



**VAN** Sanne Kouwenhoven  
**DATUM** 18 september 2014  
**AAN** NVRN  
**BETREFT** Verslag workshop RUD's/Omgevingsveiligheid  
Werkbijeenkomst NVRN en AR d.d. 18 september 2014

## 1 Inleiding

Op het complexe handhavingsterrein van omgevingsveiligheid voeren zes gespecialiseerde regionale uitvoeringsdiensten in mandaat de vergunnings-, toezichts- en handhavingstaken uit die formeel bij gemeenten en provincies zijn belegd. Rekenkamer(commissie)s zijn geïnteresseerd in de uitvoeringspraktijk van deze taken en in dilemma's of spanningen die op dit terrein kunnen spelen. In deze workshop op de zesde werkbijeenkomst van de NVRN en de Algemene Rekenkamer verzorgden twee medewerkers van DCMR Milieudienst Rijnmond een introductie hierover: Saskia Bartel is senior stafjurist bij het bureau Directieondersteuning en Boukje van der Lecq is hoofd bureau Staf, beleid en regie bij de Afdeling Haven en Industrie. Na afloop van de presentatie van DCMR vond onder leiding van voorzitter Linda Voetee (Randstedelijke Rekenkamer) een discussie plaats over mogelijke rollen van rekenkamers op dit beleidsterrein en mogelijkheden tot samenwerking hierbij tussen rekenkamers.

## 2 Toezicht op BRZO-bedrijven

In Nederland zijn er 460 bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Het toezicht op deze bedrijven is erg complex geregeld: alleen al op het gebied van de BRZO hebben deze bedrijven te maken met zeven toezichthoudende overheden (daarnaast is er nog toezicht op bijvoorbeeld natuur- of bouwwetgeving):

- Een landelijk dekkend netwerk van zes *BRZO-RUD's*;
- Het *Wabo bevoegd gezag*, zijnde provincie of gemeente;
- De *Inspectie SZW*;
- De *veiligheidsregio*;
- Waterkwaliteitsbeheerders, zijnde de *waterschappen en RWS*, verantwoordelijk voor toezicht en handhaving waterkwaliteit;



- *Politie en OM*, verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving;
- *Inspectie I&M*, als systeemverantwoordelijke.

2/5

Het Wabo bevoegd gezag heeft haar BRZO-VTH-taken gemandateerd aan de RUD's. De BRZO-RUD's hebben voor het BRZO-toezicht mandaat, terwijl er voor andere, lichtere taken geen mandaat is. Ingrijpende beslissingen worden wel altijd genomen in overleg met het bevoegd gezag.

De BRZO-inspecties worden gezamenlijk uitgevoerd door de BRZO-RUD's, de Inspectie SZW en de veiligheidsregio. Zij gaan dus gezamenlijk langs bij de bedrijven. Dit gezamenlijk toezicht wordt gecoördineerd door de BRZO RUD's. De handhaving vindt plaats per dienst. Lastig is dat iedere inspectiedienst zijn eigen instrumentarium heeft. RUD's kunnen bijvoorbeeld alleen in hele extreme gevallen gedeelten van een bedrijf stilleggen via last onder bestuursdwang, terwijl de Inspectie SZW op basis van risico's voor de arbeidsveiligheid wel (onderdelen van) een bedrijf tijdelijk kan stilleggen. Tevens is lastig dat overtredingen alleen per wetstelsel worden geteld, en dus niet cumulatief bij elkaar kunnen worden opgeteld, waardoor niet extra streng kan worden opgetreden wanneer er veel overtredingen zijn.

De provincie is verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten. Dit kan niet worden uitgevoerd door de RUD's, aangezien provincies en gemeenten mede-eigenaren zijn van de RUD's en dan het eigen vlees zouden moeten keuren. Lastig is dat de inhoudelijke kennis wel vooral bij de RUD's zit. Voor het IBT moet de provincie dus enige kennis zelf in huis houden.

Naast dat BRZO-bedrijven te maken hebben met veel verschillende toezicht-houders, hebben ze ook te maken met drie verschillende wetstelsels, namelijk die van externe veiligheid, arbeidsveiligheid en brandveiligheid. DCMR pleit dan ook voor één wet voor BRZO-bedrijven.

### **3 DCMR**

DCMR heeft 17 participanten: 16 gemeenten en de provincie Zuid-Holland. Tussen de verschillende participanten bestaan grote verschillen in grootte en daardoor in financiering. De grote participanten (provincie Zuid-Holland en Rotterdam) betalen daardoor een veel hoger bedrag dan kleine participanten (zoals Albrandswaard), terwijl voor alle participanten dezelfde soort taken worden uitgevoerd.

Het takenpakket van DCMR bestaat (o.a.) uit de uitvoering van VTH-taken op het gebied van milieu, bodem, ruimtelijke ordening en luchtvaart, brede advisering, meldkamer en chemisch advies.

Binnen het werkgebied van DCMR liggen ongeveer 120 BRZO-bedrijven. DCMR is niet alleen BRZO-toezichthouder voor haar eigen 'reguliere' werkgebied, maar ook



voor de rest van Zuid-Holland en Zeeland (de DCMR is 1 van de 6 BRZO-RUD's in Nederland, gespecialiseerd op het gebied van VTH bij BRZO bedrijven). Buiten het reguliere werkgebied is DCMR daarom ook gemandateerd, maar alleen voor BRZO-bedrijven. Dit mandaat wordt "doorgemandateerd" naar de omgevingsdiensten binnen het werkgebied van de BRZO-RUD Zuid-Holland Zeeland. Met de niet-participerende gemeenten in dit gebied zijn samenwerkingsovereenkomsten opgesteld, omdat deze gemeenten niet deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling van de DCMR.

3/5

DCMR is recent gestart met een reorganisatie, onder andere om er voor te zorgen dat vergunningverlening intern functioneel en organisatorisch wordt gescheiden van toezicht en handhaving.

#### **4 Krachtenveld RUD's**

De verwachting bij de oprichting van de RUD's was dat de uitvoering van VTH-taken hierdoor efficiënter, goedkoper en van hogere en consistentere kwaliteit zou worden. De RUD's bevinden zich echter in een complex krachtenveld, waarbinnen veel interne alsook externe invloeden zijn op de prestaties.

Zo bestaat er een spanningsveld tussen uniformiteit en democratische verantwoording. Meer invloed van de raad of de staten betekent doorgaans minder uniformiteit in de uitvoering (level playing field). In het kader van de uniformiteit tussen de verschillende RUD's is het Uitvoeringskader RUD's opgesteld, ter bevordering van een eenduidige taakuitoefening. De lokale politiek blijft echter de hoofdrol spelen, zeker als het gaat om dominante partijen als Schiphol of Shell. Daarom vindt DCMR haar mandaat bij de BRZO-taken van groot belang. Een interessante vraag is hoe RUD's om moeten gaan met politieke druk. In dit kader merkt DCMR op dat er veel parallellen zijn tussen de situatie bij de RUD's en de huidige decentralisaties in het sociale domein. Op beide gebieden spelen dezelfde discussies. Het gaat dan met name om de vraag of regionale verschillen een probleem zijn. Volgens de aanwezigen is dit in ieder geval een probleem als er verschillen zijn tussen deelnemers aan dezelfde gemeenschappelijke regeling. Verschillen tussen regio's zouden tot op zekere hoogte toelaatbaar zijn omdat de lokale omstandigheden kunnen verschillen.

De verhoudingen tussen de verschillende participanten in de gemeenschappelijke regeling kunnen ook spanning opleveren. Sommige gemeenten zijn bijvoorbeeld kleiner dan anderen: DCMR bedient gemeenten met slechts één BRZO-bedrijf, maar ook gemeente Rotterdam met 25 BRZO-bedrijven. Deze gemeenten hebben verschillende verwachtingen wat betreft de verantwoording door DCMR.



Bezuinigingen bij gemeenten kunnen ook een complicerende factor zijn, omdat dit gevoeld wordt in het budget voor DCMR en dus van invloed kan zijn op de prestaties van de DCMR als geheel.

4/5

De vraag wordt gesteld hoe DCMR zich verantwoordt als ze vanwege intensieve werkzaamheden bij één bedrijf minder tijd overhouden voor andere bedrijven. DCMR geeft aan dit dan bij de bestuurders te leggen zodat zij dit kunnen oplossen.

Verder kan er spanning zijn tussen de eisen die voortvloeien uit (Europese) regelgeving en de criteria die in het verleden zijn gesteld bij de vergunningverlening. Er zijn voorbeelden waarbij die criteria strenger waren dan de nu geldende Europese regelgeving, wat tot zeer complexe onderhandelingen leidt bij de beoordeling van nieuwe vergunningaanvragen.

## 5 Rollen voor rekenkamers

*Controleur van beleidsregels* is een mogelijke rol voor rekenkamers op dit beleidsterrein. De wet- en regelgeving op dit gebied is al heel ver ontwikkeld en daarover is bovendien al veel geschreven, dus het moet gaan over de beleidsuitvoering. Omdat de RUD's net zijn opgericht, is het belangrijk om te kijken of de taakuitvoering wel voldoet. Het is belangrijk dat de Raad weet wat de gevolgen zijn van het beleid: worden bijvoorbeeld alle bedrijven nog wel gecontroleerd of komt het voor dat er door drukte bij één bedrijf geen capaciteit meer is om andere bedrijven te controleren?

Wellicht is het hiervoor nog vroeg, maar aan de andere kant moet een onderzoek op dit punt ook geen "mosterd na de maaltijd" zijn. Rekenkamers kunnen onderzoeken of de randvoorwaarden voor de taakuitvoering goed zijn, evenals de voorwaarden voor democratische verantwoording.

Een andere mogelijke rol voor rekenkamers is het *uitleggen* van het complexe stelsel. Er is veel onbekendheid op dit beleidsterrein, volgens DCMR is het kennisniveau bij gemeenten en provincies vaak (zeer) laag. De rekenkamer kan proberen dit als onafhankelijke, betrouwbare partij te verduidelijken. Dit is dan niet per se als deskundige, want dat zijn we niet op dit gebied. In dit verduidelijken probeert DCMR zelf ook een rol te vervullen, met name richting de participanten.

De rol van *deskundige* kan ook vervuld worden door het samenbrengen van de vele evaluaties en andere onderzoeken die reeds zijn (of nu worden) gedaan op dit gebied. Rekenkamers kunnen deze evaluaties doornemen en daarin een rode draad zoeken, om op basis hiervan nader te adviseren.



## 6 Samenwerking rekenkamers

5/5

In het kader van het level playing field zouden alle vergunningen en het toezicht en de handhaving daarop voor soortgelijke bedrijven in theorie hetzelfde moeten zijn. DCMR geeft aan dat er in de praktijk bij decentralisatie regionale verschillen ontstaan, met name op het gebied van toezicht en handhaving. Bij het BRZO-toezicht is hiervoor wel een landelijke handhavingsstrategie opgesteld, maar door het overleg met de inspectiepartners en het bevoegd gezag zullen verschillen nog steeds bestaan. Hier ligt een mogelijke toegevoegde waarde van samenwerking tussen rekenkamers. Gezamenlijk zou onderzocht kunnen worden of er door decentralisatie in verschillende regio's verschillend wordt omgegaan met de VTH-taken. Dit hoeft niet per se op basis van een norm, aangezien hier vooralsnog geen normen voor zijn. Wel kunnen door samenwerking de verschillen zichtbaar gemaakt worden, bijvoorbeeld door de vergunningen van soortgelijke bedrijven in verschillende regio's naast elkaar te leggen en deze te vergelijken.



**DCMR Milieudienst Rijnmond**

## **Toezicht op Brzo-bedrijven**

Algemene Rekenkamer, 18 september 2014



## Even voorstellen...



→ Boukje van der Lecq

Hoofd bureau Staf, beleid en regie van de afdeling Haven  
en Industrie

→ Saskia Bartel

Senior stafjurist bij bureau Directieondersteuning

## Doel van onze presentatie



- Uitleg over Brzo-toezicht
- Inzicht geven in organisatie (Brzo-) RUD's
- Schets van de krachtenvelden, waarin we opereren

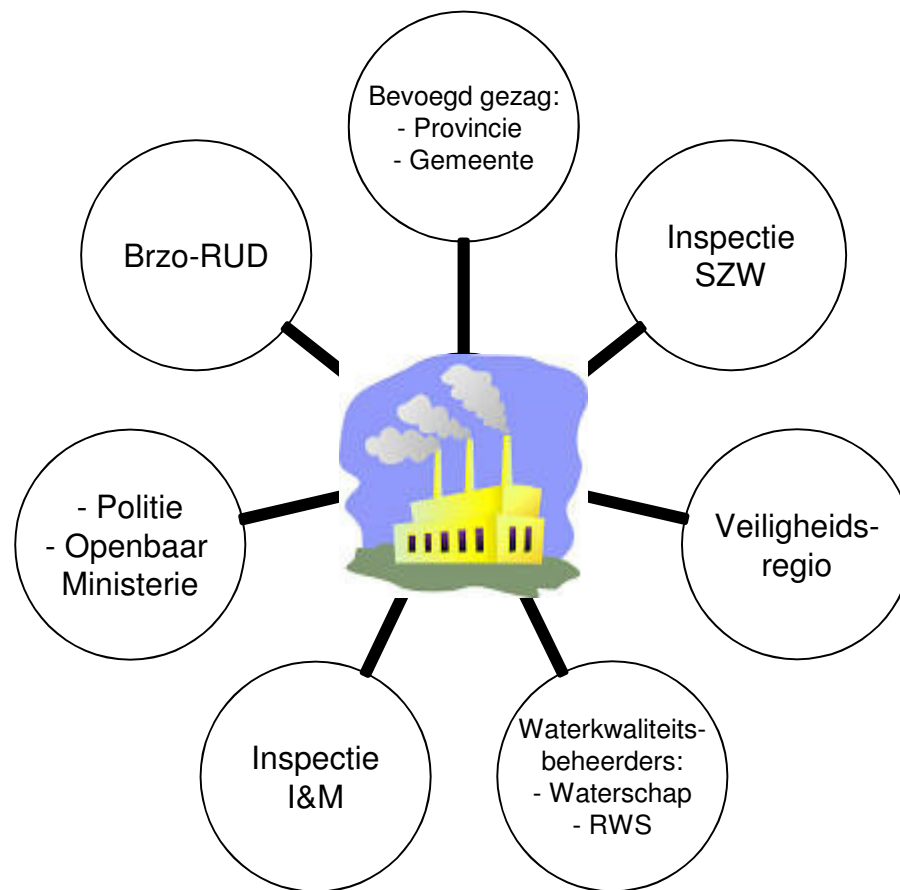


# Shell Pernis

- 425 Ha
- 1500 mensen
- 500 aannemers
- 30 fabrieken



## Praktijkvoorbeeld Brzo-toezicht



## Betrokken bestuursorganen: wie doet wat? (1)



### → Brzo-RUD

- Voert VTH-taken Wabo en externe veiligheid uit namens bevoegd gezag
- Coördineert Brzo-toezicht

### → Bevoegd gezag Wabo: provincie of gemeente

- Verantwoordelijk bestuursorgaan voor milieu en externe veiligheid
- Provincie: tweedelijns toezicht op gemeente (Wabo)

### → Inspectie SZW

- Toezicht en handhaving interne veiligheid (arbeidsveiligheid)

### → Veiligheidsregio

- Toezicht en handhaving brandveiligheid

### → Deze inspectiediensten vormen samen het Brzo-toezicht



## Betrokken bestuursorganen: wie doet wat? (2)



- Waterkwaliteitsbeheerders: Waterschap en RWS
  - Toezicht en handhaving waterkwaliteit (binnen buiten de inrichting)
- Politie en Openbaar Ministerie
  - Strafrechtelijke handhaving en vervolging
- Inspectie I&M
  - Stelsysteemverantwoordelijk ministerie
  - Tweedelijns toezicht op provincies

## Brzo-toezicht: drie inspectiediensten



- Brzo gebaseerd op drie wetstelsels: externe veiligheid (milieu), arbeidsveiligheid en brandveiligheid
- Drie inspectiediensten met eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- Eigen instrumentarium en eigen cultuur
- Toezicht is gecoördineerd (door Wabo-bevoegd gezag)
- Handhaving per inspectiedienst

Grote bestuurlijke drukte; hoge coördinatielasten

---

## DCMR Milieudienst Rijnmond als RUD



- Grootste en oudste milieudienst van Nederland
  - Rijnmondgebied
  - 17 participanten: 16 gemeenten en provincie Zuid-Holland
  - Takenpakket: uitvoering VTH-taken milieu, bodem, ruimtelijke ordening (milieu in bestemmingsplannen), luchtvaarttaken, brede advisering (ook buiten Rijnmond), meldkamer en chemisch advies.
  - Ruim 25.000 bedrijven
  - Ca. 850 vergunningplichtig, 120 Brzo (ca. 460 in NL)
  - Ongeveer 500 fte
-

29 RUD's



6 Brzo RUD's



## DCMR Milieudienst Rijnmond als Brzo-RUD



- DCMR is Brzo-RUD voor Zuid-Holland en Zeeland (sinds 1/1/13)
- Daarnaast coördinerend Brzo-RUD voor heel NL
- Totaal 6 Brzo-RUD's
- Doel: waarborgen van de veiligheid in NL
- Zoveel mogelijk landelijke afstemming over kwaliteit VTH, handhavingsstrategie, ervarings- en opleidingseisen



## Krachtenveld RUD's (1)



- Verwachting van RUD's: VTH uitvoering efficiënt, goedkoop en hoge en consistente kwaliteit
  
  - Maar... veel invloeden intern en extern
    - Wensen en eisen participanten (wie betaalt bepaalt)
    - Houding en gedrag bedrijven
    - Budgetten, bezuinigingen
    - Concurrentie van andere domeinen bij participanten (bijv. sociale domein)
    - Media, mondige burgers
    - Incidenten
    - Politieke invloed (samenstelling college), verkiezingen, economische overwegingen
    - Brzo-RUD: verantwoordelijkheden t.o.v. niet-participanten
-

## Krachtenveld RUD's (2)



Welke invloed heeft dit op de verwachtingen over de RUD's?

- Hebben we voldoende in huis om de veiligheid te garanderen binnen ons gebied?
- Laveren in dit krachtenveld

Conclusie

- Krachtenveld is dagelijkse realiteit. Dus weloverwogen keuzes maken, deze goed uitleggen en communiceren en naar handelen.

## Lopende onderzoeken naar RUD's



- Cie Wolfsen (VNG opdracht gemeentelijke taken)
- Landelijke evaluatie RUD's
- Evaluatie RUD-vorming provincie Zuid-Holland
- Opvolging diverse rapporten: OvV Odfjell, RLI, WRR

# Brzo toezicht



## Ter overweging



→ Strategie Algemene Rekenkamer:

(...) Meer dan voorheen willen we de reële effecten van beleid in de samenleving vergelijken met de beoogde effecten (...).

Onze stelling: de reële effecten staan onder invloed van het geschetste krachtenveld. De effectiviteit van de RUD's moet altijd in samenhang met de interne en externe invloeden worden beoordeeld.