

EINDRAPPORT

Uitvoering op afstand

Provinciaal opdrachtgeverschap voor uitvoering VTH-taken bij majeure risicobedrijven

Provincie Zuid-Holland | mei 2016



| Voorwoord |

In het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) zijn Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. De provincies voeren de zogeheten VTH-taken niet (meer) zelf uit; deze zijn op afstand geplaatst en worden in opdracht van de provincies uitgevoerd door gespecialiseerde BRZO-omgevingsdiensten. Deze BRZO-omgevingsdiensten moeten zorgen voor een professionele uitvoering van de VTH-taken, waarbij majeure risicobedrijven in gelijke gevallen op een gelijke wijze worden behandeld. De provincies hebben, als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdiensten, invloed op de kwaliteit van de uitvoering. Een belangrijke opdracht, omdat zware ongevallen zoals de brand bij Chemie-pack in 2011, moeten worden voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu moeten worden beperkt. In totaal gaat het om zo'n 460 majeure risicobedrijven in Nederland, waarvan er bijna 200 in de Randstedelijke provincies gevestigd zijn.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar hoe de vier Randstedelijke provincies hun rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdiensten hebben ingevuld. Daarnaast hebben we – aan de hand van signalen uit de praktijk - ook inzicht geboden in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in een apart beschrijvend hoofdstuk.

Dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd met medewerking van de ambtelijke organisaties van de Randstedelijke provincies, vertegenwoordigers van majeure risicobedrijven, medewerkers van de omgevingsdiensten DCMR, OD NZKG en OZHZ, een juridische expert en externe veiligheidsexperts. Er was bij alle betrokkenen sprake van een grote bereidheid om mee te werken aan het onderzoek. De Rekenkamer dankt de betrokkenen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Maarten Franken MSc. (onderzoeker), Manon Laan MSc. (onderzoeker) en drs. Steven van Oostveen (projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

| Inhoudsopgave |

Conclusies en aanbevelingen	4
Reactie Gedeputeerde Staten	9
Nawoord Rekenkamer	13
Provincievergelijking	14
1 Inleiding	18
1.1 Aanleiding en achtergrond	18
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	21
1.3 Afbakening	22
1.4 Beoordelingskader	23
2 Overzicht majeure risicobedrijven	26
3 Beleidskaders	28
3.1 Vastgestelde beleidskaders	28
3.2 Communicatie bij beleidswijzigingen	30
4 Opdrachtverlening	32
4.1 Gedeconcentreerde uitvoering	32
4.2 Concrete opdracht	36
4.3 Jaarlijkse actualisatie	38
5 Mandatering	40
5.1 Mandaat aan directeur BRZO-omgevingsdienst	40
5.2 Kwaliteit mandaat	42
5.3 Aanpassing mandaat	43
6 Verantwoording	44
6.1 Verantwoordingswijze	44
6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers	47
6.3 Verantwoording van GS aan PS	47
7 Opdrachtgever en/of eigenaar	49
8 Inzicht in uitvoering VTH-taken	50
Bijlage A Geraadpleegde bronnen	56
Bijlage B Geraadpleegde personen	58
Bijlage C Landelijke ontwikkelingen rondom majeure risicobedrijven	59
Bijlage D Afkortingenlijst	60

Conclusies en aanbevelingen

Nederland telt ruim 460 majeure risicobedrijven. Dit zijn de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Hiervan vallen zo'n 400 bedrijven onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO).¹ Doelstelling van het BRZO is het voorkomen van zware ongevallen en het beperken van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. Een andere categorie majeure risicobedrijven zijn de zogeheten RIE-4 bedrijven (Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4). Dit zijn complexe chemiebedrijven die werken met verontreinigende stoffen, die bij vrijkomen of door overdracht via water, lucht of bodem nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Vaak vallen RIE-4 bedrijven ook onder het BRZO. Circa 60 RIE-4 bedrijven in Nederland vallen niet onder het BRZO. De BRZO-bedrijven en de RIE-4 bedrijven tezamen worden in dit rapport aangeduid als majeure risicobedrijven.

Gedeputeerde Staten (GS) zijn bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven, wat inhoudt dat ze verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. Deze zogeheten VTH-taken worden vanaf 2013 in opdracht van de provincie uitgevoerd door gespecialiseerde omgevingsdiensten (de BRZO-omgevingsdiensten).

Per 1 januari 2016 zijn GS het bevoegd gezag van alle majeure risicobedrijven geworden als gevolg van de overgang van het bevoegd gezag van gemeenten naar provincies. Daarnaast moeten Provinciale Staten (PS) een verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken vaststellen (naar verwachting voor 1 juli 2016²). Ook is het drie jaar geleden dat gespecialiseerde BRZO-omgevingsdiensten zijn opgericht. Een goede aanleiding om na te gaan of de Randstedelijke provincies hun rol als opdrachtgever aan de BRZO-omgevingsdiensten goed invullen. Daarnaast wil de Rekenkamer inzicht bieden in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Centrale onderzoeksvraag

Vult de provincie haar rol als opdrachtgever van BRZO-omgevingsdiensten voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven goed in en welke aandachtspunten zijn er door betrokkenen gesignaleerd bij de uitvoering van de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven?

Het deel van de centrale onderzoeksvraag dat gaat over de gesignaleerde aandachtspunten is vanwege het illustratieve karakter ervan niet in de hieronder weergegeven conclusie opgenomen. Zie hoofdstuk acht voor de uitkomsten van dit deel van het onderzoek.

Conclusie

De provincie Zuid-Holland vult haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst goed in. De gedeconcentreerde uitvoering bij Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de inhuurconstructies bij Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland zijn gelet op de verwachte wetswijziging en de coördinatielasten echter niet wenselijk.

De provincie heeft duidelijke kaders gesteld en een goede opdracht verleend. Het mandaat van de provincie aan de DCMR is ook goed geregeld, behalve dat het ook de mogelijkheid biedt tot ondermandateren aan de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. De verantwoording is over het algemeen goed geregeld. De indicatoren

¹ Het beleidsveld wordt gekenmerkt door een groot aantal afkortingen. In bijlage D zijn de belangrijkste afkortingen opgenomen.

² Gedurende het bestuurlijk wederhoor is de definitieve datum bekend geworden, namelijk 14 april 2016. Bron: Overheid.nl (2016), zoek.officielebekendmakingen.nl. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de oorspronkelijke tekst te laten staan, zodat herleidbaar blijft op welke tekst GS reageren in hun bestuurlijke reactie (die integraal is opgenomen in dit rapport).

waarover wordt gerapporteerd geven nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor Zuid-Holland, maar voor heel Nederland. Ten aanzien van de aandachtsdossiers zijn GS goed geïnformeerd. De uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven vindt gedeconcentreerd plaats, omdat naast de aangewezen BRZO-omgevingsdienst DCMR ook taken worden uitgevoerd door de lokale omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.

Toelichting

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in zeven onderzoeksvragen, die hieronder zijn opgenomen en beantwoord. Deze antwoorden vormen tevens een toelichting op de weergegeven conclusie. Hierbij wordt ingegaan op de volgende onderwerpen; het overzicht van majeure risicobedrijven, de beleidskaders, de opdrachtverlening, het mandaat, de verantwoording en de rol van GS als eigenaar en/of als opdrachtgever. Aanbevelingen aan PS zijn per onderwerp opgenomen.

Overzicht majeure risicobedrijven

1. Hoe zorgt de provincie ervoor dat ze de beschikking heeft over een volledig en actueel overzicht van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is?

De DCMR voert de regie over het overzicht van majeure risicobedrijven in de provincie Zuid-Holland en communiceert hierover aan de provincie. De gegevens worden ingevoerd in een online inspectiedatabase en de provincie wordt op de hoogte gehouden van wijzigingen die gedurende het jaar plaatsvinden. Op 1 januari 2016 was de provincie bevoegd gezag voor in totaal 135 majeure risicobedrijven (zie [Bevinding 1](#)).

Beleidskaders

2. Heeft de provincie duidelijke beleidskaders vastgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?

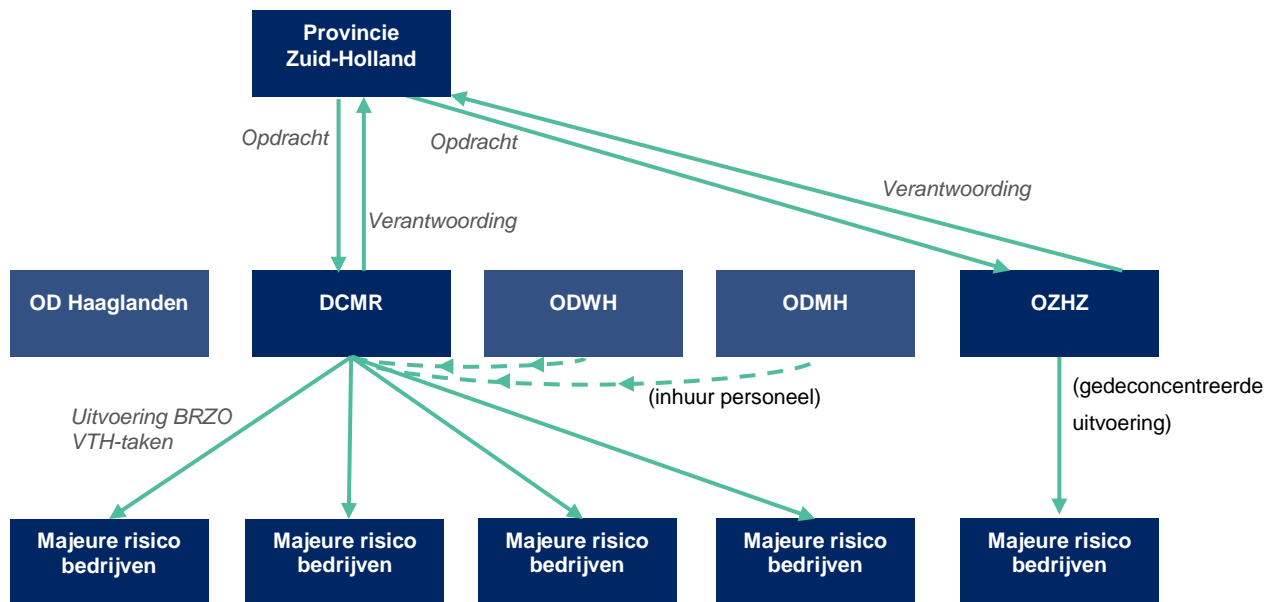
De provincie Zuid-Holland heeft duidelijke kaders vastgesteld waarbinnen de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden. Door PS is tijdig (eind 2015) een verordening vastgesteld over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De provincie houdt de BRZO-omgevingsdienst op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig. Ook worden de omgevingsdiensten betrokken bij de totstandkoming van nieuw beleid en beleidswijzigingen. Overigens komen veel beleidswijzigingen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving (zie [Bevinding 2a](#) en [Bevinding 2b](#)).

Opdrachtverlening

3. Heeft de provincie een goede opdracht verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven?

De provincie verleent een goede opdracht, maar de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven wordt niet alleen gedaan door de BRZO-omgevingsdienst DCMR. Dit is in onderstaande figuur weergegeven. Naast de DCMR voert ook de lokale omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven. Dit betekent dat de uitvoering gedeconcentreerd plaatsvindt. De DCMR heeft hiervoor afspraken gemaakt met de OZHZ. De OZHZ krijgt net als de DCMR rechtstreeks van de provincie opdracht voor het uitvoeren van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven en de OZHZ dient hierover rechtstreeks aan de provincie verantwoording af te

leggen. De uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de werkgebieden van de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) en de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH) wordt sinds 1 januari 2016 niet langer gedaan door de ODMH en ODWH, maar door de DCMR. Voor de uitvoering van deze taken huurt de DCMR medewerkers in van ODMH en ODWH. De DCMR heeft hiervoor afspraken gemaakt met de ODMH en de ODWH. DCMR is verantwoordelijk voor de aansturing van de ingehuurd medewerkers van ODMH en ODWH en deze medewerkers dienen verantwoording af te leggen aan de DCMR.



In 2012 is landelijk afgesproken dat zes omgevingsdiensten in Nederland zich specialiseren in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven met als doel het professioneler inrichten van het toezicht en de handhaving bij majeure risicobedrijven en -mede daardoor- de veiligheidscultuur bij bedrijven en overheden te verbeteren. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de bij het afsluiten van dit onderzoek beschikbare concept Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) (wijziging Besluit omgevingsrecht (Bor)) schrijven voor dat de VTH-taken bij majeure risicobedrijven enkel door de daartoe aangewezen BRZO-omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Indien de concept AMvB ongewijzigd wordt vastgesteld, dan voldoet de gedeconcentreerde uitvoering bij de OZHZ hier niet aan (zie [Extra bevinding](#)).

Aanbeveling 1

Vraag GS ervoor te zorgen dat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven niet meer wordt uitgevoerd door de OZHZ, maar door de daarvoor aangewezen BRZO-omgevingsdienst DCMR.

De situatie bij ODMH en ODWH past binnen de verwachte wijziging van de Wabo en het Bor maar is volgens de Rekenkamer onwenselijk. De belangrijkste reden van de provincie om te kiezen voor de inhuurconstructie bij ODWH en ODMH is het behoud van kennis en kwaliteit bij ODWH en ODMH. De kennis over BRZO is echter op deze wijze niet maximaal gebundeld binnen de DCMR en spoort ook niet met de gedachte achter de komende wetswijziging. Daarnaast zorgt de inhuurconstructie voor extra coördinatielasten bij de DCMR door het vastleggen van afspraken over het in te huren personeel en de afstemming daarover (zie [Extra bevinding](#)).

Aanbeveling 2

Vraag GS om te zorgen voor een maximale kennisbundeling bij de BRZO-omgevingsdienst DCMR en het verminderen van de coördinatielasten, door de inhuurconstructies tussen DCMR en ODMH / ODWH niet langer toe te staan.

De opdracht aan de DCMR en de OZHZ is zoals eerder aangeven goed, want deze is concreet en wordt jaarlijks geactualiseerd. De totstandkoming van de geactualiseerde opdracht vindt plaats in overleg met de DCMR en de OZHZ. De beschikbare capaciteit voor het opdrachtgeverschap wordt door de ambtelijke organisatie als krap ervaren.

Vaststelling van de opdracht aan de DCMR gebeurt nog niet voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft (zie [Bevinding 3a](#) en [Bevinding 3b](#)).

Aanbeveling 3

Vraag GS om ervoor te zorgen dat de opdracht aan de DCMR wordt vastgesteld voor aanvang van het jaar waarop deze betrekking heeft.

Mandaat

4. Heeft de provincie een goed mandaat verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor het nemen van beslissingen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?

Door de provincie is een goed mandaat verleend aan de DCMR. In het mandaat is duidelijk aangegeven wie welke besluiten mag nemen en wie welke bevoegdheden heeft. Het mandaat is voldoende robuust, omdat vrijwel alle (beslissings-)bevoegdheden zijn gemandateerd aan de directeur van de DCMR. Het mandaat is gegeven voor alle majeure risicobedrijven. In de onderzochte periode januari 2013 – januari 2016 heeft de directeur van de DCMR het mandaat behouden en is dit niet ingetrokken door GS.

Kanttekening bij het mandaat aan de directeur van de DCMR is de mogelijkheid om ondermandaat te verlenen aan de directeur van de OZHZ (de provincie noemt dit doormandateren). Bij de oprichting van de BRZO-omgevingsdienst in 2012 was dit afgesproken om een gedeconcentreerde uitvoering van VTH-taken door OZHZ (en toentertijd ook nog ODMH en ODWH) mogelijk te maken (zie [Bevinding 4a](#) en [Bevinding 4b](#)).

Verantwoording

5. Hebben GS de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst goed geregeld en worden PS bij belangrijke ontwikkelingen door GS geïnformeerd?

De verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst is over het algemeen goed geregeld. GS hebben met de omgevingsdiensten afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De omgevingsdiensten rapporteren zoals aan hen in de opdrachtbrieven en mandaatbesluit is opgedragen. De verantwoordingsrapportages zijn sterk gericht op de verantwoording over de financiën, de aandachtsdossiers en de voortgang van projecten. De indicatoren waarover wordt gerapporteerd geven nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor Zuid-Holland, maar voor heel Nederland (zie [Bevinding 5a](#)).

Aanbeveling 4

Vraag GS indicatoren op te stellen die beter inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Dit kan bijvoorbeeld in landelijk verband worden afgesproken.

De gedeputeerde Milieu en de gedeputeerde Vergunningen zijn goed geïnformeerd over de aandachtsdossiers bij majeure risicobedrijven. Beide gedeputeerden spreken hierover iedere vier weken met de directeurs van de omgevingsdiensten. Daarnaast is er direct contact wanneer de situatie hier om vraagt.

PS worden door GS geïnformeerd over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Behalve de toezegging van GS om jaarlijks een rapportage op te stellen over de BRZO-inspecties, bestaan er geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet in het geval van incidenten (zie [Bevinding 5b](#) en [Bevinding 5c](#)).

Aanbeveling 5

Spreek met GS af op welke wijze en waarover u geïnformeerd wilt worden over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Opdrachtgever en/of eigenaar

6. Zorgt de provincie ervoor dat haar (eventuele) rol als eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst gescheiden blijft van haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst?

De provincie heeft haar rol als eigenaar duidelijk gescheiden van haar rol als opdrachtgever op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Op ambtelijk niveau is een driedelig onderscheid gemaakt, namelijk naar eigenaar, opdrachtgever en beleid (zie [Bevinding 6a](#)).

Inzicht in de uitvoering

7. Welke aandachtspunten signaleren de betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst?

In hoofdstuk 8 geeft de Rekenkamer inzicht in de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Dit beschrijvende hoofdstuk is tot stand gekomen door het houden van interviews met vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven, vier vergunningverleners en vier inspecteurs. Deze betrokkenen uit de praktijk signaleren verschillende aandachtspunten bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdiensten. De door hen aangegeven aandachtspunten zijn vervolgens voorgelegd aan twee externe veiligheidsexperts, die ze in algemene zin herkennen.

Vanwege het illustratieve karakter van dit deel van het onderzoek heeft de Rekenkamer er geen conclusies aan verbonden.

Reactie Gedeputeerde Staten



provincie **HOLLAND**
ZUID

Randstedelijke Rekenkamer
T.a.v. dr. ir. A. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor Nota 'Uitvoering op afstand'

Geachte mevrouw Hoenderdos- Metselaar,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de resultaten van het onderzoek 'Uitvoering op afstand, Provinciaal opdrachtgeverschap voor uitvoering VTH-taken bij majeure risicobedrijven'. In uw rapport concludeert u dat wij onze rol als opdrachtgever van de BRZO¹-omgevingsdienst goed invullen. Dit leidt u af uit het feit dat de provinciale kaders duidelijk zijn, er sprake is van een goede opdrachtverlening (inclusief verantwoordingssystematiek) en wij goed geïnformeerd zijn over de aandachtsdossiers.

Op basis van uw bevindingen heeft u een vijftal concrete aanbevelingen geformuleerd voor Provinciale Staten (PS). Graag geven wij u een reactie op deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Vraag GS ervoor te zorgen dat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven niet meer wordt uitgevoerd door de OZHZ, maar door de daarvoor aangewezen BRZO-omgevingsdienst DCMR.

Aanbeveling 2: Vraag GS om te zorgen voor een maximale kennisbundeling bij de BRZO-omgevingsdienst DCMR en het verminderen van de coördinatielasten, door de inhuurconstructie tussen DCMR en ODMH/ODWH niet langer toe te staan.

Aanbevelingen 1 en 2 hangen voor ons met elkaar samen. Daarom reageren wij hieronder op beide aanbevelingen.

Robuuste uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) was een belangrijke reden voor de oprichting van omgevingsdiensten. Daarom is het voor ons van belang dat kennis over VTH en kwaliteit geborgd blijven bij alle diensten. Concreet houdt dit o.a. in dat de uitvoeringskennis inzake BRZO en RIE²-categorie 4 bedrijven (ook) beschikbaar moet zijn voor uitvoering van VTH-taken bij bedrijven die (net) niet onder het BRZO of/en RIE- categorie 4

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.



10 MEI 2016

Gedeputeerde Staten

Directie Ruimte en Mobiliteit
Afdeling Opdrachtgeverschap
Contact
mw drs. J.P.M. van Vliet
T 070 - 441 72 61
j.van.vliet@pzh.nl
Y.S. Hamstra
T 070 - 441 83 46
ys.hamstra@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum links onder
Ons kenmerk
PZH-2016-550682096
DOS-2016-0003000
Uw kenmerk
2016/AH/039
Bijlagen

¹Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)

²Richtlijn Industriële Emissies (RIE)

vallen. Deze brede afweging vormt de basis voor de wijze waarop wij de uitvoering van de BRZO-taken hebben vormgegeven.

Met ingang van 1 januari 2016 is de mogelijkheid van ondermandatering van BRZO/RIE 4 – bevoegdheden/besluiten door de DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) gewijzigd³. Vanaf dat moment kan door de DCMR geen ondermandaat meer worden verleend aan de omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) en de omgevingsdienst West-Holland (ODWH). Met de overgang van de gemeentelijke BRZO en RIE-categorie 4 bedrijven naar provinciaal bevoegd gezag ontstond de mogelijkheid om de uitvoering van de VTH-taken bij de diensten met een beperkt aantal BRZO en RIE-categorie 4 bedrijven onder te brengen bij de DCMR. De detachering van personeel bij ODMH en ODWH zorgt voor behoud van kennis en kwaliteit bij beide diensten, waarbij de gedetacheerde krachten volledig worden aangestuurd door DCMR en ook aan de interne kwaliteitseisen van DCMR moeten voldoen. In het werkgebied van de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) bevinden zich voldoende BRZO en RIE-categorie 4 bedrijven, waardoor een robuuste uitvoering van VTH-taken bij deze bedrijven gewaarborgd is. Bijkomend voordeel bij de inzet van personeel van de regionale omgevingsdiensten is dat gebruik gemaakt kan worden van lokale kennis en de gekozen uitvoeringsconstructie helpt de diensten (OZHZ, ODWH en ODMH) om aan de VTH-kwaliteitscriteria⁴ te blijven voldoen.

Op de concept- Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)/ besluit tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (mogelijke inwerkingtreding 1 januari 2017) bereiden wij ons voor door de consequenties hiervan te (laten) onderzoeken. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door OZHZ en de detachingsconstructie van de DCMR met ODWH/ODMH. Het blijft daarbij voor ons van belang dat die kennis en kwaliteit voor de diensten OZHZ, ODWH en ODMH behouden blijft voor alle VTH-taken.

Overigens staat de inhoud van de AMvB op dit moment nog niet vast.

Aanbeveling 3: Vraag GS om ervoor te zorgen dat de opdracht aan de DCMR wordt vastgesteld voor aanvang van het jaar waarop deze betrekking heeft.

Wij zullen alles in het werk stellen om de opdracht aan DCMR op tijd te verlenen.

In de jaren 2014 en 2016 was de opdrachtverlening mede verlaet als gevolg van wetwijzigingen (overdracht VVGB-bedrijven naar gemeenten en overdracht BRZO/RIE-4 bedrijven naar de provincie).

Aanbeveling 4: Vraag GS indicatoren op te stellen die beter inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Dit kan bijvoorbeeld in landelijk verband worden afgesproken.

Wij erkennen dat de bestaande indicatoren niet allesomvattend zijn voor het meten voor de kwaliteit van de uitvoering. De provincies en de gemeenten (VNG en IPO) hebben de uitdaging

³ Op grond van artikel 10:9, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht jo. Artikel 4 Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR.

⁴ De VTH-kwaliteitscriteria zijn opgenomen in de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze is op 16 december 2015 door PS vastgesteld.

om kwaliteit beter zichtbaar te maken. Zelf zijn wij ook voornemens om onze VTH-indicatoren op dit punt door te ontwikkelen. Daarnaast zetten wij concrete stappen door voor 2016 de omgevingsdiensten opdracht te geven de kwaliteit van de dienstverlening te meten door klanttevredenheidsonderzoeken uit te voeren. Bovendien wordt er in 2016 landelijk door de omgevingsdiensten een collegiale toets ontwikkeld, waarbij de ene omgevingsdienst de andere toetst op onder andere de kwaliteit van uitvoering. In 2016 worden enkele pilots uitgevoerd en implementatie van deze collegiale toets wordt verwacht in 2017. Bij deze ontwikkeling is de provincie en een Zuid-Hollandse omgevingsdienst intensief betrokken.

Aanbeveling 5: Spreek met GS af op welke wijze en waarover u geïnformeerd wilt worden over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Met ingang van 2015 ontvangen PS jaarlijks de Rapportage BRZO inspecties Zuid-Holland. Daarnaast informeren wij PS over belangrijke VTH-ontwikkelingen.

Wij zullen het gesprek aangaan met PS of er behoefte is aan aanvullende informatie en zo ja, welke informatie.

Mandaat conclusies

Wij herkennen ons in de Bestuurlijke Nota. T.a.v. de huidige mandaatconstructie willen wij graag ingaan op uw conclusie. U concludeert dat het mandaat van de provincie aan de DCMR goed geregeld is. In paragraaf 5.1 concludeert u op basis van een extern ingewonnen juridisch advies dat de gekozen mandaatconstructie juridisch is toegestaan. Daarbij geeft u aan 'De provincie heeft de directeur van de DCMR opgedragen om het hem verleende mandaat vervolgens door te geven aan de directeur van de OZHZ'. Uw conclusie ten aanzien van de mandaatconstructie kunnen wij onderschrijven, uw opmerking over de opgedragen doormandatering aan OZHZ delen wij niet.

In overeenstemming met het feitelijk wederhoor willen wij benadrukken dat ons Mandaatbesluit voor de DCMR 2016 de mogelijkheid biedt om de uitvoering van BRZO-taken door te mandateren aan OZHZ en niet de opdracht. Dat in een intentieverklaring wordt gesproken over doormandatering – beter zou inderdaad zijn om te spreken over ondermandateren- maakt dat niet anders.

Tot slot

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om u te bedanken voor het onderzoek. Wij waarderen de constructieve wijze waarop u uw onderzoek heeft ingericht en uitgevoerd. Het onderzoek bevestigt ons beeld dat wij een goede invulling hebben gegeven aan het opdrachtgeverschap van de VTH-taken voor de majeure risicobedrijven.

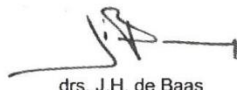
Om aan de door u gevraagde vertrouwelijkheid tegemoet te komen is ten aanzien van de concept Bestuurlijke Nota en deze brief geheimhouding opgelegd tot het moment waarop u het rapport 'Uitvoering op afstand' publiceert op uw website.

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer te vermelden dat wij rechts bovenaan in deze brief hebben opgenomen.

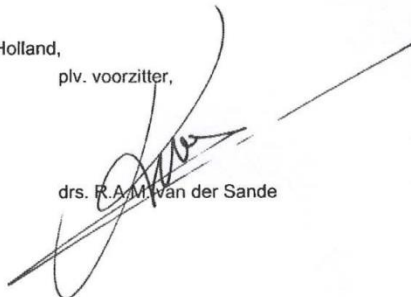
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

plv. voorzitter,



drs. J.H. de Baas



drs. R.A.M. van der Sande

| Nawoord Rekenkamer |

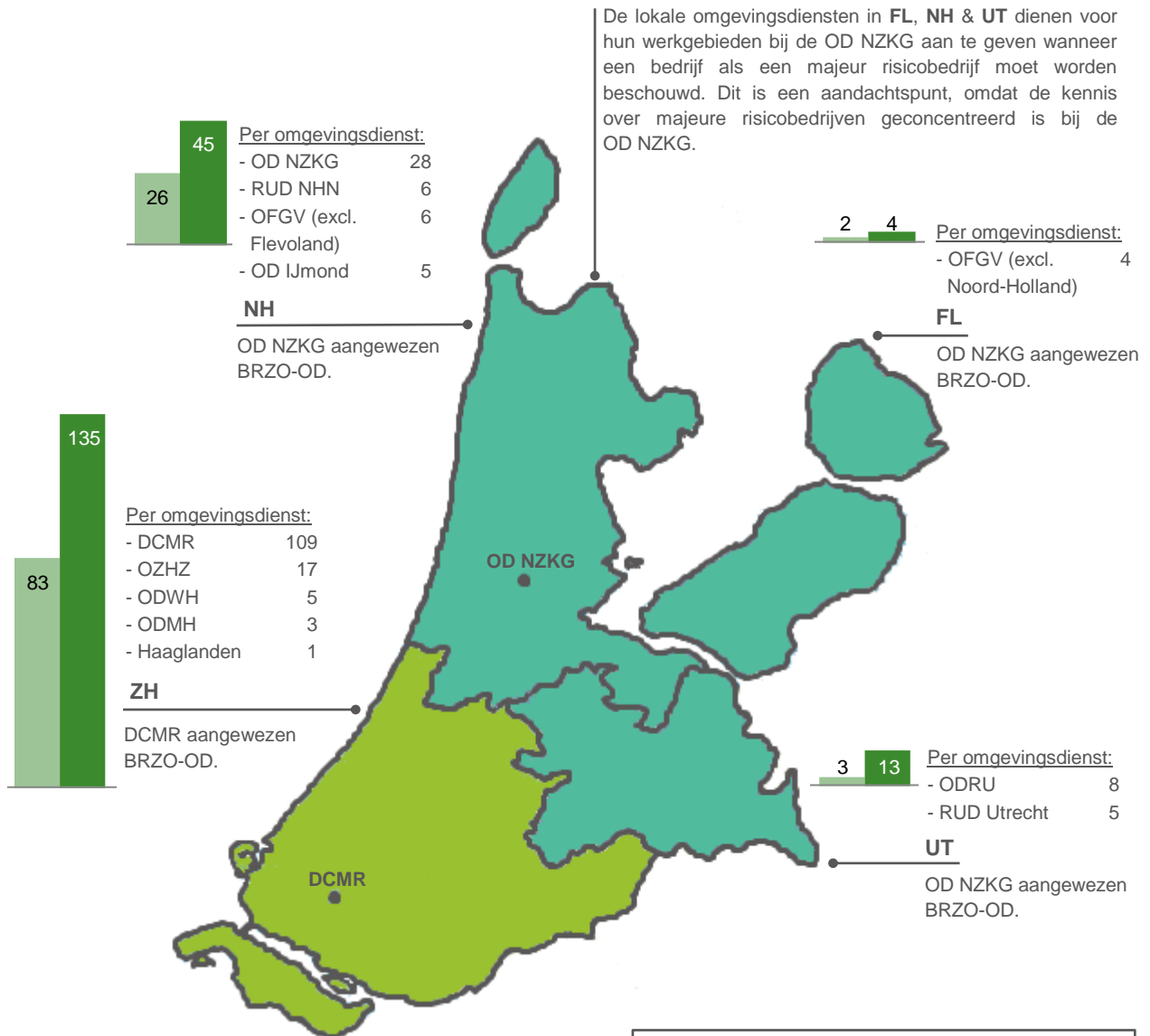
De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij waarderen de constructieve houding van de provincie bij dit onderzoek. Graag gaan wij nog in op de reactie van GS op de aanbevelingen 1 en 2.

Wij hebben begrip voor het belang van de provincie bij het borgen van de kennis en kwaliteit over de uitvoering van VTH-taken bij alle vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. Echter, vanuit het BRZO-perspectief achten wij het wenselijk dat alleen de aangewezen BRZO-omgevingsdienst de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uitvoert. Op deze wijze worden de coördinatielasten beperkt en is sprake van een maximale kennisbundeling bij deze BRZO-omgevingsdienst. Dit is ook zowel in lijn met het gedachtegoed van de commissie Mans, als met de huidige en verwachte wet- en regelgeving op het gebied van BRZO. Hoe het kennis- en kwaliteitsniveau voor de uitvoering van de reguliere taken bij de vier lokale omgevingsdiensten op een andere wijze kan worden geborgd, zouden GS kunnen (laten) onderzoeken.

De behandeling van het rapport in PS zien we met belangstelling tegemoet.

Provincievergelijking

Overzicht majeure risicobedrijven



Toelichting:

Aantal bedrijven op 1 jan. 2016
 Aantal bedrijven op 31 dec. 2015

De verandering is het gevolg van de overgang van het bevoegd gezag van de gemeenten naar de provincies.

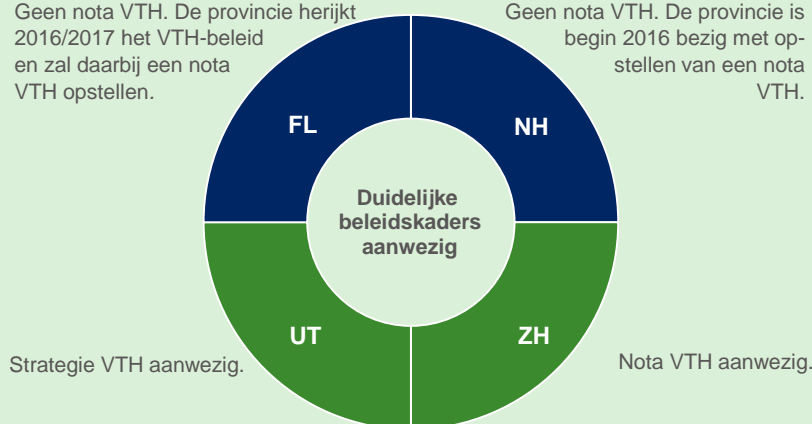
Toelichting op de kleuren:

■ aandachtspunt ■ op orde

Beleidskaders

Geen nota VTH. De provincie herijkt 2016/2017 het VTH-beleid en zal daarbij een nota VTH opstellen.

Geen nota VTH. De provincie is begin 2016 bezig met opstellen van een nota VTH.



Kwaliteitsverordening VTH vastgesteld door PS

ja

nee

FL

NH

UT

ZH

Verordening dient naar verwachting uiterlijk 1 juli 2016 te zijn vastgesteld.

Tijdig communiceren beleidswijzigingen

ja

FL

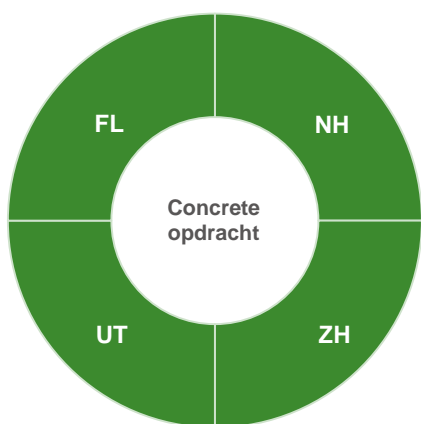
NH

UT

ZH

nee

Oprichting



De opdrachten in **FL, NH, UT & ZH** zijn concreet, omdat onderscheid is gemaakt tussen vergunningverleningstaken, toezichttaken en handhavingstaken. In de opdracht is daarnaast een lijst opgenomen met majeure risicobedrijven. Ook de begrote uren en middelen zijn opgenomen.

ja

FL

NH

UT

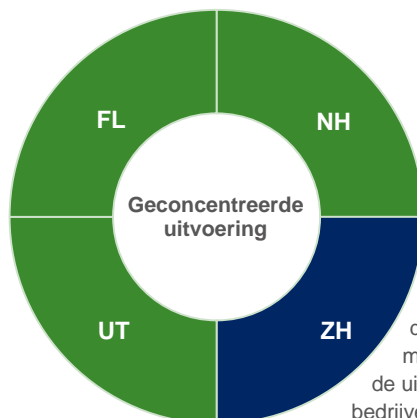
ZH

Jaarlijkse actualisatie

nee

De opdrachten aan de BRZO-OD worden jaarlijks geactualiseerd, maar vaststelling van de opdracht gebeurt in **FL, NH, UT & ZH** nog niet voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft.

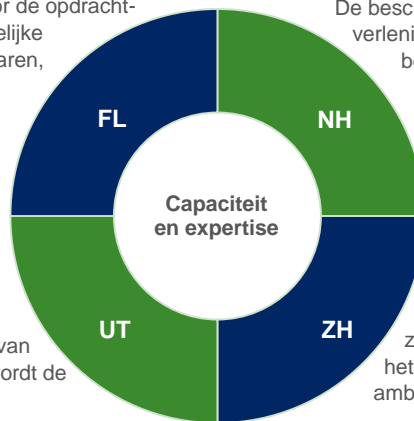
In **FL, NH & UT** is sprake van geconcentreerde uitvoering, dit wil zeggen dat de uitvoering alleen door de aangewezen BRZO-OD wordt gedaan.



In **ZH** is sprake van gedeconcentreerde uitvoering, omdat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven ook door OZHZ gedaan wordt. De DCMR huurt medewerkers in van ODMH en ODWH voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de werkgebieden van deze twee omgevingsdiensten.

Oprichting (vervolg)

De beschikbare capaciteit voor de opdrachtverlening wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren, er is behoefte aan kennis en capaciteit voor het opstellen van beleid over VTH.



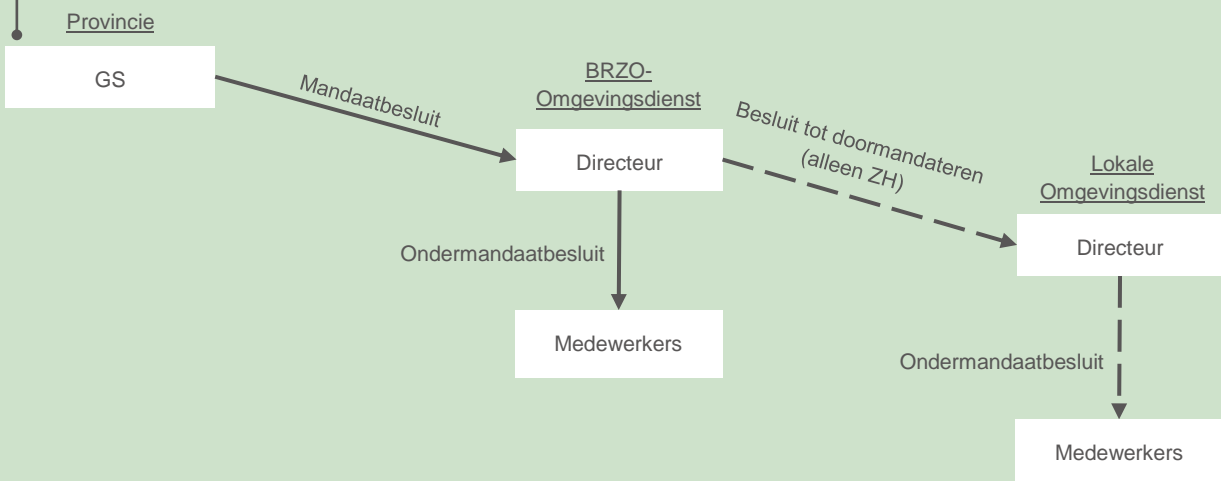
De beschikbare capaciteit voor de opdrachtverlening en het opstellen van uitvoeringsbeleid wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren.

De beschikbare capaciteit wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren. Vanwege de toename van het aantal bedrijven in 2016 wordt de capaciteit uitgebreid.

De beschikbare capaciteit voor zowel de opdrachtverlening als voor het opstellen van beleid wordt door de ambtelijke organisatie als krap ervaren.

Mandatering

Het mandaatbesluit, ondermandaatbesluit en besluit tot doormandateren regelen welke besluiten de directeur en de medewerkers van de omgevingsdiensten in naam van GS mogen nemen.



Mandaatbesluit aanwezig

ja	nee
FL	
NH	
UT	
ZH	

Mandaatbesluit robuust

ja	nee
FL	
NH	
UT	
ZH	

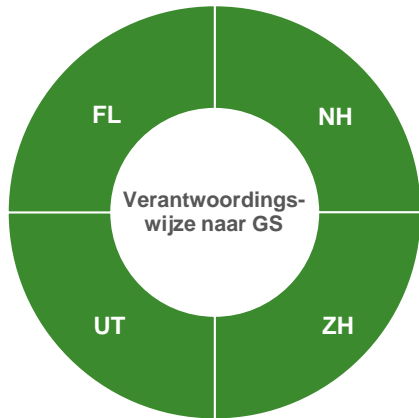
Ondermandaatbesluit aanwezig

ja	nee
	FL
NH	
	UT
ZH	

In FL, NH, UT & ZH is het mandaatbesluit robuust, omdat zoveel mogelijk (beslissings-) bevoegdheden aan de directeur van de BRZO-OD zijn gemandateerd.

Medewerkers van de OD NZKG hebben vanwege het ontbreken van het ondermandaat niet de bevoegdheid om in naam van GS Flevoland en GS Utrecht besluiten te nemen. In de onderzochte periode zijn brieven in naam van GS ondertekend door medewerkers van de OD NZKG. (FL & UT).

Verantwoording



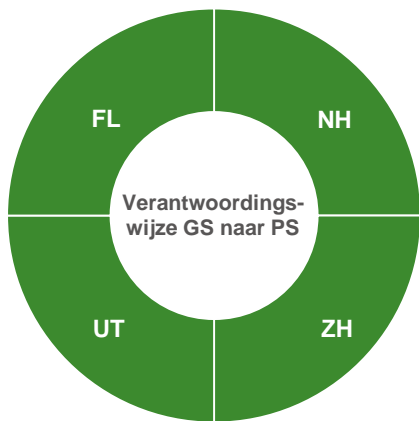
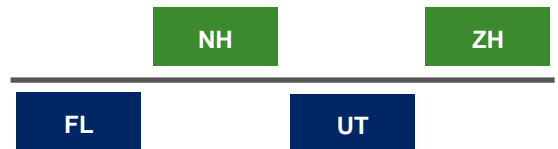
De verantwoording in **FL, NH, UT & ZH** is goed geregeld, omdat er duidelijke afspraken zijn over de wijze van rapporteren en overlegmomenten, en conform afspraken wordt verantwoord.

Voor **FL, NH, UT & ZH** geldt dat de gehanteerde indicatoren nog onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.

GS **NH & ZH** voeren periodiek overleg met de BRZO-OD over bestuurlijk gevoelige dossiers. GS **FL & UT** voeren hierover geen bestuurlijk overleg.

Bespreken bestuurlijk gevoelige dossiers

ja
nee

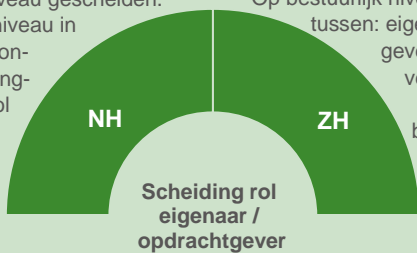


In **FL, NH, UT & ZH** zijn PS door GS geïnformeerd over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Op een uitzondering na zijn er geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet in het geval van incidenten.

Oprichtgever en/of eigenaar

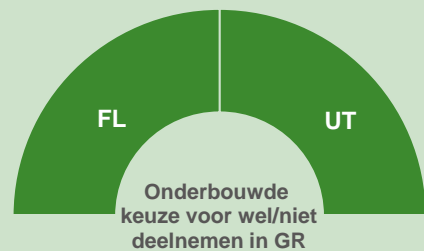
Oprichtgever en eigenaar

Op ambtelijk niveau gescheiden. Op bestuurlijk niveau in het geval van conflicterende belangen. Eigenaarsrol wordt dan belegd bij een ander GS lid.



Op bestuurlijk niveau is onderscheid tussen: eigenaar en opdrachtgever. Op ambtelijk niveau is onderscheid tussen: eigenaar, beleid en opdrachtgever.

Alleen opdrachtgever



Zowel **FL** als **UT** kiezen er voor om op dit moment niet deel te nemen in de GR.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

1.1.1 Aanleiding

In meer dan 460 bedrijven in Nederland worden op grote schaal gevaarlijke stoffen geproduceerd, verwerkt en/of opgeslagen. Dit betreffen onder andere complexe chemiebedrijven die werken met verontreinigende stoffen. Eventuele fouten of gebreken bij deze bedrijven kunnen leiden tot zware ongelukken voor mens en milieu. Bekende voorbeelden zijn de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de brand bij Chemiepack in Moerdijk (2011).

Gedeputeerde Staten (GS) zijn bevoegd gezag voor deze majeure risicobedrijven, wat inhoudt dat ze verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. Deze zogeheten VTH-taken worden vanaf 2013 in opdracht van de provincie uitgevoerd door gespecialiseerde omgevingsdiensten (BRZO-omgevingsdiensten, waarbij BRZO staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen). Bij de vorming van de omgevingsdiensten (OD's) was sprake van een implementatieperiode van twee jaar (2013 en 2014). In deze periode zouden alle OD's gevormd moeten zijn. Aan het eind van deze periode was met de Tweede Kamer een evaluatie van de OD's afgesproken.³ De evaluatie is in juli 2015 gepubliceerd en gaat in op het vernieuwde VTH-stelsel waaronder ook het stelsel van omgevingsdiensten.⁴ In de landelijke evaluatie is geen uitgebreide aandacht voor de uitvoering van taken door de BRZO-omgevingsdiensten en nauwelijks voor het provinciaal opdrachtgeverschap. Drie jaar na de oprichting van BRZO-omgevingsdiensten acht de Rekenkamer een goed moment om na te gaan of de Randstedelijke provincies hun rol als opdrachtgever aan de BRZO-omgevingsdiensten goed invullen en welke signalen er zijn bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Ook zijn er twee ontwikkelingen waarom de Rekenkamer een onderzoek relevant acht, namelijk de uitbreiding van het bevoegd gezag van GS en het vaststellen van een kwaliteitsverordening door PS op korte termijn:

- Het aantal majeure risicobedrijven waarvoor GS bevoegd gezag is, is per 1 januari 2016 uitgebreid door de overgang van het bevoegd gezag van gemeenten naar provincies.⁵ Het gaat landelijk om 203 majeure risicobedrijven die onder het bevoegd gezag van GS zijn gekomen. Hierdoor zijn GS het bevoegd gezag van alle majeure risicobedrijven in Nederland geworden.⁶
- PS moeten naar verwachting voor de zomer 2016 een verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken vaststellen.⁷ Het kabinet was eerder voornemens om kwaliteitscriteria bij wet vast te leggen, maar zag daar vanaf. De VNG en het IPO hebben als alternatief een modelverordening opgesteld, om zorg te dragen dat er een uniforme werkwijze ontstaat.⁸ Deze verordening moet door PS (en gemeenteraden) worden vastgesteld.

³ Tweede Kamer (2011), Motie Houwers c.s. over de vorming van de RUD's – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012

⁴ Lysias (2015), Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel

⁵ Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4), 29 oktober 2015

⁶ SPPS (2015), Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies, p. 3

⁷ Gedurende het bestuurlijk wederhoor is de definitieve datum bekend geworden, namelijk 14 april 2016. Bron: Overheid.nl (2016), zoek.officielebekendmakingen.nl. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de oorspronkelijke tekst te laten staan, zodat herleidbaar blijft op welke tekst GS reageren in hun bestuurlijke reactie (die integraal is opgenomen in dit rapport).. In de verordening wordt o.a. ingegaan op het opleidingsniveau van de inspecteurs bij majeure risicobedrijven.

⁸ Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl

Daarnaast voer(d)en drie andere provinciale rekenkamers ook onderzoek uit naar het opdrachtgeverschap van de provincies bij de BRZO-omgevingsdiensten.⁹ Door een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren, kan een uitgebreider, landelijker beeld ontstaan van dit opdrachtgeverschap. Ten slotte sluit dit onderzoek ook aan bij het streven van de Rekenkamer uit 2013 om in 2015 een breder onderzoek te doen naar de omgevingsdiensten.¹⁰

Gezien voorgenoemde argumenten heeft de Rekenkamer een onderzoek naar de BRZO-omgevingsdiensten in juni 2015 voorgelegd aan de Programmaraadsleden, die het onderwerp hoog hebben geprioriteerd. Zodoende is na deze bijeenkomst besloten om een onderzoek te starten naar het opdrachtgeverschap van de provincies aan de BRZO-omgevingsdiensten.

1.1.2 Achtergrond

Nederland telt ruim 460 majeure risicobedrijven waarvan zo'n 400 bedrijven onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vallen. Doelstelling van het BRZO is het voorkomen van zware ongevallen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en milieu te beperken. Het BRZO 2015¹¹ is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III richtlijn, die wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader integreert. Een andere categorie risicobedrijven zijn de zogeheten RIE-4 bedrijven (Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4). Dit zijn complexe chemiebedrijven die werken met verontreinigende stoffen, die bij vrijkomen of door overdracht via water, lucht of bodem nadelige gevolgen voor het milieu hebben.¹² Vaak vallen RIE-4 bedrijven ook onder het BRZO. Circa 60 RIE-4 bedrijven in Nederland vallen niet onder het BRZO. De BRZO-bedrijven en de RIE-4 bedrijven tezamen worden aangeduid als majeure risicobedrijven.

Binnen BRZO-bedrijven wordt onderscheid gemaakt tussen een zware en een lichte categorie, afhankelijk van de soort en hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarmee een bedrijf werkt. De lichte categorie wordt lagedrempel-inrichting (voorheen PBZO-bedrijven (Preventiebeleid Zware Ongevallen)) genoemd, omdat deze soort bedrijven een preventiebeleid en een veiligheidsbeheersysteem moeten hebben. Voor hogedrempelinrichtingen (voorheen VR plichtige bedrijven genoemd) geldt dit ook, maar deze bedrijven moeten tevens een risicoanalyse uitvoeren en een veiligheidsrapport (VR) opstellen.¹³

De verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken ligt bij de majeure risicobedrijven zelf.¹⁴ Zij moeten hierbij voldoen aan de eisen die vanuit het BRZO worden gesteld. Verschillende overheidsinstanties houden gezamenlijk toezicht om na te gaan of de majeure risicobedrijven zich houden aan wet- en regelgeving en de gewenste maatregelen treffen. Zo controleert de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) de arbeidsveiligheid binnen een bedrijf, houdt de Veiligheidsregio zich bezig met de voorbereiding op en het bestrijden of beperken van rampen en zware ongevallen bij majeure risicobedrijven en ziet de provincie toe op naleving van de milieu- en externe veiligheidseisen.

⁹ De Noordelijke Rekenkamer, Rekenkamer Oost-Nederland en Rekenkamer Zeeland

¹⁰ Randstedelijke Rekenkamer (2013), Quick scan Omgevingsdiensten, p. 4

¹¹ Per 8 juli 2015 is BRZO 1999 vervangen door BRZO 2015 naar aanleiding van de herziening van de Seveso-richtlijn. Belangrijke wijzigingen betreffen de indeling van gevaarlijke stoffen en de bijstelling van de indelingsgrenzen voor "giftig" en "ontvlambaar", waardoor er wijzigingen plaatsvonden in de lijst met bedrijven die onder het BRZO vallen.

¹² Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl

¹³ Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl

¹⁴ Art. 5 Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015

BRZO-omgevingsdiensten

De provincies voeren de VTH-taken bij majeure risicobedrijven niet zelf uit, maar dit wordt vanaf 2013 gedaan door BRZO-omgevingsdiensten. In 2008 concludeerde de Commissie Mans onder andere dat de handhavingstaak (bij zowel BRZO-bedrijven als niet-BRZO-bedrijven) op dat moment over meer dan 500 verschillende instanties verdeeld was en dat deze fragmentatie leidde tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven.¹⁵

Naar aanleiding van dit rapport zijn in 2009 afspraken gemaakt tussen de rijksoverheid, provincies en gemeenten over het structureel verbeteren van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze afspraken staan bekend als de zogeheten 'Package deal'. Eén van de gemaakte afspraken is de oprichting van omgevingsdiensten (OD, ook wel Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) genoemd). In 2012 is door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) besloten om zes van de huidige negentwintig omgevingsdiensten aan te wijzen om zich te specialiseren in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven (zie Figuur 1).¹⁶ Doel was het professioneler inrichten van het toezicht en de handhaving bij majeure risicobedrijven en -mede daardoor- de veiligheidscultuur bij bedrijven en overheden te verbeteren.¹⁷



Figuur 1 BRZO-omgevingsdiensten in Nederland¹⁸

Sinds 2013 voert de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit voor de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De Omgevingsdienst DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) voert deze taken uit voor de provincie Zuid-Holland (ook voor de provincie Zeeland, maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek). De provincies hebben hiertoe een opdracht verleend aan deze omgevingsdiensten.

GS als bevoegd gezag, opdrachtgever en eventueel eigenaar

In Figuur 2 is weergegeven wat de verhoudingen zijn tussen GS, de BRZO-omgevingsdienst en de majeure risicobedrijven.

¹⁵ Mans e.a. (2008), De tijd is rijp

¹⁶ Ministerie van I&M (2012), Brief d.d. 26 juni, Stand van zaken RUD-vorming, BRZO-infrastructuur en financiële aspecten

¹⁷ Atsma (2011), Brief d.d. 8 december 2011, Toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), www.regioatlas.nl



Figuur 2 Verhouding GS – BRZO-omgevingsdienst – majeur risicobedrijf

GS zijn het Wabo bevoegd gezag van de majeure risicobedrijven.¹⁹ Dit betekent dat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. Gemeenten (colleges van B&W) waren tot voor kort nog bevoegd gezag voor een deel van de majeure risicobedrijven, maar per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag van alle majeure risicobedrijven overgegaan naar de provincie.²⁰ De uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven wordt gedaan door BRZO-omgevingsdiensten. Hiervoor verlenen GS een opdracht aan de BRZO-omgevingsdienst, bijvoorbeeld door middel van het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze opdrachtverlening aan de BRZO-omgevingsdienst is gebaseerd op beleidskaders die de provincie heeft vastgesteld en waarbinnen de VTH-taken moeten worden uitgevoerd. Om de opdracht te kunnen uitvoeren, verlenen GS mandaat aan de directeur²¹ van de BRZO-omgevingsdienst, zodat deze de bevoegdheid heeft om in naam van GS besluiten te nemen bij de uitvoering van de VTH-taken. GS kunnen instructies meegeven aan de BRZO-omgevingsdienst en tevens bestaat de mogelijkheid voor GS om het mandaat in te trekken en als mandaatgever de bevoegdheid zelf te blijven uitoefenen.²² De directeur van de BRZO-omgevingsdienst kan tevens ondermandaat verlenen aan medewerkers van de BRZO-omgevingsdienst. GS blijven eindverantwoordelijk voor uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven en de namens hen genomen besluiten. Zodoende is het voor GS van belang om via verantwoordingsrapportages en voortgangsoverleggen met de omgevingsdienst inzicht te hebben in de genomen besluiten en eventuele aandachtspunten in de uitvoering. GS dienen PS ten minste op hoofdlijnen te informeren over de uitvoering van de VTH-taken en ook in geval van incidenten bij majeure risicobedrijven.

OD NZKG en DCMR zijn Gemeenschappelijke Regelingen (GR) waaraan respectievelijk de provincie Noord-Holland en de provincie Zuid-Holland deelnemen, of met andere woorden eigenaar zijn. De provincies Flevoland en Utrecht zijn alleen opdrachtgever van de OD NZKG en nemen géén deel aan deze GR. In het vervolg van dit onderzoek zal worden gesproken over eigenaar en eigenaarsrol in die gevallen waar het gaat om de provincie als deelnemer aan de GR.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht bieden in de wijze waarop de provincie haar rol invult als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdiensten voor het uitvoeren van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven en voorstellen doen voor het verbeteren van het provinciale opdrachtgeverschap. Daarnaast willen we met dit onderzoek inzicht bieden in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdiensten.

¹⁹ Art 2.4 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrechten en art. 3.3 Besluit omgevingsrecht

²⁰ Art. 3.3 Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht, (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4), 29 oktober 2015

²¹ Voor de leesbaarheid is de mannelijke vorm in dit rapport gebruikt, ook wanneer - zoals feitelijk in de huidige situatie - de functie door een vrouw wordt uitgeoefend.

²² Art. 10.6, 10.7 en 10.8 Algemene wet bestuursrecht

Centrale onderzoeksvraag

Vult de provincie haar rol als opdrachtgever van BRZO-omgevingsdiensten voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven goed in en welke aandachtspunten zijn er door de betrokkenen gesignaleerd bij de uitvoering van de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de volgende zeven deelvragen:

1. Hoe zorgt de provincie ervoor dat ze de beschikking heeft over een volledig en actueel overzicht van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is?
2. Heeft de provincie duidelijke beleidskaders vastgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?
3. Heeft de provincie een goede opdracht verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven?
4. Heeft de provincie een goed mandaat verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor het nemen van beslissingen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?
5. Hebben GS de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst goed geregeld en worden PS bij belangrijke ontwikkelingen door GS geïnformeerd?
6. Zorgt de provincie ervoor dat haar (eventuele) rol als eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst gescheiden blijft van haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst?
7. Welke aandachtspunten signaleren de betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst?

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

- De provincie als bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven. Het gaat om zowel BRZO-bedrijven als RIE-4 bedrijven. BRZO-bedrijven zijn bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015. RIE-4 bedrijven zijn complexe chemiebedrijven die vallen onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU).
- De opdrachtverlening van de provincie aan de BRZO-omgevingsdienst voor wat betreft de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.
- De onderzoeksperiode is januari 2013 tot en met januari 2016, omdat sinds 2013 de BRZO-omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van BRZO. Vanaf dat moment is het opdrachtgeverschap van de provincie voor de BRZO-omgevingsdienst relevant.
- De provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.
- Signalen die betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven hebben gegeven. Betrokkenen zijn vergunningverleners en inspecteurs van de BRZO-omgevingsdiensten DCMR en Noordzeekanaalgebied en vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven.
- Bij het selecteren van de acht majeure risicobedrijven is uitgegaan van een evenredige verdeling van twee bedrijven per provincie. Aanvullende selectiecriteria waren de grootte van het bedrijf, het type bedrijf en de sector waarbinnen het bedrijf opereert.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het bredere stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en de uitvoering door de omgevingsdiensten. In de landelijke evaluatie die recentelijk is uitgevoerd wordt hierop ingegaan;²³
- De overige (lokale) omgevingsdiensten in de provincies die niet als BRZO-omgevingsdienst zijn aangemerkt;
- Het beoordelen van de BRZO-omgevingsdiensten; en
- Het beoordelen van majeure risicobedrijven.

1.4 Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader (zie Tabel 1 en de toelichting onder de tabel). Dit beoordelingskader is door de Rekenkamer opgesteld en daarna besproken met de ambtelijke vertegenwoordiger(s) van de provincies. Naar aanleiding van deze gesprekken is het beoordelingskader verder aangescherpt. Het is onder andere gebaseerd op de volgende bronnen:

- het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015 (BRZO 2015);
- het Besluit omgevingsrecht (Bor);
- de Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht;
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving); en
- rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar incidenten bij majeure risicobedrijven.

Tabel 1 Beoordelingskader

Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
1 Hoe zorgt de provincie ervoor dat ze de beschikking heeft over een volledig en actueel overzicht van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is?	1 De provincie houdt een volledig en actueel overzicht bij van de majeure risicobedrijven waarvan de provincie het bevoegd gezag is, of heeft de BRZO-omgevingsdienst opgedragen om een dergelijk overzicht bij te houden.
2 Heeft de provincie duidelijke beleidskaders vastgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?	2a De provincie heeft duidelijke kaderstellende documenten vastgesteld waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden en houdt hierbij rekening met relevante ontwikkelingen en wijzigingen van wetgeving en beleid.
	2b De provincie houdt de BRZO-omgevingsdienst op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig.
3 Heeft de provincie een goede opdracht verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven?	3a De opdracht aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven is concreet.
	3b De opdracht wordt jaarlijks door de provincie geactualiseerd in overleg met de BRZO-omgevingsdienst.
4 Heeft de provincie een goed mandaat verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor het nemen van beslissingen bij de uitvoering van	4a De provincie heeft de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven gemandateerd aan de directeur van de aangewezen BRZO-omgevingsdienst.

²³ Lysias (2015), Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel

Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?	4b Uit het verleende mandaat blijkt wie binnen de BRZO-omgevingsdienst welke besluiten mag nemen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven, waarbij het mandaat voldoende robuust is. ²⁴
	4c De provincie is nagegaan of het mandaat aan de directeur van de BRZO-omgevingsdienst moest worden aangepast door wijziging van het bevoegd gezag van majeure risicobedrijven van gemeenten naar provincie per 1 jan. 2016.
5 Hebben GS de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst goed geregeld en worden PS bij belangrijke ontwikkelingen door GS geïnformeerd?	5a GS hebben vastgelegd op welke wijze de BRZO-omgevingsdienst verantwoording dient af te leggen over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De verantwoording vindt conform deze afspraken plaats.
	5b GS voeren periodiek overleg met de BRZO-omgevingsdienst over bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau.
	5c GS informeren PS over de uitvoering van de VTH-taken door de BRZO-omgevingsdienst en de eventuele gevolgen (risico's) hiervan voor het toezicht op majeure risicobedrijven.
6 Zorgt de provincie ervoor dat haar (eventuele) rol als eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst gescheiden blijft van haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst?	6a GS hebben de rol van eigenaar (c.q. deelnemer aan de GR) gescheiden van de opdrachtgeversrol, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.
	6b Indien de provincie enkel opdrachtgever is en geen eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst, dan heeft de provincie een onderbouwde keuze gemaakt om geen deelnemer te worden in de <i>Gemeenschappelijke Regeling</i> .
7 Welke aandachtspunten signaleren de betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst?	7 n.v.t.

Toelichting op de onderzoeksvragen en bijbehorende criteria

1. GS dienen zicht te hebben op alle majeure risicobedrijven waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Dit overzicht is onder andere van belang bij het bepalen van de omvang van de VTH-taken die moeten worden uitgevoerd bij deze bedrijven. Het bijhouden van een overzicht kan uitbesteed zijn aan de BRZO-omgevingsdienst. Het aantal en soort majeure risicobedrijven is van invloed op de omvang van de te verlenen opdracht (inclusief het benodigde budget).
2. PS en/of GS dienen beleidskaders vast te stellen, waarbinnen de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uitgevoerd moeten worden. Hierbij valt te denken aan de verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door PS. De provincie geeft zo richting aan de wijze waarop de VTH-taken door de BRZO-omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd. Bij provinciale beleidswijzigingen dient de provincie deze tijdig te communiceren aan de BRZO-omgevingsdienst, zodat deze de uitvoering van de VTH-taken daarop kan aanpassen. Het gaat hierbij niet over Europese en landelijke wetwijzigingen, omdat de omgevingsdiensten ontwikkelingen op deze bestuurlijke niveaus zelf (moeten) bijhouden.

²⁴ Onder robuust verstaan we dat zoveel mogelijk (beslissings-)bevoegdheden zijn gemandateerd aan de directeur van de OD.

3. De verstrekte opdracht moet duidelijk maken welke VTH-taken bij welke majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Deze opdracht wordt jaarlijks in overleg met de omgevingsdienst geactualiseerd, zodat de uitvoering van de VTH-taken zoveel mogelijk aansluit bij de actuele situatie. Voor het kunnen verlenen van de opdracht en voor het nagaan of conform de opdracht is gewerkt, is het van belang dat de provincie capaciteit en expertise geborgd heeft. Dit kan zowel intern als extern geregeld zijn. De Rekenkamer heeft de benodigde capaciteit en expertise alleen beschreven en niet beoordeeld, omdat een duidelijk eis hiervoor ontbreekt.
4. Om de opdracht goed uit te kunnen voeren, dienen GS een mandaat te verlenen aan de directeur van de BRZO-omgevingsdienst. In het mandaat moet staan welke besluiten de directeur van de BRZO-omgevingsdienst namens GS mag nemen. Daarbij is het van belang dat de directeur zoveel mogelijk (beslissings-)bevoegdheden heeft gekregen, met andere woorden, dat het mandaat zo robuust mogelijk is. Op deze wijze staat de politieke besluitvorming meer op afstand en ligt de aandacht vooral bij de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De directeur van de BRZO-omgevingsdienst kan bevoegdheden ondermandateren aan zijn medewerkers, waarvan dan wel een afschrift aanwezig dient te zijn. Met de overgang van het bevoegd gezag van gemeenten naar provincies per 1 januari 2016 is het tevens van belang dat GS zijn nagegaan of aanpassing van hun verleende mandaat noodzakelijk was en indien nodig, zij het mandaat hebben aangepast.²⁵
5. Om na te kunnen gaan of de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven conform de opdracht is verlopen, moeten GS met de BRZO-omgevingsdienst duidelijke afspraken hebben gemaakt over de verantwoording. Verantwoording heeft betrekking op zowel verantwoordingsrapportages als periodieke overleggen. Op deze manier kunnen GS als opdrachtgever tijdig bijsturen indien nodig. Aangezien PS de (kaders vaststellen en) middelen beschikbaar hebben gesteld, dienen zij vervolgens door GS over de uitvoering van VTH-taken door de BRZO-omgevingsdiensten geïnformeerd te worden.
6. Sommige provincies zijn zowel eigenaar (deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling) als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst. De rol van eigenaar is wezenlijk anders dan de rol van opdrachtgever. Om belangenverstremming te voorkomen dienen de twee rollen gescheiden te zijn. Sommige provincies zijn enkel opdrachtgever. In dat geval is het voor de provincie van belang om inzicht te hebben in de mogelijke (negatieve) gevolgen hiervan, zoals minder invloed op de totstandkoming van de kostprijs voor de uitvoering van de VTH-taken.
7. De signalen die betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven hebben afgegeven zijn illustratief. Hiervoor zijn geen beoordelingscriteria opgenomen.

²⁵ Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4), 29 oktober 2015

| 2 | Overzicht majeure risicobedrijven

De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk de wijze waarop de provincie zorgt dat ze op de hoogte is van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is.

Beoordelingscriterium 1:

De provincie houdt een volledig en actueel overzicht bij van de majeure risicobedrijven waarvan de provincie het bevoegd gezag is, of heeft de BRZO-omgevingsdienst opgedragen om een dergelijk overzicht bij te houden.

Bevinding 1:

De provincie Zuid-Holland is per 1 januari 2016 bevoegd gezag voor in totaal 135 majeure risicobedrijven. Deze zijn als volgt over de werkgebieden van de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland verdeeld: DCMR Milieudienst Rijnmond: 109, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid: 17, Omgevingsdienst West-Holland: 5, Omgevingsdienst Midden-Holland: 3 en Omgevingsdienst Haaglanden: 1.

De DCMR voert de regie over het overzicht van majeure risicobedrijven. De gegevens worden ingevoerd in een online database. De overzichten worden jaarlijks aan de provincie gecommuniceerd. Ook wordt de provincie op de hoogte gehouden van wijzigingen die gedurende het jaar plaatsvinden.

Toelichting

In Tabel 2 is het aantal majeure risicobedrijven in Zuid-Holland opgenomen. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar het aantal hogedrempelinrichtingen (voorheen VR-plichtige bedrijven), lagedrempelinrichtingen (voorheen PBZO-bedrijven) en RIE-4 bedrijven die niet tevens BRZO-bedrijf zijn.

Tabel 2 Aantal majeure risicobedrijven in Zuid-Holland naar werkgebied (peildatum 1 januari 2016)²⁶

Werkgebied	BRZO - Hogedrempel	BRZO - Lagedrempel	RIE-4	Totaal
DCMR	77	20	12	109
OZHZ	7	8	2	17
ODWH	1	3	1	5
ODMH	1	1	1	3
Haaglanden	0	1	0	1
Totaal	86	33	16	135

Per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag van 48 BRZO-bedrijven en 4 RIE-4 bedrijven overgegaan van Zuid-Hollandse gemeenten naar de provincie Zuid-Holland.²⁷ De provincie Zuid-Holland is daarmee het bevoegd gezag geworden van in totaal 135 majeure risicobedrijven. Het grootste deel (circa 80%) van deze bedrijven valt in het werkgebied van de DCMR Milieudienst Rijnmond. Na het werkgebied van de DCMR zijn de meeste majeure risicobedrijven (circa 13%) gevestigd in het werkgebied van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ). Het aandeel majeure risicobedrijven in de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH), Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) en Omgevingsdienst Haaglanden, bedraagt respectievelijk: circa 4%, 2% en 1%.

²⁶ DCMR Milieudienst Rijnmond, e-mail, 11 januari 2016

²⁷ SPSS (2015), Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies

Het opstellen en bijhouden van een geactualiseerd overzicht van majeure risicobedrijven is de verantwoordelijkheid van de omgevingsdiensten. Via de jaarlijkse werkplannen communiceren de omgevingsdiensten de geactualiseerde overzichten aan de provincie. Wanneer er aanpassingen zijn gedurende het jaar, dan wordt de provincie hiervan op de hoogte gesteld.²⁸ De DCMR voert de regie over het overzicht van majeure risicobedrijven. De gegevens worden ingevoerd in de online inspectiedatabase Gemeenschappelijke InspectieRuimte (GIR). Ten tijde van de inwerkingtreding van het BRZO 1999 zijn alle bedrijven in Zuid-Holland aangeschreven om na te gaan of er activiteiten worden uitgevoerd die vallen onder het BRZO. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van het BRZO 2015 is door de DCMR en OZHZ een scan uitgevoerd van de vergunningendossiers om na te gaan of bedrijven wel of niet onder het BRZO vallen. Voor slechts enkele bedrijven diende het overzicht aangepast te worden. In de meeste gevallen geven bedrijven zelf aan dat ze onder het BRZO vallen of juist niet meer. Bij een wijziging dient de vergunning te worden aangepast. Dit proces duurt ongeveer een half jaar.²⁹

²⁸ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

²⁹ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015 & Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, feitelijk wederhoor reactie, 3 maart 2016

| 3 | **Beleidskaders**

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk een oordeel over de kaderstellende documenten die de provincie heeft vastgesteld waarbinnen de VTH-taken bij majeure risicobedrijven moeten worden uitgevoerd.

3.1 Vastgestelde beleidskaders

Beoordelingscriterium 2a:

De provincie heeft duidelijke kaderstellende documenten vastgesteld waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden en houdt hierbij rekening met relevante ontwikkelingen en wijzigingen van wetgeving en beleid.

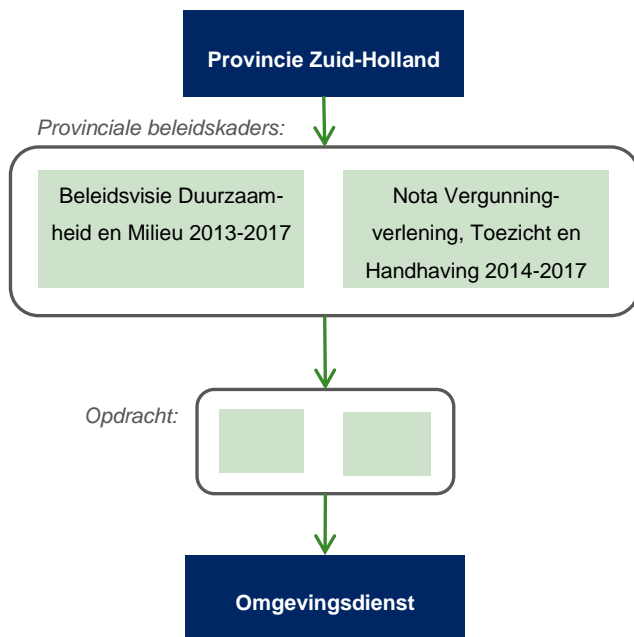
Bevinding 2a:

De provincie Zuid-Holland heeft duidelijke kaders vastgesteld waarbinnen de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden. De provinciale kaders zijn opgenomen in de *Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017* en de *Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2017*. De kaders van de provincie houden rekening met relevante ontwikkelingen en wijzigingen van wetgeving en beleid. Daarnaast hebben PS eind 2015 een verordening vastgesteld over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.

Toelichting

De *Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017* (hierna *Beleidsvisie*) is door PS vastgesteld in maart 2013 en stelt de bescherming en verbetering van de kwaliteit en toekomstbestendigheid van de fysieke leefomgeving centraal. De *Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2017* (hierna *Nota VTH*) is door GS vastgesteld in december 2013. De *Nota VTH* omvat de provinciale visie, koers en sturing en de daarbij behorende uitvoeringskaders voor de VTH-taken. De *Nota VTH* is het uitvoeringskader voor de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland.³⁰ Zowel de *beleidsvisie* als de *Nota VTH* bevatten passages die specifiek over de uitvoering van het BRZO gaan. De provinciale beleidskaders vormen de input voor de opdracht van de provincie aan de omgevingsdiensten (zie Figuur 3). In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de opdracht van de provincie aan de omgevingsdienst.

³⁰ Provincie Zuid-Holland (2015), www.zuid-holland.nl



Figuur 3 Schematische weergave documenten met betrekking tot de beleidskaders

De provincie is wettelijk verplicht om een milieubeleidsplan vast te stellen.³¹ Met de Beleidsvisie voldoet de provincie aan deze eis. De doelstelling van de provincie luidt als volgt:³² *“De inzet van Zuid-Holland is een duurzame, concurrerende en leefbare Europese topregio. Ook milieu- en duurzaamheidsbeleid dragen daaraan bij. Milieubeleid gaat immers zowel over het beschermen als over het versterken van de milieukwaliteit van onze fysieke leefomgeving. De ambities voor de lange termijn zijn een fysieke leefomgeving met schone lucht, schoon water en een schone bodem, zonder geluidsoverlast en een Zuid-Holland dat veilig is in de omgang met gevaarlijke stoffen.”*

De Beleidsvisie is uitgewerkt langs de pijlers ‘duurzaamheid’, ‘milieubeleid’ en ‘uitvoering’. Bij het onderdeel uitvoering zijn kaders opgenomen voor vergunning, toezicht en handhaving. Hierbij staat aangegeven dat deze in de Nota VTH aan de hand van onderstaande uitgangspunten verder worden uitgewerkt, te weten:³³

- Focus;
- Uniformiteit (level-playingfield);
- Professionaliteit; en
- Verantwoordelijkheid.

De Nota VTH bestaat uit drie delen en omvat zowel de meer algemene kaders (deel I) als concrete kaders (deel II en deel III). Op de onderdelen vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn door de provincie ‘uitgangspunten bij de uitvoering’ benoemd. Voor vergunningverlening geldt bijvoorbeeld dat de vergunningen helder, transparant en handhaafbaar moeten zijn en voor toezicht geldt bijvoorbeeld dat risico’s worden ingeschat op basis van de veiligheidscultuur bij een bedrijf. Bij het onderdeel handhaving heeft de provincie een

³¹ Art. 4.9 Wet milieubeheer

³² Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017, p. 13

³³ Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017, p. 38

sanctiestrategie beschreven. Voor het BRZO hanteert de provincie de *Landelijke handhavingsstrategie BRZO*. Ook is er een gedoogstrategie waarin de provincie de algemene landelijke nota *Grenzen aan gedogen*³⁴ volgt.³⁵ Daarnaast staat in de Nota VTH aangegeven dat de omgevingsdiensten dienen te voldoen aan de *Kwaliteitscriteria 2.1*.³⁶ In de Nota VTH is er nog vanuit gegaan dat deze wettelijk geborgd zouden worden. Hier is later van afgezien. In plaats van de wettelijke borging dienen PS (en ook gemeenteraden) de kwaliteitsdoelen naar verwachting voor 1 juli 2016 vast te leggen in een verordening. Door de VNG en het IPO is hiertoe een modelverordening opgesteld.³⁷ Op 16 december 2015 hebben PS op basis van deze modelverordening de *Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Zuid-Holland 2016* vastgesteld.³⁸

Voor DCMR is de Nota VTH het belangrijkste beleidskader voor wat betreft de uitvoering van de BRZO taken. De DCMR geeft aan dat de kaders helder en bruikbaar zijn en dat de provincie duidelijk aangeeft wat het wil bereiken. Volgens de DCMR is er op kleine onderdelen wel verbetering mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld beter worden uitgelegd wat onder bepaalde begrippen wordt verstaan.³⁹ Ook de OZHZ geeft aan dat beleid van de provincie ten aanzien van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven heldere uitvoeringskaders bevat.⁴⁰ In een evaluatie van de omgevingsdiensten in Zuid-Holland wordt eveneens gesteld dat de Nota VTH 'voldoende helder' is en dat de inhoudelijke kaderstelling '(voldoende) eenduidig' en 'werkbaar' is.⁴¹

Met de *Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017* en de *Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2017* is het beleid van de provincie overzichtelijk georganiseerd en niet versnipperd over beleidsdocumenten. De algemene visie is trapsgewijs uitgewerkt in concrete beleidskaders. De beleidskaders zijn in begrijpelijke taal geschreven en er is aandacht voor nieuwe wet- en regelgeving. In de Nota VTH is op meerdere plekken aandacht voor relevante ontwikkelingen op zowel Europees, landelijk als provinciaal niveau.⁴²

3.2 Communicatie bij beleidswijzigingen

Beoordelingscriterium 2b:

De provincie houdt de BRZO-omgevingsdienst op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig.

³⁴ Dit is een kabinetsnota waarin de randvoorwaarden van het begrip gedogen zijn beschreven. Bron: Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2016), www.kcwj.nl

³⁵ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 – 2017 - Deel II, pp. 5, 15 & 21

³⁶ "De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa." Bron: VNG e.a. (2012), Kwaliteitscriteria 2.1, p.5

³⁷ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 – 2017 - Deel I, pp. 12 & 13 & IPO (2015), www.ipso.nl

³⁸ Provincie Zuid-Holland (2015), Besluit Provinciale Staten - 16 december 2016

³⁹ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015

⁴⁰ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, e-mail, 26 januari 2016

⁴¹ Twynstra Gudde (2014), Evaluatie omgevingsdiensten in Zuid-Holland, p. 34

⁴² Zie bijvoorbeeld de figuur op pagina 5 van deel I van de Nota VTH en pagina 5 van deel II van de Nota VTH

Bevinding 2b:

De provincie houdt de BRZO-omgevingsdienst op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig. De provincie betreft de omgevingsdiensten ook bij de totstandkoming van nieuw beleid en beleidswijzigingen, door in een vroeg stadium met de omgevingsdiensten in overleg te treden om de uitvoerbaarheid van haar beleid te vergroten. Overigens komen veel beleidswijzigingen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving.

Toelichting

In het mandaatbesluit van de provincie is opgenomen dat de provincie ervoor moet zorgen dat de omgevingsdienst beschikt over alle benodigde informatie en bij voorgenomen beleid eerst in overleg moet treden met de omgevingsdienst. De omgevingsdienst dient de beleidskaders te betrekken bij de uitvoering van het beleid. In het geval de omgevingsdienst wil afwijken van het provinciale beleid zal hierover overleg gevoerd moeten worden.⁴³

Bij de totstandkoming van de Nota VTH zijn alle vijf omgevingsdiensten in de provincie betrokken geweest. De provincie hecht waarde aan de uitvoerbaarheid van de Nota VTH. De input van de omgevingsdiensten, als uitvoerders van het beleid, is daarbij van belang. Ten tijden van het opstellen van de Nota VTH is er door de provincie veelvuldig overleg gevoerd met de omgevingsdiensten.⁴⁴ De DCMR vindt het belangrijk dat er een goede balans is tussen wat de provincie in haar beleid opneemt en de ruimte die de omgevingsdienst nodig heeft om invulling te kunnen geven aan de uitvoering. Om deze balans goed te houden vindt de DCMR het belangrijk om met de provincie in gesprek te blijven. Ten aanzien van de uitvoering van de BRZO-taken noemt de DCMR deze balans goed.⁴⁵ OZHZ geeft aan dat er korte lijnen zijn tussen de provincie en de OZHZ.⁴⁶ Medewerkers van de provincie en de omgevingsdiensten spreken elkaar geregeld tijdens verschillende formele en informele overlegmomenten.⁴⁷ Voor de omgevingsdiensten komen de provinciale beleidswijzigingen niet als een verrassing, omdat zij al in een vroeg stadium door de provincie worden betrokken bij de totstandkoming ervan.

In de opdrachtbriefen over 2015 van de provincie aan de omgevingsdiensten is aandacht voor de implementatie van de Nota VTH. Zo is er bijvoorbeeld specifieke aandacht gevraagd voor het digitaal informeren van burgers.⁴⁸ Ook is in de werkplannen van de omgevingsdiensten aandacht voor de implementatie van het provinciale beleid. In de werkplannen van de DCMR en OZHZ voor 2015 bijvoorbeeld zijn de uitgangspunten uit de Nota VTH opgenomen.⁴⁹

De provincie kan voornamelijk accenten leggen bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Veel beleidswijzigingen komen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving.

⁴³ Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016, art. 6

⁴⁴ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

⁴⁵ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015

⁴⁶ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, e-mail, 26 januari 2016

⁴⁷ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

⁴⁸ Onder andere: Provincie Zuid-Holland (2015), Brief: Opdracht DCMR Werkplan 2015 provincie Zuid-Holland, p. 5

⁴⁹ DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), DCMR werkplan 2015, pp. 14 en 15 & Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, Jaarprogramma 2015, o.a. p.14

| 4 | Opdrachtverlening

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk een oordeel over de opdracht die de provincie aan de BRZO-omgevingsdienst heeft verleend voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

4.1 Gedeconcentreerde uitvoering

Extra bevinding:

De uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven vindt niet geconcentreerd plaats door de aangewezen BRZO-omgevingsdienst DCMR, maar ook door de lokale omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ). De DCMR heeft hiervoor afspraken gemaakt met de OZHZ. In Zuid-Holland is hiermee sprake van gedeconcentreerde uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. De uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de werkgebieden van ODMH en ODWH wordt sinds 1 januari 2016 gedaan door de DCMR. Voor de uitvoering van deze taken huurt de DCMR medewerkers in van de ODMH en de ODWH. De DCMR heeft hiervoor afspraken gemaakt met de ODMH en de ODWH.

De Wabo en de bij het afsluiten van dit onderzoek beschikbare concept AMvB (wijziging Besluit omgevingsrecht) schrijven voor dat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven enkel door de daartoe aangewezen BRZO-omgevingsdienst moet worden gedaan. Indien de concept AMvB ongewijzigd wordt vastgesteld, dan voldoet de gedeconcentreerde uitvoering bij de OZHZ hier niet aan.

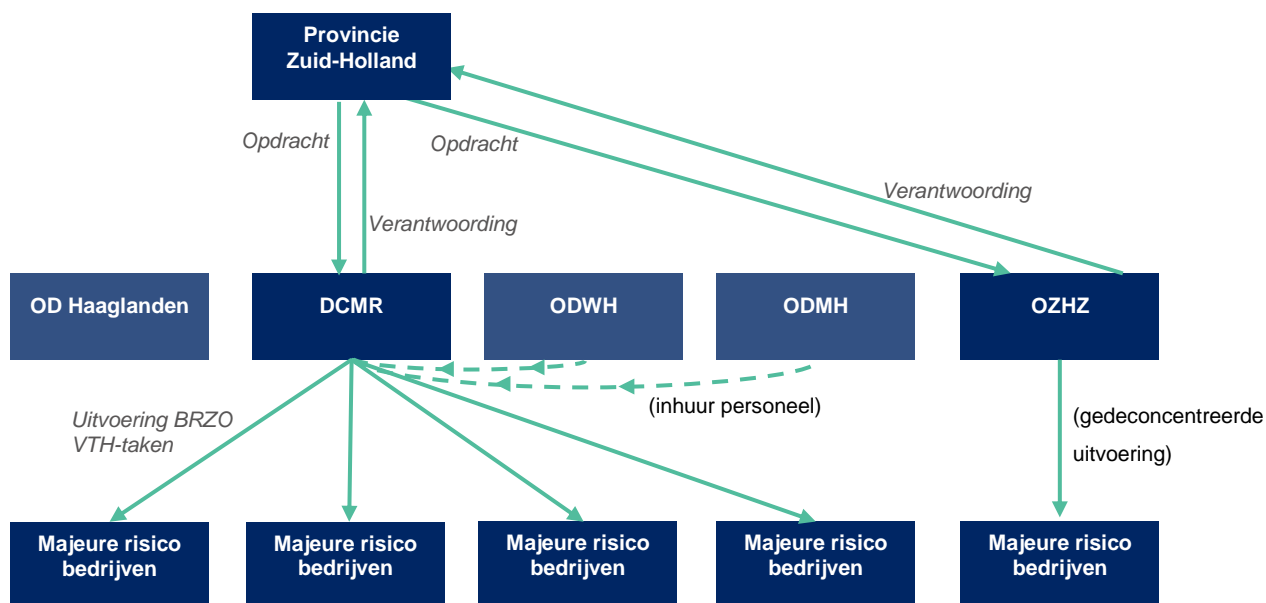
Toelichting

Gedeconcentreerde uitvoering

In Zuid-Holland zijn vijf omgevingsdiensten werkzaam: Zuid-Holland Zuid (OZHZ), West-Holland (ODWH), Midden-Holland (ODMH), Haaglanden en DCMR Milieudienst Rijnmond. DCMR is een van de zes omgevingsdiensten in Nederland die is aangewezen om zich te specialiseren in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven (zie ook paragraaf 1.1.2). Deze zes omgevingsdiensten worden de BRZO-omgevingsdiensten genoemd.⁵⁰ In Zuid-Holland worden echter de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst en door de lokale omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid uitgevoerd. Hiermee is in Zuid-Holland sprake van een 'gedeconcentreerde uitvoering' van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Gedeconcentreerde uitvoering is een term uit de *Evaluatie van het vernieuwde VTH stelsel* en wil zeggen dat de uitvoering niet alleen door de aangewezen BRZO-omgevingsdienst wordt gedaan.⁵¹ De uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de werkgebieden van ODMH en ODWH wordt sinds 1 januari 2016 gedaan door de DCMR. Voor de uitvoering van deze taken huurt de DCMR medewerkers in van de ODMH en de ODWH. In Figuur 4 is de gedeconcentreerde uitvoering en inhuurconstructie door DCMR weergegeven. Het blokje 'majeure risicobedrijven' staat voor de bedrijven in het werkgebied van de daarboven genoemde omgevingsdienst.

⁵⁰ De DCMR is de BRZO-omgevingsdienst voor de provincie Zuid-Holland en de provincie Zeeland. Zeeland is hier buiten beschouwing gelaten, omdat dit rapport gaat over de provincie Zuid-Holland.

⁵¹ Lysias advies (2015), *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel*, p. 36



Figuur 4 Gedeconcentreerde uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven en inhuurconstructie in Zuid-Holland

- De OD Haaglanden voert geen VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit.
- De DCMR voert VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit in het eigen werkgebied en in de werkgebieden van OD Haaglanden, ODMH en ODWH. Bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Zuid-Holland heeft de DCMR een coördinerende rol. De DCMR krijgt rechtstreeks van de provincie de opdracht voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven en de DCMR dient hierover rechtstreeks aan de provincie verantwoording af te leggen. Daarnaast is de DCMR eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Zuid-Holland. De provincie heeft alleen aan de directeur van de DCMR mandaat gegeven voor het nemen van besluiten bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven (zie ook paragraaf 5.1).
- Medewerkers van ODMH en ODWH voeren VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit. Deze medewerkers worden voor de uitvoering van deze specifieke taken ingehuurd door de DCMR. De DCMR stuurt deze medewerkers aan en de medewerkers dienen verantwoording af te leggen aan de DCMR.
- De OZHZ voert VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit in het eigen werkgebied. De OZHZ krijgt rechtstreeks van de provincie de opdracht voor het uitvoeren van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven en de OZHZ dient hierover rechtstreeks aan de provincie verantwoording af te leggen. Voor het nemen van besluiten bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven heeft de OZHZ ondermandaat gekregen van de DCMR (zie ook paragraaf 5.1). Bestuurlijk gevoelige en complexe zaken worden afgestemd met de DCMR.

De DCMR krijgt middelen van de provincie om de coördinerende taak te voeren. De afspraken tussen de DCMR en OZHZ, ODMH en ODWH zijn vastgelegd in overeenkomsten.⁵² In het managementoverleg (één keer per zes weken), waaraan de directeurs van de omgevingsdiensten (en ook van de RUD Zeeland) deelnemen, worden de processen afgestemd. Daarnaast vindt er in werkgroepen afstemming plaats, om te komen tot meer

⁵² Onder andere DCMR Milieudienst Rijnmond e.a. (2015) Communicatieprotocol Brzo-OD Zuid-Holland Zeeland 2015 & DCMR Milieudienst Rijnmond e.a. (2016) Overeenkomst overdracht en samenwerking BRZO-taken DCMR-ODMH-ODWH (concept)

uniformering bij de omgevingsdiensten.⁵³ Medewerkers van de andere omgevingsdiensten hebben bij de DCMR hun werkoverleggen. De DCMR geeft aan dat deze medewerkers, als daar tijd voor is, ook werkzaamheden verrichten in het werkgebied van een andere omgevingsdienst. Daarnaast vindt er ook altijd een collegiale toets door medewerkers van de DCMR plaats. De BRZO-medewerkers op het gebied van toezicht van de ODMH, ODWH en OZHZ vormen samen een pool van BRZO-medewerkers.⁵⁴

De gehanteerde constructie in Zuid-Holland is niet duidelijk beschreven in de Beleidsvisie en Nota VTH. In de Nota VTH staat hierover slechts het volgende:⁵⁵ “*De bevoegd gezag taken voor Brzo en RIE 15 categorie 4 bedrijven op grond van de Wabo en de Brzo zijn ondergebracht bij de DCMR als Brzo RUD voor de provincie Zuid-Holland en Zeeland.*” Deze tekst suggereert dat alleen de DCMR de uitvoering doet.

Situatie voor 1 januari 2016

In november 2015 hebben GS besloten om de ODMH en ODWH per 1 januari 2016 geen opdracht meer te geven voor het uitvoeren van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven (en daartoe het ondermandaat van de DCMR aan ODMH en ODWH niet langer toe te staan, zie ook paragraaf 5.1). Tot die tijd verliep het geven van de opdracht en de verantwoording daarover met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven op eenzelfde wijze als bij de OZHZ en DCMR. GS hebben hiertoe besloten vanwege de volgende redenen:⁵⁶

- De overgang van het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven van de gemeenten naar de provincies. De provincie gaat sinds 1 januari 2016 over alle BRZO bedrijven in het werkgebied van ODMH en ODWH. Dit maakt het mogelijk om per 1 januari over te gaan op een andere constructie.
- De gemeenten Alphen aan den Rijn, Rijnwoude en Boskoop zijn gefuseerd. Hierdoor heeft een verschuiving plaats gevonden van taken en personeel tussen de ODWH en ODMH. De provinciale taken in de gemeente Alphen aan den Rijn zijn ook overgegaan naar de ODMH.
- Het aantal BRZO-bedrijven in de werkgebieden van de ODMH en ODWH is niet heel groot en ligt lager dan het aantal bedrijven in het werkgebied van de OZHZ.

De provincie geeft aan dat de belangrijkste reden om te kiezen voor de inhuurconstructie bij ODWH en ODMH het behoud van kennis en kwaliteit bij ODWH en ODMH is. De medewerkers die de VTH-taken uitvoeren bij majeure risicobedrijven voeren namelijk ook andere taken uit bij bedrijven die tegen de BRZO-grens aanzitten. Als deze medewerkers over zouden gaan naar de DCMR, dan komt volgens de provincie de kwaliteit van de uitvoering van de andere taken in gevaar. Het is voor de provincie van belang om de ODMH en ODWH voldoende robuust te houden. Als voor de optie gekozen was om de medewerkers van de ODMH en ODWH naar de DCMR te laten gaan, dan had dit ook frictiekosten met zich meegebracht. Het voorkomen van frictiekosten is volgens de provincie nooit een doel op zich geweest.⁵⁷

Wijziging Wabo

GS hebben de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) niet in hun overwegingen omtrent het niet langer toestaan van ondermandaat aan de ODMH en ODWH meegenomen. Naar verwachting

⁵³ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015 & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

⁵⁴ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015

⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 – 2017 - Deel II, p. 18

⁵⁶ Provincie Zuid-Holland (2015), Intrekken ondermandaat bij ODWH en ODMH voor het uitvoeren van de BRZO en RIE4 taken, 17 november 2015 & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2015), Intrekken ondermandaat bij ODWH en ODMH voor het uitvoeren van de BRZO en RIE4 taken, 17 november 2015, Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015 & Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoor reactie, 8 maart 2016

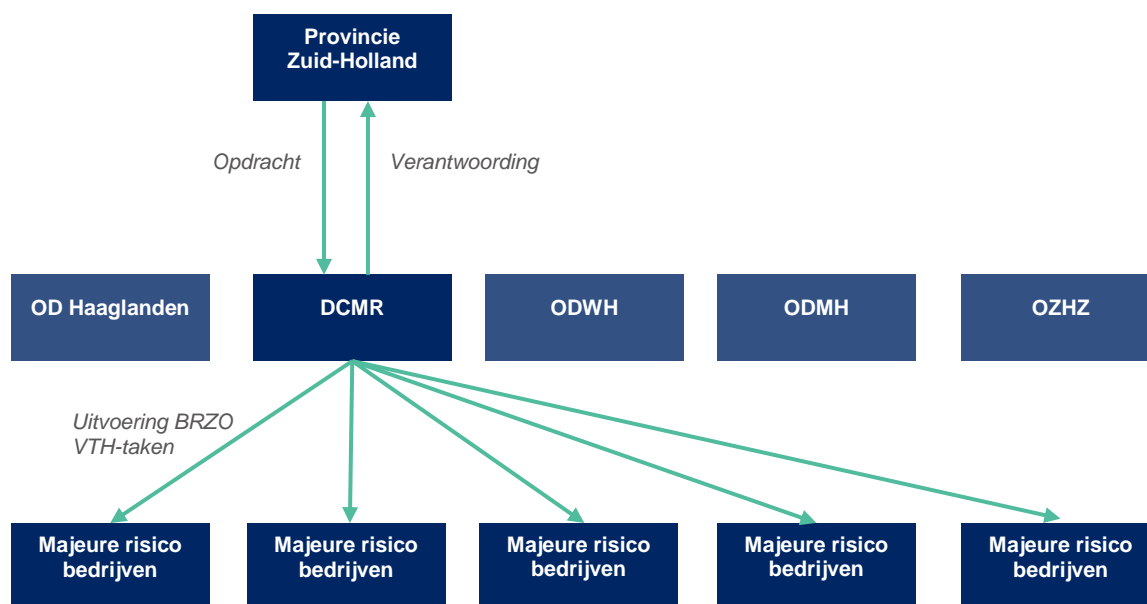
treedt op 1 juli 2016 de gewijzigde Wabo in werking. Ten aanzien van de BRZO-omgevingsdiensten is hierin het volgende opgenomen:⁵⁸

“Bij algemene maatregel van bestuur [AMvB] worden taken aangewezen die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Taken met betrekking tot categorieën inrichtingen:

- a) *waarvoor ingevolge artikel 8.40 van de Wet milieubeheer regels zijn gesteld in verband met de beheersing van gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, of*
- b) *waartoe een installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I, categorie 4, van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L334) behoort, worden uitsluitend door bij die maatregel aangewezen omgevingsdiensten uitgevoerd.”*

Zodra de hierboven genoemde AMvB (wijziging van het Besluit omgevingsrecht (BOR)) is vastgesteld, is het wettelijk verplicht om de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdiensten te laten uitvoeren.⁵⁹ Voor Zuid-Holland houdt dit in dat de uitvoering door de DCMR zal moeten plaatsvinden en dat de gedeconcentreerde uitvoering bij de OZHZ niet meer mogelijk is.⁶⁰ De provincie heeft aangegeven zich voor te bereiden op nieuwe regelgeving door de consequenties ervan te (laten) onderzoeken.⁶¹

In Figuur 5 is weergegeven hoe de situatie er in Zuid-Holland uit zal zien als niet langer sprake is van gedeconcentreerde uitvoering en inhuur van medewerkers. De structuur wordt dan overzichtelijker ten opzichte van de huidige structuur (zie Figuur 4).



Figuur 5 Situatie in Zuid-Holland wanneer geen sprake is van gedeconcentreerde uitvoering en inhuurconstructies van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

⁵⁸ Art. 5.3 lid 4 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁵⁹ Er van uitgaande dat de concept teksten ongewijzigd blijven. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), Besluit van tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Concept ten behoeve van internetconsultatie oktober – november 2015

⁶⁰ Slootsadvies (2016), Mandaatverlening aan omgevingsdiensten ter zake van BRZO- en RIE 4-bedrijven, p.19 (Juridisch advies dat drie provinciale rekenkamers hebben ingewonnen)

⁶¹ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoor reactie, 8 maart 2016

Historisch perspectief

De DCMR en de provincie hebben aangegeven dat de constructie anno 2016 historisch zo is gegroeid.⁶² Een van de voorstellen van de commissie Mans uit 2008 was om een landelijke handhavingsorganisatie op te richten.⁶³ “Een landelijke schaal is ook nodig voor de handhaving van enkele specifieke nationale deelgebieden, zoals ‘externe veiligheid’, in het bijzonder het Besluit Risico’s Zware Ongevallen (BRZO).” De commissie Mans pleitte er dus voor, om de VTH-taken bij majeure risicobedrijven niet door meerdere organisaties uit te laten voeren en te concentreren in plaats van te deconcentreren.

In 2011 startte het IPO, op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, met het opstellen van een plan van aanpak om te komen tot de BRZO-omgevingsdiensten. In de zomer van 2012 is een bestuurlijk akkoord gesloten waarin de vorming van niet één, maar van zes BRZO-omgevingsdiensten onderdeel uitmaakt.⁶⁴ Op dat moment was Zuid-Holland al ver gevorderd met de vorming van de omgevingsdiensten en het plaatsen van provinciale medewerkers bij de vijf omgevingsdiensten. De provincie vond het niet opportuun om gedurende deze reorganisatie nogmaals te reorganiseren.⁶⁵ Ook het behouden van kennis en capaciteit bij de omgevingsdiensten is van belang voor de provincie. Daarnaast speelde mee dat gemeenten in de regio’s Midden-Holland en West-Holland tot 1 januari 2016 bevoegd gezag waren voor een aantal majeure risicobedrijven. De provincie kon hier niet zelfstandig over beslissen.⁶⁶

4.2 Concrete opdracht

Beoordelingscriterium 3a:

De opdracht aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven is concreet.

Bevinding 3a:

De provincie verleent een concrete opdracht aan de omgevingsdiensten voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. In de opdracht wordt een onderscheid gemaakt tussen vergunningverleningstaken, toezichttaken en handhavingstaken. Per taak zijn de begrote uren en middelen opgenomen, welke gelden als basis voor de verantwoordingsrapportages. In de opdracht is daarnaast een lijst met majeure risicobedrijven opgenomen, waarbij een onderscheid is gemaakt naar het soort majeur risicobedrijf.

Vanuit drie gescheiden teams zijn medewerkers betrokken bij de aansturing van de omgevingsdiensten. De beschikbare capaciteit voor het opdrachtgeverschap wordt door de provincie als krap ervaren.

Toelichting

In Zuid-Holland bestaat de opdracht uit een ‘werkplan’ dat door de omgevingsdienst is opgesteld en een ‘opdrachtbrief’ namens de provincie. Dit is in Figuur 6 weergegeven.

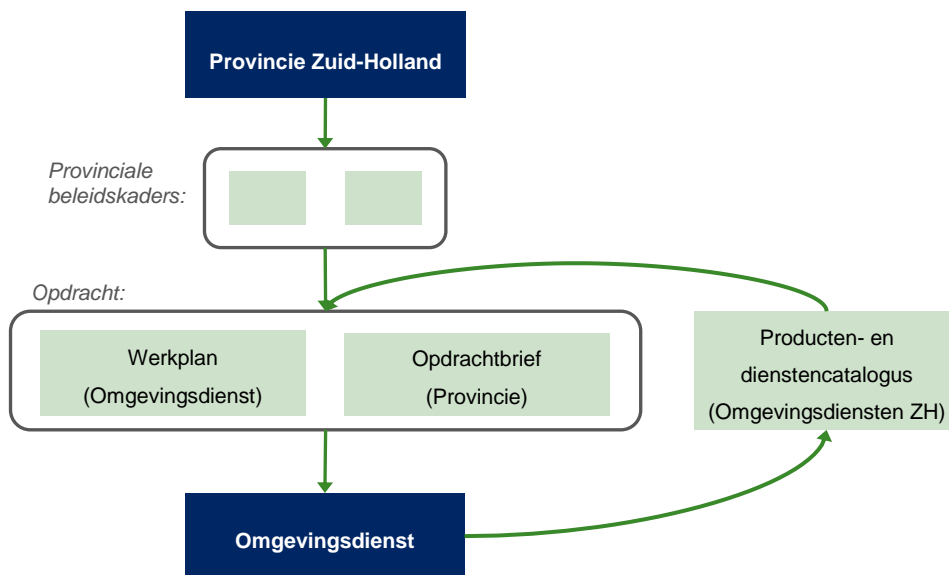
⁶² DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015 & Provincie Zuid-Holland (2015), Intrekken ondermandaat bij ODWH en ODMH voor het uitvoeren van de BRZO en RIE4 taken – 17 november 2015

⁶³ Mans (2008), De tijd is rijp, p. 43

⁶⁴ Programma Uitvoering met Ambitie (2012), Verslag Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie 28 juni 2012

⁶⁵ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 21 januari 2016

⁶⁶ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoor reactie, 8 maart 2016



Figuur 6 Schematische weergave documenten met betrekking tot de opdracht

De DCMR en de OZHZ ontvangen voor 2016 een opdracht van de provincie voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. De in hoofdstuk 3 beschreven beleidskaders vormen de input voor het werkplan en de opdrachtbrief. In Zuid-Holland wordt daarnaast gebruik gemaakt van de *Producten- en dienstencatalogus (PDC) Omgevingsdiensten Zuid-Holland*. De PDC is gezamenlijk door de omgevingsdiensten in Zuid-Holland ontwikkeld op basis van landelijke (en soms ook lokale) wet- en regelgeving. De PDC maakt bijvoorbeeld duidelijk hoe de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is vertaald naar concreet te leveren producten en diensten.⁶⁷

In de werkplannen over 2015 van de DCMR en de OZHZ⁶⁸ is het bedrijvenbestand (zoals in hoofdstuk 2 beschreven) opgenomen. In de werkplannen van de DCMR en de OZHZ zijn de begrote uren en middelen voor vergunningen, toezicht en handhaving en andere te verrichten activiteiten opgenomen. In de werkplannen is ook een nader onderscheid gemaakt. Voor vergunning bijvoorbeeld is onder andere een onderscheid gemaakt naar kortlopende en langlopende procedures. De begrote uren en activiteiten bij majeure risicobedrijven worden niet separaat in de werkplannen benoemd. In het werkplan over 2015 van de DCMR zijn de begrote uren voor preventief en repressief BRZO toezicht en de coördinatie van het BRZO toezicht apart weergegeven.⁶⁹ Door de OZHZ is aangegeven dat de opdracht van de provincie als zeer concreet wordt ervaren.⁷⁰

Expertise provincie Zuid-Holland

Binnen de provincie zijn drie gescheiden teams betrokken bij de aansturing van de omgevingsdiensten:

1. Afdeling Opdrachtgeverschap;
2. Bureau Milieu; en
3. Eenheid Verbonden Partijen.

⁶⁷ DCMR Milieudienst Rijnmond e.a. (2014), Producten- en dienstencatalogus Omgevingsdiensten Zuid-Holland, versie 1.1, p. 8

⁶⁸ Het werkplan wordt door de OZHZ jaarprogramma genoemd. De opdrachten voor 2015 van de ODMH en de ODWH komen hierbij niet aan de orde, omdat de ODMH en ODWH vanaf 2016 geen opdracht meer ontvangen voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

⁶⁹ DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), DCMR werkplan 2015, pp. 27 en 47 & Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2015), Jaarprogramma 2015

⁷⁰ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, e-mail, 26 januari 2016

De Afdeling Opdrachtgeverschap bestaat uit drie clusters, waarvan het cluster Omgevingsdiensten er één is. Binnen het cluster Omgevingsdiensten zijn de accounthouders onderverdeeld naar omgevingsdiensten. Het cluster bestaat uit ongeveer 5 fte (waarvan 2 fte ondersteuning voor de hele afdeling). De medewerkers van het Bureau Milieu werken aan verschillende onderwerpen en zijn niet allemaal betrokken bij de aansturing van de omgevingsdiensten. De provincie schat dat ongeveer 4,5 fte van de totaal 25 fte hierbij betrokken is. De Eenheid Verbonden Partijen bestaat uit 3,5 fte (waarvan 1 fte ondersteuning). Dit team voert werkzaamheden met betrekking tot de eigenaarsrol uit voor alle verbonden partijen van de provincie, dus niet alleen voor de omgevingsdiensten. De werkzaamheden voor de omgevingsdiensten vormen echter wel het grootste deel. Naast de drie genoemde teams geven ook medewerkers van de beleidsafdelingen Groen, Water en Bodem vorm aan het beleid van de provincie. Ook worden deze afdelingen gevraagd om te kijken naar de opdrachtbrief, onderdelen van de werkplannen van de omgevingsdiensten en voortgangsrapportages. Op het moment dat zich een groot incident voordoet worden de prioriteiten verlegd en wordt een taskforce opgericht bestaande uit medewerkers van de provincie en de omgevingsdiensten, zoals rondom Odfjell.⁷¹

Het Bureau Milieu heeft de beschikking over een budget van € 50.000 voor externe inhuur ten behoeve van het opdrachtgeverschap aan de omgevingsdiensten. Daarnaast is er een jaarlijks budget van circa € 118.000 dat bedoeld is voor regie op VTH-kwaliteit (richting provincie, omgevingsdiensten en gemeenten). Als dit budget niet wordt uitgeput, kan het aangewend worden voor eventuele inhuur van extra capaciteit.⁷²

Door de betrokken ambtenaren is aangegeven dat de capaciteit van het Bureau Milieu krap is. Hiervan is met name sprake op de momenten dat zich incidenten voordoen. Ook incidenten uit het verleden kosten nog steeds tijd, omdat gevolgd moet worden hoe de problemen worden opgelost. Ook de capaciteit van de Afdeling Opdrachtgeverschap wordt door de provincie krap genoemd. De afdeling is vrij klein en daarmee ook kwetsbaar. Tussen de accounthouders voor de omgevingsdiensten is wel veel overleg waardoor het werk makkelijker van elkaar kan worden overgenomen.⁷³

4.3 Jaarlijkse actualisatie

Beoordelingscriterium 3b:

De opdracht wordt jaarlijks door de provincie geactualiseerd in overleg met de BRZO-omgevingsdienst.

Bevinding 3b:

De opdracht wordt conform afspraak jaarlijks door de provincie geactualiseerd. De totstandkoming van de geactualiseerde opdracht vindt plaats in overleg met de DCMR en met de andere omgevingsdiensten. Vaststelling van de opdracht aan de DCMR gebeurt tot op heden nog niet voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft.

Toelichting

In de Nota VTH is aangegeven dat de provincie en de omgevingsdienst jaarlijks afspraken maken over de prioriteiten bij het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken

⁷¹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

⁷² Provincie Zuid-Holland, e-mail, 21 januari 2016

⁷³ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

dienen te zijn opgenomen in het werkplan van de omgevingsdienst.⁷⁴ In Tabel 3 is aangegeven op welke data de opdrachtbrief en het werkplan van de DCMR definitief zijn gemaakt.

Tabel 3 Datum definitieve opdracht (DCMR, 2013-2016)

Jaar	Datum opdrachtbrief	Datum werkplan
2013	24 januari 2013	6 december 2012
2014	30 april 2014	16 april 2014
2015	29 januari 2015	14 januari 2015
2016	Bij afsluiten van het onderzoek onbekend	Bij afsluiten van het onderzoek onbekend

Voor 2013 en 2015 is de opdracht in januari van het betreffende jaar definitief gemaakt, voor 2014 is dit in april gebeurd en voor 2016 is de datum bij het afsluiten van het onderzoek nog onbekend. Het proces om te komen tot een definitieve opdracht begint met een startbrief van de provincie aan de omgevingsdiensten. Op basis van de startbrief stellen de omgevingsdiensten de concept werkplannen op. Voor 2016 is de startbrief in een later stadium aangepast, omdat de financiële kaders zijn gewijzigd als gevolg van de overgang van het bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven van de gemeenten naar de provincies. Het concept werkplan wordt inhoudelijk door de provincie beoordeeld. Na aanpassing van de concept werkplannen door de omgevingsdiensten stuurt de provincie de definitieve opdrachtbrief naar de omgevingsdiensten. De provincie streeft er naar om de opdrachtbrieven voor 1 januari van het betreffende jaar te versturen, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd haalbaar.⁷⁵ Dat de definitieve opdrachtbrief 2014 pas in april is verstuurd, is volgens de provincie het gevolg van de overdracht van de 'verklaring van geen bedenkingen (VVGB-) bedrijven' naar de gemeenten. De bijbehorende financiën waren pas in december 2013 bekend via de decembercirculaire van het ministerie van BZK. Ook de werkplannen zijn hier vervolgens op aangepast.⁷⁶

De totstandkoming van de opdracht van de provincie aan de DCMR is een interactief proces. De provincie en de DCMR zijn tijdens dit proces veel met elkaar in gesprek. De DCMR geeft aan dat de samenwerking goed verloopt en dat de opdracht geen verrassingen bevat.⁷⁷ Dat de opdrachtbrief en het werkplan niet voor 1 januari van het lopende jaar worden vastgesteld, is voor de omgevingsdiensten niet per se een probleem. Het interne proces is al eerder in gang gezet. Zo worden de capaciteits- en bedrijfsplannen van de DCMR op basis van de startbrief gemaakt. Daarnaast is er ook veelvuldig contact tussen de provincie en de omgevingsdienst en is duidelijk wat men van elkaar verwacht.⁷⁸

⁷⁴ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 – 2017 - Deel I, p. 5

⁷⁵ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

⁷⁶ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoor reactie, 8 maart 2016

⁷⁷ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015

⁷⁸ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015 & Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, e-mail, 26 januari 2016

| 5 | Mandatering

De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk het mandaat dat de provincie heeft verleend aan de directeur van de BRZO-omgevingsdienst en de eventuele door- en ondermandaten.

5.1 Mandaat aan directeur BRZO-omgevingsdienst

Beoordelingscriterium 4a:

De provincie heeft de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven gemandateerd aan de directeur van de aangewezen BRZO-omgevingsdienst.

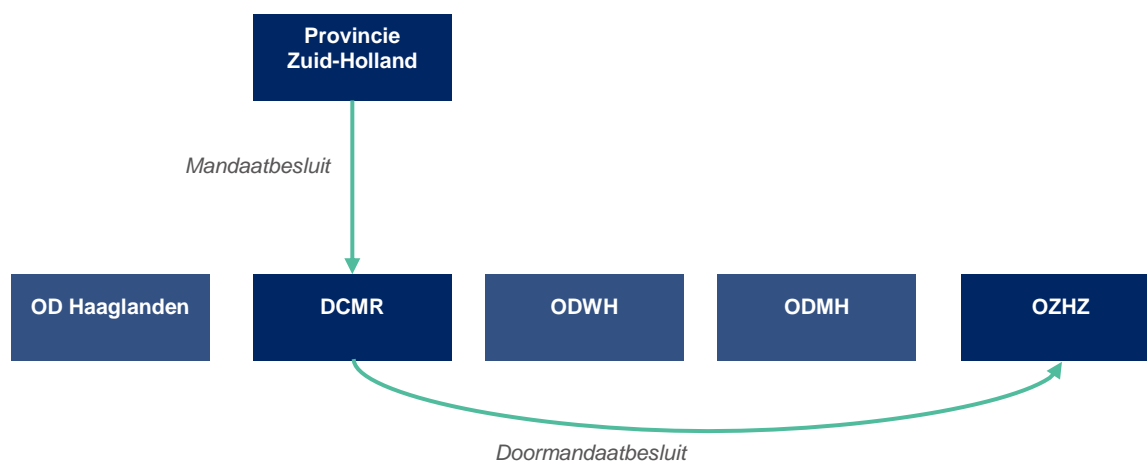
Bevinding 4a:

GS hebben aan de directeur van de DCMR mandaat verleend voor het nemen van beslissingen en het uitoefenen van bevoegdheden bij de uitvoering van VTH-taken voor alle majeure risicobedrijven waarvoor GS bevoegd gezag zijn. In de onderzochte periode januari 2013 – januari 2016 heeft de directeur zijn mandaat behouden en is dit niet ingetrokken door GS.

De directeur van de DCMR heeft zijn mandaat doorgemandateerd aan de directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Juridisch gezien is deze constructie toegestaan. Dat de provincie de directeur van de DCMR bij de oprichting van de BRZO-omgevingsdienst had opgedragen om door te mandateren, is wettelijk gezien echter niet mogelijk.

Toelichting

In Figuur 7 is de mandaatconstructie in Zuid-Holland per 1 januari 2016 weergegeven.



Figuur 7 Mandaatconstructie Zuid-Holland

GS hebben aan de directeur van de DCMR mandaat verleend, zodat de directeur van de DCMR namens GS besluiten mag nemen bij de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven in Zuid-Holland.⁷⁹

⁷⁹ Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016

De provincie heeft de directeur van de DCMR opgedragen om het hem verleende mandaat vervolgens door te geven aan de directeur van de OZHZ.⁸⁰ Door de provincie wordt dit 'doormandatering' genoemd.⁸¹ Tot 1 januari 2016 was er ook nog sprake van doormandatering door de directeur van de DCMR aan de directeurs van ODMH en ODWH (zie ook paragraaf 4.1).⁸² GS van Zuid-Holland hebben bij de aanwijzing van de DCMR als BRZO-omgevingsdienst in 2012 voor deze constructie gekozen.⁸³

Zowel de directeur van de DCMR als de directeur van de OZHZ kunnen voor de meeste mandaten ondermandaat verlenen aan medewerkers van de betreffende omgevingsdiensten.⁸⁴ De directeurs van de DCMR en de OZHZ hebben hier beiden gebruik van gemaakt door het nemen van een ondermandaatbesluit.

Ten aanzien van de mandaatconstructie in Zuid-Holland heeft de Rekenkamer juridisch advies ingewonnen. Op grond daarvan stelt de Rekenkamer vast dat de gekozen mandaatconstructie juridisch gezien is toegestaan. Daar zal ook sprake van zijn op het moment dat de AMvB (wijziging BOR) wordt vastgesteld.⁸⁵ De Rekenkamer wil benadrukken dat het hier om de mandaatconstructie gaat en dat dit niet geldt voor de uitvoeringsconstructie (zie daarvoor paragraaf 4.1). Het feit dat de directeur van de DCMR bij de oprichting van de BRZO-omgevingsdienst was opgedragen⁸⁶ om VTH-taken door te mandateren is wettelijk gezien niet mogelijk. In het ingewonnen juridisch advies is hierover het volgende aangegeven:⁸⁷ *“De wetgever heeft verlening van ondermandaat wel mogelijk willen maken, maar het opleggen van een verplichting niet. [...] de betreffende ondermandaten [zijn] overigens geenszins ongeldig. De bevoegdheid om namens de directeur van de BRZO-omgevingsdienst op te treden is immers verleend, of daar nu een bevoegdheid voor was verleend of een verplichting was neergeschreven.”* In het advies is ook opgemerkt dat de provincie een onderscheid maakt tussen de begrippen 'ondermandaat' en 'doormandatering', terwijl de Algemene wet bestuursrecht (Awb) alleen het begrip 'ondermandaat' kent.⁸⁸

Naast het besluit tot doormandateren is er ook een overeenkomst tussen de DCMR en de OZHZ afgesloten. De provincie heeft aan de DCMR aangegeven welke onderdelen in ieder geval deel moeten uitmaken van deze overeenkomst. De 'verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van BRZO' en de 'personele inzet in de vorm van capaciteit, deskundigheid en aansturing' zijn hiervan twee voorbeelden.⁸⁹ De OZHZ geeft aan dat de samenwerking met de DCMR goed verloopt en dat op alle niveaus regelmatig overleg

⁸⁰ Voor de RUD Zeeland geldt een soortgelijke constructie als voor de OZHZ. Het verschil hierbij is dat GS Zeeland mandaat verlenen aan de DCMR en niet GS Zuid-Holland.

⁸¹ Provincie Zuid-Holland (2012), Intentieverklaring BrzoRUD Zeeland en Zuid-Holland, p. 3, Provincie Zuid-Holland (2012), Brief: Regionale uitvoeringsdienst BRZO & DCMR (2015), Besluit tot doormandateren van directeur DCMR Milieudienst Rijnmond inzake uitvoering VTH-taken voor BRZO- en RIE4-bedrijven aan Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid 2016

⁸² Provincie Zuid-Holland (2013), Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2014, art. 3 & Provincie Zuid-Holland (2015), Intrekken ondermandaat bij ODWH en ODMH voor het uitvoeren van de BRZO en RIE-4 taken – 17 november 2015

⁸³ Provincie Zuid-Holland (2012), Intentieverklaring BrzoRUD Zeeland en Zuid-Holland, p. 3 & Provincie Zuid-Holland (2012), Brief: Regionale uitvoeringsdienst BRZO

⁸⁴ Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016, art. 2 lid 2 & art. 4 lid 2

⁸⁵ Ervan uitgaande dat de concept teksten ongewijzigd blijven. Bron: Slootsadvies (2016), Mandaatverlening aan omgevingsdiensten ter zake van BRZO- en RIE 4-bedrijven, p. 12

⁸⁶ In de Intentieverklaring BrzoRUD Zeeland en Zuid-Holland uit 2012 (bijlage, p. 2) heeft de provincie onder andere aangegeven wat de positie is van de BRZO-omgevingsdienst ten opzichte van de lokale omgevingsdiensten: *“Hoofdlijn van de uitwerking van de opdracht in de regio Zeeland en Zuid-Holland is dat: de directeur van de BrzoRUD deze VTH taken door mandateert naar de directeur van de regioRUD.”*

⁸⁷ Slootsadvies (2016), Mandaatverlening aan omgevingsdiensten ter zake van BRZO- en RIE 4-bedrijven, p. 11

⁸⁸ Slootsadvies (2016), Mandaatverlening aan omgevingsdiensten ter zake van BRZO- en RIE 4-bedrijven, p. 17

⁸⁹ Provincie Zuid-Holland (2012), Brief: Regionale uitvoeringsdienst BRZO

plaatsvindt over de werkwijze. Ook is er volgens de OZHZ in voldoende mate afstemming met de DCMR en geeft de DCMR voldoende sturing aan de processen van de OZHZ.⁹⁰

GS hebben de mogelijkheid om het mandaat in te trekken en als mandaatgever de bevoegdheid zelf te blijven uitoefenen.⁹¹ Echter, een doel van de invoering van omgevingsdiensten was het meer op afstand zetten van de uitvoering van VTH-taken van de politiek, zodat de uitvoering op een onafhankelijke wijze kan worden gedaan. Zodoende is de Rekenkamer nagegaan of GS gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om het mandaat in te trekken. Zowel de provincie als de DCMR hebben aangegeven dat het mandaat van toepassing is op alle majeure risicobedrijven in Zuid-Holland en nooit is ingetrokken door GS.⁹²

5.2 Kwaliteit mandaat

Beoordelingscriterium 4b:

Uit het verleende mandaat blijkt wie binnen de BRZO-omgevingsdienst welke besluiten mag nemen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven, waarbij het mandaat voldoende robuust is.

Bevinding 4b:

In het mandaat en ondermandaat is duidelijk aangegeven wie welke besluiten mag nemen en wie welke bevoegdheden heeft. Het mandaat is voldoende robuust, omdat vrijwel alle (beslissings-)bevoegdheden zijn gemandateerd aan de directeur van de DCMR. De provincie heeft er bewust voor gekozen om een aantal (beslissings-)bevoegdheden niet in mandaat te geven. Het gaat hierbij om uitzonderingen, zoals het vragen van een Bibob advies en het in hoger beroep gaan. Het mandaatbesluit, het besluit tot doormandateren en de ondermaatbesluiten zijn gepubliceerd, waardoor duidelijk is wie namens GS beslissingen neemt.

Toelichting

Het mandaatbesluit voor de DCMR 2016 van de provincie is op 11 december 2015 gepubliceerd in het provinciaal blad. In het mandaatbesluit zijn een toelichting opgenomen en een mandaatlijst als bijlage bij het besluit. Op de mandaatlijst is in detail aangegeven welke bevoegdheden/besluiten de directeur van DCMR heeft/mag nemen. Per besluit c.q. bevoegdheid is een aparte toelichting opgenomen. In deze toelichting is tevens aangegeven of het besluit al dan niet in ondermandaat kan worden gegeven.⁹³ De mandaatlijsten in het besluit tot doormandateren voor de OZHZ 2016 en de ondermandaatbesluiten 2016 zijn op eenzelfde wijze opgebouwd als het mandaatbesluit voor de DCMR 2016. In de mandaatlijst van het ondermandaatbesluit is aangegeven wie de gemandateerde is, bijvoorbeeld het afdelingshoofd. Het besluit tot doormandateren en de beide ondermandaatbesluiten zijn openbaar gemaakt.⁹⁴

Nog voor de komst van de omgevingsdiensten had de provincie (beslissings-)bevoegdheden in mandaat gegeven aan de DCMR. Het mandaat is in die tijd steeds ruimer en dus robuuster geworden, omdat meer (beslissings-)

⁹⁰ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, e-mail, 26 januari 2016

⁹¹ Art. 10.6, 10.7 en 10.8 Algemene wet bestuursrecht

⁹² Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015 & DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015

⁹³ Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016

⁹⁴ DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Besluit tot doormandateren van directeur DCMR Milieudienst Rijnmond inzake uitvoering VTH-taken voor BRZO- en RIE4-bedrijven aan Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid 2016, openbaar gemaakt op 20 januari 2016. DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Ondermandaatbesluit directeur DCMR provinciale taken 2016, openbaar gemaakt op 29 januari 2016. Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2016), Ondermandaatbesluit directeur Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid voor provinciale taken 2016, openbaargemaakt op 25 januari 2016

bevoegdheden in mandaat zijn gegeven. Inmiddels zijn besluiten en bevoegdheden die niet in mandaat zijn gegeven uitzonderingen. De provincie heeft aangegeven dat het in die gevallen gaat om een bewuste keuze. Dergelijke uitzonderingen zijn het vragen van een Bibob advies en het in hoger beroep gaan. In bepaalde gevallen omtrent het in bezwaar en beroep gaan kan het namelijk voorkomen dat GS dit moeten doen als gevolg van bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht. Hierin is opgenomen dat 'een hoger niveau' in bezwaar of beroep dient te gaan. Dit kan dus van toepassing zijn op de bevoegdheden die niet in ondermandaat gegeven mogen worden. De directeur van de DCMR moet deze bevoegdheid zelf uitoefenen en GS zijn dan het 'niveau hoger'. De DCMR vindt het mandaat robuust en stelt dat de provincie Zuid-Holland heeft gedaan wat er landelijk is afgesproken. Het mandaat is voor de directeur van de DCMR goed werkbaar.⁹⁵

Bij beslissingen die bestuurlijk gevoelig liggen of grote maatschappelijke gevolgen hebben, moet de DCMR de provincie inlichten. Het advies dat de DCMR in een dergelijk geval aan de gedeputeerde geeft, beschrijft de risico's, de overwegingen en de randvoorwaarden. De DCMR geeft aan dat de speelruimte van de gedeputeerde niet heel groot is als gevolg van de landelijk afgesproken kaders omtrent het BRZO. Zo kan bijvoorbeeld niet worden afgeweken van de kaders uit de landelijke handhavingsstrategie.⁹⁶

Door de OZHZ wordt het doormandaat van de directeur van de DCMR als robuust en werkbaar ervaren. De OZHZ geeft aan dat waar nodig overleg plaatsvindt tussen de OZHZ en de DCMR over de toepassing van het mandaat.⁹⁷

5.3 Aanpassing mandaat

Beoordelingscriterium 4c:

De provincie is nagegaan of het verleende mandaat aan de BRZO-omgevingsdienst moest worden aangepast door wijziging van het bevoegd gezag van majeure risicobedrijven van gemeenten naar provincie per 1 januari 2016.

Bevinding 4c:

De provincie is in 2015 nagegaan of het verleende mandaat aan de directeur van de DCMR aangepast diende te worden als gevolg van de overgang van het bevoegd gezag van majeure risicobedrijven van gemeenten naar de provincie per 1 januari 2016. Een wijziging bleek niet nodig te zijn. Het mandaat voor 2016 is wel om andere redenen aangepast.

Toelichting

Het mandaatbesluit voor 2016 is door de provincie in 2015 aangepast. Dit is echter niet gedaan vanwege de overgang van het bevoegd gezag van de majeure risicobedrijven van de gemeenten naar de provincies, omdat dit niet noodzakelijk was volgens juristen van de provincie Zuid-Holland die het mandaat hebben doorgenomen. Het niet langer mogelijk maken van het ondermandaat bij ODMH en ODWH maakte het wel noodzakelijk om het mandaat op dit punt aan te passen. Daarnaast is een aantal kleine, inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Ook is het hele mandaat gereviseerd om de leesbaarheid te verbeteren en het mandaat overzichtelijker te maken. Ten slotte zijn ook de toelichtingen verder uitgewerkt.⁹⁸

⁹⁵ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015 & DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015

⁹⁶ DCMR Milieudienst Rijnmond, interview, 14 december 2015

⁹⁷ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, e-mail, 26 januari 2016

⁹⁸ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

| 6 | Verantwoording

De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk de verantwoording aan GS over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst en de verantwoording van GS aan PS.

6.1 Verantwoordingswijze

Beoordelingscriterium 5a:

GS hebben vastgelegd op welke wijze de BRZO-omgevingsdienst verantwoording dient af te leggen over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De verantwoording vindt conform deze afspraken plaats.

Bevinding 5a:

GS hebben met de omgevingsdiensten afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is en de besluiten en bevoegdheden die de directeur van de DCMR namens GS mag nemen c.q. heeft. In de opdrachtbrieven en in het mandaat is aangegeven wanneer, waarover en op welke wijze de provincie de verantwoordingsrapportages wil ontvangen. De omgevingsdiensten rapporteren zoals hen in de opdrachtbrieven en mandaatbesluit is opgedragen. De rapportages worden op directieniveau besproken.

De verantwoordingsrapportages zijn sterk gericht op de verantwoording over de financiën, de aandachtsdossiers en de voortgang van projecten. De indicatoren waarover wordt gerapporteerd geven nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor Zuid-Holland, maar voor heel Nederland.

Toelichting

Verantwoordingsstructuur

In de Nota VTH geeft de provincie aan drie keer per jaar de voortgang van het werkplan te monitoren.⁹⁹ In de Nota VTH is ook aangegeven welke indicatoren in elk geval gemonitord worden, zie Tabel 4.

⁹⁹ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 – 2017 - Deel I, p. 5

Tabel 4 Genoemde indicatoren in de Nota VTH¹⁰⁰

Indicatoren
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicatoren geformuleerd naar aanleiding van de vastgestelde VTH-prioriteiten en -doelstellingen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicatoren waarover afspraken zijn gemaakt in landelijke voortgangsrapportages of rapportages van het IPO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicatoren van wettelijke verplichtingen (in het bijzonder E-PRTR, Europese rapportageverplichting) die bedrijven aan de provincie rapporteren
Specifiek voor vergunningen:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures
<ul style="list-style-type: none"> ▪ op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures en de actualisatietoets voor bestaande vergunningen
Specifiek voor risicogericht toezicht:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ aspectdichtheid (betreft de diepgang van de controle)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ controledichtheid (betreft de frequentie van de controle)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ toezichtdichtheid (betreft de aspectdichtheid * controledichtheid)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ naleving (betreft het percentage gecontroleerde aspecten dat wordt nageleefd)

In de opdrachtbrieven over 2015 verzoekt de provincie de omgevingsdiensten om drie keer per jaar te rapporteren over de voortgang en uitvoering van het werkplan. De provincie heeft bepaald hoe de rapportage ingericht moet worden. Ook zijn er data opgenomen die aangeven wanneer een rapportage uiterlijk bij de provincie moet zijn aangeleverd. De directeur van de omgevingsdienst en de directeur Ruimte en Mobiliteit van de provincie, of hun plaatsvervaarders, bespreken de voortgangsrapportages. Daarnaast geldt voor de DCMR dat er naast de viermaandelijke voortgangsrapportages ook elke maand een voortgangsrapportage moet komen over de financiële uitputting.¹⁰¹ De provincie heeft aangegeven dat in deze maandelijkse rapportages ook aandacht is voor de geleverde prestaties.¹⁰²

In het *DCMR werkplan 2015* is een opsomming opgenomen van onderdelen die de voortgangsrapportage dient te bevatten:¹⁰³

- *“Op hoofdlijnen het overzicht van de financiële uitputting van de programma’s en productgroepen en een prognose voor de rest van het jaar;*
- *Een korte inhoudelijke toelichting op onderdelen die afwijkingen vertonen ten opzichte van het seizoenspatroon;*
- *Eventuele bestuurlijk relevante bijzonderheden;*
- *De ontwikkeling van participant overstijgende werkzaamheden, zoals de voortgang van het projectenprogramma, de borgingstaken en de verbeterpunten uit het verbeterprogramma.”*

Opvallend is dat de in de Nota VTH genoemde indicatoren niet in de opsomming genoemd worden. Volgens de provincie komt dit doordat niet alle indicatoren uit de Nota VTH zich voor presentatie in de verantwoordingsrapportage lenen. Bijvoorbeeld wanneer een indicator al in een andere rapportage is opgenomen hoeft dit niet nogmaals. In de bijlage van het werkplan zijn tevens ‘kwaliteitsprestatie-indicatoren’ opgenomen. Deze zijn

¹⁰⁰ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 – 2017 - Deel I, pp. 14 & 15

¹⁰¹ Provincie Zuid-Holland (2015), Brief: Opdracht DCMR Werkplan 2015 provincie Zuid-Holland, p. 6 & Provincie Zuid-Holland (2015), Brief: Opdracht OZHZ jaarprogramma 2015 provincie Zuid-Holland, p. 6

¹⁰² Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoor reactie, 8 maart 2016

¹⁰³ DCMR Milieudienst Rijnmond (2015) DCMR werkplan 2015, p. 8

afkomstig uit de begroting van de provincie. Deze indicatoren sluiten voor een groot deel aan op de indicatoren die genoemd zijn in de Nota VTH. Het gaat om de volgende indicatoren:

- Percentage op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures (norm: 100%);
- Percentage op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures (norm: 90%);
- Actualiteitstoets lopende vergunningen (norm: 1x);
- Percentage toezicht (dichtheid) (norm: 100%);
- Percentage handhaving (naleving) (norm: >90%).

In het mandaatbesluit is opgenomen dat de directeur van de DCMR en de directeur Ruimte en Milieu van de provincie (of hun plaatsvervangers) minimaal twee keer per jaar overleggen over de uitvoering van de VTH taken. Tevens is opgenomen dat de directeur van de DCMR drie keer per jaar schriftelijk verslag doet over het uitgeoefende mandaat. Hierbij gaat het om:¹⁰⁴

- Het aantal toegepaste mandaten (dat niet ondergemandateerd mag worden);
- Het aantal onbevoegd genomen besluiten, inclusief (financiële) risico's.

De Rekenkamer merkt daarnaast op dat de gehanteerde indicatoren nauwelijks inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en dat het daarmee moeilijk is om hierop te sturen. De indicator 'percentage op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures' geeft geen inzicht in de kwaliteit van de verleende vergunning. Ook de indicator 'Percentage toezicht (dichtheid)' beschrijft niet de kwaliteit van de inspectie. Dit geldt niet alleen voor Zuid-Holland, maar voor heel Nederland. Voor zover bekend zijn er op dit moment op landelijk niveau nog geen geschikte indicatoren opgesteld die direct verband houden met de mate van veiligheid.¹⁰⁵ De provincie heeft aangegeven dat zij ook op andere manieren inzicht krijgt in de kwaliteit van de uitvoering, zoals het bespreken van verbeterplannen in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van de omgevingsdiensten en via klanttevredenheidsonderzoeken.

Verantwoordingsrapportages

In de verantwoordingsrapportages van de DCMR is gerapporteerd over de toegepaste mandaten en komen de in de bijlage van het werkplan genoemde indicatoren terug. Daar waar de scores op de indicatoren lager zijn dan de streefwaarden is dit toegelicht.¹⁰⁶ Indien de scores op de indicatoren gelijk zijn aan of hoger zijn dan de streefwaarden is er geen verdere toelichting gegeven. In de verantwoordingsrapportages is aangegeven dat alleen gerapporteerd zal worden over de afwijkingen.¹⁰⁷ In de bijlage van de verantwoordingrapportages zijn aanvullende prestatie-indicatoren opgenomen. Deze worden echter niet verder toegelicht. De informatie die gegeven wordt over de indicatoren is daarmee beperkt. Dit geldt min of meer ook voor de verantwoordingsrapportages van de OZHZ.¹⁰⁸ Wat ook opvalt is dat de rapportages sterk zijn gericht op verantwoording over de financiën, de aandachtsdossiers en de voortgang van projecten. Het hoofdstuk 'Dashboard conclusies' in de rapportages van de DCMR (een soort samenvattend hoofdstuk) geeft bijvoorbeeld alleen aan wat de financiële resultaten zijn. In één van de rapportages staat dat er sprake is van overbesteding op het programma bedrijven als gevolg van een hogere inzet voor onder andere het BRZO toezicht. Op de kwaliteit van het BRZO toezicht wordt echter niet ingegaan.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016, art. 7 lid 3 en 4

¹⁰⁵ Provincie Zuid-Holland (2015), Toelichting bij de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Zuid-Holland, punt 5

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld: DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Voortgangsrapportage T3-2014, p. 15

¹⁰⁷ Bijvoorbeeld: DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Voortgangsrapportage T1-2015, p. 4

¹⁰⁸ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2015), Eerste voortgangsrapportage 2015

¹⁰⁹ Bijvoorbeeld: DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Voortgangsrapportage T1-2015, p. 5

6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers

Beoordelingscriterium 5b:

GS voeren periodiek overleg met de BRZO-omgevingsdienst over bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau.

Bevinding 5b:

De gedeputeerde Milieu en de gedeputeerde Vergunningen spreken beiden iedere vier weken met de directeurs van de omgevingsdiensten over de aandachtsdossiers. Daarnaast is er direct contact wanneer de situatie hier om vraagt.

Toelichting

Iedere vier werken vindt het uitvoeringsoverleg plaats over de aandachtsdossiers tussen de provincie en de omgevingsdiensten, zoals vastgelegd in de opdrachtbrieven van de provincie aan de omgevingsdiensten.¹¹⁰ Namens de provincie nemen de gedeputeerde Milieu, de gedeputeerde Vergunningen en hun ambtelijke ondersteuning deel aan het overleg. Het Openbaar Ministerie sluit vier keer per jaar bij dit overleg aan. Deze gesprekken worden ook gebruikt om over andere onderwerpen dan de aandachtsdossiers te spreken en om onderling af te stemmen. Alle omgevingsdiensten in Zuid-Holland zijn aanwezig en op deze manier kan iedereen gelijktijdig geïnformeerd worden. De omgevingsdiensten leveren de input voor deze overleggen. Wanneer nodig, vindt er ook bilateraal overleg plaats tussen de directeurs van de omgevingsdienst en de provincie.¹¹¹

In het mandaatbesluit is een bepaling opgenomen die de directeur van de DCMR verplicht om de directeur Ruimte en Mobiliteit van de provincie en de gedeputeerde Milieu te informeren over besluiten die mogelijk politieke en maatschappelijke gevolgen hebben.¹¹² Ook is er een bepaling opgenomen die aangeeft dat de directeur van de DCMR in een aantal gevallen eerst overleg moet voeren met de directeur Ruimte en Mobiliteit van de provincie en de gedeputeerde Milieu alvorens hij een besluit neemt.¹¹³ De provincie heeft aangegeven dat dergelijke gevallen gemiddeld eens in de twee weken voorkomen. De communicatie hierover gaat per telefoon of e-mail.¹¹⁴ Bovengenoemde bepalingen gelden ook voor de directeur van de OZH.¹¹⁵

6.3 Verantwoording van GS aan PS

Beoordelingscriterium 5c:

GS informeren PS over de uitvoering van de VTH-taken door de BRZO-omgevingsdienst en de eventuele gevolgen (risico's) hiervan voor het toezicht op majeure risicobedrijven.

¹¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2015), Brief: Opdracht DCMR Werkplan 2015 provincie Zuid-Holland, p. 6 & Provincie Zuid-Holland (2015), Brief: Opdracht OZH jaarprogramma 2015 provincie Zuid-Holland, p. 6

¹¹¹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

¹¹² Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016, art. 7 lid 1

¹¹³ Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016, art. 7 lid 2

¹¹⁴ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015 & Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, feitelijk wederhoor reactie, 3 maart 2016

¹¹⁵ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, feitelijk wederhoor reactie, 3 maart 2016

Bevinding 5c:

PS worden door GS geïnformeerd over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Naast de toezegging van GS om jaarlijks een rapportage op te stellen over de BRZO-inspecties, bestaan er geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet in het geval van incidenten.

Toelichting

PS zijn in 2015 op verschillende momenten geïnformeerd over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Het gaat hierbij om onder andere:

- De Begroting 2016 en de Jaarstukken 2014 van de provincie;
- Rapportage BRZO inspecties;
- Vervolgacties van de provincie op de aanbevelingen van de in 2014 uitgevoerde evaluatie van de omgevingsdiensten;
- Begrotingen en jaarrekeningen van de verschillende omgevingsdiensten; en
- Antwoorden op statenvragen.

In de Begroting 2016 is bijvoorbeeld aangegeven dat de provincies vanaf 1 januari 2016 het bevoegd gezag overnemen van de gemeenten voor alle majeure risicobedrijven en dat de provincie zich de komende jaren richt op nieuwe ontwikkelingen zoals verdere implementatie van de Nota VTH,erschikking van BRZO-taken tussen de omgevingsdiensten en de kostprijsberekening bij de omgevingsdiensten.¹¹⁶ In de Jaarstukken 2014 is onder andere aangegeven dat er een start is gemaakt met het publiceren van samenvattingen van toezichtrapporten van BRZO-bedrijven en handhavingsbesluiten en zijn de scores per omgevingsdienst op de indicatoren weergegeven (zie ook paragraaf 6.1).¹¹⁷

PS zijn ook betrokken geweest bij de totstandkoming van de Nota VTH. Voordat deze definitief is gemaakt is de Nota VTH aan de Statencommissie gestuurd. GS hebben PS gevraagd op de conceptversie te reageren, hun reacties zijn in de eindversie verwerkt. Voor PS bestaat ook de mogelijkheid om specifieke onderwerpen in een technische sessie te behandelen. Een dergelijke sessies met als onderwerp majeure risicobedrijven heeft bijvoorbeeld begin 2015 plaatsgevonden. Deze sessie kunnen plaatsvinden op initiatief van zowel GS als PS.¹¹⁸

Ten aanzien van de *Rapportage BRZO inspecties* is door GS aangegeven dat deze met ingang van 2015 jaarlijks zal worden opgesteld om meer inzicht te geven in de veiligheidssituatie bij BRZO-bedrijven. Buiten deze toezegging van GS, zijn door PS en GS geen concrete afspraken gemaakt waarover GS PS dienen te informeren bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.¹¹⁹

¹¹⁶ Provincie Zuid-Holland (2015), Begroting 2016, pp. 19 & 53

¹¹⁷ Provincie Zuid-Holland (2015), Jaarstukken 2014 pp. 56 & 59

¹¹⁸ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

¹¹⁹ Provincie Zuid-Holland (2014), Brief: Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland, p. 8 & Provincie Zuid-Holland, e-mail, 21 januari 2016

| 7 | Opdrachtgever en/of eigenaar

Sommige provincies zijn alleen opdrachtgever van een BRZO-omgevingsdienst, terwijl andere provincies zowel opdrachtgever als eigenaar (c.q. deelnemer aan de GR) zijn. De provincie Zuid-Holland is opdrachtgever en eigenaar van de DCMR. De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of de provincie Zuid-Holland beide rollen goed van elkaar gescheiden heeft.

Beoordelingscriterium 6a:

GS hebben de rol van eigenaar (c.q. deelnemer aan de GR) gescheiden van de opdrachtgeversrol, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Bevinding 6a:

Op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever gescheiden. Op ambtelijk niveau is een driedelig onderscheid gemaakt, namelijk naar eigenaar, opdrachtgever en beleid.

Toelichting

In de *Nota Verbonden Partijen 2013-2016* is een beleidsuitgangspunt opgenomen dat zegt dat alleen leden van GS de provincie mogen vertegenwoordigen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.¹²⁰ Voor de vijf omgevingsdiensten is ook besloten tot een meervoudig bestuurlijke vertegenwoordiging. De provincie heeft hier voor gekozen, omdat het een nieuw beleidsveld is, waarop veel ontwikkelingen zijn en een actieve sturing aan de voorkant (zowel vanuit een beleidsmatig oogpunt als vanuit uitvoeringstechnische zaken) gewenst is.¹²¹ In Tabel 5 is aangegeven welke gedeputeerden in het bestuur van de omgevingsdiensten zitten.

Tabel 5 Deelname gedeputeerden in het Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB) van de OD's¹²²

	DCMR	OZHZ	ODWH	ODMH	OD Haaglanden
Gedeputeerde Milieu - Toezicht en Handhaving	AB+DB (Voorzitter)	AB+DB (Voorzitter)	AB+DB	AB+DB (Vicevoorzitter)	AB+DB
Gedeputeerde Financiën	AB+DB (Peningmeester)	AB	AB	AB	AB
Gedeputeerde Vergunningverlening	AB				

De provincie maakt zowel bestuurlijk als ambtelijk een onderscheid in haar rol als 'opdrachtgever' en 'eigenaar'. Bestuurlijk zijn de rollen belegd bij verschillende gedeputeerden (gedeputeerde-eigenaar en vakgedeputeerde). Binnen de rol van 'opdrachtgever' heeft de provincie een onderscheid gemaakt tussen de beleidsmatig en ambtelijk opdrachtgever. De rol van beleidsmatig opdrachtgever voor de BRZO-taken is belegd bij het Bureau Milieu (inhoud). De rol van ambtelijk opdrachtgever is belegd bij het Cluster Opdrachtgeverschap (opdracht). De rol van 'eigenaar' is belegd bij het bureau strategische bedrijfsvoering (ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen).¹²³

¹²⁰ Provincie Zuid-Holland (2015), 2e herziening (Technische aanpassing) Nota Verbonden Partijen 2013-2016, p.7

¹²¹ Provincie Zuid-Holland (2015), 2e herziening (Technische aanpassing) Nota Verbonden Partijen 2013-2016, p. 23

¹²² DCMR (2015), www.dcmr.nl, OZHZ (2015), www.ozhz.nl, ODWH (2015), www.odwh.nl, ODMH (2015), www.odmh.nl & OD Haaglanden (2015), www.omgevingsdiensthaaglanden.nl

¹²³ Randstedelijke Rekenkamer (2015), Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen, p. 13 & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 15 december 2015

| 8 | Inzicht in uitvoering VTH-taken

Dit beschrijvende hoofdstuk, dat voor alle vier de Randstedelijke provincies gelijk is, is tot stand gekomen door het houden van interviews met vier vergunningverleners en vier inspecteurs van de omgevingsdiensten DCMR en Noordzeekanaalgebied en door het houden van interviews met vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven verspreid over de vier Randstedelijke provincies (hierna te noemen: 'de bedrijven'). Deze betrokkenen hebben inzicht gegeven in de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven en aandachtspunten gesignaleerd.¹²⁴ De signalen die de betrokkenen hebben gegeven, hebben niet noodzakelijkerwijs betrekking op alle majeure risicobedrijven, omgevingsdiensten en/of provincies. Om na te gaan of genoemde punten herkenbaar zijn en om het risico van een vertekend beeld tegen te gaan, hebben we deze voorgelegd aan twee experts¹²⁵ op het gebied van externe veiligheid, die ze in algemene zin herkennen. Aangezien het in dit hoofdstuk gaat om het geven van inzicht in de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, leidt dit hoofdstuk niet tot conclusies en aanbevelingen.

Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)

Majeure risicobedrijven zijn zelf primair verantwoordelijk voor de veiligheid binnen en buiten het bedrijf. De Europese Seveso-richtlijn¹²⁶ verplicht majeure risicobedrijven om in de bedrijfsvoering voldoende aandacht te besteden aan veiligheidsaspecten. In Nederland is de Seveso-richtlijn vanaf 1988 geïmplementeerd in het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO).¹²⁷ Dit stelt eisen aan de majeure risicobedrijven in Nederland ten aanzien van de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. De



bedrijven zien de invoering van het BRZO als een positieve ontwikkeling om incidenten en rampen te voorkomen. De bedrijven vragen zich wel af of wet- en regelgeving rondom BRZO de laatste jaren niet te ver is doorgeslagen. De maatregelen die bedrijven moeten nemen, zijn vaak administratief (het op orde hebben van papierwerk) en lijken niet per se ten goede te komen aan een veiligere (werk)omgeving. Medewerkers van de omgevingsdiensten merken daarbij op dat bedrijven rekening moeten houden met een continu verbeterproces, om steeds veiliger te werken en risico's op ongelukken zoveel mogelijk te beperken. Dit betekent ook dat de administratie op orde moet zijn.

¹²⁴ De punten die we in dit hoofdstuk benoemen zijn aangekaart door meerdere betrokkenen, maar niet per se door alle betrokkenen. Bijvoorbeeld als wordt gesproken over "bedrijven", dan zijn het meerdere bedrijven geweest die een bepaald punt hebben gesignaleerd, maar dit hoeven niet alle bedrijven geweest te zijn.

¹²⁵ prof. dr. Ale (emeritus hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding) en prof. dr. Helsloot (hoogleraar Besturen van Veiligheid).

¹²⁶ Seveso is een stadje in Noord-Italië dat bekend is vanwege een chemische ramp in juli 1976. Bij dit ongeval werd een toxisch gas (dioxine) uitgestoten. De milieuramp trok de aandacht van de Europese Gemeenschap, waardoor actie werd ondernomen om de wetgeving uit te werken zodat de mens en zijn omgeving beter beschermd zijn tegen de gevaren van industriële ongevallen. Dit resulteerde in de Seveso-richtlijn.

¹²⁷ BRZO1988 o.b.v. Seveso I richtlijn, BRZO1999 o.b.v. Seveso II richtlijn en BRZO2015 o.b.v. Seveso III richtlijn

BRZO-omgevingsdiensten

De oprichting van de BRZO-omgevingsdiensten in 2013 wordt door de bedrijven als positief gezien, omdat de specifieke kennis die nodig is bij het uitvoeren van VTH-taken bij majeure risicobedrijven hierdoor geconcentreerd is en de VTH-taken daardoor beter uitgevoerd kunnen worden.

Ook de vergunningverleners en inspecteurs vinden het ontstaan van de BRZO-omgevingsdienst om deze reden positief. Zij geven aan dat het delen van kennis makkelijker is geworden en dat de mogelijkheden zijn vergroot om advies te vragen bij collega's binnen de eigen organisatie en bij collega's van andere BRZO-omgevingsdiensten. Het opleidings- en kennisniveau van de inspecteurs van de omgevingsdiensten wordt door de bedrijven over het algemeen als goed ervaren, maar dit zou met name op het gebied van praktische kennis nog beter kunnen. De



bedrijven hebben de indruk dat inspecteurs vaak meer oog hebben voor administratieve zaken dan voor de praktijk op de werkvloer. Bedrijven zouden zodoende graag zien dat tijdens een inspectie zowel de vastgelegde procedures als de bedrijfsvoering op het bedrijfsterrein worden gecontroleerd.

De bedrijven geven aan dat de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven met de komst van BRZO-omgevingsdiensten vanaf 2013 niet wezenlijk is gewijzigd. De inspecties vinden vaak nog op een zelfde wijze plaats en bedrijven worden vaak nog door dezelfde inspecteurs bezocht. Het organisatorische plaatje is daarentegen met de komst van omgevingsdiensten wel veranderd. Dit geldt vooral voor de medewerkers van de BRZO-omgevingsdiensten:

- Door de komst van de omgevingsdiensten is de afstand tussen de provincie en de uitvoerende organisatie toegenomen. In de nieuwe situatie verloopt het contact tussen een vergunningverlener of inspecteur en de provincie via een aparte (opdrachtnemers-)afdeling binnen de omgevingsdienst die contact onderhoudt met de opdrachtgeversafdeling van de provincie. Voorheen maakte de vergunningverlener of inspecteur onderdeel uit van de provincie, waardoor het makkelijker was om stukken te bespreken.
- Ook is een verschil merkbaar tussen een omgevingsdienst die al langer bestaat (de DCMR in Zuid-Holland) en een omgevingsdienst die vanaf 2013 moest worden opgericht (de OD NZKG in Noord-Holland). Een al langer bestaande omgevingsdienst heeft de organisatie en bedrijfsprocessen geleidelijk aan kunnen ontwikkelen, terwijl een nieuwe organisatie bedrijfsprocessen in een korte tijd heeft moeten ontwikkelen en implementeren. Zo geven medewerkers van de OD NZKG aan dat ze nog veel tijd aan administratieve zaken kwijt zijn, waardoor er minder tijd overblijft voor het uitvoeren van hun primaire werkzaamheden. Dit blijkt ook uit de gesprekken met de bedrijven, die de indruk hebben dat de werkdruk bij de OD NZKG hoog is.

Gelijk speelveld (level playing field)

De BRZO-bedrijven onderschrijven het belang van een gelijk speelveld. Het is belangrijk dat gelijksoortige bedrijven in vergelijkbare situaties op een zelfde wijze worden beoordeeld, zodat er geen oneerlijk concurrentievoordeel kan ontstaan. Bedrijven zeggen echter over het algemeen nog geen gelijk speelveld te ervaren. Dit komt ten eerste door verschillen tussen BRZO-omgevingsdiensten; niet alle BRZO-omgevingsdiensten zijn even ver gevorderd (hoewel procedures langzaam wel meer op elkaar worden afgestemd). Ten tweede heeft dit te maken met verschillen tussen BRZO-inspecteurs. Inspecteurs hebben hun eigen specifieke kennis en ervaring. Daarnaast speelt ook de houding en instelling van de inspecteurs een rol. Bedrijven geven aan dat het voorkomt dat een voormalige inspecteur iets heeft goedgekeurd, dat door een

Omgevingsdienst
noordzeekanaalgebied

volgende inspecteur wordt afgekeurd. Dit is voor de betreffende bedrijven ergerlijk, omdat sommige aanpassingen hoge kosten met zich meebrengen.



Bedrijven geven ook aan dat er meer onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen het soort majeure risicobedrijven. In het BRZO wordt een onderscheid tussen 'lagedrempelinrichtingen' en 'hogedrempelinrichtingen' gemaakt. Bedrijven hebben aangegeven dat ze dit onderscheid te grof vinden en dat er meer differentiatie naar het soort majeur risicobedrijf zou moeten plaatsvinden. Zo is het de vraag of een groot, complex chemiebedrijf op een zelfde wijze geïnspecteerd zou moeten worden als een overzichtelijk midden- en kleinbedrijf waar enkel op- en overslag van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Dit signaal komt ook naar voren uit gesprekken met de omgevingsdiensten. Zij hebben behoefte aan meer maatwerk bij het inspecteren van de zeer grote, complexe bedrijven die feitelijk bestaan uit vele verschillende inrichtingen en installaties. Volgens de

geraadpleegde experts zou het goed zijn om binnen het onderscheid van lage- en hogedrempelinrichtingen de aanpak van de inspectie aan te passen aan het bedrijf en bijvoorbeeld te kijken naar de winstgevendheid van een bedrijf als indicator voor de bereidheid tot regelnaleving (hoe hoger de winst van een bedrijf, hoe hoger de veiligheid).

Administratieve lasten

De administratieve lasten bij inspecties worden door de bedrijven als hoog ervaren, maar over het algemeen wel acceptabel geacht. Bedrijven vinden dat er goed geïnspecteerd moet worden en daar horen administratieve lasten als voorbereidingstijd en beschikbaarheid van medewerkers van het bedrijf tijdens inspecties bij. Het procedurele aspect van inspecties wordt door bedrijven als last ervaren. Bedrijven geven aan dat ze de laatste jaren meer formulieren en rapportages moeten invullen en aanleveren, terwijl de bedrijfsprocessen niet wezenlijk veranderd zijn. Over twee soorten documenten zijn kritische opmerkingen gemaakt:

- **Veiligheidsrapport:** De bedrijven die vallen binnen de categorie 'hogedrempelinrichting' moeten een veiligheidsrapport (VR) opstellen. Dit is een uitgebreide beschrijving van alle relevante risico's van bedrijfsactiviteiten in het licht van Externe Veiligheid. In een VR staan alle technische en organisatorische aspecten beschreven, alsmede de voorzorgsmaatregelen die getroffen zijn ten aanzien van beheersing van de veiligheidsrisico's veroorzaakt door bedrijfsactiviteiten. Het opstellen van een VR is volgens een van de experts een redelijke eis vanuit het BRZO, omdat hiermee nagegaan kan worden wat de veiligheidsrisico's zijn en of de juiste maatregelen zijn genomen. Bedrijven ervaren het opstellen van dit rapport vaak als een grote last. Ook wordt het nut van het opstellen en aanpassen van een veiligheidsrapport niet altijd ingezien. Het is dikwijls een omvangrijk



document dat in de praktijk lastig te hanteren is. Daarbij zijn bedrijven soms lang bezig met het opstellen ervan, voordat het uiteindelijk door de omgevingsdienst wordt goedgekeurd. Ook gebeurt het dat bedrijven hiervoor specialistische kennis moeten inhuren, wat vaak veel geld kost.

- **Openbaarmaking samenvatting inspectieverslag:** Na afloop van de jaarlijkse inspectie wordt op de website BRZOplus.nl¹²⁸ door de inspecteurs per bedrijf een samenvatting gegeven van de uitkomst van de inspectie. Bedrijven vinden het goed dat er transparant wordt gecommuniceerd over inspecties bij majeure risicobedrijven. Echter, deze samenvatting is volgens de bedrijven voor de meeste burgers te complex om te begrijpen. Voor deskundigen binnen het beleidsveld is het echter te summier om daadwerkelijk te weten wat er bij het bedrijf speelt. Daarbij geven inspecteurs aan dat het veel tijd kost om een samenvatting van het inspectierapport op te stellen. Dit gaat ten koste van de beschikbare tijd voor het uitvoeren van inspecties. Het integraal publiceren van het inspectieverslag is een mogelijke oplossing, hoewel dat weer zou kunnen leiden tot problemen met bedrijfsgevoelige informatie.



Overgang bevoegd gezag van gemeenten naar provincies

De overgang van het bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven van de gemeenten naar de provincies per 1 januari 2016 wordt door zowel de bedrijven als de omgevingsdiensten en de geraadpleegde experts als een positieve verandering gezien. Het zorgt voor een overzichtelijkere structuur, doordat alleen de provincies bevoegd gezag zijn voor de majeure risicobedrijven. De omgevingsdiensten hebben voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in het vervolg alleen te maken met de provincie als opdrachtgever. De omgevingsdiensten stellen daarbij ook dat provincies zich meer richten op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl gemeenten meer oog hebben voor de besteding van uren en middelen.

Incidenten en media-aandacht

Door de rampen en incidenten bij majeure risicobedrijven is het veiligheidsbesef bij de bedrijven toegenomen. Het management van de bedrijven is nog meer doordrongen geraakt van het belang van veilig werken, waardoor er binnen de bedrijven meer aandacht is gekomen om ongelukken en ongevallen met medewerkers zoveel mogelijk te voorkomen. Daarnaast willen bedrijven niet negatief in het nieuws komen (door incidenten en ongelukken), omdat het schadelijk is voor de reputatie en daarmee voor de winstgevendheid van het bedrijf.



Incidenten zoals bij Chemiepack (2011) en Odfjell (2013) hebben veel media-aandacht gekregen. In de berichtgeving hierover is niet alleen aandacht voor de bedrijven, maar ook voor het toezicht op deze majeure risicobedrijven. De bedrijven hebben de indruk dat de toezichthouders en de bestuurders door deze incidenten en de uitvergroting hiervan in de media extra voorzichtig zijn geworden. Door de media-aandacht lijken de

¹²⁸ Bureau BRZO+ (2015), www.brzoplus.nl

inspecteurs terughoudend met het goedkeuren van de bedrijfsveiligheid, om bij eventuele incidenten niet het verwijt te krijgen dat er te weinig toezicht is gehouden of dat het toezicht heeft gefaald. Een dergelijke houding komt de veiligheid volgens de bedrijven niet per se ten goede.

Inzicht in veiligheidssituatie

De BRZO-omgevingsdiensten moeten aan de provincies rapporteren over de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven. Vaak gebeurt dit aan de hand van indicatoren die aangeven hoeveel vergunningen er zijn verstrekt of hoeveel uren een inspectie heeft gekost. De indicatoren geven (nog) niet aan of de veiligheid bij de bedrijven is toe- of afgenomen. Dit probleem speelt ook bij het opstellen van de kwaliteitsverordening die PS naar verwachting voor juli 2016 moeten vaststellen en waarin aangegeven moet worden wat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken moet zijn.¹²⁹ De omgevingsdiensten proberen wel meer inzicht te verschaffen in de veiligheidssituatie door onder andere de veiligheidscultuur van het bedrijf te beoordelen. Hierbij gaat het om het belang dat een bedrijf hecht aan veiligheidsmaatregelen en in hoeverre het bedrijf veiligheidsmaatregelen wil implementeren en naleven. De bedrijven vinden dit een goede ontwikkeling. Inspecteurs geven aan dat veiligheidscultuur wel moeilijk meetbaar is, omdat het te maken heeft met subjectieve aspecten. Pogingen om de veiligheidscultuur beter meetbaar te maken lijken nog weinig succesvol te zijn. De geraadpleegde experts geven als kanttekening mee dat de aandacht voor bedrijfscultuur zich nog niet heeft bewezen.

Vergunningaanvraagtrajecten



Bedrijven zouden graag zien dat de doorlooptijd tussen de vergunningaanvraag en -verlening verkort wordt. Dit is volgens de geraadpleegde experts een bekend probleem. Het verkrijgen van een nieuwe vergunning of een aanpassing van de huidige vergunning kan soms jaren duren. Een mogelijke oorzaak is dat de coördinatie bij het goedkeuren van de vergunningaanvraag ontbreekt. Een andere genoemde, mogelijke oorzaak is dat er soms sprake is van miscommunicatie tussen de verschillende overheden en de omgevingsdiensten. Dit zal door de overgang van

het bevoegd gezag van de gemeenten naar de provincies hoogstwaarschijnlijk zijn opgelost. Daarentegen geven vergunningverleners als mogelijke oorzaak aan dat de kwaliteit van de vergunningaanvraag door bedrijven soms te wensen over laat, waardoor de doorlooptijd bij vergunningaanvragen toeneemt.

Toezicht en inspecties

De bedrijven geven aan dat de planning van de jaarlijkse inspectie goed geregeld is. Ruim van tevoren wordt de planning doorgegeven en is duidelijk hoeveel dagen de inspectie duurt en welke documenten ervoor nodig zijn. Ook vinden bedrijven het positief dat er soms ongeplande inspecties plaatsvinden. Daarnaast geven bedrijven aan dat het goed is dat inspecteurs eens in de vijf jaar wisselen van het te inspecteren bedrijf, omdat dit de relatie tussen inspecteur en bedrijf zuiver houdt; de inspecteur heeft voldoende tijd om het bedrijf en de werkprocessen te doorgronden, maar voorkomen wordt dat een al te hechte relatie tussen bedrijf en inspecteur ontstaat.

- **Risicogestuurd toezicht:** Het toezicht vindt risicogestuurd plaats. Aangezien het budget en de tijd van de inspecteurs zijn beperkt zijn, zou een nog betere toepassing van risicogestuurd toezicht kunnen bijdragen

¹²⁹ Gedurende het bestuurlijk wederhoor is de definitieve datum bekend geworden, namelijk 14 april 2016. Bron: Overheid.nl (2016), zoek.officielebekendmakingen.nl. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de oorspronkelijke tekst te laten staan, zodat herleidbaar blijft op welke tekst GS reageren in hun bestuurlijke reactie (die integraal is opgenomen in dit rapport).

aan efficiënter toezicht; bedrijven die meer toezicht vragen kunnen meer bezocht worden en bedrijven die het jaar in jaar uit goed doen zouden minder intensief geïnspecteerd kunnen worden.

- **Inhuur externe expertise:** De omgevingsdiensten huren voor het inspecteren van specifieke onderdelen soms externe bureaus in. Dit strookt volgens de bedrijven niet met het streven om meer kennis en expertise te concentreren in BRZO-omgevingsdiensten. De geraadpleegde experts geven aan dat als incidenteel externe bureaus worden ingehuurd, dit niet bezwaarlijk is. Daarbij zou wel vermeden moeten worden dat externe bureaus hun eigen advies beoordelen.



Handhaving

Als er incidenten en overtredingen hebben plaatsgevonden, dan vinden de bedrijven de handhavingsmaatregelen terecht. In het geval van administratieve tekortkomingen vinden bedrijven echter dat handhavingsbrieven soms te snel worden verstuurd. Door de openbaarmaking ervan (op de website van BRZO+) blijft de overtreding zichtbaar, terwijl de tekortkoming vaak snel hersteld is. Bedrijven vinden dit een probleem, omdat het negatief voor hun imago is. De geraadpleegde experts geven aan dat het te overwegen is om een 'afmelding' toe te voegen op de website van BRZO+, zodat duidelijk is of en wanneer een tekortkoming is hersteld.

Bijlage A | Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Atsma (2011), Brief d.d. 8 december 2011, Toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven
- DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Ondermandaatbesluit directeur DCMR provinciale taken 2016
- DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Besluit tot doormandateren van directeur DCMR Milieudienst Rijnmond inzake uitvoering VTH-taken voor BRZO- en RIE4-bedrijven aan Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid 2016
- DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), DCMR werkplan 2015
- DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Voortgangsrapportage T1-2015
- DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), Voortgangsrapportage T3-2014
- DCMR Milieudienst Rijnmond e.a. (2014), Producten- en dienstencatalogus Omgevingsdiensten Zuid-Holland, versie 1.1
- DCMR Milieudienst Rijnmond e.a. (2015) Communicatieprotocol Brzo-OD Zuid-Holland Zeeland 2015
- DCMR Milieudienst Rijnmond e.a. (2016) Overeenkomst overdracht en samenwerking BRZO-taken DCMR-ODMH-ODWH (concept)
- Elzinga, D.J., Greef, R.J.M.H. de en Munneke, S.A.J. (2014), Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep
- IPO en VNG (2015), Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht
- IPO en VNG (2015), Toelichting modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht
- Lysias (2015), Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel
- Mans, J.H.H. e.a. (2008), De tijd is rijp
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Brief d.d. 26 juni, Stand van zaken RUD-vorming, de BRZO-infrastructuur en de financiële aspecten
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2015), Eerste voortgangsrapportage 2015
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2015), Jaarprogramma 2015
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2016), Ondermandaatbesluit directeur Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid voor provinciale taken 2016
- Programma Uitvoering met Ambitie (2012), Verslag Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie 28 juni 2012
- Randstedelijke Rekenkamer (2013), Quick scan Omgevingsdiensten
- Randstedelijke Rekenkamer (2015), Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen
- Slootsadvies (2016), Mandaatverlening aan omgevingsdiensten ter zake van BRZO- en RIE 4-bedrijven
- SPPS (2015), Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies
- Tweede Kamer (2011), Motie Houwers c.s. over de vorming van de RUD's – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012
- Twynstra Gudde (2014), Evaluatie omgevingsdiensten in Zuid-Holland
- Wolfsen, A. e.a. (2014), VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Wetgeving en rijksbeleid

- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Besluit omgevingsrecht (Bor)

- Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO 1999)
- Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015 (BRZO 2015)
- Besluit van 29 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4)
- IPO, VNG en Vrom (2009), Package deal "Mans/eindbeeld" en bevoegdheidsverdeling Wabo. Geconsolideerde versie 090616 waarin de aanvullende afspraken met IPO en VNG zijn verwerkt en waarmee de RDL heeft ingestemd
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), Besluit van tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Concept ten behoeve van internetconsultatie oktober – november 2015
- Tweede Kamer (2014), Wijziging van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Kamerstuk 33872
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Provincie Zuid-Holland

- Provincie Zuid-Holland (2012), Brief: Regionale uitvoeringsdienst BRZO
- Provincie Zuid-Holland (2012), Intentieverklaring BrzoRUD Zeeland en Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017
- Provincie Zuid-Holland (2013), Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2014
- Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 – 2017
- Provincie Zuid-Holland (2014), Brief: Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2015), 2e herziening (Technische aanpassing) Nota Verbonden Partijen 2013-2016
- Provincie Zuid-Holland (2015), Begroting 2016
- Provincie Zuid-Holland (2015), Besluit Provinciale Staten - 16 december 2016
- Provincie Zuid-Holland (2015), Brief: Opdracht DCMR Werkplan 2015 provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2015), Brief: Opdracht OZHZ jaarprogramma 2015 provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2015), Intrekken ondermandaat bij ODWH en ODMH voor het uitvoeren van de BRZO en RIE4 taken – 17 november 2015
- Provincie Zuid-Holland (2015), Jaarstukken 2014
- Provincie Zuid-Holland (2015), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de DCMR Milieudienst Rijnmond 2016
- Provincie Zuid-Holland (2015), Toelichting bij de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Zuid-Holland

Websites

- Bureau BRZO+ (2015), www.brzoplus.nl
- DCMR Milieudienst Rijnmond (2015), www.dcmr.nl
- Interprovinciaal Overleg (2015), www.ipo.nl
- Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl
- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2016), www.kcwj.nl
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), www.regioatlas.nl
- Omgevingsdienst Haaglanden (2015), www.omgevingsdiensthaaglanden.nl
- Omgevingsdienst Midden-Holland (2015), www.odmh.nl
- Omgevingsdienst West-Holland (2015), www.odwh.nl
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2015), www.ozhz.nl
- Provincie Zuid-Holland (2015), www.zuid-holland.nl

| Bijlage B | Geraadpleegde personen

Algemeen

- De heer B. Ale, Hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding (emeritus), TU Delft
- De heer A. Blok, Projectmanager evaluatie VTH stelsel en stelsel van regionale omgevingsdiensten, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- De heer I. Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- De heer E. Medendorp, Investigation manager, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- De heer W. Sloots, eigenaar Sloots advies, Sloots Advies
- De heer L. Sluijs, onderzoeker, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Mevrouw A. van der Zande, onderzoeker, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven

DCMR Milieudienst Rijnmond

- Mevrouw P. Eckstein, Accountmanager
- De heer M. de Hoog, Directielid
- De heer R. Mout, Programmamanager BRZO

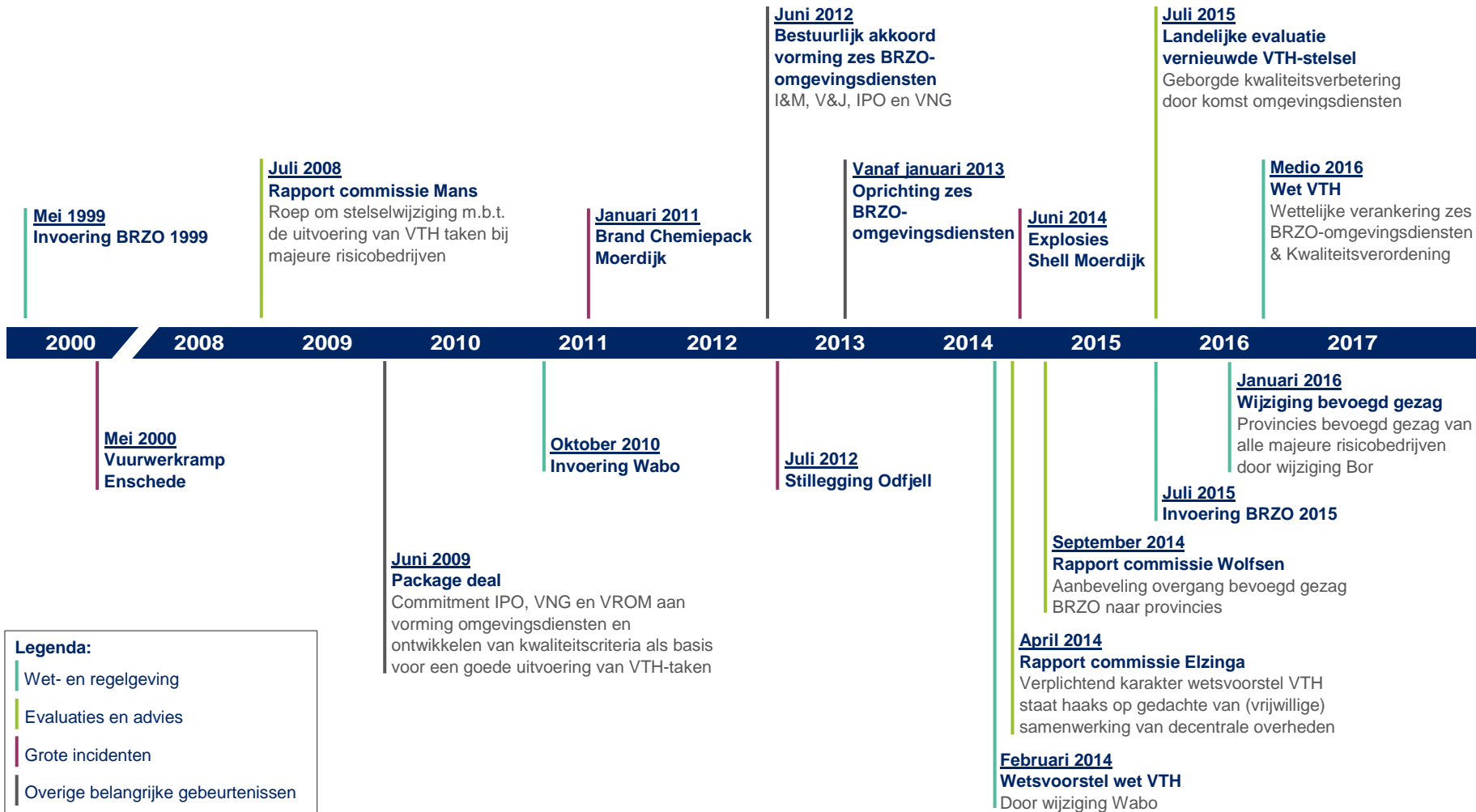
Provincie Zuid-Holland

- De heer Y. Hamstra, Teamleider Beleidsmatig opdrachtgeverschap Milieu
- De heer R. Janssen, Gedeputeerde
- Mevrouw J. van Vliet, Accounthouder omgevingsdiensten

Vergunningverleners en inspecteurs

- De heer H. Bos, Vergunningverlener, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer M. Geerse, Vergunningverlener, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- De heer S. Gunput, Inspecteur, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Mevrouw J. Jansen, Inspecteur, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer F. Jongsma, Inspecteur, DCMR Milieudienst Rijnmond
- Mevrouw M. de Koning, Vergunningverlener, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer B. van Viegen, Inspecteur, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- De heer R. de Vogel, Vergunningverlener, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

Bijlage C | Landelijke ontwikkelingen rondom majeure risicobedrijven



| Bijlage D | Afkortingenlijst

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
GR	Gemeenschappelijke Regeling
IPO	Interprovinciaal Overleg
ODMH	Omgevingsdienst Midden-Holland
OD NZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
ODWH	Omgevingsdienst West-Holland
OZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
PDC	Producten- en Dienstencatalogus
RIE-4	Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)