overleg en informatievoorziening en daar zullen we dieper op deze afspraken ingaan. Daarnaast zijn de werkprocessen schriftelijk vastgelegd. Hierin staat wat de taak van de diverse betrokken organisaties (bv. de provincie als het bevoegd gezag) bij uitvoeringsprocessen, bijvoorbeeld toezicht en handhaving BRZO of klachten.

#### *Aandacht voor implementatie kwaliteitscriteria in afspraken*

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is de afgelopen jaren aandacht geweest voor de kwaliteitsontwikkeling van de VTH in het omgevingsrecht. Het gaat om landelijke programma's voor kwaliteitsontwikkeling en niet om specifiek Overijsselse 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.<sup>132</sup> Deze criteria hebben betrekking op het hele domein van de VTH. 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.

<sup>130</sup> *Pact van Deventer (juni 2013), p. 1.*

<sup>131</sup> *Bijlage mandaat, p. 3 en 4.*

<sup>132</sup> *PUMA staat voor Programma Uitvoering met Ambitie. Tegelijkertijd met de oprichting van de omgevingsdiensten is dit programma beëindigd.*

Hierboven is een aantal verschillende documenten met afspraken over de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven genoemd, te weten het Pact van Deventer (2012), het provinciaal mandaat (2013), de dienstverleningsovereenkomst (2014) en het concept specificatie producten en diensten (nog vast te stellen). In tabel 6 is weergegeven of en eventueel hoe de implementatie van de kwaliteitscriteria in de afspraken aan bod komt. In het mandaat, de dienstverleningsovereenkomst en het jaarprogramma is er geen aandacht voor de toepassing van de kwaliteitscriteria. De provincie geeft aan dat dit zo is omdat deze landelijk zijn afgesproken en er geen discussie over is dat iedereen zich hieraan dient te houden.

**Tabel 6: Doorwerking kwaliteitscriteria**

Document	Aandacht voor toepassing kwaliteitscriteria
Pact van Deventer (2012)	Wel aandacht voor toepassing kwaliteitscriteria: Samenwerkende organisaties gezamenlijk zorgen voor een goede borging van de kwaliteit van werkzaamheden, waarvan de toepassing van de kwaliteitscriteria een onderdeel is. <sup>133</sup>
Mandaat (2013)	Geen aandacht voor kwaliteit/toepassing kwaliteitscriteria.
Dienstverleningsovereenkomst (2014)	Geen aandacht voor toepassing kwaliteitscriteria. Wel aandacht voor verantwoordelijkheid kwaliteit: RUD IJsselland verantwoordelijk is voor kwaliteit taken vergunningen, ODRN verantwoordelijk is voor kwaliteit taken handhaving en toezicht. ODRN eindverantwoordelijk is voor taken vergunningverlening, toezicht en handhaving. <sup>134</sup> En voor rapportage over kwaliteit: dit aspect moet meegenomen worden in de verantwoording die de partijen elk kwartaal geven over de prestaties. <sup>135</sup>
Concept specificatie producten en diensten (nog niet vastgesteld)	Wel aandacht voor toepassing kwaliteitscriteria: 'het voldoen aan de landelijk vastgestelde kwaliteitscriteria' wordt genoemd als manier om de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen. <sup>136</sup>

Bron: *Pact van Deventer (2012), mandaat (2013), concept specificatie producten en diensten (2013), dienstverleningsovereenkomst (2014)*

Verder hebben de partijen in de dienstverleningsovereenkomst afgesproken dat zij ter verantwoording aan elkaar kwartaalrapportages maken over de geleverde prestaties<sup>137</sup> waarbij in de toelichting aandacht wordt besteed aan het aspect kwaliteit.<sup>138</sup>

<sup>133</sup> *Pact van Deventer (juni 2013), artikel 15.*

<sup>134</sup> *ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 4 lid 1c.*

<sup>135</sup> *ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 5 lid 1 en 3.*

<sup>136</sup> *Bijlage bij DVO: Specificatie producten en diensten 2013 - ODRN, RUD IJsselland, RUD Twente (concept versie 03-12-2013).*

<sup>137</sup> *ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 5 lid 1.*

<sup>138</sup> *ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 5 lid c.*

### Verschillende beelden opdrachtgever

In de interviews die zijn gevoerd met de betrokken organisaties werd verschillend gesproken over de opdrachtgeversrol richting de BRZO-omgevingsdienst. Enerzijds werden op basis van de dienstverlenings-overeenkomst de RUD's de opdrachtgever van de ODRN genoemd. In andere gesprekken werd dit juist ontkend en werd de rol van opdrachtgever voor de ODRN op basis van het mandaat bij de provincie gelegd. In sommige interviews duidde de geïnterviewde (gevraagd danwel ongevraagd) zowel de provincie als de netwerk-RUD's opdrachtgever en leek het meer om een semantische discussie te gaan. In andere interviews leek het punt van wie de opdrachtgever voor de ODRN is ervaren te worden als een principiële kwestie of een fundamenteel andere manier van kijken.

### Geen directe opdrachtgeversrelatie tussen ODRN en provincie, wordt door beide lastig gevonden

Figuur 10 laat zien dat er in 2013 met het mandaat een directe link tussen de provincie Overijssel (GS) en de ODRN (directeur) is ontstaan. Echter, de provincie laat ook zien dat er momenteel geen *directe* opdrachtsrelatie tussen provincie Overijssel en ODRN is. Beide gaven aan dit nadelig te vinden. Vanuit de provincie werd aangegeven dat men het idee had informatie te missen. De ODRN gaf aan dat het voor hen lastig was in Overijssel contact te krijgen met Overijsselse bevoegde gezagen en dat ze een duidelijk werkplan vanuit Overijssel misten (dit punt is direct onder figuur 10 al uitgelegd). Het is de verwachting van de ODRN dat wanneer het gemeentelijk bevoegd gezag naar de provincie overgaat de relatie met de provincie directer gelegd kon worden en contact eenvoudiger zou worden. Ook de provincie ziet dit zo.

## 4.2 Uitvoering

### Bevindingen

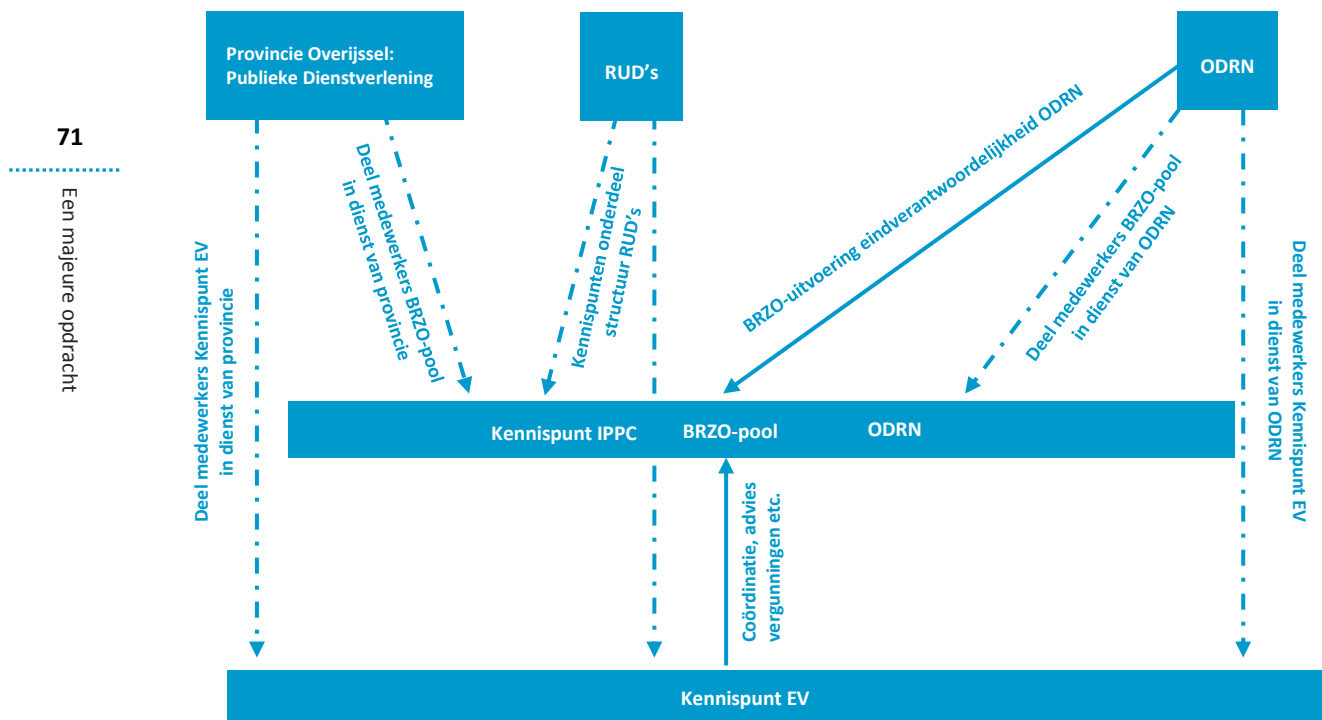
- De vergunningverlening, toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven wordt uitgevoerd door een BRZO-pool waarin medewerkers ODRN en het Kennispunt IPPC zitten. Het uitgangspunt is dat Overijsselse vergunningverleners en inspecteurs de Overijsselse BRZO-bedrijven doen. De medewerkers van het Kennispunt IPPC zijn bijna allen in dienst provincie. Daarmee wordt de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Overijsselse BRZO-bedrijven grotendeels door provinciale medewerkers gedaan.
- Het kennispunt Externe veiligheid geeft specialistisch advies bij met name de vergunningverlening bij majeure risicobedrijven. In dit kennispunt zitten medewerkers in dienst van provincie Overijssel, de ODRN en gemeenten.
- De directeur van de ODRN is eindverantwoordelijk voor de BRZO-uitvoering. Die uitvoering wordt bij Overijsselse majeure risicobedrijven gedaan door provinciale medewerkers waar de directeur van de ODRN geen hiërarchische relatie mee heeft. Dit levert onduidelijkheid over de aansturing en coördinatie op.

In hoofdstuk twee van dit rapport heeft u kunnen lezen dat één van de rollen van de provincie Overijssel bij VTH die van ‘uitvoerder’ is. Deze rol is uniek in vergelijking met andere provincies, waarbij de omgevingsdienst die rol vervult. De invulling van het opdrachtgeverschap van provincie Overijssel voor de ODRN moet ook gezien worden in de context dat de provincie zelf de feitelijke uitvoering doet. Daarom besteden we in deze paragraaf aandacht aan de uitvoering. Er is ten eerste aandacht voor organisatie van de uitvoering ([paragraaf 4.2.1](#)). Vervolgens wordt ingegaan op de kwaliteit, kwantiteit en kosten van de uitvoering van de BRZO-taak ([paragraaf 4.2.2](#)).

## 4.2.1 Organisatie van de uitvoering

In voorgaand hoofdstuk is naar voren gebracht dat GS Overijssel de uitvoering van haar bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving bij majeure risicobedrijven aan de directeur van de ODRN te mandateren. Dit wil niet zeggen dat de VTH bij Overijsselse BRZO-bedrijven daadwerkelijk uitgevoerd wordt door medewerkers in dienst van de ODRN. In figuur 11 is de uitvoering van de BRZO-taak schematisch weergegeven. Onder de figuur lichten we dit verder toe.

**Figuur 11:** *Uitvoering van de BRZO-taak*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van interviews en diverse documenten (beleidsplan VTH, jaarprogramma VTH, Pact van Deventer, dienstverleningsovereenkomst, plan van aanpak Kennispunt IPPC Industrieel).



### *Uitvoering door BRZO-pool (voor Overijssel door Kennispunt IPPC)*

De uitvoering van BRZO-taken in Gelderland en Overijssel wordt gedaan door een zogenoemde 'BRZO-pool'.<sup>139</sup> Zij doen de VTH in landsdeel Oost bij alle majeure risicobedrijven; het gaat hierbij dus zowel om bedrijven onder provinciaal als onder gemeentelijk bevoegd gezag. De BRZO-pool wordt gevormd door medewerkers van de ODRN en medewerkers van het kennispunt IPPC Overijssel.<sup>140</sup> Het gaat hier in totaal om 15 medewerkers.<sup>141</sup> Het kennispunt IPPC wordt georganiseerd door de provincie Overijssel.<sup>142</sup>

Daarnaast leveren medewerkers van het kennispunt Externe Veiligheid een bijdrage. Zij leveren specialistisch advies bij met name de vergunningverlening bij majeure risicobedrijven, bijvoorbeeld door het beoordelen van rapportages op het gebied van externe veiligheid. Ook wordt de risicokaart - die in [paragraaf 2.1](#) van deze rapportage naar voren is gebracht - door het kennispunt Externe Veiligheid bijgehouden.<sup>143 144</sup> De coördinatie van het Kennispunt Externe veiligheid ligt bij de provincie Overijssel.<sup>145</sup>

Uitgangspunt is dat werkzaamheden voor Overijsselse BRZO-bedrijven uitgevoerd wordt door medewerkers van het Overijsselse kennispunt IPPC. Hierbij is flexibiliteit en inzet over de provinciegrenzen mogelijk.<sup>146</sup> Dit laatste betekent dat er besloten kan worden om medewerkers van de ODRN in te zetten bij Overijsselse BRZO-bedrijven en medewerkers van het kennispunt IPPC in te zetten bij Gelderse BRZO-bedrijven.<sup>147</sup> Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden als er capaciteitsproblemen zijn. In de praktijk heeft een dergelijke toelevering van werkzaamheden over en weer ook daadwerkelijk al plaatsgevonden. Het ging daarbij met name om werkzaamheden in het kader van toezicht.<sup>148</sup>

### *Medewerkers Kennispunt IPPC bijna allemaal in dienst provincie*

Zoals u in voorgaand paragraaf over de netwerk-RUD's heeft kunnen lezen zijn medewerkers van de kennispunten in het Overijsselse stelsel in dienst (gebleven) van de partners - provincie en gemeenten.<sup>149</sup> Dit geldt ook voor de medewerkers van het kennispunt IPPC die de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Overijsselse BRZO-*risicobedrijven* doen. De provincie Overijssel is werkgever van het grootste deel van de medewerkers van het kennispunt IPPC.<sup>150</sup> Concreet betekent dit dat de uitvoering van de VTH bij BRZO-bedrijven in Overijssel bijna geheel gedaan wordt door

<sup>139</sup> *Pact van Deventer (juni 2013), punt 7.*

<sup>140</sup> *In het Overijsselse stelsel van netwerk-RUD's zijn kennispunten ingericht waar kennis over een bepaald thema geclusterd is. Het kennispunt coördineert de uitvoering van taken op betreffend specialistisch gebied, zorgt ervoor dat deskundigen elkaar versterken en vanuit eenheid werken (bron: Bedrijfsplan 2013). Voor de BRZO-taak zijn de Kennispunten IPPC en Externe Veiligheid van belang.*

<sup>141</sup> *Pact van Deventer (juni 2013), punt 7.*

<sup>142</sup> *RUD IJsselland en RUD Twente (22 juli 2013). Plan van aanpak Kennispunt IPPC-Industrieel, p. 7.*

<sup>143</sup> *Website RUD Overijssel, onderdeel 'Kennispunten', onderdeel 'Externe Veiligheid'.*

<sup>144</sup> *De risicokaart wordt bijgehouden door provinciale medewerkers in het kennispunt Externe Veiligheid. Zoals in paragraaf 2.1 ook stond vermeld moeten gemeenten hiervoor gegevens (waaronder die over gemeentelijke BRZO-bedrijven) bij de provincie aanleveren.*

<sup>145</sup> *Pact van Deventer (juni 2013), punt 10.*

<sup>146</sup> *Pact van Deventer (juni 2013), punt 8.*

<sup>147</sup> *ODRN, RUD Twente en RUD IJsselland (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst artikel 4 lid 2.*

<sup>148</sup> *ODRN (februari 2015). Jaarrapportage BRZO-taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost) vergunningverlening, toezicht en handhaving, p. 9.*

<sup>149</sup> *RUD IJsselland en RUD Twente (3 april 2012). Bedrijfsplan, p. 11.*

<sup>150</sup> *Er is momenteel 1 medewerker die inspecties bij BRZO-bedrijven mag doen in dienst van gemeente Enschede.*



medewerkers in dienst van de provincie. De inzet van medewerkers van de provincie Overijssel is verwerkt in het eerdergenoemde jaarprogramma VTH.<sup>151</sup>

#### *Directeur ODRN eindverantwoordelijke BRZO-uitvoering*

De ODRN is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en het uitvoeren van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven.<sup>152</sup> De directeur van de ODRN is dus de eindverantwoordelijke voor de BRZO-uitvoering. Die uitvoering wordt bij Overijsselse BRZO-bedrijven gedaan door medewerkers van provincie Overijssel. Dit levert onduidelijkheid over de aansturing en coördinatie op. Zo staat in het Pact van Deventer dat de BRZO-coördinatie en de dagelijkse sturing zijn belegd bij de directeur van de ODRN<sup>153</sup>, maar de ODRN gaf aan dat dit niet door de ODRN gebeurt. Zij geeft aan dat de provincie Overijssel direct verantwoordelijk is voor de werkzaamheden in dienst van de provincie en zorgt voor de aansturing daarvan.

De directeur van de ODRN heeft binnen de huidige samenwerkingsvorm dus 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 (zie voorgaand paragraaf) en het borgen van afspraken (bijvoorbeeld kwaliteitsbewaking, piketdienst) met mensen die in netwerk-RUD's werkzaam zijn. Daarvoor zijn inmiddels wel maatregelen getroffen om die verantwoordelijkheid zoveel mogelijk op te pakken. Het adequaat laten aansluiten van de Overijsselse netwerkorganisatie op een gemeenschappelijke regeling als de ODRN kost tijd en groei, zo werd in de interviewronde aangegeven.

#### *Formele scheiding vergunningverlening en toezicht/handhaving*

In de dienstverleningsovereenkomst tussen de Omgevingsdienst Regio Nijmegen en de Overijsselse netwerk-RUD's (2014) is opgenomen dat de RUD IJsselland verantwoordelijk is voor de kwaliteit en het uitvoeren van taken op het gebied van vergunningen en de ODRN verantwoordelijk is voor de kwaliteit en het uitvoeren van taken op het gebied van toezicht en handhaving. Zo is de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds uit elkaar gehaald. Dit lijkt een formele afspraak te zijn. In de praktijk doen de Overijsselse medewerkers de Overijsselse BRZO-inrichtingen (en ODRN-medewerkers de Gelderse BRZO-bedrijven). De vergunningverlening en toezicht/handhaving bij bedrijven wordt wel altijd door verschillende personen gedaan, omdat dit heel verschillende taken zijn met eigen benodigde expertise.

#### *Werkprocessen schriftelijk vastgelegd*

De afstemming tussen de Omgevingsdienst Regio Nijmegen en de Overijsselse netwerk-RUD's is schriftelijk vastgelegd in werkprocessen. In deze werkprocessen staat de rol van het bevoegde gezag, van de Kennispunten IPPC en EV, de ODRN en de Informatie-, Coördinatie- en Sturingseenheid (ICS).<sup>154</sup> Deze werkprocessen hebben bijvoorbeeld

<sup>151</sup> Provincie Overijssel (december 2014). *Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016*, p. 39.

<sup>152</sup> ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). *Dienstverleningsovereenkomst, artikel 4 lid 1c*.

<sup>153</sup> Pact van Deventer (2013), artikel 16, eerste regel.

<sup>154</sup> De ICS heeft het inzicht over de werkvoorraad en capaciteit, zorgt voor de programmering van de inzet van de capaciteit (de deskundigen) op de bovenlokale taken, huurt zo nodig extra capaciteit in en is het aanspreekpunt voor externe partijen en gemachtigd om voor afgesproken onderwerpen met externe partijen bindende afspraken te maken.

betrekking op handhaving en toezicht BRZO, Klachten, incidenten en ongewone voorvallen BRZO en vergunningverlening BRZO.

### *Onvoldoende inzet coördinatie, sturing, ontwikkeling en implementatie uitvoeringsbeleid vastgesteld*

In 2014 hebben de ODRN en de directeuren van de Overijsselse RUD's vastgesteld dat er nog onvoldoende capaciteit werd ingezet voor coördinatie, sturing, ontwikkeling en implementatie van uitvoeringsbeleid om een uniforme landelijke taakuitvoering te garanderen. Dit geldt met name voor Overijssel waar een extra capaciteitsimpuls van circa 800 uur diende plaats te vinden.<sup>155</sup> Een uniforme landelijke taakuitvoering is belangrijk, omdat het de bedoeling is dat er een 'level playing field' wordt gecreëerd<sup>156</sup> zodat het voor majeure risicobedrijven niet uitmaakt welke provincie (of gemeente) bevoegd gezag is en welke BRZO-omgevingsdienst de uitvoering van de VTH doet. De ODRN geeft in haar jaarrapportage BRZO-taken 2014 aan dat de ingestelde oplossing is om alle opdrachtgevers in Overijssel via een structureel overleg te betrekken bij de uitvoering van de benodigde werkzaamheden (voorheen waren de gemeentelijke bevoegde gezagen niet in structureel overleg betrokken, zie meer informatie in volgende paragraaf).<sup>157</sup> De provincie gaf aan een handreiking te hebben geboden door een medewerker van het Kennispunt Externe Veiligheid die bij hen in dienst is voor meer uren voor coördinatie (bv. aanwezigheid bij overleggen) vrijgemaakt te hebben. De provincie noemde dat zij hier geen verevening of vergoeding voor ontvangt van de gemeenten.

## 4.2.2 Kwantiteit, kwaliteit en kosten van de uitvoering

In deze alinea gaan we in op wat is afgesproken over de kwantiteit, kwaliteit en kosten van de uitvoering en hoe dit in de praktijk plaats heeft.

### Kwantiteit van de uitvoering

#### *Vergunningen*

Een van de indicatoren waarop de provincie rapporteert is het percentage vergunningen van risicobedrijven dat jaarlijks wordt beoordeeld op actualiteit voor wat betreft het onderwerp externe veiligheid (norm 100%).<sup>158</sup> In haar jaarverslag VTH 2014 heeft de provincie opgenomen dat van alle vijf de BRZO-bedrijven er vier vergunningen zijn geactualiseerd. Van één bedrijf was een aanvraag voor een vergunning in behandeling en deze vergunning zou na afronding van betreffende procedure ook actueel zijn.<sup>159</sup> Dit

<sup>155</sup> ODRN (februari 2015). Jaarrapportage 2014 BRZO taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost), Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

<sup>156</sup> Ambitie BRZO+, te vinden op <http://brzoplus.nl/brzo/ambitie-reikwijdte/> (geraadpleegd mei 2015)

<sup>157</sup> ODRN (februari 2015). Jaarrapportage 2014 BRZO taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost), Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

<sup>158</sup> Provincie Overijssel (dec. 2014). PS/2014/1121 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2016, p. 8. De indicator is als volgt geformuleerd: Percentage vergunningen van risicobedrijven dat jaarlijks wordt beoordeeld op actualiteit. De norm hiervoor staat op 100%. In een interview werd deze indicator met norm genuanceerd tot: vergunningen voor risicobedrijven op het onderwerp van externe veiligheid voor 100% actueel moeten zijn.

<sup>159</sup> Zo is in het jaarverslag VTH 2014 (p. 10) opgenomen dat in dat jaar van alle BRZO-bedrijven er 4 vergunningen zijn geactualiseerd. Van 1 bedrijf was een aanvraag voor een revisievergunning in behandeling en zou deze vergunning ook volledig

wordt bevestigd met de gegevens in de jaarrapportage over de BRZO-taak in 2014 van de ODRN waarin voor provincie Overijssel wordt gesproken over vier reguliere en één uitgebreide vergunning bij BRZO-bedrijven.<sup>160</sup>

### BRZO-inspecties

In interviews kwam naar voren dat alle BRZO-bedrijven in Overijssel (zowel die onder provinciaal als die onder gemeentelijk bevoegd gezag) jaarlijks worden geïnspecteerd. Dit wordt bevestigd in de jaarrapportage van de ODRN over de uitvoering van de BRZO-taak in 2014 waarin naar voren komt dat er 17 BRZO-inspecties waren gepland in 2014 en er 18 BRZO-inspecties hebben plaatsgevonden.<sup>161</sup> Het ging hierbij om zeven BRZO-inspecties bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag, zeven BRZO-inspecties bij bedrijven onder bevoegd gezag van gemeenten in de regio Twente en vijf BRZO-inspectie bij bedrijven onder bevoegd gezag van gemeenten in de regio IJsselland.

De lengte van een inspectie wordt bepaald met een toezichtsmodel. Hierin wordt op basis van de risico's bij een bedrijf en het naleefgedrag van het bedrijf het aantal dagen en uren van een inspectie uitgerekend. Het gaat daarbij om een reguliere inspectie, bijvoorbeeld de voortgangsbezoeken en handhavingsbezoeken staan hier los van. Naar bedrijven met waarschuwingen en handhavingsacties gaat men vaker, zo gaven de inspecteurs aan. In de regel zijn BRZO-inspecties aangekondigd, maar deze worden steeds meer ook onverwacht gehouden. Een BRZO-inspectie betekent documentenstudie, maar altijd ook fysieke inspectie (bij het bedrijf zelf) waarbij ter plekke wordt gecontroleerd op de naleving van voorschriften.

75

Een majeure opdracht

### Handhavingsacties

In tabel 7 zijn de handhavingsacties in de periode januari 2013 tot en met juni 2015 bij BRZO-bedrijven over bevoegd gezag van provincie Overijssel weergegeven. Een handhavingsactie is een actie die volgt op de constatering van een overtreding, dit betekent dat waarschuwingsbrieven in onderstaand overzicht niet zijn opgenomen. Het gaat hier om alle handhavingsacties bij deze provinciale BRZO-bedrijven, dat kan zijn om overtreding vanuit de Wabo of het BRZO (zie kader in [paragraaf 3.1](#)). Tabel 7 geeft geen compleet beeld van de handhaving bij provinciale BRZO-bedrijven, omdat in onderstaande tabel alleen handhavingsacties door de provincie zijn opgenomen terwijl met name de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar soms ook de Veiligheidsregio handhavingsinstrumenten inzetten. De gezamenlijke inspecteurs kijken aan de hand van de zogenoemde Landelijke Handhavingsstrategie BRZO<sup>162</sup> welke toezichthouder handhavend optreedt naar aanleiding van de geconstateerde overtreding en welke sanctiemiddelen worden ingezet.

---

*actueel zijn als deze procedure was afgerond.*

<sup>160</sup> ODRN (februari 2015). Jaarrapportage 2014 BRZO-taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost) vergunningverlening, toezicht en handhaving, p. 11.

<sup>161</sup> Volgens diezelfde rapportage waren er geen veiligheidsrapporten beoordeeld voor Overijsselse BRZO-bedrijven, 20 Wabo-inspecties gedaan bij Overijsselse BRZO-bedrijven, geen inspecties bouw gedaan bij Overijsselse BRZO-bedrijven en 5 rapporten beoordeeld (Bron: ODRN (februari 2015). Jaarrapportage 2014 BRZO-taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost) vergunningverlening, toezicht en handhaving, p. 4).

<sup>162</sup> GS Overijssel hebben 8 oktober 2013 besloten zich te conformeren aan de Landelijke handhavingsstrategie BRZO. Ook besloten zij toen de Omgevingsdienst Regio Nijmegen op te dragen de Landelijke Handhavingsstrategie BRZO toe te passen.

**Tabel 7: Handhavingsacties (BRZO en Wabo) door provincie Overijssel bij BRZO-bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag (januari 2013 t/m juni 2015)**

Bedrijf	2013	2014	2015
Elementis	Handhavingswaarschuwing met voornemen dwangsom: risicostudie (juli)	Handhavingswaarschuwing met voornemen dwangsom: veiligheidskritische onderdelen gedetailleerde onderhouds-instructies opgesteld (februari)	Last onder dwangsom: risicostudie rioolsysteem (juni)
Hardix Vuurwerk B.V.		Voornemen last onder dwangsom: de opslagplaats van vuurwerk buiten gebruik (december)	Last onder dwangsom: herkeuren brandveiligheidsinstallatie (juli 2015)
N.V. Nederlandse Gasunie	-	-	-
Sita EcoService Treatment	-	-	-
Akzo Nobel Polymer Chemicals b.v. BRZO		Handhavingswaarschuwing met (licht) voornemen dwangsom: De opslag van onverenigbare combinaties van gevaarlijke stoffen in afwijking van de PGS 15 (december)	-

Bron: Provincie Overijssel

## Kwaliteit van de uitvoering

In voorgaand hoofdstuk zijn de kwaliteitscriteria en de aandacht daarvoor in afspraken al aan bod gekomen. Hieronder gaan we in op kwaliteitsborging in de praktijk en opleiding.

### Kwaliteitsborging in de praktijk

Niet alleen in de afspraken komt kwaliteit terug, maar ook in de praktijk is men bezig met de borging van kwaliteit, zo werd in de interviews aangegeven. Zo wordt een vergunning altijd collegiaal getoetst door een ervaren collega. Hierbij wordt gewerkt met een checklist. De collegiale toetsing wordt geregistreerd, wanneer bepaalde zaken vaker naar voren komen in de collegiale toets kan daarop ingespeeld worden bijvoorbeeld via een presentatie in een werkoverleg. Ook de specialisten externe veiligheid gaven aan dat bij hen adviezen 'tegengelezen' worden.

### Opleiding

Met betrekking tot kwaliteit schrijft de ODRN in haar jaarrapportage (februari 2015) over de extra opleidingen. Er is in landelijk verband een overzicht gemaakt van eventuele achterstanden in de opleiding van inspecteurs en vergunningverleners, opleidingen ontwikkeld om die achterstanden weg te werken en docenten aangetrokken. De start hiervan is vertraagd, onder meer vanwege de discussie die over de opleidingseisen bestond en omdat de financiering voor het organiseren van de opleidingen door I&M op zich liet wachten. Bij de ODRN zullen de extra opleidingen met name gericht zijn op procestechnologie.<sup>163</sup>

De provincie Overijssel heeft in 2014 ervaringsprofielen voor medewerkers bij de teams Vergunningverlening en Handhaving uitgevoerd. Er is vertraging opgetreden in de professionalisering en opleiding van medewerkers doordat de overdracht van provinciale bevoegdheden naar de gemeenten en de daaruit volgende wijze van financiering veel aandacht hebben gekost. In een statenvoorstel over resultaatbestemmingen wordt voorgesteld resterende middelen (€ 459.000) over te hevelen om benodigde opleiding en training te bekostigen zodat medewerkers voldoen aan de eisen gelden voor de RUD's.<sup>164</sup>

### Kosten van de uitvoering

#### Begroting en facturering binnen het RUD-stelsel

De uitvoering van de BRZO-taak in Overijssel vindt plaats binnen het eigen RUD-stelsel waarbij medewerkers in dienst van de partners, in dit geval de provincie zijn gebleven (zie [paragraaf 4.2](#)). Hieruit volgt dat provincie Overijssel in eerste instantie de uitvoering van de BRZO-taak in Overijssel betaalt ook wanneer het om gemeentelijke BRZO-bedrijven gaat. Zij ontvangt hier op een later moment via de RUD gelden voor van betreffende gemeenten die bevoegd gezag zijn. Hier ligt een vereffeningssystematiek onder waarin staat hoeveel een product/dienst kost. In interviews was de provincie kritisch op deze rekensystematiek, omdat er wordt uitgegaan van een uurtarief zonder overhead (€ 55,-). Dat is niet reëel want de daadwerkelijke kosten liggen veel hoger, zo gaf de provincie aan.

Omdat in Overijssel de uitvoering van taken en de gelden bij de partners zelf zijn blijven liggen, heeft men in Overijssel niet - zoals andere provincies en gemeenten dat wel moesten - hoeven berekenen hoeveel capaciteit en middelen er met bepaalde taken gemoeid gaan. Andere provincies en gemeenten moesten dit weten, zodat gekeken kon worden hoeveel capaciteit en middelen er naar de RUD overgeheveld moest worden.

#### Provincie schat kosten BRZO-taak op € 310.000

Precieze inzichten in de BRZO-kosten zijn er momenteel niet. Daarom zijn er aanvullende vragen aan de ambtelijke organisatie van de provincie gesteld. De provincie schat de

<sup>163</sup> ODRN (februari 2015). Jaarrapportage BRZO-taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost) vergunningverlening, toezicht en handhaving.

<sup>164</sup> PS/2015/150 Jaarverslag 2014 - Resultaatbepalingen, p. 15.

kosten van de BRZO-taak op ca € 310.000 per jaar met een marge van om en nabij de 10%. Dit bedrag bestaat uit salariskosten van ca. € 225.000 (3 fte) en overhead van ca. € 80.000 - € 90.000 (uitgaande van overheadpercentage van 35-40%, dit percentage werd volgens de provincie landelijk gebruikt bij RUD-vorming).

#### *Verrekening inzet capaciteit ODRN en provincie Overijssel*

In de begroting 2015-2018 en 2016-2019 schrijft de ODRN met betrekking tot het programma BRZO over provincie Overijssel: *“Er zijn voor de te verrichten werkzaamheden voor de provincie Overijssel geen baten geraamd. Dit omdat er op begrotingsbasis van uitgegaan wordt dat de kosten van de werkzaamheden elkaar over en weer compenseren. Mocht dit in werkelijkheid uit de pas lopen dan is de mogelijkheid open dat grote verschillen worden verrekend”*.<sup>165</sup> Deze ‘verrekening’ komt in de praktijk voor, maar het gaat om relatief beperkte (uren en daarmee) bedragen. Zo werd er in de Jaarrekening BRZO Oost 2014 gesproken over een verrekening van ongeveer € 16.000,- (uurprijs € 77,- x ca. 210 uur).<sup>166</sup>

<sup>165</sup> Omgevingsdienst Regio Nijmegen (april 2014). *Begroting 2015-2018*, p. 17 en *Omgevingsdienst Regio Nijmegen (april 2015). Begroting 2016-2019*, p. 21.

<sup>166</sup> Omgevingsdienst Regio Nijmegen (februari 2015). *Jaarrapportage 2014: BRZO taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost), vergunningverlening, toezicht en handhaving*.

## 4.3 Overleg en informatie

### Norm

- 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

- In de dienstverleningsovereenkomst tussen de ODRN en de netwerk-RUD's zijn afspraken gemaakt over overleg en informatievoorziening. De provincie heeft in het mandaat hier ook instructies over gegeven aan de ODRN.
- De praktijk van informatievoorziening is verbeterd. In 2014 heeft de ODRN voor het eerst kwartaaloverzichten en een jaarrapportage opgesteld.
- De directeur van de ODRN heeft twee keer per jaar overleg met de gedeputeerde. Bij BRZO gerelateerde zaken in de dagelijkse praktijk schuift een medewerker van de provincie aan. Indien nodig is er is overleg met de gedeputeerde over gevoelige dossiers. Die zijn er nu niet, zo werd in interviews aangegeven.
- In de dienstverleningsovereenkomst tussen de ODRN en de netwerk-RUD's zijn afspraken gemaakt over overleg en informatievoorziening. De provincie heeft in het mandaat hier ook instructie over gegeven aan de ODRN.
- Een platform met managers van de ODRN en de bevoegde gezagen in Overijssel komt vier keer per jaar samen. Hierin worden sinds kort bijvoorbeeld de kwartaalrapportages van de ODRN besproken.
- GS informeren PS met het beleidsplan, jaarprogramma en jaarverslag over de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij het geheel van bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is (dit heeft niet specifiek betrekking op majeure risicobedrijven).

### 4.3.1 Overleg

In deze paragraaf gaan we in op overleg tussen de provincie, de netwerk-RUD's en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Hierbij gaat het om welke afspraken gemaakt zijn over overleg en hoe overleg in de praktijk plaatsvindt.

#### Afspraken overleg

##### *Afspraken over overleg in dienstverleningsovereenkomst tussen ODRN en RUD's*

In de dienstverleningsovereenkomst (2014) tussen de Omgevingsdienst Regio Nijmegen en de twee Overijsselse regionale uitvoeringsdiensten staat over overleg en samenwerking(structuur) samengevat het volgende:

- Er vindt overleg op management en operationeel niveau plaats. De ODRN is verantwoordelijk voor het initiëren en coördineren van overleggen tussen vertegenwoordigers van de Overijsselse netwerk-RUD's en de ODRN. Het managementoverleg vindt in ieder geval plaats tussen de directeur van de ODRN, de directeur van de RUD IJsselland (of hun vervangers) en vertegenwoordigers van de stuurgroep van de RUD IJsselland en de ODRN. De ODRN en de netwerk-RUD's wijzen vertegenwoordigers voor het operationeel overleg aan.

##### *Instructies over overleg van GS in mandaat voor ODRN*

In het mandaat van GS aan de directeur van de ODRN stond een tweetal instructies dat betrekking had op overleg:

- Als er sprake is van bijzondere publiciteit en/of grote belangen moet de directeur van de ODRN het voorgenomen besluit omgevingsvergunning toelichten in het portefeuilleoverleg. Als de directeur niet bij het portefeuilleoverleg aanwezig kan zijn moet er voordat het besluit genomen wordt eerst (telefonisch) contact gezocht worden met de gedeputeerde Vergunningverlening en als die niet bereikbaar is met de teamleider Vergunningverlening.<sup>167</sup>
- Voor het vaststellen van beschikkingen over last onder bestuursdwang/dwangsom moet de directeur van de ODRN, danwel vertegenwoordigd via de teamleider handhaving, het voorgenomen besluit toelichten in het portefeuilleoverleg. Als er sprake is van bijzondere publiciteit en/of grote belangen moet de directeur als hij niet bij het portefeuillehouder-overleg aanwezig kan zijn eerst (telefonisch) contact zoeken met de gedeputeerde Handhaving en als die niet bereikbaar is met de teamleider Handhaving.<sup>168</sup>

#### Overleg in de praktijk

##### *Overleg met gedeputeerde*

De directeur van de ODRN en de gedeputeerde Vergunningverlening (in wiens portefeuille ook de regionale uitvoeringsdiensten vallen) hebben twee keer per jaar een gesprek. De ambtelijke organisatie en de gedeputeerden hebben drie soorten overleg, deze gaan over: regionale uitvoeringsdiensten inclusief BRZO, vergunningverlening

<sup>167</sup> Bijlage mandaat, p. 3.

<sup>168</sup> Bijlage mandaat, p. 4.



(casuïstiek) en handhaving. Wanneer er in de dagelijkse praktijk iets speelt rondom een BRZO-bedrijf, zal de teamleider Vergunningverlening danwel de teamleider Handhaving (niet de ODRN) met de gedeputeerde overleggen. De ODRN gaf aan dat dit een mondelinge afspraak was; de provincie gaf aan dat dit niet zo zeer een afspraak was maar een voortzetting van de oude situatie.

In overleg met de gedeputeerde kunnen gevoelige dossiers besproken worden. In de interviews met de provincie werd genoemd dat er op dit moment (augustus 2015) geen bestuurlijk gevoelige dossiers zijn.<sup>169</sup> Wel zijn er grote verschillen in naleefgedrag tussen bedrijven, zo werd aangegeven. En er lopen op het moment van schrijven (juli 2015) twee handhavingstrajecten (zie voorgaand paragraaf).

#### *Overleg op managementniveau: Platform BRZO Overijssel (voorheen stuurgroep)*

Eerder functioneerde er een stuurgroep op managementniveau waar de ODRN en een aantal medewerkers van de Kennispunten aan deelnamen. Dit overleg werd geïnitieerd door de ODRN en zij stelde de agenda op. Een of twee keer per jaar schoven de directeurs van de ODRN en de RUD's aan. De stuurgroep bepaalde allerlei uitvoeringszaken.

Inmiddels heeft de stuurgroep zich doorontwikkeld tot het Platform Overijssel. Aanleiding was tweeledig. Ten eerste merkte de ODRN dat zij in Overijssel geen vast, direct contact had met de bevoegde gezagen/opdrachtgevers. Dit is wel belangrijk voor hen, omdat zij eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de BRZO-taak zijn. Het ging hierbij met name om contact met de gemeentelijke bevoegde gezagen, aangezien deze niet aan tafel zaten in de hierboven genoemde stuurgroep. In de praktijk bleek dat informatie uit de stuurgroep niet zoals was verwacht via de provincie bij de gemeenten terecht kwam. Daarom wilde men een breder overleg in het leven roepen om direct contact met bevoegde gezagen te organiseren en met name de gemeenten meer te betrekken in overleg. Ten tweede werd vorig jaar zomer vastgesteld dat een aantal verbeterpunten (bv. wat betreft de planning en kwaliteitscontrole) in Overijssel te traag vooruit ging. Hiervoor was onvoorzien meer capaciteit/overhead nodig. Door een breder overleg te formeren is dit neergelegd bij alle opdrachtgevers. Het is de bedoeling dat het Platform Overijssel vier keer per jaar bijeenkomt, de eerste keer was begin van het jaar. Het overleg wordt geïnitieerd door de directeur van de RUD IJsselland.

#### *Samenwerking en overleg op operationeel niveau*

Uitvoerende ambtenaren constateren dat over het algemeen de formele bundeling van de BRZO-taak in een specialistische omgevingsdienst, niet heeft geleid tot aanzienlijke bundeling van kennis tussen Overijssel en Gelderland. Zo komen de 5 BRZO-inspecteurs van de ODRN en de 3 Overijsselse inspecteurs eens in de tien weken samen. In 2014 is voor toezicht wel capaciteit over en weer ingezet, voor vergunningverlening (7-8 personen) was dit niet het geval. De samenwerking in het kennispunt Externe Veiligheid wordt als voorbeeld genoemd waarin de samenwerking wel geïntensiveerd is. Deze specialisten externe veiligheid (twee van provincie Overijssel en twee van de ODRN) vragen elkaar bijvoorbeeld om advies of lezen elkaar stukken tegen.

<sup>169</sup> Dit kan veranderen op het moment dat er zich een calamiteit of ernstige overtreding voordoet.

Ook in de bredere samenwerking tussen de BRZO-omgevingsdiensten is ontwikkeling mogelijk, zo gaven de uitvoerende ambtenaren aan. Men kent weinig mensen van andere BRZO-omgevingsdiensten en er wordt onderling weinig capaciteit ingehuurd. Wanneer men meer in andere regio's zou komen en met mensen daar samen zou werken, zou meer kennis uitgewisseld worden.

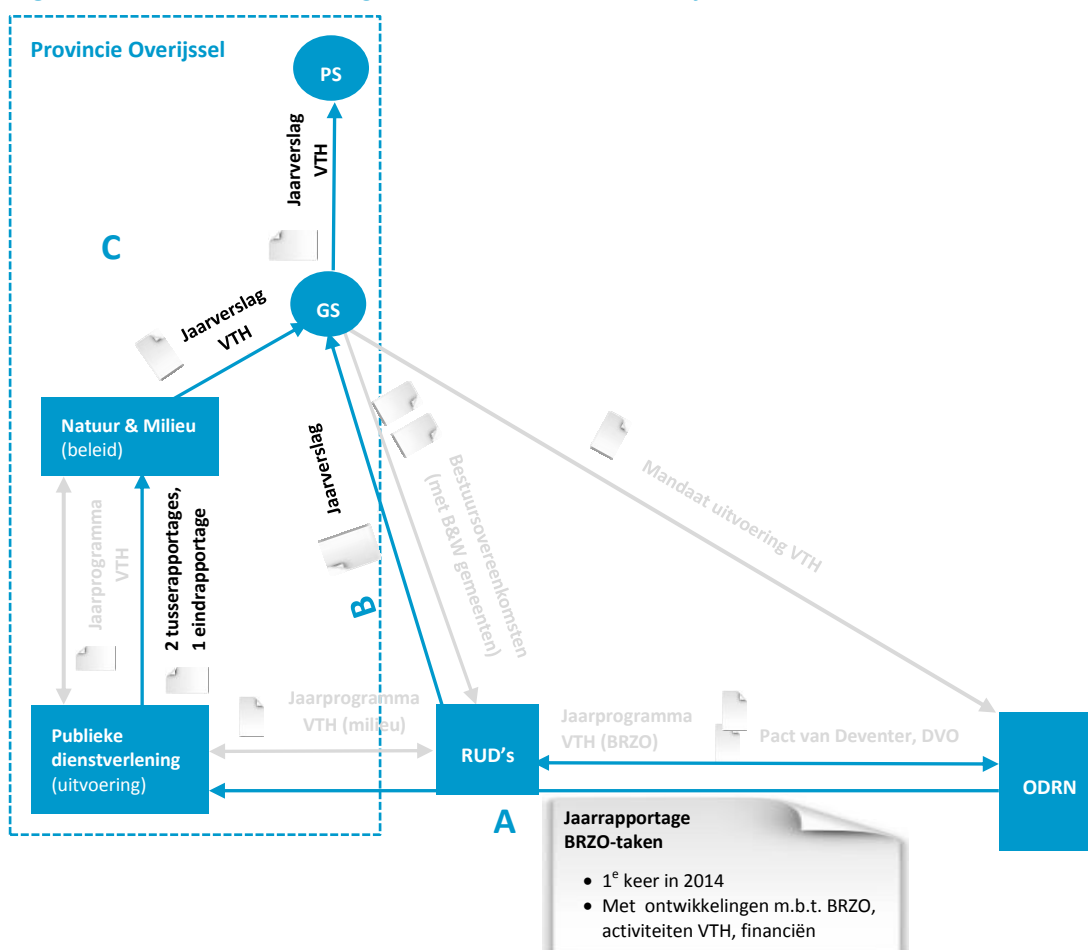
### 4.3.2 Informatie

In figuur 12 zijn de lijnen van verantwoording middels informatie weergegeven. Globaal zijn er drie lijnen die relevant zijn:

- Verantwoordingsinformatie door de ODRN naar de RUD's en provincie
- verantwoordingsinformatie van de RUD's naar de provincie en de ODRN
- Verantwoordingsinformatie bij de provincie

Na de figuur wordt voor elk van deze lijnen toegelicht welke afspraken over informatie er liggen en hoe de informatievoorziening in de praktijk plaats vindt.

**Figuur 12:** Verantwoording over BRZO-taak middels informatie



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van interviews en dienstverleningsovereenkomst

## A. Informatie van de ODRN naar de RUD's en provincie

### *Afspraken over informatie in dienstverleningsovereenkomst tussen ODRN en RUD's*

In de dienstverleningsovereenkomst (2014) tussen de ODRN en de twee Overijsselse regionale uitvoeringsdiensten staat over rapportage en verantwoording het volgende:

- De partijen verantwoorden elk kwartaal de geleverde prestaties en de daarbij gemaakte kosten aan elkaar. Bij deze verantwoording moet een toelichting staan met daarbij tenminste aandacht voor tijd, kwaliteit en kosten. Er wordt gezamenlijke formats vastgesteld aan de hand waarvan de verantwoording plaatsvindt.<sup>170</sup>
- De RUD IJsselland rapporteert over de kwaliteit en de uitvoering van taken op het gebied van vergunningen door het Kennispunt IPPC en het Kennispunt EV aan de ODRN. De ODRN rapporteert over de kwaliteit en de uitvoering van taken op het gebied van toezicht en handhaving door het Kennispunt IPPC en het Kennispunt EV aan de RUD IJsselland.<sup>171</sup> Er wordt geen frequentie voor deze rapportages genoemd.

### *Instructies over informatie van GS in mandaat voor ODRN*

In het mandaat van GS aan de directeur van de ODRN stond een tweetal instructies dat betrekking had op informatie:

- De directeur van de ODRN moet na het vaststellen van een besluit omgevingsvergunning een afschrift daarvan sturen naar het bevoegd gezag.<sup>172</sup>
- De directeur van de ODRN moet na het vaststellen van een beschikking last onder bestuursdwang/last onder dwangsom een afschrift hiervan sturen naar het bevoegd gezag.<sup>173</sup>

### *Praktijk van informatievoorziening van ODRN naar provincie en RUD's*

Afspraak in de dienstverleningsovereenkomst was dat de partijen kwartaalrapportages over geleverde diensten en kosten zouden maken ter verantwoording aan elkaar<sup>174</sup> (DVO, artikel 5 lid 1). De ODRN heeft in 2014 voor het eerst kwartaaloverzichten gemaakt.<sup>175</sup> Deze legt de ODRN sinds kort voor in het platform BRZO Overijssel (platform bestaande uit de ODRN en managers van de bevoegde gezagen in Overijssel dat vier keer per jaar samen komt).

De ODRN heeft in 2014 een jaarrapportage over de BRZO-taken voor Oost-Nederland opgesteld. In deze jaarrapportage is aandacht voor ontwikkelingen met betrekking tot de BRZO, activiteiten toezicht en handhaving (bv. aantal inspecties en beoordelingen), activiteiten vergunningverlening (bv. soort en aantal procedures) en financiën.<sup>176</sup> In de jaarrapportage is in het kader van kwaliteit aandacht voor het thema 'extra opleidingen'.

<sup>170</sup> ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 5 lid 1, 2 en 3.

<sup>171</sup> ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 4 lid 1a en 1b.

<sup>172</sup> Mandaat, p. 3.

<sup>173</sup> Mandaat, p. 4.

<sup>174</sup> Dienstverleningsovereenkomst, artikel 5 lid 1.

<sup>175</sup> Hier staan voor Oost-Nederland de geplande en gerealiseerde inspecties en rapporten in.

<sup>176</sup> Omgevingsdienst Regio Nijmegen (februari 2015). Jaarrapportage 2014 BRZO taken Gelderland en Overijssel (BRZO Oost), Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In vergelijking met provincie Gelderland zijn er in de jaarrapportage enkele gegevens niet voor provincie Overijssel opgenomen, zo zijn er:

- geen financiële gegevens van provincie Overijssel opgenomen omdat er met gesloten beurzen wordt gewerkt (begroting en facturering vindt plaats binnen RUD-stelsel, zie voorgaand paragraaf),
- geen verantwoordingsgegevens op specifieke op kritische prestatie-indicatoren omdat de provincie deze niet met de ODRN heeft afgesproken en
- er is geen overzicht van handhavingsacties opgenomen (reden onbekend).

De ODRN gaf aan naar de RUD's te rapporteren vanwege de afspraken in de dienstverleningsovereenkomst. De provincie gaf aan de jaarrapportage op ambtelijk niveau te hebben ontvangen, het was niet bekend of deze ook toegezonden werd.

#### *Voldoende capaciteit en expertise in huis bij provincie om informatie ODRN te beoordelen*

Een vraag die over bevoegde gezagen veel gesteld wordt is of zij wel voldoende capaciteit en expertise in huis hebben om de uitvoering van de BRZO-taak (nakoming van de opdracht) te beoordelen. Bij veel bevoegde gezagen buiten provincie Overijssel zijn medewerkers overgegaan naar de (BRZO-)omgevingsdiensten. Hier is in Overijssel geen sprake van. Als gevolg van de netwerkconstructie zijn medewerkers in dienst gebleven. Hierdoor heeft de provincie dezelfde capaciteit en expertise in huis als eerder het geval was.

### **B. Informatievoorziening van de RUD's naar de provincie en de ODRN**

#### *Afspraken over informatievoorziening van RUD's naar provincie en ODRN*

In de dienstverleningsovereenkomst (2014) tussen de Omgevingsdienst Regio Nijmegen en de twee Overijsselse regionale uitvoeringsdiensten staat over rapportage en verantwoording het volgende:

- De partijen verantwoordten elk kwartaal de geleverde prestaties en de daarbij gemaakte kosten aan elkaar. Bij deze verantwoording moet een toelichting staan met daarbij tenminste aandacht voor tijd, kwaliteit en kosten. Er wordt gezamenlijke formats vastgesteld aan de hand waarvan de verantwoording plaatsvindt.<sup>177</sup>
- De RUD IJsselland rapporteert over de kwaliteit en de uitvoering van taken op het gebied van vergunningen door het Kennispunt IPPC en het Kennispunt EV (zie [paragraaf 4.2](#)) aan de ODRN. De ODRN rapporteert over de kwaliteit en de uitvoering van taken op het gebied van toezicht en handhaving door het Kennispunt IPPC en het Kennispunt EV aan de RUD IJsselland.<sup>178</sup> Er wordt geen frequentie voor deze rapportages genoemd.

In de bestuursovereenkomsten die gemeenten en provincie Overijssel hebben afgesloten voor de vorming van de netwerk-RUD's zijn enkele afspraken over informatie opgenomen. Een belangrijke afspraak hierbij is dat de ICS ten behoeve van het bestuur een jaarverslag opstelt waarin wordt gerapporteerd over het gezamenlijke

<sup>177</sup> ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 5 lid 1, 2 en 3.

<sup>178</sup> ODRN, RUD IJsselland en RUD Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst, artikel 4 lid 1a en 1b.

uitvoeringsprogramma, functioneren RUD, doelstellingen en de afspraken bestuursovereenkomst.

#### *Praktijk van informatievoorziening van RUD's naar provincie en ODRN*

Afspraak in de dienstverleningsovereenkomst was dat de partijen kwartaalrapportages over geleverde diensten en kosten zouden maken ter verantwoording aan elkaar (DVO, artikel 5 lid 1). Dit is in 2014 nog niet gebeurd. RUD Twente en IJsselland hebben aan de provincie (PS en GS) hun [jaarverslag 2014](#) toegezonden.<sup>179</sup>

#### **C. Verantwoording bij provincie**

De eenheid Publieke Dienstverlening is opdrachtnemer van het jaarprogramma VTH. In interviews werd genoemd dat zij twee keer per jaar middels een tussenrapportage verslag doen aan de eenheid Natuur en Milieu en aan het eind van het jaar middels een jaarrapportage.

De eenheid Natuur en Milieu stelt het jaarverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving op dat naar GS gaat. GS leggen met dit jaarverslag verantwoording af aan PS.

Het jaarverslag VTH is VTH-breed; er zit geen specifieke informatie in over de VTH bij majeure risicobedrijven. Uitzondering hierop is de rapportage op een indicator die betrekking heeft op de actualiteit van vergunningen van risicobedrijven. Meer over de informatie richting PS vindt u in het kader op de volgende pagina.

---

<sup>179</sup> PS/2015/497 (juni 2015). Brief van RUD IJsselland en Twente aan PS en GS Overijssel met als onderwerp jaarverslag 2014 RUD Twente en IJsselland.

## Informatievoorziening richting PS

### *GS informeren PS over beleidsplan en jaarprogramma*

Het eerdergenoemde provinciale beleidsplan VTH 2014-2016 (zowel de oorspronkelijke versie van december 2013 als de geactualiseerde versie van december 2014) is ter kennisname naar PS gestuurd.<sup>180</sup> Ook kregen PS de afgelopen jaren het jaarprogramma VTH<sup>181</sup> en het jaarverslag VTH.<sup>182</sup> Deze documenten gaan over het geheel van bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is en hebben dus niet specifiek betrekking op de majeure risicobedrijven.

### *Verantwoordingsinformatie in P&C-documenten op algemeen niveau*

Voor dit onderzoek keken we naar wat in de reguliere planning- en controledocumenten staat over de BRZO-taak. In de P&C-documenten is reguliere verantwoordingsinformatie op een meer abstract en algemeen niveau weergegeven. Bijvoorbeeld op het niveau van Milieu en Energie. Zoeken we in P&C-documenten naar informatie over de BRZO-taak dan blijkt dit van een te specifiek/gedetailleerd niveau. Er komen wel zaken aan bod die raken aan de BRZO-taak (en ook in dit rapport aan bod zijn gekomen). Hierbij doelen we met name op (financiële) informatie over VTH-taken in het algemeen en over regionale uitvoeringsdiensten.

### *Geen Statenvragen*

Statenleden hebben in de periode 2013-voorjaar 2015 geen Statenvragen gesteld met betrekking tot de BRZO (noch over de uitvoering taken, noch over specifieke bedrijven noch over ontwikkelingen). De ambtelijke organisatie noemt dit inherent aan het gegeven dat er geen calamiteiten zijn geweest.

### *PS krijgen jaarverslag ODRN niet, want Overijssel is geen deelnemer in GR ODRN*

PS van Gelderland krijgen een jaarverslag van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen, omdat de provincie Gelderland deelnemer in deze verbonden partij is. In dit jaarverslag staat ook een hoofdstuk dat betrekking heeft op BRZO en complexe vergunningverlening. Aangezien de provincie Overijssel geen mede-eigenaar van de ODRN is, krijgen PS van Overijssel dit jaarverslag niet toegezonden. PS worden wel geïnformeerd door de RUD Twente en IJsselland over hun jaarverslag<sup>183</sup> (de provincie is mede-eigenaar van deze RUD's).

<sup>180</sup> PS/2014/14 respectievelijk PS/2014/1121.

<sup>181</sup> Bijvoorbeeld Jaarprogramma VTH 2014 (PS/2014/14) en Jaarprogramma VTH 2015 (PS/2014/1120).

<sup>182</sup> Dit werd eerder het jaarverslag kwaliteitseisen milieuhandhaving genoemd en was een bijlage bij het jaarverslag.

<sup>183</sup> PS/2015/497 (juni 2015). Brief van RUD IJsselland en Twente aan PS en GS Overijssel met als onderwerp jaarverslag 2014 RUD Twente en IJsselland.

# Bijlagen

# 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 majeure risicobedrijven 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 organisaties<sup>184</sup> die naast de provincie

<sup>184</sup> In de voorbereiding op dit onderzoekplan kwamen we als meest relevante partijen tegen: de gemeentelijke overheden,



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 rollen<sup>185</sup> 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.
- 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

---

*de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Rijksoverheid als stelselverantwoordelijke overheid (Bron: o.a. Commissie Wolfsen, 2014).*

<sup>185</sup> *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.*

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 majeure risicobedrijven 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 verschilt op onderdelen. We zullen waar mogelijk met de Rekenkamer Zeeland en de Noordelijke Rekenkamer samenwerken onder andere 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 en 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**

Bij de eerdergenoemde deelvragen hebben we een of meerdere normen toegevoegd. Enkele deelvragen (2b en 6) zijn beschrijvend van aard en missen daarom een norm. Die deelvragen beantwoorden we door feitelijke beschrijvingen te geven en een beoordeling van een norm ontbreekt in dat geval. 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 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: BRZO-bedrijven en risico's in Overijssel

In deze paragraaf is een overzicht te vinden van BRZO-bedrijven in de provincie Overijssel per maart 2015 (tabel 8). Hierbij geven we aan welke BRZO-bedrijven momenteel onder provinciaal bevoegd gezag staan en welke bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag. Vervolgens is voor de BRZO-bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen in beeld gebracht om wat voor soort bedrijven/risico's het gaat (tabel 9).

### Lijst BRZO+ en risicokaart

Bent u op zoek naar een actueel overzicht van de BRZO-bedrijven in de vorm van een lijst dan is die te vinden op de website van de [BRZO+](#) en in de vorm van een kaart op [www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl). In de risicokaart zijn allerlei soorten risico's verzameld dus niet alleen risico's met betrekking tot BRZO-bedrijven. Provincies maken en beheren de risicokaarten. Dit is wettelijk verankerd in de [Wet Veiligheidsregio's](#) (artikel 45). In de ministeriele [regeling provinciale risicokaart](#) staan nadere voorschriften voor de risicokaarten.

93

Een majeure opdracht

**Tabel 8:** BRZO in Overijssel (per 2 maart 2015)

Bedrijfsnaam	Plaats	Bevoegd gezag Wabo
<b>BRZO-bedrijven bevoegd gezag provincie</b>		
AKZO Nobel Polymer Chemicals bv	Deventer	provincie
Elementis Specialties Netherlands BV	Delden	provincie
Hardix Vuurwerk B.V.	Kampen	provincie
NV Nederlandse Gasunie (Vilsteren)	Vilsteren	provincie
Sita Ecoservice bv	Almelo	provincie
<b>BRZO-bedrijven bevoegd gezag gemeente</b>		
Argos Storage B.V. Terminal Hengelo	Hengelo	gemeente
Argos Storage B.V. Terminal Zwolle	Zwolle	gemeente
Avantor Performance Materials B.V.	Deventer	gemeente
Diversey B.V.	Enschede	gemeente
Hardchroom van der Meer bv	Hengelo	gemeente
Hofman	Notter	gemeente
Ovako Twente bv	Almelo	gemeente
Praxair	Enschede	gemeente
Salland Olie Zuiderzeehaven	Kampen	gemeente
Vivochem bv	Almelo	gemeente

Bron: BRZO+, overzicht aantal BRZO-bedrijven peildatum 2 maart 2015.

**Tabel 9: Risico's BRZO-bedrijven bevoegd gezag provincie Overijssel**

Bedrijfsnaam (plaats)	Soort inrichting/risico's
AKZO Nobel Polymer Chemicals bv (Deventer)	Inrichting voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan en overslaan van organische peroxiden en chemische specialiteiten ten behoeve van de kunststof- en rubberindustrie. Tevens onderzoeks- en ontwikkelingslaboratoria voor de chemische industrie. <sup>186</sup>
Elementis Specialties Netherlands BV (Delden)	Chemisch bedrijf. <sup>187</sup>
Hardix Vuurwerk B.V. (Kampen)	Inrichting voor opslag en verkoop van consumentenvuurwerk. <sup>188</sup>
NV Nederlandse Gasunie (Vilsteren)	Gascompressorstation. <sup>189</sup>
Sita EcoService Treatment bv (Almelo)	Inrichting voor de be-/verwerking van gevaarlijke afvalstoffen. <sup>190</sup>

<sup>186</sup> Provincie Overijssel (8 mei 2012). Beschikking omgevingsvergunning Akzo Nobel Polymer Chemicals B.V., p. 10.

<sup>187</sup> Omgevingsdienst Regio Nijmegen (6 februari 2015). Ontwerp besluit omgevingsvergunning Elementis Specialties Netherlands B.V., p. 4.

<sup>188</sup> Provincie Overijssel (15 juli 2013). Beschikking omgevingsvergunning Hardix Vuurwerk BV, p. 10.

<sup>189</sup> Provincie Overijssel (15 september 2011). Beschikking omgevingsvergunning (parapluvergunning asbestverwijdering) NV Nederlandse Gasunie, p. 5.

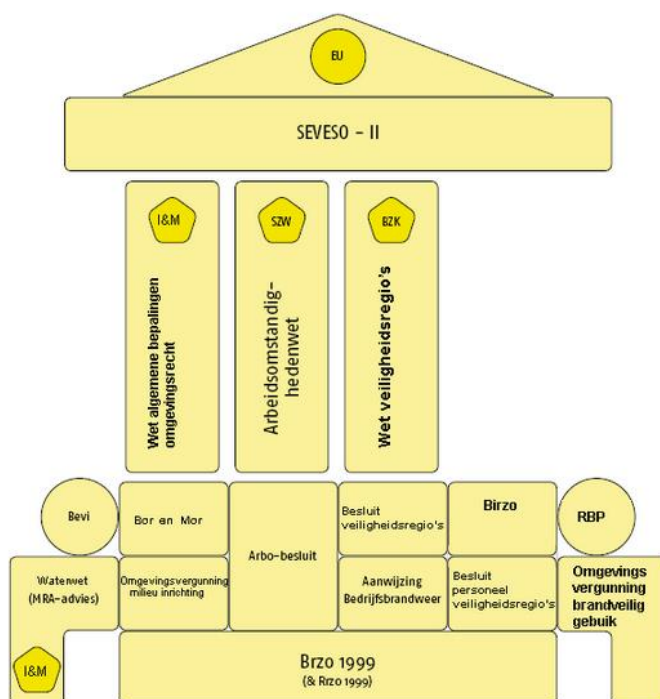
<sup>190</sup> Provincie Overijssel (21 juni 2011). Beschikking omgevingsvergunning Sita EcoService Treatment b.v., p. 7.

## Bijlage 3: Overkoepelend beeld wet- en regelgeving

In figuur 13 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 4](#)).

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 omgevingsrecht (met achterliggende uitvoeringsregels in het Besluit omgevingsrecht) het belangrijkste. In [paragraaf 2.2](#) van de nota van bevindingen wordt dieper op deze wet- en regelgeving ingegaan.

**Figuur 13:** *Samenhang wet- en regelgeving (voor juli 2015)\**



Bron: BRZO+, figuur 'Samenhang wet- en regelgeving'

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

## Bijlage 4: Rol Rijk en gemeenten

Zowel het Rijk als de provincies als de gemeenten hebben een rol bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving en de (BRZO-)omgevingsdiensten. De provinciale rollen zijn in [paragraaf 2.3.1](#) 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.<sup>191</sup> 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.

<sup>191</sup> *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 Helderheid<sup>192</sup> per onderdeel van het Rijk meer specifiek de verantwoordelijkheid/taak.

**Tabel 10:** Verantwoordelijkheden 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
Infrastructuur & Milieu	Stelselverantwoordelijkheid VTH

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

97

Een majeure opdracht

### Achtergrond totstandkoming BRZO-omgevingsdiensten<sup>193</sup>

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 gaf in september 2011 in een overleg met Tweede Kamerleden aan dat hij de toezicht en handhaving op BRZO-bedrijven wil centraliseren (bij de Inspectie Leefomgeving en Transport) met een duidelijke scheiding tussen vergunningverlening en toezicht. VNG, IPO en VNO-NCW stuurden in oktober 2011 een brief waarin ze zich gezamenlijk uitspraken tegen deze centralisatie en stelden een landsdekkend netwerk van BRZO-omgevingsdiensten voor. In december 2011 stuurde de staatssecretaris een brief naar de Tweede Kamer waarin hij inzet op circa vijf gespecialiseerde BRZO-RUD's per 1 januari 2013 en waarin hij het IPO vraagt uiterlijk 1 februari met een plan van aanpak te komen. Het IPO volgde januari 2012 met een plan van aanpak 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. Een van deze gespecialiseerde RUD's was de RUD MARN (regio Nijmegen, nu ODRN) met als verzorgingsgebied alle RUD's in Gelderland en Overijssel. 28 juni 2012 is in bestuurlijk overleg<sup>194</sup> besloten om dit zo te gaan doen.

<sup>192</sup> Commissie Wolfsen (2014). VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid, p. 23-32.

<sup>193</sup> BRZO+, onderdeel 'Actueel' > onderdeel 'Nieuwsberichten' > Chemie-pack een jaar na dato. Commissie Wolfsen (2014). VTH: Vertrouwen, tempo en helderheid, p. 21.

<sup>194</sup> Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA), aanwezigen: staatssecretaris en secretaris-generaal van

## Rol gemeenten

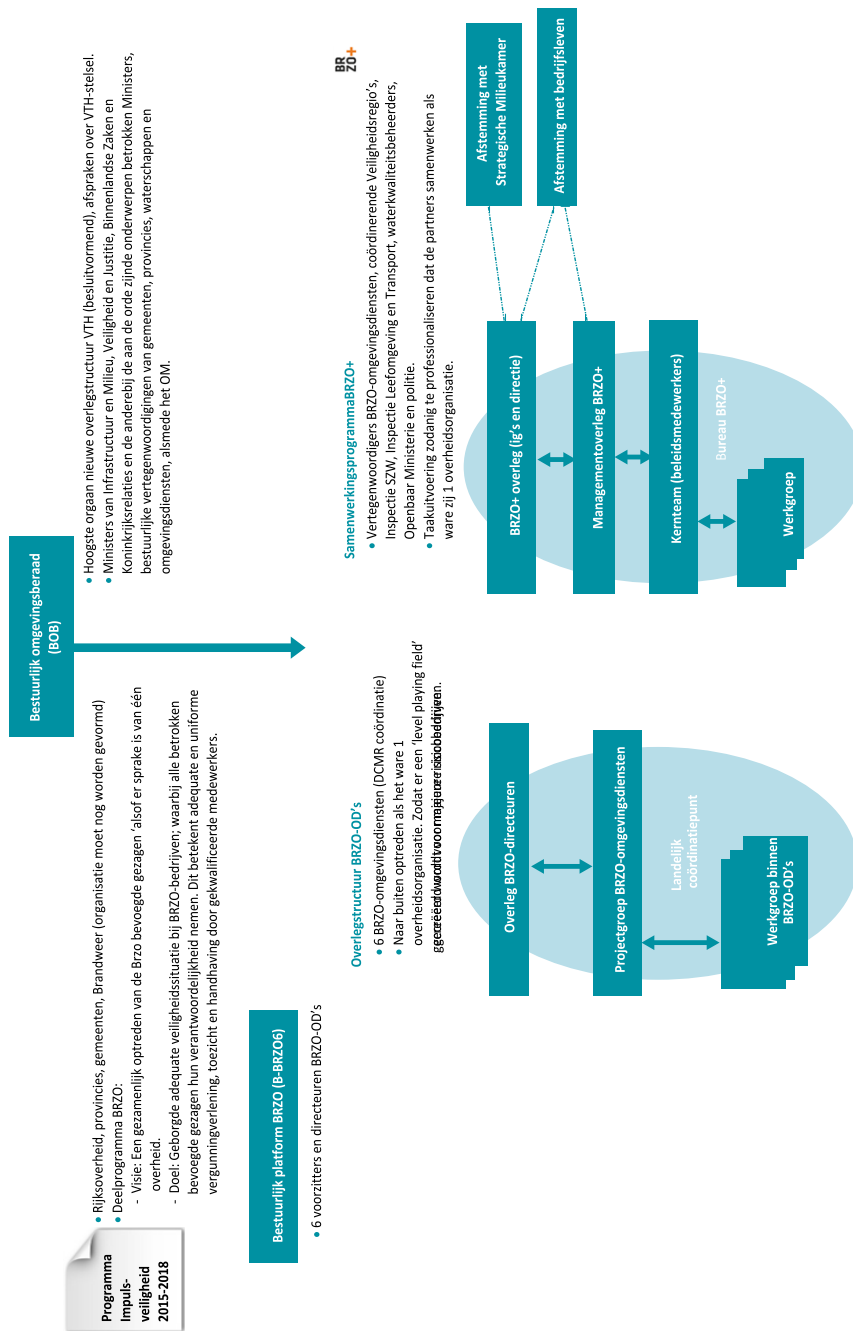
Commissie Wolfsen noemt in het rapport Vertrouwen, Tempo en Helderheid drie rollen van gemeenten bij vergunningverlening, toezicht en handhaving en omgevingsdiensten. In tabel 11 benoemen we deze rollen en lichten we deze toe. De gemeentelijke rollen komen deels overeen met de rollen van de provincie (zie [paragraaf 2.3.1](#)).

**Tabel 11:** Rollen gemeenten

Rol	Toelichting
1. Mede-eigenaar RUD	Gemeenten in regio Twente respectievelijk IJsselland zijn mede-eigenaar van de RUD Twente respectievelijk de RUD IJsselland. De gemeenten zijn geen mede-eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst (ODRN). Dit geldt dus ook voor gemeenten die wel bevoegd gezag zijn voor een BRZO-bedrijf.
2. Bevoegd gezag ↓	Zeven Overijsselse gemeenten zijn bevoegd gezag voor één of meer BRZO-bedrijven. Alle B&W's van Overijsselse gemeenten die bevoegd gezag zijn voor een BRZO-bedrijf hebben in 2013 de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving gemandateerd aan de directeur van de ODRN.
3. Opdrachtgever	

Bron: Commissie Wolfsen (2014). VTH: Vertrouwen, tempo en helderheid, p. 24-28.

# Bijlage 5: Samenwerking en overleg BRZO op nationaal niveau



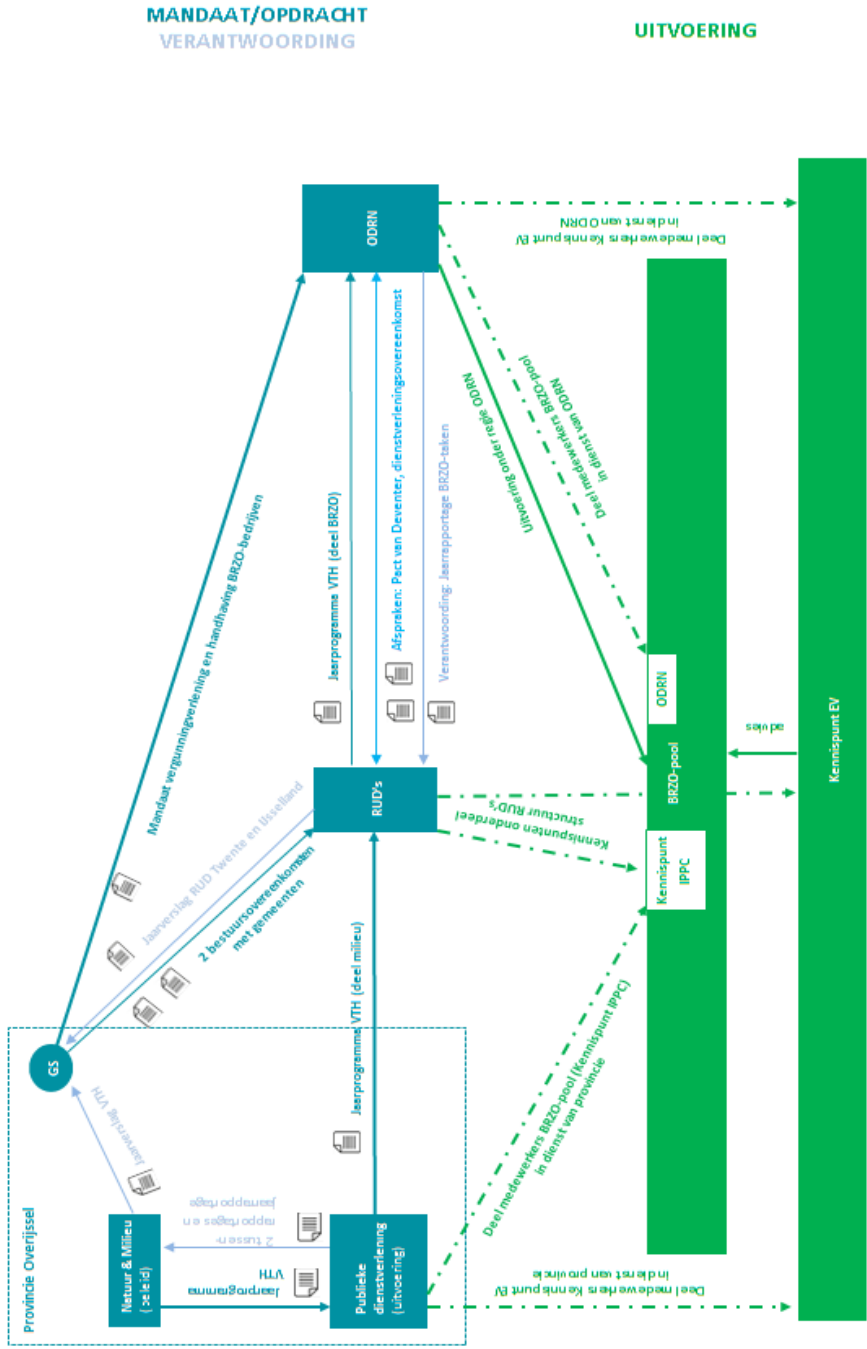
**Programma Impuls-veiligheid 2015-2018**

- Rijsoverheid, 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.

**Belangenbehartiging**

- IPO-Bestuurlijke adviescommissie VTH/RUD (afgevaardigden) 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 Klimaat adviseert VNG-bestuur overbelangenbehartiging op onder meer het thema VTH/RUD en bereidt standpunten hierover voor ter vaststelling in het bestuur.

# Bijlage 6: Organisatiestructuur BRZO Overijssel



# Bijlage 7: Geraadpleegde bronnen

## Algemene informatie

### *Wetgeving en beleid*

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 algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).  
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 loop.  
Inspectie Veiligheid en Justitie (november 2013). Scan risicokaart: onderzoek op hoofdlijnen naar de risicokaart.  
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: samen 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.

101

Een majeure opdracht

- 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 (oktober 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](http://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten/Richtlijn_Industri%C3%ABle_Emissies)

### Documenten (m.b.t.) Omgevingsdiensten

- 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 (6 februari 2015). Ontwerp besluit omgevingsvergunning Elementis Specialties Netherlands B.V.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2014). Ontwerpbegroting 2015-2018.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (maart 2014). Jaarverslag 2013.

Omgevingsdienst Regio Nijmegen, Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland en Regionale Uitvoeringsdienst Twente (februari/maart 2014). Dienstverleningsovereenkomst. Gelderland Leeft (december 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.

KplusV (april 2015). Onderzoek netwerk-RUD's Twente en IJsselland.

Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland en Regionale Uitvoeringsdienst Twente (april 2012). Bedrijfsplan.

Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland en Regionale Uitvoeringsdienst Twente (mei 2014). Publicatiejaarverslag 2013.

Universiteit Twente (augustus 2014). Evaluatie netwerk-RUD Twente.

Universiteit Twente (augustus 2014). Evaluatie netwerk-RUD IJsselland.

#### Documenten provincie Overijssel

Provincie Overijssel (26 augustus 2015). PS/2015/662 Statenbrief inzake wetswijziging van de algemene bepalingen omgevingsrecht, standpunt provincie inzake netwerk-RUD's.

Provincie Overijssel (25 augustus 2015). Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten van Overijssel 25 augustus 2015.

Provincie Overijssel (juni 2015). Meerjarenprogramma externe veiligheid 2015-2018.

Provincie Overijssel (26 maart 2015). Provinciaal blad nr. 2015/0057362 Mandaat- en machtigingsbesluit publicatie samenvattingen BRZO-inspectie ODRN en afdoening verzoeken in het kader van de Wet Openbaarheid van Besluiten.

Provincie Overijssel (maart 2015). Jaarverslag 2014 vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Provincie Overijssel (maart 2014). PS/2014/282 Brief aan PS over interbestuurlijk toezicht 2014 (bijlage 1 Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang).

Provincie Overijssel (december 2014). PS/2014/1121 Geactualiseerd beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Provincie Overijssel (december 2014). PS/2014/1120 Jaarprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving 2015.

Provincie Overijssel (december 2013/januari 2014). PS/2014/14 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Provincie Overijssel (december 2013/januari 2014). PS/2014/14 Jaarprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014.

Provincie Overijssel (15 juli 2013). Beschikking omgevingsvergunning Hardix Vuurwerk BV.

Provincie Overijssel (8 mei 2012). Beschikking omgevingsvergunning Akzo Nobel Polymer Chemicals B.V.

Provincie Overijssel (15 september 2011). Beschikking omgevingsvergunning (parapluvergunning asbestverwijdering) NV Nederlandse Gasunie.

Provincie Overijssel (21 juni 2011). Beschikking omgevingsvergunning Sita EcoService Treatment b.v.



# Bijlage 8: Geraadpleegde personen

## Provincie Overijssel

Dhr. Bos - teamleider handhaving Publieke Dienstverlening  
Dhr. Jonkers - teamleider contractering Natuur en Milieu  
Dhr. Hillebrink - BRZO inspecteur / Wabo toezichthouder (Kennispunt IPPC)  
Dhr. Hiltjesdam - expert externe veiligheid (Kennispunt EV)  
Dhr. Van Konijnenburg - senior vergunningverleners (Kennispunt IPPC)  
Mevr. Krul - a.i. intern contractmanager Publieke Dienstverlening  
Dhr. Lievers - gedeputeerde  
Dhr. Meijer - BRZO inspecteur / Wabo toezichthouder (Kennispunt IPPC)  
Dhr. Van Marle - hoofd team Vergunningverlening Milieu  
Dhr. Schutte - beleidsmedewerker Natuur en Milieu  
Mevr. Weenink - adjunct hoofd eenheid Publieke Dienstverlening

## Omgevingsdiensten

Dhr. Bouman - directeur Omgevingsdienst Regio Nijmegen  
Mevr. Smelik - directeur Regionale Uitvoeringsdienst Twente  
Dhr. Tophoven - hoofd handhaving Omgevingsdienst Regio Nijmegen  
Dhr. Van Kempen - coördinator handhaving en projectleider Omgevingsdienst Regio Nijmegen  
Dhr. Van Zanten - directeur Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland

## 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)<sup>195</sup>  
Mw. Van der Zande (onderzoeker), dhr. Sluis (onderzoeker), dhr. Medendorp (onderzoeksmanager) van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

<sup>195</sup> 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.