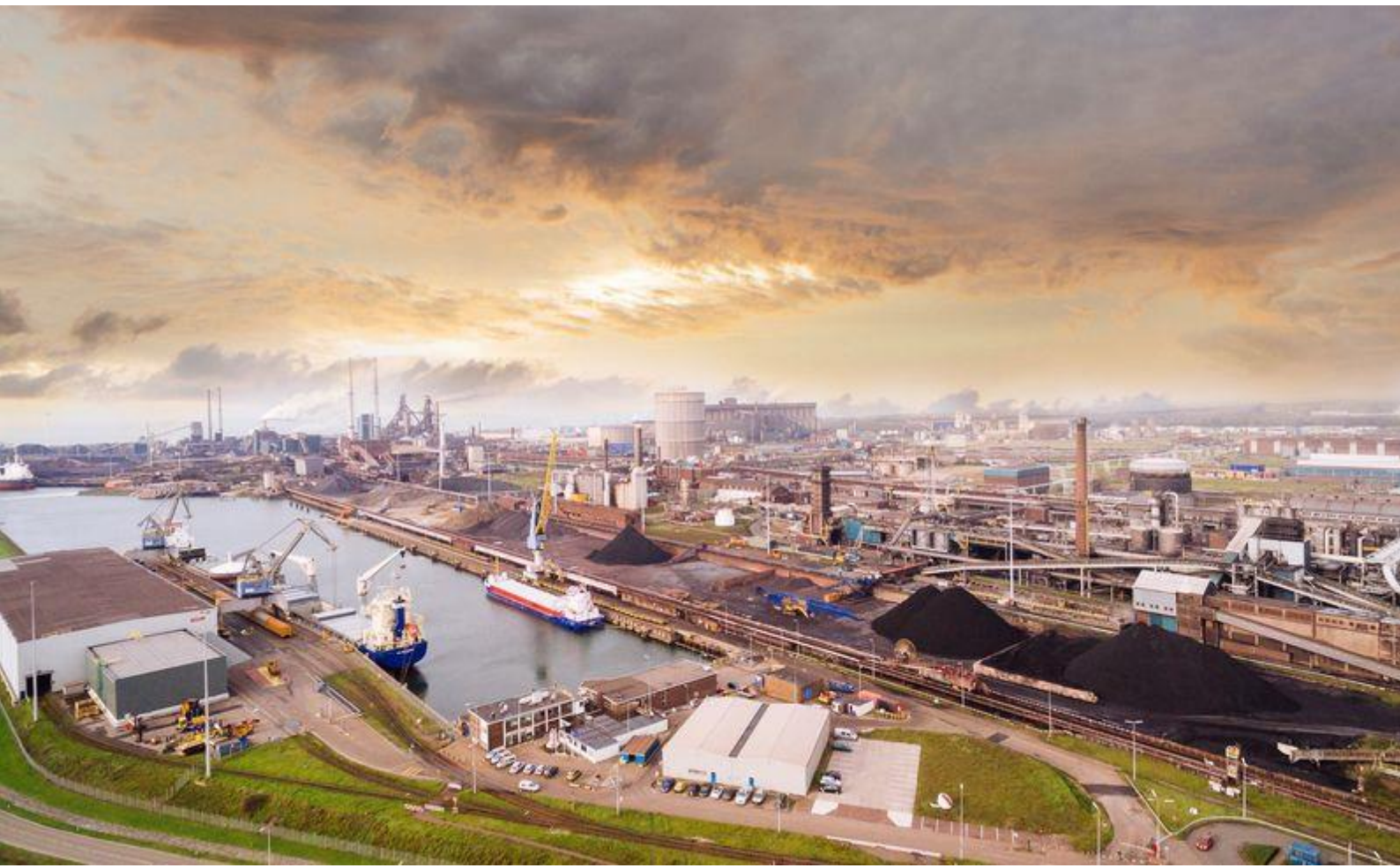


EINDRAPPORT

Stof tot nadenken

Onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van
VTH-taken bij Tata Steel en Harsco

Provincie Noord-Holland | januari 2021



Voorwoord

Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is vaak weinig aandacht als het goed gaat. Maar als er sprake is van incidenten, voortdurende overlast, mogelijke gezondheidseffecten en/of maatschappelijke onrust staat de uitvoering van deze taken in de schijnwerpers, zoals het geval is bij Tata Steel en Harsco. Rondom deze bedrijven is de laatste tijd veel politieke en bestuurlijke aandacht. Omwonenden laten van zich horen in het provinciehuis en in de media.

De uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) bij Tata Steel is maar met enkele bedrijven te vergelijken. Tata Steel is een van de meest complexe bedrijven in Nederland met verschillende werkeenheden, zoals twee hoogovens, twee kookfabrieken en een sinterfabriek. Harsco verwerkt de zogeheten slak, een restproduct van de staalproductie. Het terrein van Tata Steel, waar ook Harsco op gevestigd is, beslaat een oppervlakte van 750 hectare, dit zijn bijna 1.500 voetbalvelden.

Bij de productie van staal vindt onder andere uitstoot van stof, fijnstof, geur en geluid plaats. Het is van belang om te benadrukken dat Tata Steel en Harsco primair verantwoordelijk zijn om deze uitstoot zoveel mogelijk te beperken en relevante wet- en regelgeving na te leven. De provincie Noord-Holland is verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco. De OD NZKG voert deze taken sinds 2014 namens de provincie uit.

Naar aanleiding van een motie van Provinciale Staten hebben we de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en de rol van de provincie onderzocht aan de hand van casussen. De geselecteerde casussen waren omvangrijk en (technisch) ingewikkeld en het zorgvuldig onderzoeken ervan was een stevige opgave voor het onderzoeksteam. Ook hebben we de informatievoorziening en de communicatie van de provincie en OD NZKG richting de omgeving onderzocht. Hierbij hebben we zoveel mogelijk de meest recente relevante ontwikkelingen meegenomen, door verschillende actuele casussen toe te voegen en de onderzoeksperiode uit te breiden van eind 2019 naar 1 juni 2020, hoewel in een aantal gevallen zelfs ook ontwikkelingen tot 1 december 2020 zijn meegenomen.

Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben wij een grote hoeveelheid documenten opgevraagd bij de OD NZKG. Ook hebben we veel gesprekken gevoerd met medewerkers en directieleden van de OD NZKG. Daarnaast hebben we meerdere gesprekken gevoerd met de provincie Noord-Holland. We danken de OD NZKG en de provincie voor de prettige en constructieve samenwerking. Onze andere gesprekspartners, zoals de ILT, GGD Kennemerland, de OD IJmond, Tata Steel en Harsco, willen we danken voor de geleverde informatie. Verder wil de Rekenkamer de Statenwerkgroep die betrokken was bij dit onderzoek bedanken voor haar input.

Bovenal wil de Rekenkamer haar dank uitspreken naar omwonenden in de IJmondregio. In het bijzonder willen we de Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig bedanken voor de gevoerde gesprekken en het toesturen van informatie. Ook willen we de omwonenden bedanken die ons schriftelijk van informatie hebben voorzien. Gedurende het onderzoek hebben wij zeer veel e-mails (ruim 200) ontvangen. Dit hebben wij niet eerder meegemaakt bij een Rekenkameronderzoek. Niet alleen qua aangedragen feitelijke en zakelijke informatie, maar ook qua geuite zorgen en emoties van omwonenden.

Het onderzoek is uitgevoerd door Kirsten Bijkerk MSc (onderzoeker), mr. Majella de Vries (onderzoeker), drs. Steven van Oostveen (projectleider tot jan. 2020) en dr. Annalies Teernstra (projectleider vanaf jan. 2020).

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

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling.....	5
1.3	Werkwijze.....	6
1.4	Betrokkenen bij uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco	7
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	9
3	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	35
4	REACTIE DB OD NZKG	43
5	NAWOORD	48

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	50
1.1	Aanleiding	50
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	50
1.3	Afbakening	51
1.4	Werkwijze.....	51
1.5	Beoordelingskader.....	53
1.6	Statenwerkgroep.....	54
1.7	Leeswijzer	54
2	ACHTERGROND	55
2.1	Betrokkenen bij uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco	55
2.2	Vergunningen Tata Steel en Harsco	61
3	BELEIDSKADERS PROVINCIE	65
3.1	Provinciale kaders	65
3.2	Geluidbeleid	67
3.3	Geurbeleid.....	72
4	SELECTIE CASUSSEN	75
4.1	Casussen vergunningverlening	75
4.2	Casussen toezicht en handhaving	81
5	KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING	86
5.1	Stappen in het proces van vergunningverlening.....	86
5.2	Beslistermijn en beschikbaarheid vergunningen.....	100
5.3	Implementatie Beste Beschikbare Technieken in de vergunningen	106
5.4	Belangenafweging	113
5.5	Rol van de provincie bij vergunningverlening	128

 6 	KWALITEIT TOEZICHT.....	132
6.1	Gepland toezicht.....	133
6.2	Ongepland toezicht naar aanleiding van meldingen en klachten	140
6.3	Opvolging bij constatering en overtredingen.....	146
6.4	Inzet van toezichtscapaciteit.....	155
 7 	KWALITEIT HANDHAVING.....	159
7.1	Overgaan tot handhaving en bepalen van de interventie	159
7.2	Opleggen van een last onder dwangsom (LOD).....	170
7.3	Handhaving naar aanleiding van handhavingsverzoeken	190
7.4	Rol van de provincie bij handhaving	193
 8 	KWALITEIT INFORMATIEVOORZIENING.....	197
8.1	Informatievoorziening door OD NZKG aan GS.....	197
8.2	Informatievoorziening door GS aan PS.....	204
 9 	COMMUNICATIE BETROKKENEN	212
9.1	Omgang met klachten.....	212
9.2	Omgang met handhavingsverzoeken.....	221
9.3	Communicatie door provincie en OD NZKG naar omgeving	227
	BIJLAGE A MOTIE PROVINCIALE STATEN.....	233
	BIJLAGE B BEOORDELINGSKADER.....	235
	BIJLAGE C BEDRIJFSACTIVITEITEN TATA STEEL EN HARSCO	238
	BIJLAGE D GELUID EN GEUR IN DE VERGUNNING	241
	BIJLAGE E GERAADPLEEGDE BRONNEN.....	243
	BIJLAGE F GERAADPLEEGDE PERSONEN.....	244

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Tata Steel produceert, bewerkt en distribueert staal. Bij de staalproductie ontstaat een restproduct, slak genaamd. Het bedrijf Harsco Metals Holland B.V. (hierna: Harsco) verwerkt de slak op het bedrijventerrein van Tata Steel. Bij het verwerken van de zogeheten ROZA-slak zijn er sinds 2016, en met een piek in de zomer/herfst 2018, meerdere keren uitstoten van grafiet geweest, die in de nabije omgeving terecht zijn gekomen. Deze 'grafietregens' riepen veel vragen en bezorgdheid over de gezondheid op bij omwonenden. In het bijzonder bij de inwoners van Wijk aan Zee, die door de ligging van het dorp het meest direct werden getroffen.¹ Ook riep dit vragen op bij de betrokken gemeenten en de provincie. Het gaat hierbij om de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen waarbinnen het bedrijventerrein van Tata Steel valt. Daarnaast gaat het om de provincie Noord-Holland die verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) bij de bedrijven Tata Steel en Harsco. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) voert deze VTH-taken in opdracht van de provincie uit.

Op 17 juni 2019 hebben Provinciale Staten van Noord-Holland gesproken over de effecten van de 'grafietregens' op de gezondheid van omwonenden, die het RIVM ging onderzoeken. Ook is gesproken over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Daarbij is een motie aangenomen (zie Bijlage 1) om een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De Randstedelijke Rekenkamer wordt expliciet in de motie genoemd. Dit is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om onderzoek te doen.

1.2 Vraagstelling

Met dit onderzoek willen we Provinciale Staten (PS) van Noord-Holland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) bij Tata Steel en Harsco en daar mogelijke verbeteringen bij voorstellen (doeltreffendheid van het VTH-beleid).

Centrale onderzoeksvraag

Hoe verloopt de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Welke overheden en overheidsorganisaties zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco betrokken en wat is specifiek de rol van PS, GS en de OD NZKG?
2. Wat is de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco?
3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening van OD NZKG aan GS en van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?
4. Hoe worden omwonenden en belangenorganisaties betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?

¹ Brief GS aan PS d.d. 4 juni 2019; Resultaten RIVM gezondheidsrisico grafietuitstoot omwonenden Harsco Metals/Tata Steel

1.3 Werkwijze

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij gebruikgemaakt van verschillende soorten bronnen. Zo hebben wij een grote hoeveelheid documenten geanalyseerd, waaronder vergunningendossiers, toezichts- en handavingsdossiers en relevante (beleids)documenten van het Rijk, de provincie en OD NZKG. Ook is relevante wet- en regelgeving geraadpleegd. Daarnaast hebben wij een analyse gemaakt van overzichten van de OD NZKG, waaronder een overzicht van ingediende klachten. Verder hebben wij interviews gehouden met de provincie en de OD NZKG. Om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen, hebben wij ook interviews gehouden met andere betrokken actoren, waaronder de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Omgevingsdienst IJmond, GGD Kennemerland, de Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig.

De tweede onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door middel van een casestudie van negen casussen. Een casestudie maakt het mogelijk om diepgaand onderzoek te doen, waardoor een rijke verzameling van gegevens verkregen kan worden. Door het onderzoeken van negen casussen konden wij de verschillende stappen bij het verlenen van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving gedetailleerd in kaart brengen. De conclusies over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken zijn gebaseerd op bevindingen van deze casussen.

Tabel 1.1 geeft de geselecteerde casussen voor vergunningverlening weer, Tabel 1.2 geeft de casussen voor toezicht en handhaving weer. In Hoofdstuk 4 van de Nota van bevindingen zijn de casussen nader toegelicht.

Tabel 1.1 Casussen Vergunningverlening

	Bedrijf(sonderdeel)	Vergunning
1.	Sinterfabriek Tata Steel	Vastleggen emissiegrenswaarden en opnemen monitoringsverplichting Doekfilter
2.	Harsco	Veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak
3.	Hoogovens Tata Steel	Wijziging geurvoorschriften Hoogoven 6
4.	Oxystaalafabriek Tata Steel	Realisatie nieuwe schrotopslag (Schrotopslag 3)

Tabel 1.2 Casussen Toezicht en Handhaving

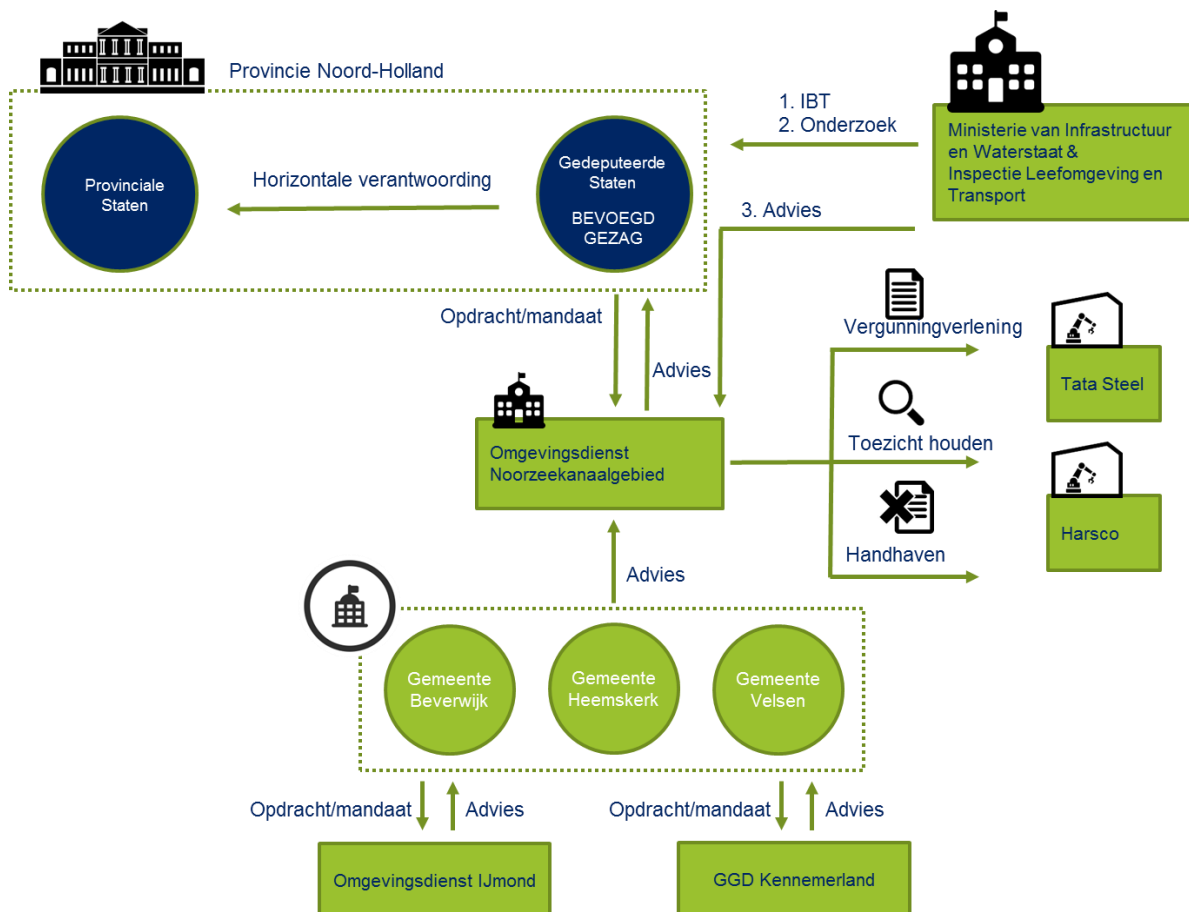
	Bedrijf(sonderdeel)	Toezicht en Handhaving op
1.	Harsco	Stofemissie bij kiepen van slak en overige handelingen
2.	Oxystaalafabriek Tata Steel	Bodembedreiging door opslag van schrot
3.	Oxystaalafabriek Tata Steel	Geluid door handelingen bij opslag van schrot
4.	Sinterfabriek Tata Steel	Stofemissie bij sinterkoelers
5.	Kookfabrieken Tata Steel	Ontstaan van ongare kooks

De casussen hebben betrekking op (een wezenlijk onderdeel van) het primaire werkproces, de inrichting en/of een installatie van Tata Steel of Harsco. We hebben gestreefd naar diversiteit in de geselecteerde casussen. Zo hebben de casussen betrekking op verschillende werkeenheden van Tata Steel en verschillende thema's (zoals geur, geluid en stof). Ook spelen bij een aantal casussen de implementatie van de Beste Beschikbare Technieken en/of klachten en handavingsverzoeken van omwonenden en belangenorganisaties een rol. Bij het maken van de selectie hebben we suggesties van verschillende betrokken organisaties meegenomen.

1.4 Betrokkenen bij uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco

In deze paragraaf beschrijven we welke overheden en overheidsorganisaties betrokken zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en wat hun rollen zijn. Daarmee geeft deze paragraaf antwoord op de eerste deelvraag.

Het is van belang om te benadrukken dat Tata Steel en Harsco primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en de naleving van relevante wet- en regelgeving. Voor het uitvoeren van hun werkzaamheden en het bouwen van installaties hebben zij vergunningen nodig om de impact op het milieu en de omgeving te beperken. Via toezicht controleert de overheid of conform de vergunning wordt gewerkt. Is dit niet het geval en worden overtredingen geconstateerd, dan heeft de overheid een beginselplicht tot handhaving. Binnen het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben verschillende actoren een rol: de provincie als bevoegd gezag en de OD NZKG als uitvoerende organisatie, maar ook de rijksoverheid, de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen, de OD IJmond en de GGD Kennemerland zijn betrokken. Figuur 1.1 geeft weer hoe deze organisaties zich tot elkaar verhouden. In deze paragraaf wordt de rol van GS, de OD NZKG en PS beschreven. De rol van de andere actoren is toegelicht in de Nota van bevindingen.




Figuur 1.1 Rollen van overheden en overheidsorganisaties bij vergunningverlening, toezicht houden en handhaving bij Tata Steel en Harsco²

² De figuur is een weergave van betrokken partijen waarop de Rekenkamer zich vooral heeft gericht. Het overzicht is daarmee niet uitputtend, zo zijn bij majeure risicobedrijven ook andere inspectiediensten betrokken zoals Rijkswaterstaat en de Inspectie SZW.

Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Holland

GS zijn het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco voor omgevingsrecht. De provincie voert deze VTH-taken niet meer zelf uit, dit wordt sinds 2014 door de OD NZKG gedaan. Hiertoe hebben GS aan de directeur van de OD NZKG mandaat verleend. Via instructies op het mandaat kunnen GS aanwijzingen geven in algemene en concrete gevallen. Daarbij behouden GS de bevoegdheid om de gemandateerde taken zelf uit te voeren. GS blijven als bevoegd gezag bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken en de namens de OD NZKG genomen besluiten.

GS verlenen een opdracht aan de OD NZKG in de vorm van een uitvoeringsovereenkomst. Hierin zijn afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het uit te voeren takenpakket van de OD NZKG en financiële afspraken. Daarnaast heeft de provincie regels opgesteld over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en is de provincie verantwoordelijk voor het opstellen van provinciale beleidskaders, waarbinnen de OD NZKG haar taken moet uitvoeren. GS leggen horizontale verantwoording af aan PS over de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG. Daarnaast zijn GS eigenaar (deelnemer) van de OD NZKG (zie ook Figuur 1.2).



Opdrachtgevers- en eigenaarsrol GS

GS hebben zowel een eigenaars- als een opdrachtgeversrol ten aanzien van de OD NZKG. Als eigenaar sturen GS op de belangen van de OD NZKG: de omgevingsdienst moet zo goed mogelijk functioneren en zijn voorzien van een goede interne organisatie en goed opgeleid personeel. Als opdrachtgever sturen GS op de belangen van de provincie: de VTH-taken moeten zo goed mogelijk worden uitgevoerd en de beleidsdoelen van de provincie moeten worden behaald.

Figuur 1.2 Opdrachtgevers- en eigenaarsrol GS

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)

De OD NZKG is één van de zes gespecialiseerde omgevingsdiensten in Nederland die namens de provincies de VTH-taken voor majeure risicobedrijven (zoals Tata Steel en Harsco) uitvoert. De OD NZKG voert de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco uit in mandaat van de provincie Noord-Holland. De uitvoering van VTH-taken houdt onder andere in dat de OD NZKG vergunningaanvragen beoordeelt, ambtshalve wijzigingen van de vergunning doorvoert, via toezicht controleert of conform de vergunningvoorschriften wordt gewerkt en handhaaft indien overtredingen worden geconstateerd. De OD NZKG volgt de Europese en landelijke wet- en regelgeving en provinciale beleidskaders bij de uitvoering van de VTH-taken. Bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco werkt de OD NZKG samen met andere overheden en instanties, zoals collega-omgevingsdiensten, Brzo-partners, de brandweer, veiligheidsregio's en de Inspectie SZW. De OD NZKG legt verantwoording af aan GS over de uitvoering van de VTH-taken.

Provinciale Staten Noord-Holland

Het is de verantwoordelijkheid van GS om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te bewaken. PS houden hier primair horizontaal toezicht op. Hiervoor dienen PS alle inlichtingen die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben van GS te ontvangen. Vanuit hun kaderstellende rol hebben PS de verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht vastgesteld. Daarnaast kunnen PS op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen zienswijzen indienen op de (ontwerp)begroting van omgevingsdiensten.

| 2 | Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk begint met de hoofdconclusie van dit onderzoek. De hoofdconclusie is uitgewerkt in acht deelconclusies, die na de hoofdconclusie aan bod komen.

Hoofdconclusie

Sinds de zomer van 2018 is er sprake van maatschappelijke onrust, vergrote media-aandacht en politieke en bestuurlijke aandacht rondom Tata Steel en Harsco. Aanleiding hiertoe waren stofemissies bij Harsco, waarbij grafiet is vrijgekomen, en de mogelijke gevolgen daarvan voor de gezondheid. Door andere incidenten zoals de te hoge stofemissies bij de sinterkoelers van de Sinterfabriek in 2019 en de niet-inbare dwangsommen bij Harsco in het voorjaar van 2020, is de maatschappelijke onrust en de aandacht van de media, bestuur en politiek verder toegenomen. In de afgelopen jaren is de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco onder een vergrootglas komen te liggen en zijn de betrokken partijen zich meer gaan bezighouden met de uitvoering van VTH-taken bij beide bedrijven.

Deze ontwikkelingen hebben invloed op de manier waarop betrokkenen zich tot elkaar verhouden. Bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco is spanning ontstaan tussen de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie als bevoegd gezag en de uitvoerende rol van de OD NZKG. De gedachte van het VTH-stelsel is dat de uitvoering van de VTH-taken meer op afstand wordt gezet van de politiek en de OD NZKG de taken meer onafhankelijk en met een milieutechnische benadering kan uitvoeren, binnen de kaders gesteld door de provincie en binnen de Europese en landelijke wet- en regelgeving. Sinds de maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018 is de provincie minder op afstand gaan staan en nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. In plaats van de OD NZKG vanuit haar provinciale kaderstellende rol te versterken, heeft de provincie de rol van de OD NZKG deels overgenomen door taken van de OD NZKG over te nemen en over te doen. Dit is inefficiënt en hieruit spreekt weinig vertrouwen in het handelen van de OD NZKG.

Om als GS de rol van bevoegd gezag goed in te kunnen vullen, is een tijdige en volledige informatievoorziening door de OD NZKG noodzakelijk. De informatievoorziening door de OD NZKG aan GS was op verschillende momenten echter niet toereikend en de OD NZKG heeft onvoldoende blijkt gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. Dit is niet alleen de OD NZKG aan te rekenen. De provincie heeft bij de OD NZKG onvoldoende aangegeven waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG haar moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.

De ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben tevens invloed op de relatie van de provincie en OD NZKG met de omgeving. Omwonenden ondervinden overlast en hebben zorgen over de gevolgen van de activiteiten van Tata Steel en Harsco op hun gezondheid. Het vertrouwen van de omgeving in het handelen van de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen. Dit komt onder andere door de incidenten van de afgelopen jaren. Ook is er sprake van een mismatch tussen de verwachtingen van de omgeving wat de provincie en OD NZKG zouden moeten doen en wat zij op basis van wet- en regelgeving en beschikbare capaciteit kunnen doen. Zo vinden omwonenden dat de OD NZKG belangen als gezondheid zwaarder mee moet wegen bij de uitvoering van VTH-taken, maar heeft de OD NZKG hier als uitvoeringsorganisatie maar zeer beperkt ruimte toe. Hoewel de provincie als bevoegd gezag in sommige gevallen aanvullend beleid kan vaststellen, zijn ook de mogelijkheden voor de provincie beperkt. De uitleg van de provincie en OD NZKG van hun mogelijkheden en beperkingen bij de uitvoering van VTH-taken volstaat niet. Daarnaast worden klachten richting de indieners niet naar hun

tevredenheid afgehandeld. Ook is de communicatie van de provincie en OD NZKG richting de omgeving niet toereikend en hebben zij de omgeving onvoldoende betrokken bij de uitvoering van VTH-taken.

Gevolg is dat de relatie tussen omwonenden enerzijds en de OD NZKG en provincie anderzijds is gejuridiseerd. Zo gebruiken omwonenden in toenemende mate formele momenten en juridische instrumenten bij de uitvoering van VTH-taken, waaronder het indienen van zienswijzen, het in bezwaar en beroep gaan en het indienen van handhavingsverzoeken. De juridische stappen leveren voor de omgeving vaak niet de gewenste resultaten op en de behandeling van zienswijzen, handhavingsverzoeken, bezwaar en beroep legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG, wat ten koste gaat van de capaciteit voor de uitvoering van andere VTH-taken. Dit leidt tot ontevredenheid bij zowel de omgeving als de OD NZKG en provincie en is contraproductief, omdat de input van de omgeving waardevol kan zijn bij het uitvoeren van de VTH-taken. Zo waren klachten van omwonenden in de onderzochte casussen bijvoorbeeld een belangrijke aanleiding voor de OD NZKG om ongepland toezicht en handhaving bij Tata Steel en Harsco uit te voeren.

Behalve een goede communicatie van de provincie en OD NZKG en betrokkenheid van de omgeving bij de uitvoering van VTH-taken, is het voor de omgeving nog belangrijker dat de OD NZKG de VTH-taken juist uitvoert. De OD NZKG volgt bij de milieutechnische uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco in de onderzochte casussen op hoofdlijnen de verplichte stappen. Echter, bij vergunningverlening zijn beslistermijnen overschreden. Ook is een aantal voorschriften in de vergunning van Tata Steel dat niet voldeed aan BBT-conclusies, niet binnen de implementatietermijn van vier jaar geactualiseerd. Verder zijn in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat er ook buiten de wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede uitvoering van VTH-taken. De OD NZKG handelt bij de uitvoering van VTH-taken in de onderzochte casussen niet voldoende voortvarend. Zo handelt de OD NZKG vaak vanuit wat er níet kan en zoekt niet voldoende naar de mogelijkheden die er wél zijn. Daarnaast hebben geconstateerde overtredingen in een aantal casussen lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom.

De Rekenkamer concludeert dat, hoewel de milieutechnische uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco op hoofdlijnen conform de daarvoor gestelde kaders verloopt, dit in de huidige context van maatschappelijke onrust niet volstaat.

Wat moet er volgens de Rekenkamer gebeuren?

Om de huidige situatie van maatschappelijke onrust, vergrote media-aandacht en politieke en bestuurlijke aandacht rondom Tata Steel en Harsco te doorbreken en de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco te verbeteren, zijn structurele veranderingen nodig. Hiervoor heeft de Rekenkamer aanbevelingen per deelconclusie opgesteld, die zijn gericht aan GS en/of de OD NZKG.

Daarnaast constateert de Rekenkamer dat er structurele verbeteringen nodig zijn waarvoor op landelijk of Europees niveau meer aandacht zou moeten komen. De provincie en OD NZKG hebben bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven als Tata Steel en Harsco weinig ruimte om belangen af te wegen, omdat relevante wet- en regelgeving voornamelijk op landelijk en Europees niveau is vastgelegd. De belangenafweging, bijvoorbeeld tussen economie, milieu en gezondheid, wordt dan ook voornamelijk op landelijk en Europees niveau gemaakt. In de IJmondregio ondervinden omwonenden overlast en zijn er zorgen over de gevolgen van de activiteiten van Tata Steel en Harsco voor de gezondheid. Hoewel de provincie gezondheid meer nadruk wil geven bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, zijn de mogelijkheden hiervoor voor de provincie beperkt (zie Deelconclusies 1 en 4). Ook zijn de mogelijkheden voor de provincie beperkt om zelf milieunormen te

bepalen. Zelfs op het gebied van geluid, waar de provincie enige ruimte had om de omvang van de geluidszone IJmond te bepalen, hebben we geconstateerd dat de huidige mogelijkheden voor de provincie om de geluidsnormen aan te passen beperkt zijn. Op landelijk niveau is namelijk vastgelegd dat geluidruimte van geluidszones die beschikbaar komt, bijvoorbeeld door geluidbesparende maatregelen, beschikbaar blijft voor de bedrijven in de zone en niet langzaam kan worden afgebouwd.

De Rekenkamer ziet dit als een vraagstuk in een bredere context dat niet enkel door de provincie en OD NZKG opgelost kan worden, maar waar de provincie wel een agenderende functie richting het Rijk en de Europese Unie kan vervullen. Volgens de Rekenkamer zouden over dit vraagstuk op landelijk en Europees niveau afspraken gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld via aanpassing van landelijke en/of Europese wet- en regelgeving.

Kwaliteit uitvoering VTH-taken

Onderzoeksvraag 2. Wat is de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco?

Deze onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van vier deelconclusies.

Deelconclusie 1. Rol van provincie bij uitvoering VTH-taken

Sinds de maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018 is de provincie nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. Daarbij neemt de provincie de rol van de OD NZKG deels over, in plaats van de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG vanuit haar provinciale kaderstellende rol te versterken.

Sinds de toegenomen maatschappelijke onrust in 2018 is de provincie nauwer betrokken bij vergunningverlening en handhaving bij Tata Steel en Harsco door de OD NZKG. De provincie laat voorgenoemde besluiten van de OD NZKG juridisch toetsen als zij inschat dat het lastig is deze aan de omgeving uit te leggen. Ook heeft zij in enkele gevallen de besluitvorming overgenomen van de OD NZKG. Zowel de provincie als de OD NZKG zien in het geval van Tata Steel spanning tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van GS en de uitvoerende rol van de OD NZKG. Hoewel de provincie en OD NZKG dit niet als verkeerde spanning zien, is het overnemen en overdoen van taken van de OD NZKG door de provincie volgens de Rekenkamer inefficiënt en spreekt hieruit weinig vertrouwen.

GS zijn bevoegd gezag en in hun opdrachtgevende rol kunnen zij kaders meegeven aan de OD NZKG voor het uitvoeren van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. In het Programma Tata Steel 2020-2050 is bijvoorbeeld aangegeven dat in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA) de mogelijkheid wordt verkend om scherper te vergunnen bij industriële bedrijven en dat de provincie hiervoor beleid zal moeten vaststellen. Dergelijk beleid heeft de provincie nog niet vastgesteld. Hiervoor geldt wel dat de mogelijkheden voor de provincie om zelf milieunormen voor vergunningverlening te bepalen beperkt zijn: veel normen zijn op Europees en landelijk niveau bepaald.

De provincie wil daarnaast gezondheid meer nadruk geven bij de uitvoering van VTH-taken. Volgens de OD NZKG zijn de mogelijkheden om gezondheid (zwaarder) mee te wegen binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken beperkt vanwege de juridische houdbaarheid. De provincie probeert via bestuurlijke en beleidsmatige interventies om gezondheid meer te betrekken bij de uitvoering van VTH-taken.

In het opgestelde provinciale geurbeleid (2014) is een uitzonderingsartikel opgenomen in het belang van bedrijven die niet aan de geurnormen kunnen voldoen. Bij het vaststellen van het geurbeleid in 2014 hebben GS aangegeven dat er voor Tata Steel alternatieve grens- en richtwaarden zullen worden vastgesteld. Dit is in december 2020 nog niet gebeurd. De OD NZKG kan daardoor niet handhaven op het overschrijden van geurwaarden op het totaal, maar kan alleen nagaan of een bepaalde werkeenheid voldoet aan de geurvoorschrift(en) van die werkeenheid.

De provincie heeft in het verleden de omvang van de geluidszone IJmond bepaald. In het algemeen geldt dat als er binnen de geluidszone geluidruimte beschikbaar komt uit bijvoorbeeld het aanpassen van een vergunning van een bedrijf, deze geluidruimte voor andere bedrijven binnen de geluidszone beschikbaar komt. De provincie kan de omvang van de geluidszone niet zomaar aanpassen.

Rol provincie bij vergunningverlening

Tot de zomer van 2018 speelde de provincie doorgaans geen rol in het proces van vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco. Wel informeerde de OD NZKG de provincie over genomen besluiten. Sinds de toegenomen maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco vanaf de zomer van 2018 wil de provincie nauwer betrokken zijn bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG, onder andere om de bestuurlijke gevoeligheid (waar van toepassing) mee te nemen in de afweging. Dit is terug te zien in de vergunningverleningscasussen. De vergunningverlening in de casussen Emissiegrenswaarden Doekfilter en ROZA-slak Harsco vond plaats in de periode 2014-2016, de provincie was hier niet of nauwelijks bij betrokken. De provincie is wel nauw betrokken bij de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6, waarvan de vergunningaanvraag in december 2017 werd ingediend. De gedeputeerde heeft de definitieve besluitvorming aangehouden vanwege de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco en de provincie is sindsdien nauw betrokken bij de belangenafweging, waarbij de juridische houdbaarheid en maatschappelijke druk belangrijke onderwerpen zijn. Ook heeft de provincie de juridische houdbaarheid van de beslissing van de OD NZKG laten toetsen door haar huisadvocaat.

Rol provincie bij handhaving

De OD NZKG hoeft bij het nemen van handhavingsbesluiten geen toestemming of goedkeuring van GS te vragen. Echter, ook bij handhaving wil de provincie nauwer betrokken zijn bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG sinds de toegenomen maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco. In de handhavingscasussen vraagt de provincie extra juridisch advies bij besluiten waarvan zij inschat dat het lastig is deze aan de omgeving uit te leggen en neemt zij eventueel een (iets) ander besluit dan de OD NZKG voorstelt. In de casus Stofemissie Harsco besloten GS om een aantal gemandateerde bevoegdheden met betrekking tot de invordering van dwangsommen tijdelijk zelf uit te oefenen, nadat de OD NZKG hierbij een stap in het proces had overgeslagen, waardoor de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard.

Provinciale kaders

De gedachte van het VTH-stelsel is dat de uitvoering van VTH-taken meer op afstand wordt gezet van de politiek en omgevingsdiensten (zoals de OD NZKG) de VTH-taken meer onafhankelijk en met een milieutechnische benadering kunnen uitvoeren, binnen de kaders gesteld door de provincie en de landelijke en Europese wet- en regelgeving. GS kunnen als bevoegd gezag via beleid wel kaders meegeven aan de OD NZKG voor het uitvoeren van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Hiervoor geldt wel dat de mogelijkheden voor de provincie om zelf milieunormen voor vergunningverlening te bepalen beperkt zijn, omdat veel normen op Europees en landelijk niveau zijn bepaald.

De OD NZKG heeft vaak weinig ruimte om af te wijken van Europese en landelijke wet- en regelgeving. Strenger kan wel, mits onderbouwd en vastgelegd in beleid. Dit kan bijvoorbeeld beleid zijn dat de provincie heeft vastgesteld. Als uitvoeringsorganisatie kan de OD NZKG dit niet zelfstandig bepalen. De OD NZKG geeft aan dat als de provincie dergelijk beleid vastlegt, zij bij het opstellen van besluiten het provinciale beleid zal meenemen. De provincie heeft een aantal kaders opgesteld die betrekking hebben op de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De belangrijkste zijn het Coalitieakkoord, de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Programma Tata Steel 2020-2050.

De provincie stelt in het Coalitieakkoord uit 2019 dat er geen strengere, bovenwettelijke normen worden opgelegd bij het bevorderen van een gezonde leefomgeving. In het Programma Tata Steel 2020-2050 is aangegeven dat in het kader van het Schone Lucht Akkoord de mogelijkheid wordt verkend om binnen de wettelijke normen scherper te vergunnen bij industriële bedrijven. Het gaat hierbij om de Beste Beschikbare Technieken (BBT) waar Tata Steel aan moet voldoen. De provincie verkent de mogelijkheid om te sturen op de onderkant van de BBT-bandbreedte (zie ook Deelconclusie 4). Het Programma Tata Steel stelt dat het in ieder geval nodig is dat de provincie hiervoor beleid vaststelt, waarna de OD NZKG dit beleid kan uitvoeren. Dit zal volgens de provincie echter alleen gelden voor nieuwe of geactualiseerde vergunningen. Ook moet het volgens de provincie blijken in hoeverre dit in de praktijk afdwingbaar is.

Het Programma Tata Steel 2020-2050 maakt onderscheid tussen wat wettelijk en afdwingbaar is, zoals via vergunningverlening, en wat aanvullende bestuurlijke en beleidsmatige wensen zijn om VTH-taken anders en beter uit te voeren. In het Programma Tata Steel 2020-2050 geeft de provincie ook aan gezondheid meer nadruk te willen geven bij de uitvoering van VTH-taken. Volgens de OD NZKG zijn de mogelijkheden om gezondheid (zwaarder) mee te wegen binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken beperkt. De OD NZKG geeft aan dat de juridische houdbaarheid hierbij belangrijk is. De provincie probeert via bestuurlijke en beleidsmatige interventies om gezondheid meer te betrekken bij de uitvoering van VTH-taken, bijvoorbeeld via bestuurlijke gesprekken met het bedrijf of via het aanklaarten van verbeterpunten bij het Rijk of de Europese Unie.

Geurbeleid en geluidsnormen

Hoewel de mogelijkheden voor de provincie beperkt zijn om zelf milieunormen voor vergunningverlening te bepalen, heeft zij op het gebied van geur en geluid (enige) ruimte om milieunormen via eigen beleid te bepalen. In 2014 heeft de provincie geurbeleid opgesteld. De provincie wilde hiermee voor bedrijven, gemeenten en omwonenden duidelijkheid scheppen over de geurcontouren in de provincie en hierop kunnen acteren. Daarbij geldt dat als een bedrijf maatregelen heeft genomen om geurhinder te verminderen, dit van de 'geurruimte' in de vergunning van het bedrijf wordt afgehaald. In het belang van bedrijven die niet aan de geurnormen kunnen voldoen, heeft de provincie een uitzonderingsartikel opgenomen in het geurbeleid. Bij het vaststellen van het geurbeleid in 2014 hebben GS aangegeven dat er voor Tata Steel alternatieve grens- en richtwaarden zullen worden vastgesteld. Dit is in december 2020 nog niet gebeurd.

Met betrekking tot geluid heeft de provincie in het verleden de omvang van de geluidszone IJmond bepaald. De geluidruimte van de verschillende bedrijven binnen de geluidszone IJmond ligt vast in hun vergunning. In het algemeen geldt dat als er binnen de geluidszone geluidruimte beschikbaar komt uit bijvoorbeeld het aanpassen van een vergunning van een bedrijf, deze geluidruimte voor andere bedrijven binnen de geluidszone beschikbaar komt. De OD NZKG kan deze geluidruimte voor de bedrijven in de geluidszone niet beperken. Dit zou alleen kunnen door een nieuw bestemmingsplan vast te stellen met een kleinere geluidszone, maar dit is niet zonder meer mogelijk. Dit vraagt namelijk grote bovenwettelijke maatregelen van de bedrijven in de geluidszone.

Aanbevelingen aan GS

Aanbeveling 1a

Versterk de rollen van GS en de OD NZKG, door via beleidskaders duidelijker aan te geven wat GS van de OD NZKG verwachten. Indien GS andere besluitvorming wensen in de uitvoering van VTH-taken door de OD NZKG, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, stel dan beleid vast waarmee de OD NZKG andere besluiten kan nemen. Probeer het overnemen en overdoen van besluitvorming van de OD NZKG te voorkomen.

Aanbeveling 1b

Stel zo snel mogelijk alternatieve grens- en richtwaarden met betrekking tot geur vast voor Tata Steel.

Aanbeveling 1c

Zet vaker bestuurlijke en beleidsmatige interventies in, wanneer GS resultaten willen bereiken die niet wettelijk en afdwingbaar zijn binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken, zoals het aankaarten van knelpunten op landelijk of Europees niveau of het voeren van bestuurlijke gesprekken met het bedrijf.

Deelconclusie 2. Volgen procedurele stappen bij uitvoering van VTH-taken

De OD NZKG doorloopt bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in de onderzochte casussen grotendeels de juiste stappen. Echter, in verschillende casussen zijn administratieve zaken niet goed gelopen. In de casus Stofemissie Harsco zijn de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat er ook buiten de wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede uitvoering van VTH-taken. Zo voert de OD NZKG in de onderzochte casussen niet stelselmatig vooroverleg met de vergunningaanvrager. Ook worden de ILT en OD IJmond niet optimaal betrokken bij de vergunningverlening. Daarnaast schiet de publicatie van vergunningen en handhavingsbesluiten op de website van de OD NZKG tekort. Verder heeft de OD NZKG niet alle fysieke controles uitgevoerd die zij had gepland.

Voor het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben de OD NZKG en provincie richtlijnen opgesteld. De OD NZKG volgt deze richtlijnen grotendeels, maar in verschillende casussen zijn administratieve zaken niet goed gelopen. In de casus Stofemissie Harsco zijn de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. In de casus ROZA-slak Harsco heeft de OD NZKG niet opgemerkt dat Harsco niet is gestopt met een proefneming na afloop van de termijn. Daarbij komt dat de OD NZKG de documenten waarin toestemming voor de proefneming is verleend niet meer kan achterhalen.

Ook zijn in de onderzochte casussen verbeterpunten geconstateerd. In de onderzochte casussen is niet altijd een vooroverleg met de vergunningaanvrager gehouden. Dit is niet verplicht, maar kan er wel voor zorgen dat de vervolprocedure gemakkelijker en sneller verloopt. Ook worden de ILT en OD IJmond nog niet optimaal bij de vergunningverlening betrokken in het kader van hun wettelijk adviesrecht. De publicatie van vergunningen en handhavingsbesluiten op de website van de OD NZKG schiet tekort. Hoewel de beschikbaarheid van de vergunningen op de website gedurende de uitvoering van dit rekenkameronderzoek iets is verbeterd, zijn de vergunningen nog steeds moeilijk terug te vinden op de website. Het overzicht van de handhavingsbesluiten was in de zomer van 2020 niet compleet. De OD NZKG maakt bij het houden van toezicht keuzes, hierdoor voert zij sinds 2018 niet altijd alle fysieke controles uit die zij had gepland omdat capaciteit hiervoor ontbrak. Dit kwam onder andere door intensief toezicht bij Harsco in deze periode.

Vergunningverlening

De OD NZKG heeft werkinstructies opgesteld, die dienen als leidraad bij het volgen van de juiste stappen bij de vergunningverlening. Bij de vergunningverlening van de onderzochte casussen doorloopt de OD NZKG grotendeels de stappen van de werkinstructies. De OD NZKG is doorgaans op de hoogte van (mogelijk) aankomende vergunningswijzigingen, doordat er periodiek overleg tussen de OD NZKG en Tata Steel plaatsvindt. Bij de beoordeling en besluitvorming over aanvragen en ambtshalve wijzigingen zijn doorgaans milieuspecialisten, juristen en inspecteurs van de OD NZKG betrokken. Uit de onderzochte casussen blijkt dat belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld om een zienswijze in te dienen. De OD NZKG heeft de zienswijzen gemotiveerd beantwoord in een herzien ontwerpbesluit of definitief besluit, met uitzondering van de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6, waarvoor nog geen definitief besluit is genomen.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat, hoewel de OD NZKG grotendeels de juiste stappen doorloopt, er buiten deze wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede vergunningverlening. De Rekenkamer constateert ten aanzien van de onderzochte casussen ten eerste dat niet altijd een vooroverleg met de vergunningaanvrager wordt gehouden. Dit is niet verplicht, maar kan er wel voor zorgen dat de vervolprocedure gemakkelijker en sneller verloopt. De OD NZKG geeft aan dat het inzetten van vooroverleg verbeterd kan worden en dat zij hiermee bezig is. Ten tweede betreft de OD NZKG de ILT en OD IJmond nog niet optimaal bij de vergunningverlening in het kader van hun wettelijk adviesrecht. In de casussen Emissiegrenswaarden Doekfilter en Geurmaatregelen Hoogoven 6 heeft de OD NZKG hen betrokken na publicatie van het ontwerpbesluit. Hoewel het niet wettelijk verplicht is om hen eerder te betrekken, kan dit tot minder zienswijzen leiden. Daarnaast vindt de informatievoorziening aan de ILT en OD IJmond digitaal plaats, zonder inhoudelijke toelichting. Hoewel de OD NZKG hiermee voldoet aan haar wettelijke plicht, is het volgens de OD IJmond en ILT voor hen lastig om hun adviesrol goed te kunnen vervullen. Verder is de vergunningverleningsprocedure van de casus ROZA-slak Harsco rommelig verlopen, doordat de OD NZKG de gevolgde procedure meerdere keren heeft gewijzigd (van regulier, naar uitgebreid en terug naar regulier).

In de casus ROZA-slak heeft Harsco, voordat de vergunning is verleend, ROZA-slak vloeibaar gekiept als proefneming. De OD NZKG stelt dat zij hier toestemming voor heeft verleend voor een periode van drie maanden. Echter, de OD NZKG kan de documenten waarin deze toestemming is verleend niet meer achterhalen. Harsco is na drie maanden niet gestopt met het vloeibaar kiepen en de OD NZKG heeft dit niet opgemerkt. Meerdere stappen die de OD NZKG zou moeten nemen, zoals controle door een toezichthouder, zijn hierbij niet genomen.

Toezicht

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de OD NZKG gepland toezicht houdt op Tata Steel en Harsco conform de toezichtstrategie van de OD NZKG. Zij houdt risico-gestuurd toezicht door per bedrijf een zogeheten basisbeeld over de verschillende milieucomponenten en het naleefgedrag bij te houden. De OD NZKG heeft aanvullend op het basisbeeld van Tata Steel een weegdocument opgesteld, waarin voor elke werkeenheid een risicoanalyse is gemaakt. Op basis hiervan bepaalt de OD NZKG een bezoekfrequentie per werkeenheid, die uiteenloopt van zo'n zeven keer per jaar tot eens in de twee jaar. Vanwege de omvang wordt niet elke werkeenheid geheel geïnspecteerd, maar richt een inspectie zich op een bepaald thema (zoals geluid of bodem).

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de OD NZKG verschillende vormen van geplande fysieke controles uitvoert. In de casussen Stofemissie Harsco en Schrotopslag (bodembedreiging) heeft de OD NZKG minder fysieke controles uitgevoerd dan zij had gepland. In de casus Schrotopslag (bodembedreiging) kwam dit door drukte bij andere werkeenheden van Tata Steel en vanwege de geringe milieubelasting en klachten. In de onderzochte casussen zijn geen overtredingen geconstateerd bij gepland toezicht, behalve bij de casus

Schrotopslag (bodembedreiging). In deze casus is de OD NZKG naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen een handhavingstraject gestart.

Naast het uitvoeren van fysieke controles houdt de OD NZKG administratief toezicht. In de casus Sinterkoelers bleek dat er een norm in de vergunning is opgenomen waar de OD NZKG geen (administratief) toezicht op houdt. Dit betreft een norm voor stof uit een diffuse bron. Door een melding van Tata Steel kwam aan het licht dat er bij deze diffuse bron sprake is van een hogere uitstoot van stof dan in de vergunning is opgenomen. De OD NZKG hield wel toezicht op een puntbron, die was aangemerkt als "representatieve bron" van de Sinterkoelers ten aanzien van de emissie van stof uit de diffuse bron. In 2019 bleek echter dat de norm voor de diffuse bron op basis van een verkeerde aanname is afgeleid van de verdeling van luchtstromen.

Naast gepland toezicht voert de OD NZKG ook toezicht uit naar aanleiding van meldingen van het bedrijf en klachten van omwonenden. Zoals aangegeven, kwam in de casus Sinterkoelers naar aanleiding van een melding van Tata Steel aan het licht dat er sprake was van een overtreding van een norm in de vergunning. Om toezicht te starten naar aanleiding van klachten moet er sprake zijn van meerdere klachten die afwijken van een normaal te verwachten hoeveelheid klachten. De OD NZKG geeft aan dat zij bij een dergelijk afwijkend klachtenpatroon nagaat of deze te verklaren is (bijvoorbeeld doordat Tata Steel al bij de OD NZKG heeft gemeld wat er aan de hand is) en anders onderzoek doet naar de oorzaak. In de casussen Schrotopslag (geluid), Stofemissie Harsco en Ongare kooks vormden afwijkende klachtenpatronen aanleiding om ongepland toezicht te houden. Zo heeft de OD NZKG in de casus Schrotopslag (geluid) geluidsmetingen uitgevoerd. Hieruit bleek dat de normen niet werden overschreden en de OD NZKG hierop niet kon handhaven. In de casussen Stofemissie Harsco en Ongare kooks zijn zowel meldingen van het bedrijf als klachten van omwonenden de aanleiding geweest om ongepland toezicht te houden en uiteindelijk handhaving in te zetten.

Nadat de OD NZKG overtredingen constateerde bij de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks, heeft de OD NZKG hierop extra toezicht gehouden. In de casus Stofemissie Harsco begon de OD NZKG vanaf het opleggen van de last onder dwangsom met bijna dagelijkse inspecties. Toen het aantal overtredingen langzaam afnam is dit afgebouwd tot wekelijkse inspecties. De OD NZKG geeft aan dat het extra ongeplande toezicht bij Harsco heel intensief is en impact heeft op de capaciteit van de OD NZKG. Zij geeft aan hierdoor minder tijd te hebben om andere bedrijven of werkeenheden te inspecteren. Dit speelde in de casus Ongare kooks. Voor het opleggen van de last onder dwangsom heeft de OD NZKG hierbij geen intensief toezicht gehouden, omdat volgens de OD NZKG de capaciteit ontbrak vanwege het intensieve toezicht bij Harsco in dezelfde periode.

Handhaving

Als bij toezicht blijkt dat een situatie bij Tata Steel of Harsco niet is toegestaan conform de vergunning en/of algemene regels, beoordeelt de OD NZKG of er sprake is van een formele overtreding. Vervolgens beoordeelt de OD NZKG of er gesanctioneerd moet worden en welke interventie zij oplegt. De OD NZKG gebruikt hierbij de Landelijke Handhavingstrategie als leidraad. In de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks is de OD NZKG overgegaan tot handhaving. In de casussen Stofemissie Harsco en Schrotopslag (bodembedreiging) is gehandhaafd op basis van overtredingen van voorschriften uit de vergunning. In de casus Ongare kooks is gehandhaafd, omdat de activiteiten die Tata Steel verrichtte niet vergund zijn. In de casussen gebruikt de OD NZKG bestuursrechtelijke correctieve interventies. Het doel van deze interventies is het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere overtredingen. De interventies lopen op van het aanspreken van het bedrijf op de overtreding tot het opleggen van één of meerdere lasten onder dwangsom (zie voor de afweging om geen zwaardere interventies op te leggen Deelconclusie 4).

De OD NZKG volgt bij het opleggen van lasten onder dwangsom in de onderzochte casussen grotendeels de bij handhaving benodigde stappen. Echter, in de casus Stofemissie Harsco zijn de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. Het proces van inning van dwangsommen is verdeeld tussen de OD NZKG en provincie: de OD NZKG voert het proces tot en met het versturen van de invorderingsbeschikking uit, de provincie is vervolgens verantwoordelijk voor de inning. Bij het versturen van de invorderingsbeschikking heeft de OD NZKG geen kopie naar de debiteurenadministratie van de provincie gestuurd. De debiteurenadministratie kon hierdoor geen aanmaning versturen. Op het moment dat dit bekend werd, waren de invorderingsbevoegdheden voor vier verbeurde dwangsommen verjaard. Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat met name de splitsing van het proces van inning van dwangsommen tussen de OD NZKG en de provincie en de afstemming die daarbij nodig is van de ene naar de andere organisatie een zwak punt is. GS willen het proces volledig bij de OD NZKG onderbrengen. De OD NZKG doet momenteel onderzoek naar hoe de extra taken en mandaat worden ingepast.

Publicatie vergunningen en handhavingsbesluiten

De OD NKZG publiceert zowel vergunningen als handhavingsbesluiten op haar website. De beschikbaarheid van de vergunningen van Tata Steel en Harsco op de website van de OD NZKG is gedurende de uitvoering van dit rekenkameronderzoek iets verbeterd. De vergunningen zijn volgens de Rekenkamer echter nog steeds moeilijk terug te vinden op de website. De vergunningen zijn niet overzichtelijk weergegeven en de zoekfunctie werkt niet goed. Hierdoor is het moeilijk om een totaalbeeld te krijgen van de vergunningen die aan Tata Steel en Harsco zijn verleend. Sinds september 2018 publiceert de OD NZKG ook handhavingsbesluiten op haar website, na een besluit van de provincie om overtredingen en handhavingsbesluiten ten aanzien van grote en risicovolle bedrijven openbaar te maken. Het overzicht van de besluiten (na september 2018) was echter in de zomer van 2020 niet compleet.

Aanbevelingen aan OD NZKG

Aanbeveling 2a

Stimuleer bedrijven om vergunningaanvragen altijd via een vooroverleg te bespreken om het proces van vergunningverlening te versnellen.

Aanbeveling 2b

Betrek de partijen die wettelijk adviesrecht hebben proactiever en eerder in het vergunningverleningsproces, bijvoorbeeld door aanvragen van Tata Steel en Harsco vroeg in het vergunningverleningsproces met hen te bespreken.

Aanbeveling 2c

Zorg voor een volledige en actuele beschrijving van de administratieve processen en pas deze toe in de dagelijkse praktijk.

Aanbeveling 2d

Verbeter de publicatie van vergunningen en handhavingsbesluiten op de website van de OD NZKG, door te zorgen voor een complete en overzichtelijke weergave.

Deelconclusie 3. Voortvarendheid bij uitvoering van VTH-taken

De OD NZKG handelt onvoldoende voortvarend bij de uitvoering van VTH-taken. Bij vergunningverlening hebben de procedures van de onderzochte casussen lang geduurd. Bij toezicht en handhaving hebben geconstateerde overtredingen in drie onderzochte casussen lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom. De Rekenkamer constateert verder dat de OD NZKG bij de uitvoering van VTH-taken vaak handelt vanuit wat er níet kan en – in de huidige context van maatschappelijke onrust – niet voldoende voortvarend zoekt naar de mogelijkheden die er wél zijn. Sinds begin 2020 zoekt de OD NZKG deze mogelijkheden meer op.

Ten aanzien van vergunningverlening hebben de procedures van de onderzochte casussen lang geduurd. Uit de onderzochte casussen blijkt dat in de gevallen waarbij Tata Steel of Harsco een vergunningaanvraag heeft ingediend, de wettelijke beslistermijnen zijn overschreden. Daarnaast zijn niet alle vergunningvoorschriften van Tata Steel die niet voldeden aan BBT-conclusies uit 2012, binnen de implementatietermijn van vier jaar geactualiseerd. Van de 19 procedures om BBT-conclusies te implementeren waren er eind 2016 – toen de implementatietermijn afliep – nog 11 in uitvoering.

Ten aanzien van toezicht en handhaving hebben geconstateerde overtredingen in de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare Kooks lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom. In de drie casussen heeft deze stap een half tot anderhalf jaar geduurd. In de casus Ongare kooks is de beslissing om over te gaan op een last onder dwangsom voortgekomen uit twee handhavingsverzoeken van omwonenden. De indieners hebben daarvoor echter eerst bezwaar moeten maken tegen de afwijzing van hun verzoek.

Bij het bepalen van de begunstigingstermijn bij een last onder dwangsom, heeft de OD NZKG in de casus Stofemissie Harsco geen of een zeer korte begunstigingstermijn gesteld, omdat de overtreding relatief snel kon worden verholpen door middel van gedragsverandering. In de casussen Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks heeft de OD NZKG Tata Steel een langere termijn gegeven, waarbij de OD NZKG is meegegaan met de planning van Tata Steel. In de casus Schrotopslag (bodembedreiging) heeft de OD NZKG de begunstigingstermijn moeten verlengen, omdat Tata Steel niet aan de last kon voldoen doordat de OD NZKG de beslistermijn voor de vergunningverlening voor Schrotopslag 3 had overschreden.

De Rekenkamer constateert dat de OD NZKG vaak handelt vanuit wat er níet kan in plaats van het zoeken naar de mogelijkheden die er wél zijn. In de casus Ongare kooks blijkt uit meldingen van Tata Steel dat er in de periode vanaf het opleggen van de last onder dwangsom in januari 2020 tot aan de zomer van 2020 ongare kooks hebben plaatsgevonden. De OD NZKG gebruikte meldingen van het bedrijf echter niet om overtredingen te constateren. Zodoende is de dwangsom niet verbeurd. In de zomer van 2020 heeft de OD NZKG besloten om dit alsnog te doen.

Vergunningverlening

Uit de onderzochte casussen blijkt ten eerste dat de procedures bij vergunningverlening lang hebben geduurd (zie Tabel 2.1). In de casussen waarbij Tata Steel of Harsco een vergunningaanvraag hebben ingediend heeft de OD NZKG de wettelijke beslistermijnen overschreden. Dit heeft er mede toe geleid dat in de casus ROZA-slak Harsco de gewijzigde activiteiten een tijd zijn uitgevoerd zonder de vereiste toestemming. Door de lange procedure in de casus Schrotopslag 3 kon Tata Steel pas later voldoen aan de begunstigingstermijn van de opgelegde last onder dwangsom. In de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6 heeft Tata Steel in december 2017 de vergunningaanvraag ingediend. In december 2020 was er nog geen definitief besluit genomen; de

gedeputeerde heeft de besluitvorming aangehouden. De casus Emissiegrenswaarden Doekfilter betreft een ambtshalve wijziging. Hoewel hier geen beslistermijn aan verbonden is, heeft ook deze procedure lang geduurd (ruim 2,5 jaar). Volgens de OD NZKG is er meer capaciteit nodig om de wettelijke termijnen te kunnen halen. Ook kan het vooroverleg verbeterd worden, zodat de vervolgprocedure gemakkelijker en sneller kan verlopen en de kans op lange beslistermijnen wordt verkleind.

Tabel 2.1 Doorlooptijd van de vergunningprocedures van de onderzochte casussen

Casus	Soort procedure	Beslistermijn verlengd?	Beslistermijn onderbroken?	Doorlooptijd
Emissiegrenswaarden Doekfilter	Ambtshalve wijziging	n.v.t.	n.v.t.	32 maanden
ROZA-slak Harsco	Regulier ³	Ja	Ja ⁴	15 maanden
Geurmaatregelen Hoogoven 6	Uitgebreid	Nee	Nee	> 36 maanden ⁵
Schrotopslag 3	Uitgebreid	Nee	Nee	11 maanden

Ten tweede zijn niet alle vergunningvoorschriften met betrekking tot Tata Steel die niet voldoen aan de conclusies over de Beste Beschikbare Technieken (BBT-conclusies, zie Figuur 2.1), binnen de implementatietermijn van vier jaar geactualiseerd. De Europese Commissie heeft in 2012 de meest recente BBT-conclusies voor bedrijven zoals Tata Steel vastgesteld. De OD NZKG moet binnen vier jaar na publicatie van de BBT-conclusies toetsen of de vergunningvoorschriften met betrekking tot Tata Steel hier aan voldoen en indien nodig, de voorschriften actualiseren.



Figuur 2.1 Beste Beschikbare Technieken

In het najaar van 2013 heeft de provincie een eerste beoordeling uitgevoerd of alle installaties en vergunningvoorschriften van Tata Steel voldoen aan de 95 BBT-conclusies uit de BREF IJzer en Staal uit 2012. Na oprichting van de OD NZKG in 2014 heeft de OD NZKG de beoordeling van de provincie overgenomen. De OD NZKG heeft de beoordeling ('BBT compliance check') begin 2015 afgerond, waaruit bleek dat een aantal onderdelen van de vergunning van Tata Steel niet voldeed aan de relevante BBT-conclusies. In deze gevallen moet Tata Steel maatregelen treffen en moet de OD NZKG de vergunningvoorschriften aanpassen door middel van een ambtshalve wijziging. Bij één van de onderzochte casussen, Emissiegrenswaarden Doekfilter, is de BBT compliance check van toepassing. Dit betreft een ambtshalve wijziging, waarbij de OD NZKG de betreffende BBT-conclusies binnen de implementatietermijn van vier jaar heeft geïmplementeerd in de vergunning. Van de 19 procedures om BBT-conclusies te implementeren waren er eind 2016 – toen de implementatietermijn afliep – nog 11 in uitvoering. In de zomer van 2020 waren bijna, maar nog niet alle BBT-conclusies geïmplementeerd. Er is geen sanctie verbonden aan het overschrijden van de termijn van vier jaar. Wel handelt de OD NZKG bij

³ De procedure van deze casus is een aantal keren gewijzigd: regulier, uitgebreid, regulier.

⁴ De beslistermijn is in deze casus twee keer onderbroken geweest, éénmaal met 6 weken vanwege vertraging door indiening bij de gemeente en éénmaal met 4 weken vanwege verzoek tot aanvullende informatie. Bron: OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁵ Op het moment van schrijven (december 2020) is er nog geen definitief besluit genomen over deze casus.

overschrijding van de termijn niet volgens haar opdracht, omdat zij moet borgen dat de vergunningen aan de BBT-conclusies voldoen om een zo hoog mogelijke bescherming van het milieu te garanderen.

Volgens de OD NZKG was de implementatietermijn van vier jaar niet haalbaar, ten eerste vanwege de overgang van de VTH-taken van de provincie naar de OD NZKG en de oprichting van de OD NZKG in 2014. In haar reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG aan dat de aansturing die voor de implementatie van de BBT-conclusies nodig is, onvoldoende prioriteit had bij de provincie in de periode voordat de VTH-taken overgingen naar de OD NZKG. Ten tweede heeft het volgens de OD NZKG veel tijd gekost om de benodigde informatie van Tata Steel te verkrijgen om de BBT-conclusies te kunnen implementeren in de vergunning. Hoewel de OD NZKG verantwoordelijk is voor de implementatie van BBT-conclusies in de vergunning, is het de verantwoordelijkheid en taak van Tata Steel om na te gaan of zij voldoet aan de BBT-conclusies (en vervolgens om maatregelen te nemen). Tata Steel was betrokken bij het opstellen van de BBT-conclusies op Europees niveau en kon daarmee vroegtijdig anticiperen op de gevolgen voor haar bedrijfsactiviteiten. Ten derde geeft de OD NZKG aan dat de capaciteit van de OD NZKG beperkt is om binnen de termijn alle BBT-conclusies bij een groot en complex bedrijf als Tata Steel te kunnen implementeren.

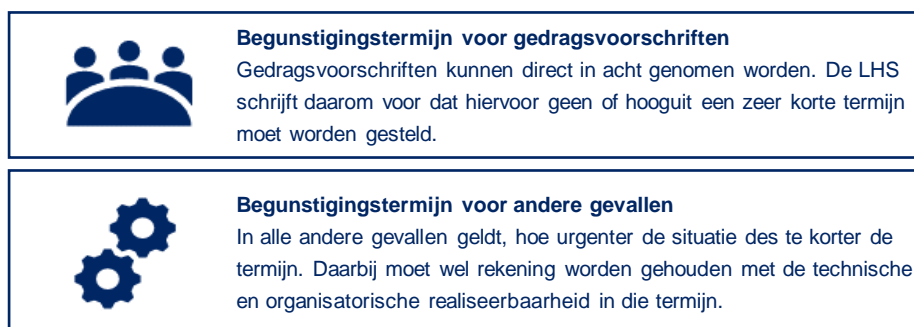
Toezicht en handhaving

Ten aanzien van toezicht en handhaving hebben geconstateerde overtredingen in de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom. Uit de onderzochte casussen blijkt dat deze stap een half tot anderhalf jaar heeft gekost. Volgens de OD NZKG komt dit onder andere doordat zij hiervoor afhankelijk is van informatie en medewerking van het bedrijf.

Nadat de OD NZKG overtredingen constateerde in deze casussen, heeft de OD NZKG hierop extra toezicht gehouden. Tata Steel en Harsco kregen de tijd om de overtredingen op te lossen en bedrijfsprocessen te verbeteren, voordat de OD NZKG overging tot handhaving. In de casus Schrotopslag (bodembedreiging) heeft de OD NZKG na afloop van de hersteltermijn geconstateerd dat de overtreding niet ongedaan was gemaakt. De OD NZKG is overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. In de casussen Stofemissie Harsco en Ongare kooks leek het na een aantal gesprekken en enkele maatregelen van de bedrijven enige tijd beter te gaan. In beide gevallen bleek echter via monitoring van klachten van omwonenden en meldingen van de bedrijven dat dit na ruim een jaar toch niet het geval was. De OD NZKG is vervolgens ook in deze casussen overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. In de casus Ongare kooks is de beslissing van de OD NZKG om een last onder dwangsom op te leggen voortgekomen uit twee handhavingsverzoeken van omwonenden. De indieners hebben daarvoor echter eerst bezwaar moeten maken tegen de afwijzing van hun verzoek door de OD NZKG.

Begunstigingstermijn bij een last onder dwangsom

Wanneer de OD NZKG een last onder dwangsom oplegt, moet zij een termijn bepalen waarbinnen het bedrijf de overtreding ongedaan kan maken zonder dat de dwangsom verbeurt: de begunstigingstermijn. Hiermee krijgen de bedrijven de tijd om de overtreding te verhelpen. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn weegt de OD NZKG per geval af wat zij proportioneel acht. Hierbij maakt de OD NZKG volgens de Landelijke Handhavingstrategie onderscheid in de begunstigingstermijn voor gedragsvoorschriften en voor andere gevallen (Figuur 2.2).



Figuur 2.2 De Landelijke Handhavingstrategie maakt onderscheid tussen een begunstigingstermijn voor gedragsvoorschriften en voor andere gevallen⁶

In de casus Stofemissie Harsco heeft de OD NZKG drie lasten onder dwangsom opgelegd op stofemissie bij het kiepen van slakken. Omdat Harsco de overtreding volgens de OD NZKG kon verhelpen door middel van gedragsverandering, heeft de OD NZKG Harsco geen of een zeer korte begunstigingstermijn gegeven. De OD NZKG is niet meegegaan in een verzoek van Harsco om de termijn te verlengen. Bij de last onder dwangsom op stofemissie bij 'overige handelingen' heeft de OD NZKG de termijn wel gedeeltelijk verlengd na een verzoek van Harsco.

In de casussen Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks moest Tata Steel voorzieningen treffen om de overtreding te verhelpen. Hiervoor had Tata Steel een plan van aanpak en planning opgesteld. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn is de OD NZKG meegegaan met de planning van Tata Steel en is een langere termijn gegeven. In de casus Schrotopslag (bodembedreiging) heeft de OD NZKG de begunstigingstermijn later verlengd. Tata Steel kon niet aan de last voldoen doordat de OD NZKG de beslistermijn voor de vergunningverlening voor Schrotopslag 3 had overschreden.

Zoeken naar mogelijkheden bij uitvoering VTH-taken

De OD NZKG is bij de uitvoering van VTH-taken gebonden aan Europese en landelijke wet- en regelgeving en de kaders gesteld door de provincie. Hoewel de OD NZKG weinig afwegingsruimte heeft bij de uitvoering van VTH-taken (zie Deelconclusie 4), constateert de Rekenkamer dat de OD NZKG vaak handelt vanuit wat er níet kan en – in de huidige context van maatschappelijke onrust – niet voldoende voortvarend zoekt naar de mogelijkheden die er wél zijn.

Zo heeft de OD NZKG in de casus Ongare kooks na het opleggen van de last onder dwangsom in januari 2020 inspecties uitgevoerd, waarbij zij tot de zomer van 2020 geen ongare kooks heeft geconstateerd.⁷ Onder andere uit meldingen van Tata Steel blijkt dat er voor de zomer van 2020 echter wel ongare kooks hebben plaatsgevonden. Dit heeft niet geleid tot overtredingen die de dwangsom lieten verbeuren, omdat de OD NZKG wilde voorkomen dat zij daarmee Tata Steel stimuleert om ongare kooks niet meer te melden. Ook geeft de OD NZKG aan dat zij wilde dat een toezichthouder met formele bevoegdheid overtredingen ter plaatse waarneemt en vaststelt, om zeker te weten dat een overtreding juridisch houdbaar is.⁸ In de zomer van 2020 heeft de OD NZKG

⁶ Landelijke Handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere overtreding, versie 1.7, 24 april 2014

⁷ Een dwangsom verbeurt pas als de OD NZKG opnieuw overtredingen constateert.

⁸ In het geval van Harsco gaat de OD NZKG voor een nog betere onderbouwing, waarbij twee toezichthouders met formele bevoegdheid overtredingen ter plaatse waarnemen en vaststellen.

echter besloten alsnog overtredingen te constateren op basis van meldingen van Tata Steel. De OD NZKG heeft toen elf overtredingen geconstateerd die de dwangsom lieten verbeuren.

Ten aanzien van het gebruik van cameratoezicht, gaf de OD NZKG in de Handhavingstrategie Harsco (2019) aan dat cameratoezicht niet voldoende is om constateringen te doen. In haar reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG echter aan dat het wel mogelijk is om overtredingen te constateren die een dwangsom laten verbeuren op basis van cameratoezicht, indien dit van de OD NZKG of Tata Steel zelf afkomstig is. Op dit moment heeft cameratoezicht een signaalfunctie. De OD NZKG geeft aan dat zij naar innovatieve oplossingen zoekt ter ondersteuning van de VTH-taken.

In de casus Schrotopslag (geluid) is sinds de opening eind 2019 sprake van een sterke toename van het aantal geluidsklachten over vallend schroot. De OD NZKG geeft aan dat zij de opgetreden geluidshinder niet had voorzien en met de kennis van nu Tata Steel had gestimuleerd om een andere locatie voor Schrotopslag 3 te kiezen (de OD NZKG had Tata Steel hier niet toe kunnen dwingen). Naar aanleiding van de klachten heeft de OD NZKG geluidsmetingen uitgevoerd. Hieruit bleek dat de normen niet werden overschreden en de OD NZKG geen wettelijke basis had om te handhaven. Vanwege de huidige maatschappelijke onrust rondom Tata Steel probeert de OD NZKG de geluidssituatie wel te verbeteren. De OD NZKG heeft geconstateerd dat de handelingen bij de schrotopslag niet altijd zorgvuldig worden uitgevoerd. Daarom past de OD NZKG de vergunning ambtshalve aan, waarbij voorschriften worden toegevoegd over handelingen om hinderlijke geluiden bij de verwerking van schrot te beperken.

Aanbevelingen aan OD NZKG

Aanbeveling 3a

Stuur bij vergunningverlening meer op het halen van de termijnen waarbinnen het bedrijf gegevens moet aanleveren en leg meer verantwoordelijkheid bij het bedrijf.

Aanbeveling 3b

Handel voortvarender bij de uitvoering van VTH-taken, door te zoeken naar de mogelijkheden die er zijn in plaats van te handelen vanuit wat er níet kan. Betrek GS zodra de OD NZKG knelpunten ziet die niet op te lossen zijn binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken.

Deelconclusie 4. Afwegingsruimte bij uitvoering VTH-taken

De OD NZKG heeft weinig afwegingsruimte bij de uitvoering van VTH-taken. De Rekenkamer heeft de belangenafweging bij vergunningverlening in de casussen in beeld gebracht aan de hand van de gevolgen voor het milieu, gezondheid en het vertalen van BBT-conclusies naar voorschriften in de vergunning. De afweging van proportionaliteit bij handhaving is in beeld gebracht aan de hand van de afweging van de opgelegde interventies en de hoogte en termijn van de opgelegde lasten onder dwangsom.

De OD NZKG heeft bij de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco weinig ruimte om belangen af te wegen, omdat relevante wet- en regelgeving voornamelijk op landelijk en Europees niveau is vastgelegd. Toch heeft de OD NZKG wel enige ruimte. De OD NZKG geeft aan dat zij in de casussen de gevolgen voor verschillende aspecten van het milieu over het algemeen heeft afgewogen, maar dat zij opgetreden hinder voor de omgeving niet in alle gevallen had voorzien. Bij het vertalen van BBT-conclusies met emissiegrenswaarden naar voorschriften in de vergunning, kan de OD NZKG een emissiegrenswaarde aan de onderkant van de

bandbreedte niet altijd afdwingen. In de casus Emissiegrenswaarden Doekfilter heeft de OD NZKG zich wel primair gericht op de onderkant van de bandbreedte. De provincie verkent de mogelijkheid om te sturen op de onderkant van de BBT-bandbreedte. Ook wil de provincie graag gezondheid meer nadruk geven bij de uitvoering van de VTH-taken. De huidige mogelijkheden voor de OD NZKG zijn echter beperkt. Een manier waarop de OD NZKG gezondheid wel (zwaarder) mee heeft kunnen wegen, was door het betrekken van hinderaspecten bij de vergunningverlening in de casus Schrotopslag 3.

Ten aanzien van handhaving heeft de OD NZKG afwegingsruimte bij het bepalen van de proportionaliteit van de op te leggen interventie. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de OD NZKG de proportionaliteit van de opgelegde interventies heeft afgewogen. In de casussen Schrotopslag (geluid) en Sinterkoelers is de OD NZKG niet overgegaan tot handhaving. In de casus Schrotopslag (geluid) had de OD NZKG geen wettelijke basis om te handhaven. In de casus Sinterkoelers achtte de OD NZKG handhavingsmaatregelen niet proportioneel en juridisch niet mogelijk. De OD NZKG probeert Tata Steel, ook op verzoek van de provincie, wel via andere routes te bewegen om deze situaties te verbeteren.

In de casussen stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks heeft de OD NZKG één of meerdere last(en) onder dwangsom opgelegd, waarbij zij per geval de proportionaliteit heeft afgewogen. In de afweging speelden de juridische houdbaarheid, de ernst en de mogelijke gevolgen van de overtreding en de opstelling van het bedrijf een belangrijke rol. In de casus Stofemissie Harsco heeft de OD NZKG bij de eerste last onder dwangsom op stofemissie bij het kiepen van slakken een bedrag van € 5.000 per constatering opgelegd. Hoewel het bedrag volgens de OD NZKG in lijn was met de ernst van de overtreding, constateert de Rekenkamer dat het bedrag te laag bleek voor een effectieve werking. Bij latere lasten onder dwangsom voor Harsco is het dwangsombedrag verhoogd. De OD NZKG heeft bij de casussen geen bestuursrechtelijke bestraffende interventies opgelegd. Ook is zij niet overgegaan tot een last onder bestuursdwang of het tijdelijk stilleggen van het bedrijf. De mogelijkheden voor de OD NZKG om deze interventies op te leggen zijn relatief beperkt.

Afwegingsruimte bij vergunningverlening

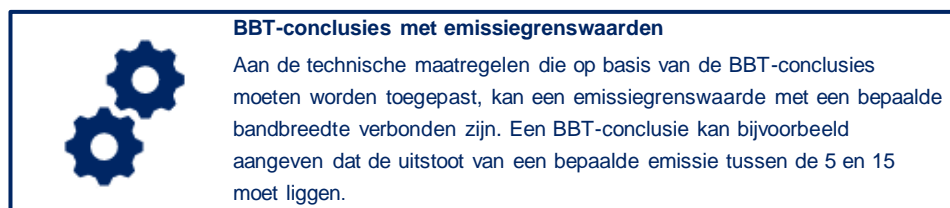
Bij de vergunningverlening moet de OD NZKG de vergunningplichtige activiteiten van Tata Steel en Harsco toetsen aan wet- en regelgeving. Hierbij heeft de OD NZKG weinig ruimte om belangen af te wegen, omdat relevante wet- en regelgeving voornamelijk op landelijk en Europees niveau is vastgelegd. Belangenafwegingen tussen bijvoorbeeld economie, milieu en gezondheid, zijn grotendeels op landelijk en/of Europees niveau bepaald, waar de milieunormen worden vastgelegd. Dit gebeurt onder andere via de vaststelling van Beste Beschikbare Technieken. Zoals naar voren kwam in Deelconclusie 1, kan de OD NZKG – als uitvoeringsorganisatie – niet zomaar zelfstandig strenger zijn. Strenger zijn kan wel, mits onderbouwd en vastgelegd in beleid. De OD NZKG geeft aan dat als de provincie dergelijk beleid vastlegt, zij bij het opstellen van besluiten het provinciale beleid zal meenemen.

Toch heeft de OD NZKG bij de vergunningverlening wel enige afwegingsruimte. De Rekenkamer heeft de belangenafweging in de casussen in beeld gebracht aan de hand van verschillende onderwerpen: milieu, BBT-conclusies en gezondheid. Hierbij gaat het om de gevolgde processtappen, de Rekenkamer geeft geen inhoudelijk oordeel over de belangenafweging. Hiervoor is namelijk een inhoudelijk oordeel van milieukundigen en in het uiterste geval van een rechter van toepassing.

Ten eerste is de afweging van de gevolgen voor het milieu in beeld gebracht. De OD NZKG geeft aan dat zij over het algemeen de gevolgen voor verschillende aspecten voor het milieu heeft afgewogen, maar opgetreden hinder voor de omgeving niet in alle gevallen heeft voorzien. Dit was het geval in de casussen ROZA-slak Harsco en

Schrotopslag 3, waarbij sprake was van respectievelijk stof- en geluidhinder. In de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6 heeft de OD NZKG veel aandacht voor de belangenafweging tussen de reductie van geuremissie en de kosten van de maatregel voor Tata Steel.

Ten tweede is de afweging met betrekking tot het vertalen van BBT-conclusies met emissiegrenswaarden naar voorschriften in de vergunning in beeld gebracht (zie Figuur 2.3).



Figuur 2.3 BBT-conclusies met emissiegrenswaarden

Zoals naar voren kwam in Deelconclusie 1, verkent de provincie de mogelijkheid om te sturen op de onderkant van de BBT-bandbreedte. Hiervoor is het nodig dat de provincie beleid vaststelt, waarna de OD NZKG dit beleid kan uitvoeren. Dit zal volgens de provincie echter alleen gelden voor nieuwe of geactualiseerde vergunningen. Ook moet het volgens de provincie blijken in hoeverre dit in de praktijk afdwingbaar is. Dergelijk beleid heeft de provincie nog niet vastgesteld. De huidige praktijk is dat de OD NZKG de BBT-conclusie vertaalt naar voorschriften in de vergunning, waarbij een emissiegrenswaarde aan de onderkant van de bandbreedte niet altijd afgedwongen kan worden. De bandbreedte die in de BBT-conclusie is opgenomen, kan zorgen voor discussie tussen de vergunningverlener en het bedrijf, omdat de onderlinge belangen verschillen. In de casus Emissiegrenswaarden Doekfilter heeft de OD NZKG zich in het ontwerpbesluit, herzien ontwerpbesluit en definitief besluit wel primair gericht op de onderkant van de BBT-bandbreedte.

Ten derde is de afweging met betrekking tot gezondheid in beeld gebracht. Zoals naar voren kwam in Deelconclusie 1, wil de provincie gezondheid meer nadruk geven bij de uitvoering van VTH-taken. De huidige mogelijkheden voor de OD NZKG om gezondheid (zwaarder) mee te wegen bij de reguliere uitvoering van VTH-taken zijn echter beperkt. De OD NZKG kan als uitvoeringsorganisatie niet zomaar zelfstandig strengere normen opleggen. De provincie kan als bevoegd gezag, mits onderbouwd, in sommige gevallen aanvullend beleid vaststellen. De mogelijkheden zijn echter ook voor de provincie beperkt, zoals in Deelconclusie 1 naar voren kwam. Een manier waarop de OD NZKG gezondheid wel (zwaarder) mee kan laten wegen binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken, is door het opnemen van gedrag- en werkvoorschriften in de vergunning, om hinderaspecten bij de vergunningverlening te betrekken (hinder heeft een (indirect) negatief effect op de gezondheid). In de casus Schrotopslag 3 heeft de OD NZKG dit gedaan. Zoals naar voren kwam in Deelconclusie 3, past de OD NZKG de vergunning ambtshalve aan, waarbij voorschriften worden toegevoegd over handelingen om hinderlijke geluiden bij de verwerking van schrot te beperken. In het Programma Tata Steel 2020-2050 geeft de provincie aan specifiek voor stof gedrag- en werkvoorschriften in de vergunning op te willen gaan nemen om stofverspreiding tegen te gaan. Een andere manier waarop de provincie en OD NZKG gezondheidsaspecten meer willen betrekken, is door het (binnen de wettelijke normen) aanscherpen van de vergunning van de Kookfabrieken, Hoogovens, Sinterfabriek, Pelletfabriek en Oxystaalafabriek. In 2020 bleek uit onderzoek dat er een aantal verbeterpunten mogelijk is ten aanzien van de vergunning van deze fabrieken. De eerste stappen zijn hiervoor gezet.

Afwegingsruimte bij handhaving

De OD NZKG heeft, net als andere handhavingsinstanties, een beginselplicht tot handhaving. Als bij toezicht blijkt dat een situatie bij Tata Steel of Harsco niet is toegestaan conform de vergunning en/of algemene regels, beoordeelt de OD NZKG of er sprake is van een formele overtreding. Vervolgens beoordeelt de OD NZKG of er gesanctioneerd moet worden en welke interventie zij oplegt (zie ook Deelconclusie 2). Bij het bepalen van de interventie heeft de OD NZKG afwegingsruimte, doordat zij bijvoorbeeld de proportionaliteit van de op te leggen interventie moet afwegen. In de onderzochte casussen heeft de OD NZKG de proportionaliteit van de opgelegde interventies afgewogen.

Tabel 2.2 Toezicht en handhaving in de onderzochte casussen

Bedrijf(sonderdeel)	Toezicht op	Handhaving?
1. Harsco	Stofemissie bij het kiepen van slak en overige handelingen	Ja, op overtreden voorschrift vergunning
2. Oxystaalfabriek Tata Steel	Bodembedreiging door opslag van schrot	Ja, op overtreden voorschrift vergunning
3. Oxystaalfabriek Tata Steel	Geluid door handelingen bij opslag van schrot	Nee, want geen overtreding
4. Sinterfabriek Tata Steel	Stofemissie bij sinterkoelers	Nee, juridisch niet houdbaar
5. Kookfabrieken Tata Steel	Ontstaan van ongare kooks	Ja, op niet-vergunde activiteiten

Er kunnen omstandigheden zijn waarbij een aangetroffen situatie, hoewel niet wenselijk, geen overtreding is die gesanctioneerd moet worden. Dit was het geval in de casussen Schrotopslag (geluid) en Sinterkoelers. In de casus Schrotopslag (geluid) was er geen sprake van een overtreding, waardoor de OD NZKG geen wettelijke basis had om te handhaven. In de casus Sinterkoelers achtten de OD NZKG en provincie handhavingsmaatregelen niet proportioneel en juridisch niet mogelijk. Niettemin is in beide casussen sprake van een onwenselijke situatie voor de omgeving. Vanwege de huidige maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco probeert de OD NZKG Tata Steel, ook op verzoek van de provincie, daarom te bewegen deze situaties zo snel mogelijk te verbeteren. Zo is in de casus Sinterkoelers een vergunningtraject gestart voor een extra filterinstallatie, waarmee de stofemissie moet afnemen. De OD NZKG heeft in de vergunning een termijn opgenomen waarbinnen de filterinstallatie gerealiseerd moet zijn. Als dit niet is gebeurd binnen die tijd, kan de OD NZKG hier alsnog op gaan handhaven.

In de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks heeft de OD NZKG bestuursrechtelijke correctieve interventies opgelegd (zie Deelconclusie 2). In de afweging speelden de juridische houdbaarheid, de ernst en mogelijke gevolgen van de overtreding en de opstelling van het bedrijf een belangrijke rol. De OD NZKG heeft in de casussen één of meerdere last(en) onder dwangsom opgelegd, omdat dit volgens haar de meest effectieve maatregel was om naleving van de voorschriften en regels te bereiken. De OD NZKG en provincie zijn bij bezwaar- en beroepsprocedures tegen de genomen handhavingsbesluiten in de onderzochte casussen tot nu toe (december 2020) in het gelijk gesteld.

Bij een last onder dwangsom bepaalt de OD NZKG zelf de hoogte van de dwangsom, waarbij zij per geval de proportionaliteit afweegt, waarbij de ernst van de overtreding en de effectieve werking van de dwangsom belangrijke pijlers zijn. In de casus Stofemissie Harsco heeft de OD NZKG bij de eerste last onder dwangsom op stofemissie bij het kiepen van slakken een bedrag van € 5.000 per constatering opgelegd. Volgens de OD NZKG was dit bedrag in lijn met de ernst van de overtreding. De OD NZKG geeft aan dat de overtreding an sich niet heel ernstig is, hoewel de gevolgen voor de omgeving wel ernstig kunnen zijn. Echter constateert de Rekenkamer dat het bedrag wel te laag bleek voor een effectieve werking. De OD NZKG heeft twee vervolg-lasten onder

dwangsom opgelegd. Hierbij is het dwangsombedrag verhoogd, omdat de eerste last onder dwangsom de overtreding niet heeft verholpen. Ook heeft de OD NZKG de handhaving opgeschaald door een last onder dwangsom op 'overige handelingen' op te leggen. Hierbij is de dwangsom gelijk hoger ingezet dan € 5.000 per constatering, omdat de ervaring van de OD NZKG met de andere last onder dwangsom voor Harsco was dat die hoogte niet effectief genoeg was. Het effect van de latere dwangsommen bij Harsco is volgens de OD NZKG zichtbaar merkbaar geweest, omdat de stofemissie is verminderd en Harsco veel aanpassingen heeft doorgevoerd.

De OD NZKG heeft bij de casussen geen bestuursrechtelijke bestraffende interventies opgelegd. Ook is zij niet overgegaan tot een last onder bestuursdwang of het tijdelijk stilleggen van het bedrijf. De mogelijkheden voor de OD NZKG om deze interventies op te leggen zijn relatief beperkt. Het opleggen van een last onder bestuursdwang of stilleggen van het bedrijf is in theorie mogelijk, maar in de praktijk complex. Wel heeft de OD NZKG in de casussen Stofemissie Harsco en Schrotopslag (bodemb bedreiging) aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft laten weten een strafrechtelijk onderzoek te starten in de casus Stofemissie Harsco. De OD NZKG heeft geen invloed op de behandeling van deze aangiftes.

Informatievoorziening

Onderzoeksvraag 3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening van de OD NZKG aan GS en van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?

Deze onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van twee deelconclusies.

Deelconclusie 5. Informatievoorziening OD NZKG aan GS

De informatievoorziening door de OD NZKG aan GS over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco was op verschillende momenten niet toereikend. GS hebben bij de OD NZKG onvoldoende aangegeven waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG hen moest informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De OD NZKG heeft onvoldoende blijkt gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. Sinds begin 2020 is de informatievoorziening verbeterd.

Tot de zomer van 2018 voldeed de informatievoorziening door de OD NZKG aan GS aan de verwachtingen van de provincie. Conform afspraak informeerde de OD NZKG de provincie over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel voornamelijk via het risico- en aandachtossier. Door de maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018 is de informatievoorziening door de OD NZKG aan GS veranderd en geïntensiveerd. Harsco werd onderdeel van het risico- en aandachtossier en Tata Steel en Harsco kregen binnen dit dossier meer aandacht. Ook is in juni 2019 de Projectkamer opgericht.

In de casus Sinterkoelers bleek eind 2019 dat de informatievoorziening van de OD NZKG aan GS niet voldoende was. Volgens de provincie was de informatievoorziening door de OD NZKG niet tijdig, onvoldoende op schrift gesteld en had de informatie te weinig duiding. De provincie heeft bij de OD NZKG echter onvoldoende duidelijk gemaakt wat zij van de OD NZKG verwachtte ten aanzien van de informatievoorziening. De OD NZKG heeft op haar beurt onvoldoende blijkt gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. In de casus Sinterkoelers wilde de OD NZKG de milieutechnische feiten eerst op een rij hebben en mogelijke oplossingen in beeld hebben. De gedeputeerde is daardoor op verschillende momenten op een relatief laat moment geïnformeerd. Een dergelijke milieutechnische benadering van deze casus volstaat niet in de context van de toegenomen maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018.

De provincie en OD NZKG hebben naar aanleiding van de casus Sinterkoelers aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Toen in het voorjaar van 2020 bleek dat in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard, heeft de OD NZKG de provincie snel geïnformeerd.

Als bevoegd gezag is de provincie verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Als gemandateerde moet de OD NZKG de provincie informeren over de uitvoering van deze taken. Conform afspraak informeerde de OD NZKG de provincie tot de zomer van 2018 over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel voornamelijk via de reguliere lijn van het risico- en aandachtossier. Vanwege het lage risicoprofiel werd Harsco niet aangemerkt als risicobedrijf. Harsco was daardoor geen onderdeel van het risico- en aandachtossier. Het risico- en aandachtossier wordt voorbereid door de OD NZKG en besproken met de beleidsinhoudelijk medewerkers en ambtelijk opdrachtgever van de provincie. Vervolgens wordt het risico- en aandachtossier periodiek uitgebreid besproken met de gedeputeerde. De ambtelijke organisatie van de provincie geeft aan dat deze informatievoorziening voldeed aan haar verwachting.

Vanaf de zomer van 2018 is de informatievoorziening door de OD NZKG aan GS veranderd en geïntensiveerd. Aanleiding hiertoe was de grote toename van het aantal klachten van omwonenden vanwege de stofemissies bij Harsco. Achteraf en met de kennis van nu vindt de provincie dat de OD NZKG haar hierover te laat heeft geïnformeerd. Harsco werd onderdeel van het risico- en aandachtossier en Tata Steel en Harsco kregen binnen dit dossier meer aandacht. Ook is in juni 2019 de Projectkamer opgericht, waarin de ambtelijke organisaties van de provincie en OD NZKG ontwikkelingen met betrekking tot Tata Steel en Harsco bespreken.

In de casus Sinterkoelers bleek eind 2019 echter dat de informatievoorziening van de OD NZKG aan de provincie opnieuw niet voldoende was. Zoals aangegeven in Deelconclusie 2, kwam in deze casus naar aanleiding van een melding van Tata Steel aan het licht dat er sprake was van een overtreding van een norm in de vergunning. Volgens de provincie heeft de OD NZKG de informatie op verschillende momenten onvoldoende op schrift gesteld. Daarnaast heeft de OD NZKG de informatie volgens de provincie niet tijdig gedeeld met GS en had de informatie te weinig duiding.

Als bevoegd gezag hebben GS de verantwoordelijkheid om aan te geven aan welke eisen de informatievoorziening moet voldoen. In de casus Sinterkoelers is gebleken dat dit voor de OD NZKG onvoldoende duidelijk is geweest. In een reconstructie over hoe en wanneer GS geïnformeerd en betrokken zijn geweest bij deze casus, erkennen GS dat zij richting de OD NZKG onvoldoende hebben benadrukt dat de beschikbare informatie schriftelijk moet worden vastgelegd. Ook zijn er volgens de OD NZKG geen duidelijke kaders voor wat wordt verstaan onder 'tijdig'.

De OD NZKG heeft op haar beurt onvoldoende blijk gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. In de casus Sinterkoelers wilde de OD NZKG eerst de milieutechnische feiten op een rij hebben en mogelijke oplossingen in beeld hebben. De gedeputeerde is daardoor op verschillende momenten op een relatief laat moment geïnformeerd. Een dergelijke milieutechnische benadering van deze casus volstaat niet in de context van de toegenomen maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018.

De provincie en OD NZKG hebben naar aanleiding van de casus Sinterkoelers aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Zo stelt de OD NZKG sinds januari 2020 een Weeksignaal over Tata Steel en Harsco op. Daarnaast hebben de OD NZKG en provincie in maart 2020 afspraken gemaakt over wanneer, waarover en met welke betrokkenen ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsvindt. Toen in het voorjaar van 2020

bleek dat in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard, heeft de OD NZKG de provincie snel geïnformeerd.

Aanbeveling 4a aan GS

Stel duidelijke kaders op met betrekking tot waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG GS moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Maak daarbij onderscheid tussen reguliere en politiek-bestuurlijke zaken.

Aanbeveling 4b aan OD NZKG

Vergroot de bestuurlijke sensitiviteit binnen de OD NZKG, om beter in te kunnen schatten waarover, op welke manier en wanneer GS geïnformeerd moeten worden over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.

Deelconclusie 6. Informatievoorziening GS aan PS

GS hebben PS op verschillende momenten niet toereikend op de hoogte gehouden over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Er zijn nog geen eenduidige criteria of richtlijnen voor onderwerpen met betrekking tot Tata Steel en Harsco waarover PS geïnformeerd moeten worden. De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening sinds begin 2020 is verbeterd.

Tot aan de zomer van 2018 informeerden GS PS op hoofdlijnen en op de reguliere momenten over de uitvoering van VTH-taken. In het najaar van 2018 informeerden GS PS over de 'grafietregens' in Wijk aan Zee en de maatschappelijke onrust die naar aanleiding hiervan is ontstaan. Sindsdien is de informatievoorziening door GS aan PS veranderd en geïntensiveerd. In maart 2019 bleek dat er veel onduidelijkheid heerste bij Statenleden. Omdat PS vonden dat zij onvoldoende op de hoogte zijn gehouden over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, droegen PS GS in juni 2019 via een motie op om PS tweewekelijks te informeren over de stand van zaken en ontwikkelingen rondom Tata Steel en Harsco. GS hebben hier invulling aan gegeven.

In de casus Sinterkoelers bleek eind 2019 echter dat de informatievoorziening door GS aan PS niet voldoende was. PS vroegen zich af waarom zij pas op 5 december 2019 zijn geïnformeerd, terwijl Tata Steel het incident in april 2019 had gemeld aan de OD NZKG. In een reconstructie over hoe en wanneer GS geïnformeerd en betrokken zijn geweest bij deze casus erkennen GS dat de informatie omtrent de sinterkoelers niet tijdig is gedeeld met PS en geven zij aan dat zij de informatievoorziening aan PS zullen verbreden en verdiepen.

Eind 2019 spraken GS en PS af dat de Statencommissie NLG in plaats van tweewekelijks, maandelijks zal worden geïnformeerd, onder andere om meer duiding aan de informatie te kunnen geven. De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening sinds begin 2020 is verbeterd. Er zijn echter nog geen eenduidige criteria of richtlijnen voor onderwerpen met betrekking tot Tata Steel en Harsco waarover PS geïnformeerd moeten worden. De ambtelijke organisatie van de provincie is bezig met het opstellen van een informatieprotocol.

Toen in het voorjaar 2020 bleek dat in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard, hebben GS PS snel geïnformeerd.

PS houden horizontaal toezicht op GS ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG. Om deze rol te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat PS door GS toereikend op de hoogte worden gehouden over de uitvoering van de VTH-taken. In de informatievoorziening door GS aan PS is een duidelijk onderscheid te zien tussen de informatievoorziening vóór de maatschappelijke onrust naar aanleiding van de stofemissies bij Harsco (zomer 2018) en de informatievoorziening daarna. GS informeerden PS tot aan de zomer

van 2018 op hoofdlijnen en op de reguliere momenten over de uitvoering van VTH-taken. De informatievoorziening had niet specifiek betrekking op Tata Steel en Harsco, maar ging op hoofdlijnen over de uitvoering van VTH-taken bij alle bedrijven waar GS bevoegd gezag voor zijn, conform de actieve informatieplicht van GS aan PS.

In het najaar van 2018 informeerden GS PS over de 'grafietregens' in Wijk aan Zee en de maatschappelijke onrust die naar aanleiding hiervan is ontstaan. Vanaf 2019 kwam de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco bijna wekelijks aan de orde bij PS. Statenleden hebben op verschillende momenten zorgen geuit over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. In maart 2019 bleek dat er veel onduidelijkheid heerst bij Statenleden en dat zij zich vaak baseerden op informatie uit de media. Omdat PS in juni 2019 van mening waren dat zij onvoldoende op de hoogte zijn gehouden over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, droegen PS GS via een motie op om PS tweewekelijks te informeren over de stand van zaken en ontwikkelingen rondom Tata Steel en Harsco. GS hebben hier vanaf juli 2019 invulling aan gegeven door tweewekelijks op hoofdlijnen te rapporteren aan de Statencommissie NLG.

In de casus Sinterkoelers bleek eind 2019 echter dat de informatievoorziening door GS aan PS niet voldoende was. Op 5 december 2019 werden PS per brief geïnformeerd over de hogere uitstoot van stof uit de sinterkoelers, dan in de vergunning is opgenomen. PS waren geschrokken van de brief en waren kritisch richting de gedeputeerde over het 'zoveelste' incident bij Tata Steel en Harsco. PS vroegen waarom zij pas op 5 december 2019 zijn geïnformeerd, terwijl Tata Steel het incident in april 2019 heeft gemeld aan de OD NZKG. In een reconstructie over hoe en wanneer GS geïnformeerd en betrokken zijn geweest bij deze casus erkennen GS dat de informatie omtrent de sinterkoelers niet tijdig is gedeeld met PS en geven zij aan dat zij de informatievoorziening aan PS zullen verbreden en verdiepen.

Eind 2019 spraken GS en PS af dat de Statencommissie NLG in plaats van tweewekelijks, maandelijks (voorafgaand aan de Statencommissie NLG) zal worden geïnformeerd over de stand van zaken van VTH-bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen, waaronder ook Tata Steel en Harsco. Hiermee verwachtten GS meer duiding aan de informatie te kunnen geven en de informatievoorziening te kunnen verbreden en te verdiepen. De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening sinds begin 2020 is verbeterd. Er zijn echter nog geen eenduidige criteria of richtlijnen voor onderwerpen met betrekking tot Tata Steel en Harsco waarover PS geïnformeerd moeten worden. De ambtelijke organisatie van de provincie is bezig met het opstellen van een informatieprotocol. Hierin worden richtlijnen opgenomen over onder andere wanneer PS geïnformeerd moeten worden over ontwikkelingen ten aanzien van Tata Steel en Harsco.

Toen in het voorjaar 2020 bleek dat in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard, hebben GS PS tijdens de eerstvolgende informatievoorziening over de uitvoering van VTH-taken voorafgaand aan de Statencommissievergadering NLG geïnformeerd.

Aanbeveling 5 aan GS

Zorg dat het informatieprotocol, waarin richtlijnen worden opgenomen wanneer PS geïnformeerd moeten worden over ontwikkelingen ten aanzien van Tata Steel en Harsco, zo spoedig mogelijk wordt opgesteld en leg dit voor aan PS. Evalueer na één jaar de werking met PS.

Betrokkenheid omgeving

Onderzoeksvraag 4. Hoe worden omwonenden en belangenorganisaties betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?

Deze onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van twee deelconclusies.

Deelconclusie 7. Afhandeling van klachten en handhavingsverzoeken

Sinds de zomer van 2018 is er een toename van klachten en handhavingsverzoeken over Tata Steel en/of Harsco bij de OD NZKG. Omwonenden vinden dat de OD NZKG geen gebruiksvriendelijk klachtenloket heeft en dat de afhandeling van klachten door de OD NZKG onvoldoende is. Handhavingsverzoeken leveren voor de indieners vaak niet het gewenste resultaat op, omdat deze vaak worden afgewezen.

Sinds de zomer van 2018 neemt het aantal klachten over overlast door Tata Steel en/of Harsco bij de OD NZKG toe, met pieken in het eerste kwartaal van 2019 en in het eerste kwartaal van 2020. Ook het aantal handhavingsverzoeken neemt toe. In 2017 en 2018 zijn er geen handhavingsverzoeken ingediend over Tata Steel en Harsco, terwijl in de periode 2019 tot en met het eerste kwartaal van 2020 er 11 handhavingsverzoeken zijn ingediend.

Omwonenden hebben bij de Rekenkamer aangegeven dat het klachtenformulier van de OD NZKG niet gebruiksvriendelijk is. Hierdoor worden klachten op een andere manier ingediend, vooral via het particuliere initiatief Stofmelder. Klachten komen niet altijd bij de OD NZKG terecht, waardoor zij geen volledig klachtenoverzicht heeft.

De Rekenkamer heeft meerdere signalen van omwonenden ontvangen waarin zij aangeven ontevreden te zijn over de klachtafhandeling door de OD NZKG, met name doordat de OD NZKG op klachten reageert met standaardantwoorden. Het is voor indieners onduidelijk wat er met hun klacht gebeurt en zij merken na het indienen van hun klachten geen vermindering van de hinder. Een aantal omwonenden heeft bij de Rekenkamer aangegeven dat zij hierdoor 'klaagmoe' worden. In sommige gevallen leidt ontevredenheid over de afhandeling van klachten tot een handhavingsverzoek.

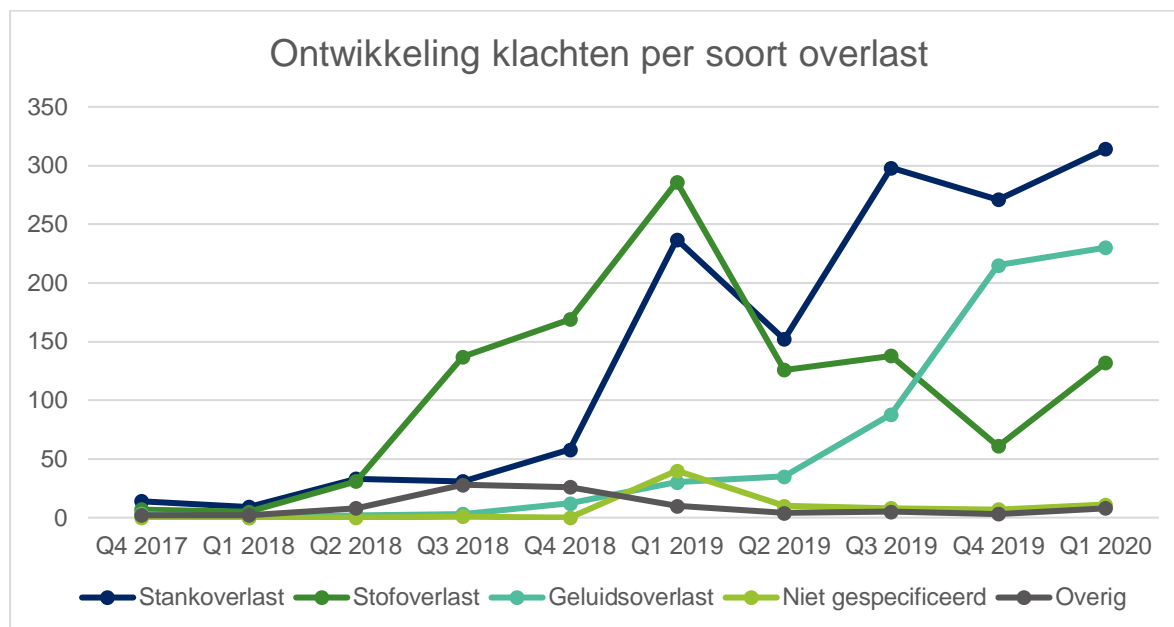
Het indienen van een handhavingsverzoek kost omwonenden veel tijd, terwijl het behandelen van een handhavingsverzoek de OD NZKG ook veel tijd kost. Het is voor indieners niet duidelijk aan welke formele criteria een handhavingsverzoek moet voldoen. De OD NZKG geeft aan dat zij handhavingsverzoeken vaak afwijst, omdat zij geen constatering kan doen op de genoemde voorschriften in het handhavingsverzoek. Ook twee handhavingsverzoeken die betrekking hadden op de casus Ongare kooks waren in eerste instantie afgewezen. In tweede instantie volgde echter toch handhaving, nadat de indieners met succes bezwaar had gemaakt tegen de afwijzing van de handhavingsverzoeken.

Omgang met klachten

In een periode van twee en een half jaar zijn er in totaal zo'n 3.300 klachten over overlast door Tata Steel en/of Harsco bij de OD NZKG ingediend. Het aantal klachten neemt toe, met pieken in het eerste kwartaal van 2019 en in het eerste kwartaal van 2020, zie Figuur 2.4. Klachten hebben vooral betrekking op stank⁹, stof- en geluidsoverlast. De klachten over stank en geluid zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. De klachten over

⁹ In het klachtenformulier van de OD NZKG wordt de term stankoverlast gehanteerd. Vandaar dat we spreken over stank in plaats van geur.

stofoverlast kenden vooral een toename richting eerste kwartaal 2019. Dit had te maken met de stofemissies bij Harsco.



Figuur 2.4 Ontwikkeling van het aantal klachten per soort overlast (okt. 2017 t/m mrt. 2020)

De Rekenkamer constateert ten aanzien van de omgang van klachten in de praktijk dat de OD NZKG niet het centrale verzamelpunt is voor alle klachten. Klachten kunnen bij verschillende instanties worden ingediend, waardoor de OD NZKG geen volledig klachtenoverzicht heeft. De Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig geven aan dat het klachtenformulier van de OD NZKG niet gebruiksvriendelijk is. Onder andere uit ontevredenheid over de wijze waarop klachten bij de OD NZKG kunnen worden ingediend, hebben omwonenden in 2018 de website Stofmelder opgezet. Dit werkte in de onderzoeksperiode echter (nog) niet naar behoren. Half september 2020 is wel een nieuwe, verbeterde versie aangekondigd. Van het aantal klachten waarvan de OD NZKG heeft geregistreerd hoe deze zijn binnengekomen, komt het grootste deel binnen via de website Stofmelder en niet direct bij de OD NZKG.

De Rekenkamer heeft daarnaast meerdere signalen van omwonenden ontvangen waarin zij aangeven ontevreden te zijn over de klachtaffhandeling door de OD NZKG, met name doordat de OD NZKG standaardantwoorden gebruikt. Volgens de Dorpsraad Wijk aan Zee informeert de OD NZKG de indiener van de klacht niet welke actie er is ondernomen richting Tata Steel en Harsco naar aanleiding van de klacht. Het is voor indieners onduidelijk wat er met hun klacht gebeurt. Ook geven omwonenden aan dat zij, na het indienen van hun klachten, geen vermindering van de hinder merken. Zij zien geen resultaat van het indienen van klachten. Uit een analyse van de Rekenkamer van ingediende klachten over Tata Steel en Harsco blijkt dat de OD NZKG bij 39 procent van de klachten geen controle uitvoert, omdat de oorzaak van de hinder al bekend is. Bij minder dan 1 procent (12 klachten) is de OD NZKG gestart met het houden van extra toezicht naar aanleiding van de klacht. Dit betekent niet dat de OD NZKG helemaal geen toezicht houdt op hetgeen waarover klachten worden ingediend. Bij 34 procent van de klachten hield de OD NZKG namelijk al extra toezicht op hetgeen waarover de klacht is ingediend. Bij de overige klachten hield de OD NZKG geen extra toezicht omdat bijvoorbeeld de oorzaak onbekend was (26 procent), of omdat er geen sprake was van een overtreding van de vergunning (1 procent).

Een aantal omwonenden heeft bij de Rekenkamer aangegeven klaagmoe te zijn geworden, doordat het indienen van klachten veel tijd en energie kost en zij geen resultaat zien van het indienen van hun klachten. Ook standaardantwoorden bij de afhandeling van klachten dragen bij aan het klaagmoe worden van omwonenden. De Rekenkamer merkt op dat ondanks de klaagmoeheid, het totaal aantal klachten in de onderzoeksperiode stijgend is, met een piek in het eerste kwartaal van 2019 en een piek in het eerste kwartaal van 2020. Echter, door de klaagmoeheid is het aantal ingediende klachten geen goede graadmeter voor de uitvoering van VTH-taken.

Omgang met handhavingsverzoeken

Handhavingsverzoeken worden veel minder vaak ingediend dan klachten. In 2017 en 2018 zijn er geen handhavingsverzoeken ingediend over Tata Steel en Harsco, terwijl in de periode 2019 tot en met het eerste kwartaal van 2020 er 11 handhavingsverzoeken zijn ingediend. Een handhavingsverzoek volgt vaak op een klacht. Van de 11 handhavingsverzoeken heeft de OD NZKG er op het moment van onderzoek (zomer 2020) 6 afgehandeld. Deze waren in eerste instantie alle 6 afgewezen. Bij twee handhavingsverzoeken die betrekking hadden op de casus Ongare kooks, volgde in tweede instantie echter toch handhaving, nadat de indieners met succes bezwaar hadden gemaakt tegen de afwijzing van de handhavingsverzoeken.

De Rekenkamer constateert ten aanzien van de omgang met handhavingsverzoeken ten eerste dat de mogelijkheid en wijze voor het indienen van handhavingsverzoeken niet beschreven staat op de website van de OD NZKG. Hierdoor is het voor indieners niet duidelijk aan welke formele criteria een handhavingsverzoek moet voldoen. Ten tweede kost het indienen maar ook het behandelen van een handhavingsverzoek veel tijd, wat invloed heeft op de beschikbare capaciteit voor het uit te voeren toezicht. Om een handhavingsverzoek te kunnen inwilligen, moet de OD NZKG zelf constatering doen op het overtreden van voorschriften waarop de indiener verzoekt te handhaven. De OD NZKG geeft aan dat zij handhavingsverzoeken vaak afwijst, omdat zij geen constatering kan doen op de in het handhavingsverzoek genoemde voorschriften. Zij geeft aan in die gevallen na te gaan of handhaving via een andere weg, bijvoorbeeld via constatering op andere voorschriften, mogelijk is. De OD NZKG zou graag meer structureel in overleg willen met de omgeving om handhavingsverzoeken te voorkomen, maar dit was in de zomer van 2020 nog niet goed van de grond gekomen.

Aanbeveling 6 aan OD NZKG

Zorg ervoor dat de OD NZKG het centrale meldpunt voor klachten wordt. In ieder geval door het indienen van klachten te vergemakkelijken met een gebruiksvriendelijk klachtenformulier, waardoor een particulier initiatief als Stofmelder niet meer nodig is. Koppel daarnaast aan de indieners van klachten beter terug wat er met hun klacht is gebeurd. Op deze manier is de kans groter dat de nuttige input van omwonenden voor toezicht en handhaving wordt behouden en zij niet meer gebruik hoeven te maken van (onder andere) handhavingsverzoeken.

Deelconclusie 8. Vertrouwen omgeving

Het vertrouwen van de omgeving in de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen en de relatie tussen omwonenden enerzijds en de provincie en OD NZKG anderzijds is gejuridiseerd. De juridische stappen leveren voor omwonenden vaak niet de gewenste resultaten op en de behandeling ervan legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG.

De afname van het vertrouwen van de omgeving in de provincie en OD NZKG komt onder andere doordat er in de afgelopen jaren meerdere incidenten zijn voorgevallen. Ook is er sprake van een mismatch tussen de verwachtingen van de omgeving wat de provincie en OD NZKG zouden moeten doen en wat zij op basis van wet- en regelgeving en capaciteit kunnen doen. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat de communicatie van de

provincie en OD NZKG richting de omgeving niet toereikend is en dat omwonenden niet bij de uitvoering van VTH-taken worden betrokken.

Gevolg is dat de relatie tussen omwonenden en de provincie en OD NZKG is gejuridiseerd. Zo gebruiken omwonenden in toenemende mate formele momenten en juridische instrumenten bij de uitvoering van VTH-taken, waaronder het indienen van zienswijzen, het in bezwaar en beroep gaan en het indienen van handhavingsverzoeken. Deze juridische stappen leveren voor de omgeving vaak niet de gewenste resultaten op en de behandeling van zienswijzen, handhavingsverzoeken, bezwaar en beroep legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG, wat ten koste gaat van de capaciteit voor de uitvoering van andere VTH-taken. Dit leidt tot ontevredenheid bij zowel de omgeving als de provincie en OD NZKG.

Het vertrouwen van de omgeving in de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Ten eerste zijn er de afgelopen jaren meerdere incidenten voorgevallen. Zo is er vanaf de zomer van 2018 veel maatschappelijke onrust en media-aandacht ontstaan door de overlast van stofemissies bij Harsco waarbij grafiet is vrijgekomen en de mogelijke gevolgen daarvan op de gezondheid. Door andere recente incidenten, zoals de te hoge stofemissies bij de sinterkoelers van de Sinterfabriek van Tata Steel dat eind 2019 openbaar is geworden en de verjaring van de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen bij de stofemissies van Harsco in het voorjaar van 2020, is de maatschappelijke onrust verder toegenomen.

Ten tweede is er sprake van een mismatch tussen de verwachtingen van de omgeving wat de provincie en OD NZKG zouden moeten doen en wat zij op basis van wet- en regelgeving en beschikbare capaciteit kunnen doen. Zo vinden omwonenden dat de OD NZKG belangen als gezondheid en milieu zwaarder mee moet wegen bij de uitvoering van VTH-taken, terwijl de OD NZKG hier maar zeer beperkt de ruimte toe heeft. Zoals aangegeven in Deelconclusie 4, kan de OD NZKG als uitvoeringsorganisatie niet zomaar zelfstandig strengere normen opleggen en hoewel de provincie als bevoegd gezag in sommige gevallen aanvullend beleid kan vaststellen, zijn ook de mogelijkheden voor de provincie beperkt. Daarnaast geven omwonenden aan dat voor een serieuze aanpak van de overtredingen bij Harsco meer controlebezoeken per week noodzakelijk zijn, terwijl het toezicht bij Harsco vanaf het opleggen van de last onder dwangsom heel intensief is geweest voor de OD NZKG. Dit heeft impact op de beschikbare capaciteit van de OD NZKG, waardoor zij minder tijd heeft om andere bedrijven te inspecteren. Verder kan de OD NZKG niet handhaven als zij daar geen wettelijke basis voor heeft, maar is het voor de omgeving niet altijd duidelijk wanneer sprake is van een formele overtreding. De uitleg van de provincie en OD NZKG van hun mogelijkheden en beperkingen bij de uitvoering van VTH-taken volstaat niet.

Ten derde constateert de Rekenkamer dat de communicatie richting de omgeving niet toereikend is. De communicatie over de uitvoering van VTH-taken verloopt vooral via de OD NZKG. Dit is onderdeel van het mandaat aan de OD NZKG en volgens de provincie hebben vragen van omwonenden vaak betrekking op de uitvoering van VTH-taken, die de OD NZKG beter kan beantwoorden dan de provincie. De omgeving geeft echter aan dat zij nog niet goed in gesprek is met de OD NZKG. Ook de OD NZKG geeft aan dat de communicatie richting de omgeving voor verbetering vatbaar is. Het is voor haar niet altijd duidelijk bij welke ontwikkelingen omwonenden behoefte hebben aan communicatie vanuit de OD NZKG, onder andere omdat de behoefte per bewoner en belangengroep verschilt. Verder is de informatie over Tata Steel en Harsco via de websites van de provincie en de OD NZKG nog niet actueel, overzichtelijk en volledig (zie ook Deelconclusie 2). Daarbij communiceerden de provincie en de OD NZKG de afgelopen jaren elk vanuit hun rol, maar nog niet altijd als één overheid over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het imago van beide overheidsorganisaties.

Ten vierde worden omwonenden niet voldoende betrokken bij de uitvoering van VTH-taken. Dit heeft tot gevolg dat de relatie tussen omwonenden enerzijds en de provincie en OD NZKG anderzijds gejuridiseerd is. Omwonenden gebruiken de formele momenten en juridische instrumenten bij de uitvoering van VTH-taken om meer grip te krijgen op de uitvoering. Formele momenten zijn onder andere het reageren bij aanpassingen van de vergunning via zienswijzen, het in bezwaar en beroep gaan als niet wordt voldaan aan de voorstellen van de omgeving en het indienen van klachten en handhavingsverzoeken. Zoals al naar voren kwam in Deelconclusie 7, leveren deze juridische stappen voor de omgeving vaak niet de gewenste resultaten op. Bovendien kost het de omgeving veel tijd en energie om via de formele momenten te reageren en legt het ook een groot beslag op de capaciteit van de OD NZKG, wat ten koste gaat van de capaciteit voor de uitvoering van andere VTH-taken. Dit leidt tot ontevredenheid bij zowel de omgeving als de provincie en OD NZKG.

Een laatste reden waarom het vertrouwen van de omgeving is afgenomen heeft te maken met ontevredenheid over de wijze waarop door de OD NZKG klachten worden afgehandeld (zie ook Deelconclusie 7).

Het is aan de OD NZKG en de provincie om het vertrouwen van de omgeving te herstellen. In de afgelopen periode hebben de provincie en OD NZKG stappen gezet om de communicatie richting omwonenden te verbeteren. Zo is begin 2020 een omgevingsmanager aangesteld bij de OD NZKG. Ook is de OD NZKG voornemens om een fysieke locatie in Wijk aan Zee te openen, waar omwonenden bij vragen en suggesties terecht kunnen. De provincie en OD NZKG zullen echter aan alle bovenstaande vijf punten tegemoet moeten komen om het vertrouwen van de omgeving te herstellen. Behalve een goede communicatie van de provincie en OD NZKG en betrokkenheid van de omgeving bij de uitvoering van VTH-taken, is het voor de omgeving nog belangrijker dat de OD NZKG de VTH-taken juist uitvoert.

Aanbeveling 7 aan GS en OD NZKG

Herstel het vertrouwen van de omgeving door de omgeving beter te betrekken bij de uitvoering van VTH-taken door na te gaan aan welke informatie de omgeving behoefte heeft en probeer zo veel mogelijk aan die informatiebehoefte tegemoet te komen. De omgevingsmanager, die begin 2020 is ingesteld, en de opening van een fysieke locatie kunnen hierin een rol spelen. Maak daarbij een onderscheid tussen de politiek/bestuurlijke verzoeken voor de provincie en de technische vragen voor de OD NZKG. Logischerwijs moeten de provincie en OD NZKG hun reacties op elkaar afstemmen en als één overheid en met één boodschap richting de omgeving communiceren. Door het beter betrekken van de omgeving kan in de relatie tussen omwonenden en de provincie en OD NZKG een juridisering bij de uitvoering van de VTH-taken wellicht voorkomen worden, waardoor de OD NZKG meer tijd en capaciteit heeft voor het uitvoeren van al haar VTH-taken.



POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

dhr. K. Vervaart

BEL/OMB

Telefoonnummer +31235143731

vervaartk@noord-holland.nl

1 | 3

Betreeft: Reactie op bestuurlijke conceptnota VTH-taken Tata Steel en Harsco Metals

Verzenddatum

28 JAN, 2021

Kenmerk

1559054/1559098

Uw kenmerk

2020/AH/073

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Wij danken u voor het toesturen van uw bestuurlijke conceptnota VTH-taken Tata Steel en Harsco Metals. Hierin concludeert u dat de uitvoering van vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken (VTH) volgens de gestelde kaders verloopt. Hierbij merkt u op dat dit in de context van de maatschappelijke onrust echter niet volstaat. We delen dit beeld en zien het als een ferme steun in de rug voor het door ons in 2020 ingezette beleid in het Programma Tata Steel 2020-2050: *samenwerken aan een gezonde en veilige IJmond*. Met deze brief reageren wij op uw conceptnota.

Samenvattend

We herkennen ons in de aanbevelingen die u doet en we zijn blij dat u tot vrijwel dezelfde conclusies komt als wij. Conclusies, die we inmiddels hebben omgezet in verbetermaatregelen, die zijn opgenomen in het Programma Tata Steel 2020 - 2050 dat we gezamenlijk met de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen hebben ingezet. Het programma staat voor meer en intensiever toezicht, aangescherpte vergunningen, continu onderzoek naar de gezondheid en de leefomgeving, betere communicatie met de omwonenden en samenwerking tussen de verschillende overheden. In het verlengde hiervan ligt het Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020 - 2022, opgesteld door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). Uw conclusies en aanbevelingen zien we daarom als een steun in de rug en bevestigen ons beeld dat we op de goede weg zijn.

We onderschrijven uw aanbevelingen en herkennen uw bevindingen. We zien bij uw onderzoek en conclusies wel enkele nuanceringen, die we in deze brief benoemen.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

De provincie Noord-Holland en de OD NZKG reageren afzonderlijk op uw conclusies en aanbevelingen. Dit vanuit de gedachte dat onze rollen, bevoegdheden en taken richting Tata Steel en Harsco Metals en de omwonenden verschillen. Omdat de OD NZKG haar taken voor deze twee bedrijven namens ons college uitvoert en om als één overheid te communiceren, hebben we onze reacties vooraf wel met elkaar gedeeld en afgestemd.

Algemene reactie

Tata Steel is een van de meest complexe bedrijven in Nederland. En de uitvoering van de VTH-taken is maar met enkele bedrijven in Nederland te vergelijken. Het toepassen van normen en best beschikbare technieken en het houden van toezicht hierop is in vrijwel alle gevallen maatwerk en vaak voor meerdere uitleg vatbaar. Dit laatste blijkt ook uit de vele zienswijzen en bezwaar- en beroepzaken die door belanghebbende partijen zijn ingediend. Dit maakt de situatie rondom Tata Steel uitzonderlijk.

We delen uw constatering dat in deze uitzonderlijke situatie en de aanwezige maatschappelijke onrust meer van ons wordt gevraagd dan een adequate uitvoering van de VTH-taken. Met het Programma Tata Steel 2020-2050 en het Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020 – 2022 geven we hier invulling aan. Uw conclusie dat de uitvoering van de VTH-taken volgens de gestelde kaders verloopt, sterkt ons in onze overtuiging dat we met de intensivering van het Programma Tata Steel de juiste weg inslaan.

Zonder af te doen aan uw bevindingen en aanbevelingen, brengen we enkele noodzakelijke nuanceringen aan. We constateren dat de door u geselecteerde casussen (vrijwel) allemaal de aandacht van de pers en/of Provinciale Staten hebben gehad. Dat geldt niet, of maar zeer beperkt, voor de rest van de ruim driehonderd verleende vergunningen en een vergelijkbaar aantal toezichtshandelingen bij Tata Steel in dezelfde periode.

Bijgaand geven wij in onze reactie aan op welke wijze wij de aanbevelingen zullen opvolgen en uitvoeren of motiveren wij waarom van de betreffende aanbeveling wordt afgeweken. Wij zien uit naar de behandeling van uw rapport tijdens de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Holland.

Heeft u nog vragen? Neemt u dan contact op met Ken Vervaart. U bereikt hem via 06-1830 0085 of vervaartk@noord-holland.nl.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris

R.M. Bergkamp



voorzitter

A.Th.H. van Dijk

1 bijlage:

- Bestuurlijke reactie op aanbevelingen

Kopie aan: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

Bijlage: Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen aan GS**Aanbeveling 1a**

Versterk de rollen van GS en de OD NZKG, door via beleidskaders duidelijker aan te geven wat GS van de OD NZKG verwachten. Indien GS andere besluitvorming wensen in de uitvoering van VTH-taken door de OD NZKG, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, stel dan beleid vast waarmee de OD NZKG andere besluiten kan nemen. Probeer het overnemen en overdoen van besluitvorming van de OD NZKG te voorkomen.

Bestuurlijke reactie

Samenwerking rondom Tata Steel en Harsco is cruciaal. Voor ons is de OD NZKG een belangrijke samenwerkingspartner, maar ook de gemeenten, de OD IJmond, de GGD en de Brzo-partners zijn belangrijke partners. Deze samenwerking geven we vorm in alle openheid en met respect voor elkaars rollen en bevoegdheden. In het Programma Tata Steel 2020 - 2050 hebben we uitgewerkt hoe we hier invulling aan geven. Daarnaast hebben wij het Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020 - 2022 van de OD NZKG vastgesteld. Het Programma Tata Steel en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma VTH vormen belangrijke kaders waarmee wij aangeven wat wij van de OD NZKG verwachten.

Op het niveau van de omgevingsdiensten gelden, gezamenlijk met de deelnemende gemeenten, regionale VTH-strategieën of -beleidskaders. Hierin zijn de doelen bij de uitvoering van VTH-taken op het niveau van de OD's vastgelegd. In dezelfde documenten is ook vastgelegd hoe de taken door de OD's worden uitgevoerd. Aanvullend daarop biedt de Beleidsnota uitvoering en handhaving Noord-Holland 2020 een integraal kader waarbinnen onze VTH-taken moeten worden uitgevoerd. Deze beleidsnota actualiseren we in het eerste kwartaal van 2021. Zo willen we het bijvoorbeeld mogelijk maken om bij nieuwe vergunningen scherper te vergunnen bij industriële bedrijven, onder meer door de onderkant van de BBT-bandbreedte op te zoeken.

Vanuit ons Programma Gezonde Leefomgeving en in het licht van de invoering van de Omgevingswet verkennen we waar het aspect gezondheid kan worden meegenomen in vergunningen. Met deze inzichten vullen we de beleidsnota in 2021 verder aan met onze visie voor de uitvoering van VTH-taken. We maken hierin duidelijk welke plek het thema gezondheid in de VTH-uitvoering krijgt en hoe dit bijdraagt aan een betere uitvoering van de bevoegdheden en taken door de omgevingsdiensten.

Het is niet onze bedoeling om besluitvorming van de OD NZKG over te nemen en over te doen. We treden op als één overheid. Daarvoor overleggen we sinds 2019 al periodiek op ambtelijk en bestuurlijk

niveau met de IJmondgemeenten, de OD NZKG, de OD IJmond en de GGD Kennemerland. Op basis van een extern onderzoek naar de fouten bij het invorderen van vier dwangsommen van Harsco Metals, maken we in het eerste kwartaal van 2021 met de OD NZKG afspraken om dit proces geheel door de OD NZKG in ons mandaat uit te laten voeren. Ons besluit om tijdelijk de bevoegdheden voor het invorderen van dwangsommen zelf uit te oefenen, eindigt daarmee. Ter nuancering betreft dit een taak waar op jaarbasis ongeveer 100 uur is gemoeid. Dit ten opzichte van de circa 20.000 uur die met alle VTH- en verwante taken rondom Tata Steel zijn gemoeid.

De provincie is in sommige van de onderzochte casussen sterk betrokken geweest bij taken die de OD NZKG in mandaat uitvoert. Bijvoorbeeld met aanvullend juridisch advies van onze huisadvocaat. Dit betroffen casussen met grote maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aandacht. Bijvoorbeeld de stofemissies (grafietregens) van Harsco Metals en de hogere stofuitstoot van de sinterkoelers. De afgelopen anderhalf jaar hebben we gewerkt aan de wijze waarop de provincie en de OD NZKG effectief kunnen samenwerken in het dossier Tata Steel. De vaststelling van het Programma Tata Steel en het bijbehorende uitvoeringsprogramma VTH van de OD NZKG in november 2020 was een belangrijke stap in dat proces. Om deze programma's op te stellen is intensief samengewerkt. Hiermee is een goede basis gelegd voor zowel de provincie als de OD NZKG om ieder vanuit de eigen rol effectief op te treden.

Aanbeveling 1b

Stel zo snel mogelijk alternatieve grens- en richtwaarden met betrekking tot geur vast voor Tata Steel.

Bestuurlijke reactie

Tot het najaar van 2020 liep een onderzoek naar de geuremissie van Hoogoven 6 en de Kooksfabrieken (door Witteveen+Bos in opdracht van de OD NZKG). Met behulp van *drones* hebben we de geuremissie binnen de grenzen van Tata Steel scherper in beeld gebracht. We verwachten dat de OD NZKG namens ons begin 2021 een definitief besluit kan nemen over geur bij Tata Steel op basis van ons provinciale geurbeleid. Hiermee stellen we ook alternatieve grens- en richtwaarden voor geur vast voor Tata Steel.

Aanbeveling 1c

Zet vaker bestuurlijke en beleidsmatige interventies in, wanneer GS resultaten willen bereiken die niet wettelijk en afdwingbaar zijn binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken, zoals het aankaarten van knelpunten op landelijk of Europees niveau of het voeren van bestuurlijke gesprekken met het bedrijf.

Bestuurlijke reactie

Deze aanbeveling omarmen we. Aanvullend op de uitvoering van de VTH-taken, die wettelijk en afdwingbaar is, zetten we bestuurlijke en beleidsmatige acties in. Het onderdeel 'Bestuurlijk en beleidsmatig' in hoofdstuk 5 van het Programma Tata Steel is hier specifiek aan gewijd. Dit is een belangrijk onderdeel van ons handelen in het dossier Tata Steel. Ook voor de ontwikkelingen op de lange termijn en voor de uitdagingen die de energietransitie met zich meebrengen is bestuurlijk en beleidsmatige actie nodig. Dit is beschreven in hoofdstuk 6 van het Programma Tata Steel.

Een goed voorbeeld is de bouw van de Rozaslakhal door Tata Steel. Deze hal is onder meer na meerdere bestuurlijke gesprekken van ons met Tata Steel gebouwd. Hier blijft het uiteraard niet bij. We spreken andere overheidslagen, zoals het Rijk en in het verlengde daarvan de Europese Unie, aan en stimuleren hen wanneer we kansen zien voor verbetering. Veel acties in de categorie bestuurlijk en beleidsmatig betreffen (technische)maatregelen bij Tata Steel. Met de recente aankondiging van Tata Steel om € 300 miljoen te investeren, sluit Tata Steel voor een belangrijk deel aan bij de punten die in dit verband in het programma Tata Steel zijn genoemd.

Aanbeveling 4a

Stel duidelijke kaders op met betrekking tot waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG GS moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Maak daarbij onderscheid tussen reguliere en politiek-bestuurlijke zaken.

Bestuurlijke reactie

Bij het mandaatbesluit van ons college aan de OD NZKG hebben we als bijlage een algemene instructie gevoegd met uitgangspunten over het omgaan met het mandaat in relatie tot bestuurlijke besluitvorming. Hierin benoemen we de situaties benoemd waarin de directeur het initiatief neemt om bij individuele besluiten ons, als bevoegd gezag, in de gelegenheid te stellen aanwijzingen te geven. Omwille van een gelijk speelveld voor bedrijven, blijft dit in beginsel beperkt tot kwesties van principieel juridische aard, beleidsmatig principiële aard, of politiek- of bestuurlijk- gevoelige aard. De directeur van de OD NZKG dient ons op basis van het mandaatbesluit tijdig (dus zo vroeg mogelijk) te informeren.

Dit zijn kaders met betrekking tot waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG ons dient te informeren over de uitvoering van VTH-taken. Deze afspraken gelden ook voor Tata Steel en Harsco Metals en zijn voor iedereen te raadplegen. Zo borgen we dat we niet worden overspoeld met informatie en dat we de voor een goede invulling van

onze verantwoordelijkheid en rol de noodzakelijke informatie ontvangen.

De huidige informatievoorziening draagt ertoe bij dat wij en de OD NZKG onze eigen rol kunnen nemen, we geven elkaar daarvoor de ruimte. De OD NZKG maakt steeds een afweging wat voor onze rol belangrijke en noodzakelijke informatie is. Zo krijgen we van de OD NZKG de informatie die we nodig hebben voor de uitvoering van onze taak en het nemen van onze verantwoordelijkheid.

Daarnaast voeren we – zoals in uw rapport in tabel 8.1 is weergegeven – met grote regelmaat overleg op alle niveaus zodat we informatie voortdurend uitwisselen over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco Metals.

We zullen de afspraken in het mandaatbesluit met de OD NZKG evalueren en waar nodig aanpassen.

Aanbeveling 5

Zorg dat het informatieprotocol, waarin richtlijnen worden opgenomen wanneer PS geïnformeerd moeten worden over ontwikkelingen ten aanzien van Tata Steel en Harsco, zo spoedig mogelijk wordt opgesteld en leg dit voor aan PS. Evalueer na één jaar de werking met PS.

Bestuurlijke reactie

We informeren Provinciale Staten periodiek, voorafgaand aan de commissievergadering per brief over de ontwikkelingen inzake het dossier Tata Steel en Harsco Metals. Dit is zo afgesproken in de vergadering van de commissie Natuur, Landbouw en Gezondheid (NLG) van 25 november 2019. Hiermee geven we uitvoering aan motie M22-2019.

De portefeuillehouder geeft tijdens de vergadering van de commissie NLG een mondelinge toelichting op de inhoud van de brief. Daarnaast informeren we Provinciale Staten ook tussentijds over ontwikkelingen bij Tata Steel en Harsco Metals wanneer daar aanleiding toe is. Hiertoe is zowel ambtelijk als in de relatie met de OD NZKG geïnvesteerd in politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

Verder is afgesproken dat we, indien gewenst, de commissie halfjaarlijks in een besloten vergadering informeren over de ontwikkelingen op het gebied van VTH. Aanvullend bieden we aan de commissie technische *briefings* aan.

Daarnaast zijn we bezig met het opstellen van het bedoelde informatieprotocol. Onze verwachting is dat dit in het eerste kwartaal van 2021 aan Provinciale Staten kan worden aangeboden.

Aanbeveling 7 aan GS (en OD NZKG)

Herstel het vertrouwen van de omgeving door de omgeving beter te betrekken bij de uitvoering van VTH-taken door na te gaan aan welke informatie de omgeving behoefte heeft en probeer zo veel mogelijk aan die informatiebehoefte tegemoet te komen. De omgevingsmanager, die begin 2020 is ingesteld, en de opening van een fysieke locatie kunnen hierin een rol spelen. Maak daarbij een onderscheid tussen de politiek/bestuurlijke verzoeken voor de provincie en de technische vragen voor de OD NZKG. Logischerwijs moeten de provincie en OD NZKG hun reacties op elkaar afstemmen en als één overheid en met één boodschap richting de omgeving communiceren. Door het beter betrekken van de omgeving kan in de relatie tussen omwonenden en de provincie en OD NZKG een juridisering bij de uitvoering van de VTH-taken wellicht voorkomen worden, waardoor de OD NZKG meer tijd en capaciteit heeft voor het uitvoeren van al haar VTH-taken.

Bestuurlijke reactie

In het Programma Tata Steel 2020 - 2050 staan concrete acties om het contact met de omgeving te verbeteren. Zo is de omgevingsmanager van de OD NZKG gestart, wordt het centraal klachtenloket Tata Steel verbeterd en is een klachtencoördinator aangesteld. En per 1 februari 2021 openen we een kantoor van de OD NZKG in dorps huis De Moriaan in Wijk aan Zee en worden door de OD NZKG gesprekstafels georganiseerd.

Ook gaan we zo veel mogelijk proactief informatie beschikbaar stellen en organiseren we twee keer per jaar een Omgevingsoverleg Industrie & Gezondheid IJmond. Hiervoor nodigen we bewoners uit. We hebben stemmen veelvuldig af met de OD NZKG over de reactie en beantwoording van verzoeken/vragen vanuit de omgeving.

Al deze gesprekken en verbeterde informatievoorziening zijn ook bedoeld om bij te dragen aan een vermindering van de genoemde juridisering en om het vertrouwen in van de omgeving te herstellen. We verwachten dat het enige tijd kan duren alvorens dit vertrouwen breed is hersteld. Het is cruciaal om met de omgeving in gesprek te blijven en voortdurend te laten zien welke concrete stappen we als overheden zetten en welke resultaten daarvan verwacht kunnen worden.

| 4 | Reactie DB OD NZKG

Omgevingsdienst
noordzeekanaalgebied

EBBEHOUT 31, 1507 EA ZAANDAM

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Bezoekadres
Ebbehout 31
1507 EA Zaandam

www.odnzk.nl

Betreft: Reactie op bestuurlijke conceptnota VTH-taken Tata Steel en Harsco Metals

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Het bestuur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) dankt de Randstedelijke Rekenkamer voor het rapport 'Stof tot Nadenken'. Deze brief richt zich op de aanbevelingen aan de OD NZKG. In de bijlage is specifiek ingegaan op de verschillende deelconclusies en aanbevelingen.

Aanbevelingen onderzoek

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport sluiten aan bij de aanpak en de kwaliteitsslag die door de OD NZKG eerder dit jaar in gang is gezet. Het bestuur neemt de aanbevelingen over en gaat met de directie van de OD NZKG hierover in gesprek.

De afgelopen maanden is door de OD NZKG hard gewerkt aan een vernieuwende aanpak en dit heeft in november 2020 geresulteerd in het Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020-2022. De provincie Noord-Holland heeft hiervoor eind 2020 ruim € 2,8 miljoen extra beschikbaar gesteld. Het beoogde veranderingstraject is daarmee met volle kracht ingezet. Belangrijk doel van het uitvoeringsprogramma is om het VTH-instrumentarium intensiever in te zetten om de negatieve effecten van Tata Steel op de gezondheid en veiligheid in de IJmond te verminderen.

Het bestuur is van mening dat de aanbevelingen van het rapport waardevolle aanknopingspunten bieden om de ingeslagen weg op een goede manier verder te vervolgen en organisatie-breed op te pakken.

Regionale bundeling van expertise

De OD NZKG is opgericht om via de regionale bundeling van expertise en capaciteit, de professionaliteit en effectiviteit van de uitvoering en advisering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te borgen. De OD NZKG is een samenwerkingsverband op basis van een gemeenschappelijke regeling en de deelnemers (eigenaren) zien er op toe dat de ambtelijke uitvoeringsorganisatie in staat is om bovengenoemde rol op een goede manier invulling te geven. De provincie Noord-Holland is op basis van wet- en regelgeving het bevoegde gezag voor de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.

Contactpersoon
dhr. B. Veraa

E-mailadres
bert.veraa@odnzk.nl

Doorkiesnummer
-

Uw Kenmerk
2020/AH/073

Bijlage(n)
1

Datum
26 januari 2021

Samenlevingsgericht

De rol van de omgevingsdiensten in het VTH-stelsel verandert. De Omgevingswet vraagt ook een andere houding.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de OD NZKG de VTH-taken milieutechnisch op hoofdlijnen goed uitvoert, met de kanttekening dat dit in de context van de maatschappelijke onrust rond het Tata dossier niet volstaat. De OD NZKG moet meer kijken naar wat mogelijk is en minder kijken naar wat niet kan. Dit ziet ook toe op mogelijkheden te onderzoeken eerder handhavend op te treden, ook als dit niet meteen wettelijk verplicht is.

De procedures kunnen voortvarender doorlopen worden en er moet meer samenlevingsgericht gewerkt worden. De 'grafietregens' markeren ook voor de OD NZKG een kantelmoment. Duidelijk werd dat de wereld om ons heen aan het veranderen was en dat een bredere, omgevingsbewuste aanpak van de VTH-taken dringend nodig was.

Samenspel tussen bevoegd gezag, beleid en uitvoering

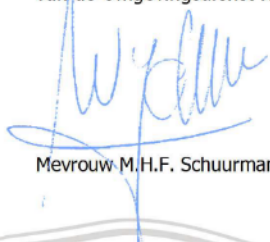
Het bestuur is van mening dat duidelijke kaders belangrijke randvoorwaarden zijn voor de OD NZKG om de eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen en de taken goed uit te voeren. Een goed samenspel tussen bevoegd gezag, beleid en uitvoering is hierbij voor alle deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling van belang. Voorkomen moet worden dat partijen op elkaars stoel gaan zitten. Duidelijke kaderstelling, goede werkafspraken en positie-afbakening helpen hierbij. De Randstedelijke Rekenkamer heeft geconstateerd dat het bevoegd gezag en de OD NZKG vaker signalerend kunnen optreden om gewenste aanpassing(en) van wet- en regelgeving aan te kaarten. Dit is een aandachtspunt dat reeds benoemd is in het Programma Tata Steel 2020-2050 waar ook de OD NZKG aan bijdraagt.

Het bestuur onderschrijft de notie van de Randstedelijke Rekenkamer dat de overheid met één mond moet spreken. Van groot belang is dat de verantwoordelijke bevoegde gezagen en de OD NZKG samen optrekken in de externe communicatie, waarbij de OD NZKG ook een eigen verantwoordelijkheid en eigenstandige rol heeft.

In het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid (VTH-strategie) van de OD NZKG, dat door het bestuur is vastgesteld, zijn de uitgangspunten voor een systematisch geheel van bestuurlijke kaderstelling, uitvoerbare strategie en doelgerichte programmering van de uitvoering bepaald. Het bestuur bekijkt of op basis van de aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer de VTH-strategie aanpassing behoeft. Samenlevingsgericht werken, gevoel voor bestuurlijke verhoudingen en pro-actief handelen zijn belangrijke kerncompetenties die de organisatie nodig heeft om deze vernieuwende manier van werken in de praktijk te laten slagen. De organisatie heeft al de nodige stappen in de goede richting gezet, maar deze ontwikkeling vraagt, mede in het licht van de Omgevingswet, nog de nodige aandacht. Het bestuur investeert in de OD NZKG om de nieuwe werkwijze in al haar geledingen in te bedden.

De bijlage gaat verder in op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen. Daarbij staat aangegeven op welke wijze de OD NZKG hier uitvoering aan geeft.

Hoogachtend,
Het Dagelijks Bestuur van de
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied,
voor deze de voorzitter van het Dagelijks Bestuur
van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied



Mevrouw M.H.F. Schuurmans - Wijdeven

Opvolging conclusies Randstedelijke rekenkameronderzoek "Stof tot nadenken"

Centrale onderzoeksvraag: Hoe verloopt de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?

Onderzoeksvraag 1:	Welke overheden en overheidsorganisaties zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco betrokken en wat is specifiek de rol van PS, GS en de OD NZKG?		
Onderzoeksvraag 2:	Wat is de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco?		
Deelconclusie 1:	Sinds de maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018 is de provincie nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. Daarbij neemt de provincie de rol van de OD NZKG deels over, in plaats van de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG vanuit haar provinciale kaderstellende rol te versterken.		
Aanbeveling nr:	Aanbeveling:	Gericht aan:	Opvolging aanbeveling
1a	Versterk de rollen van GS en de OD NZKG, door via beleidskaders duidelijker aan te geven wat GS van de OD NZKG verwachten. Indien GS andere besluitvorming wensen in de uitvoering van VTH-taken door de OD NZKG, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, stel dan beleid vast waarmee de OD NZKG andere besluiten kan nemen. Probeer het overnemen en overdoen van besluitvorming van de OD NZKG te voorkomen.	GS	
1b	Stel zo snel mogelijk alternatieve grens- en richtwaarden met betrekking tot geur vast voor Tata Steel.	GS	
1c	Zet vaker bestuurlijke en beleidsmatige interventies in, wanneer GS resultaten willen bereiken die niet wettelijk en afdwingbaar zijn binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken, zoals het aankaarten van knelpunten op landelijk of Europees niveau of het voeren van bestuurlijke gesprekken met het bedrijf.	GS	
Deelconclusie 2:	De OD NZKG doorloopt bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in de onderzochte casussen grotendeels de juiste stappen. Echter, in verschillende casussen zijn administratieve zaken niet goed gelopen. In de casus Stofemissie Harsco zijn de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat er ook buiten de wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede uitvoering van VTH-taken. Zo voert de OD NZKG in de onderzochte casussen niet stelselmatig vooroverleg met de vergunningaanvrager. Ook worden de ILT en OD Ilmond niet optimaal betrokken bij de vergunningverlening. Daarnaast schiet de publicatie van vergunningen en handhavingsbesluiten op de website van de OD NZKG tekort. Verder heeft de OD NZKG niet alle fysieke controles uitgevoerd die zij had gepland.		
Aanbeveling nr:	Aanbeveling:	Gericht aan:	Opvolging aanbeveling
2a	Stimuleer bedrijven om vergunningaanvragen altijd via een vooroverleg te bespreken om het proces van vergunningverlening te versnellen.	OD NZKG	Ja, de OD NZKG stimuleert dit voor complexe aanvragen. Vooroverleg kan wel gestimuleerd worden, maar niet wettelijk worden afgedwongen.
2b	Betrek de partijen die wettelijk adviesrecht hebben proactiever en eerder in het vergunningverleningsproces, bijvoorbeeld door aanvragen van Tata Steel en Harsco vroeg in het vergunningverleningsproces met hen te bespreken.	OD NZKG	Het DB neemt deze aanbeveling ter harte en de OD NZKG is in gesprek met de partijen die een wettelijk adviesrecht hebben om te bespreken hoe hier gevolg aan kan worden gegeven. Met de OD Ilmond en GGD heeft dit zich al vertaald in een maandelijks overleg.
2c	Zorg voor een volledige en actuele beschrijving van de administratieve processen en pas deze toe in de dagelijkse praktijk.	OD NZKG	De OD NZKG gaat de administratieve processen doorlichten om te kijken waar verbetering en actualisatie mogelijk is. Een van de constateringen in het rapport is dat de vier dwangsom-inningen bij Harsco zijn misgelopen. Het bestuur van de OD NZKG heeft op basis van een eerder uitgevoerd onafhankelijk rapport in december 2020 besloten om dit proces in zijn geheel bij de OD NZKG neer te leggen om de geconstateerde kwetsbaarheid weg te nemen. In dit traject heeft ook een audit plaatsgevonden om het werkproces te optimaliseren.

			Het DB is van mening dat het belangrijk is dat de communicatie naar omwonenden en andere belanghebbenden verbetert. De OD NZKG maakt alle besluiten met voorschriften van de Tata-vergunning openbaar middels een kaart op de website. In het eerste kwartaal komt deze informatie beschikbaar. Op deze wijze wordt de informatie toegankelijker en gebruiksvriendelijker gepresenteerd voor omwonenden en andere belanghebbenden. De handhavingsbesluiten zullen ook geactualiseerd worden.
2d	Verbeter de publicatie van vergunningen en handhavingsbesluiten op de website van de OD NZKG, door te zorgen voor een complete en overzichtelijke weergave.	OD NZKG	
Deelconclusie 3: De OD NZKG handelt onvoldoende voortvarend bij de uitvoering van VTH-taken. Bij vergunningverlening hebben de procedures van de onderzochte casussen lang geduurd. Bij toezicht en handhaving hebben geconstateerde overtredingen in drie onderzochte casussen lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom. De Rekenkamer constateert verder dat de OD NZKG bij de uitvoering van VTH-taken vaak handelt vanuit wat er niet kan en – in de huidige context van maatschappelijke onrust – niet voldoende voortvarend zoekt naar de mogelijkheden die er wél zijn. Sinds begin 2020 zoekt de OD NZKG deze mogelijkheden meer op.			
Aanbeveling nr:	Aanbeveling:	Gericht aan:	Opvolging aanbeveling
3a	Stuur bij vergunningverlening meer op het halen van de termijnen waarbinnen het bedrijf gegevens moet aanleveren en leg meer verantwoordelijkheid bij het bedrijf.	OD NZKG	De OD NZKG gaat scherper te sturen op het behalen van de termijnen. Een van de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma is verbeterde procesbewaking.
3b	Handel voortvarender bij de uitvoering van VTH-taken, door te zoeken naar de mogelijkheden die er zijn in plaats van te handelen vanuit wat er niet kan. Betrek GS zodra de OD NZKG knelpunten ziet die niet op te lossen zijn binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken.	OD NZKG	In het regionale uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid van de OD NZKG, dat in samenspraak met de deelnemers is vastgelegd, zijn de uitgangspunten voor een systematisch geheel van bestuurlijke kaderstelling, uitvoerbare strategie en doelgerichte programmering van de uitvoering vastgelegd. Van belang is om hier op een goede manier invulling aan te geven. Omgevings sensitiviteit, gevoel voor bestuurlijke verhoudingen en pro-actief handelen zijn belangrijke kerncompetenties die de organisatie nodig heeft om een vernieuwde manier van werken in de praktijk te laten slagen. De organisatie heeft de nodige stappen in de goede richting gezet, maar het DB erkent dat deze ontwikkeling, mede in het licht van de omgevingswet, nog de nodige aandacht vraagt. Het DB gaat hierover met de directie van de OD NZKG in gesprek.
Deelconclusie 4: De OD NZKG heeft weinig afwegingsruimte bij de uitvoering van VTH-taken. De Rekenkamer heeft de belangenafweging bij vergunningverlening in de casussen in beeld gebracht aan de hand van de gevolgen voor het milieu, gezondheid en het vertalen van BBT-conclusies naar voorschriften in de vergunning. De afweging van proportionaliteit bij handhaving is in beeld gebracht aan de hand van de afweging van de opgelegde interventies en de hoogte en termijn van de opgelegde lasten onder dwangsom.			
Onderzoeksvraag 3: Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening van de OD NZKG aan GS en van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?			
Deelconclusie 5: De informatievoorziening door de OD NZKG aan GS over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco was op verschillende momenten niet toereikend. GS hebben bij de OD NZKG onvoldoende aangegeven waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG hen moest informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De OD NZKG heeft onvoldoende blij gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. Sinds begin 2020 is de informatievoorziening verbeterd.			
Aanbeveling nr:	Aanbeveling:	Gericht aan:	Opvolging aanbeveling
4a	Stel duidelijke kaders op met betrekking tot waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG GS moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Maak daarbij onderscheid tussen reguliere en politiek-bestuurlijke zaken.	GS	
4b	Vergroot de bestuurlijke sensitiviteit binnen de OD NZKG, om beter in te kunnen schatten waarover, op welke manier en wanneer GS geïnformeerd moeten worden over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.	OD NZKG	Zie onder 3b

Deelconclusie 6:			
GS hebben PS op verschillende momenten niet toereikend op de hoogte gehouden over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Er zijn nog geen eenduidige criteria of richtlijnen voor onderwerpen met betrekking tot Tata Steel en Harsco waarover PS geïnformeerd moeten worden. De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening sinds begin 2020 is verbeterd.			
Aanbeveling nr:	Aanbeveling:	Gericht aan:	Opvolging aanbeveling
	Zorg dat het informatieprotocol, waarin richtlijnen worden opgenomen wanneer PS geïnformeerd moeten worden over ontwikkelingen ten aanzien van Tata Steel en Harsco, zo spoedig mogelijk wordt opgesteld en leg dit voor aan PS. 5	Evalueer na één jaar de werking met PS. GS	De OD NZG levert hier graag een bijdrage aan.
Onderzoeksvraag 4:			
Hoe worden omwonenden en belangenorganisaties betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?			
Deelconclusie 7:			
Sinds de zomer van 2018 is er een toename van klachten en handavingsverzoeken over Tata Steel en/of Harsco bij de OD NZKG. Omwonenden vinden dat de OD NZKG geen gebruiksvriendelijk klachtenloket heeft en dat de afhandeling van klachten door de OD NZKG onvoldoende is. Handavingsverzoeken leveren voor de indieners vaak niet het gewenste resultaat op, omdat deze vaak worden afgewezen.			
Aanbeveling nr:	Aanbeveling:	Gericht aan:	Opvolging aanbeveling
	Zorg ervoor dat de OD NZKG het centrale meldpunt voor klachten wordt. In ieder geval door het indienen van klachten te vergemakkelijken met een gebruiksvriendelijk klachtenformulier, waardoor een particulier initiatief als Stofmelder niet meer nodig is. Koppel daarnaast aan de indieners van klachten beter terug wat er met hun klacht is gebeurd. Op deze manier is de kans groter dat de nuttige input van omwonenden voor toezicht en handhaving wordt behouden en zij niet meer gebruik hoeven te maken van 6 (onder andere) handavingsverzoeken.	OD NZKG	In het bestuurlijk overleg van 10 september 2020 zijn met de samenwerkingspartners in de IJmondregio nadere afspraken gemaakt over de optimalisering van de afhandeling van klachten door de OD NZKG. Afgesproken is dat de OD NZKG het overheidsloket wordt voor de afhandeling van de klachten over Tata Steel en Harsco, met als uitgangspunt dat: -het aanmelden voor klachten toegankelijk en gebruiksvriendelijk is; -het zichtbaar is wat de OD NZKG (en de overheid in het algemeen) met klachten doet en dat de melders een goede terugkoppeling krijgen wat er met hun klacht gedaan is; -de OD NZKG analyses maakt op basis van de binnengekomen klachten en waar nodig in gesprek gaat met de omgeving.
Deelconclusie 8:			
Het vertrouwen van de omgeving in de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen en de relatie tussen omwonenden enerzijds en de provincie en OD NZKG anderzijds is gejuridiseerd. De juridische stappen leveren voor omwonenden vaak niet de gewenste resultaten op en de behandeling ervan legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG.			
Aanbeveling nr:	Aanbeveling:	Gericht aan:	Opvolging aanbeveling
	Herstel het vertrouwen van de omgeving door de omgeving beter te betrekken bij de uitvoering van VTH-taken door na te gaan aan welke informatie de omgeving behoefte heeft en probeer zo veel mogelijk aan die informatiebehoefte tegemoet te komen. De omgevingsmanager, die begin 2020 is ingesteld, en de opening van een fysieke locatie kunnen hierin een rol spelen. Maak daarbij een onderscheid tussen de politiek/bestuurlijke verzoeken voor de provincie en de technische vragen voor de OD NZKG. Logischerwijs moeten de provincie en OD NZKG hun reacties op elkaar afstemmen en als één overheid en met één boodschap richting de omgeving communiceren. Door het beter betrekken van de omgeving kan in de relatie tussen omwonenden en de provincie en OD NZKG een juridisering bij de uitvoering van de VTH-taken wellicht voorkomen worden, waardoor de OD NZKG meer tijd en capaciteit heeft voor het uitvoeren van al haar VTH-taken. 7	OD NZKG en GS	Dit is ook één van de hoofddoelstellingen uit het uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020-2022. De OD NZKG gaat dit onder meer oppakken door uitvoering te geven aan de volgende acties: -het openen van een kantoor in Wijk aan Zee op 1 februari 2021 om daar te zijn waar de overlast wordt ervaren; -het organiseren van gesprekstafels met omwonenden voor het werken aan een betrokken, goed geïnformeerde omgeving met realistische verwachtingen; -het pro-actief inzetten van de OD NZKG-website voor transparante en actuele informatie-voorziening. Het DB onderschrijft de notie van de Randstedelijke Rekenkamer dat de overheid met één mond moet spreken. Van groot belang is dat de verantwoordelijke bevoegde gezagen en de OD NZKG samen optrekken in de externe communicatie, waarbij de OD NZKG ook een eigen verantwoordelijkheid en eigenstandige rol heeft.

| 5 | Nawoord

De Rekenkamer dankt het college van GS en het Dagelijks Bestuur van de OD NZKG voor hun reacties op het rapport. Wij constateren dat zowel GS als het DB van de OD NZKG de aanbevelingen onderschrijven. Het DB van de OD NZKG stelt dat het rapport waardevolle aanknopingspunten bevat en het college van GS merkt op dat de conclusies en aanbevelingen als een steun in de rug worden gezien. Niettemin geven de reacties aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

Algemeen

Ten eerste wil de Rekenkamer benadrukken dat alle betrokken overheidspartijen zich stevig zullen moeten blijven inzetten om de beoogde verbeteringen daadwerkelijk te realiseren. Dit zien we als de grootste uitdaging voor de komende tijd. In de bestuurlijke reacties geven zowel het college van GS als het DB van de OD NZKG aan dat met het Programma Tata Steel 2020-2050 en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020-2022 opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. Hierover merkt de Rekenkamer op dat gedurende de looptijd van dit onderzoek, en met het Programma Tata Steel en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma, reeds stappen in de goede richting zijn gezet. Beide programma's zijn echter pas kortgeleden vastgesteld en moeten (grotendeels) nog worden uitgevoerd en zich bewijzen. Uit de bestuurlijke reactie van het college van GS zou kunnen worden opgemaakt dat alle aanbevelingen van de Rekenkamer opvolging krijgen door middel van het Programma Tata Steel. De Rekenkamer merkt echter op dat naast het Programma Tata Steel nog andere verbeteringen nodig zijn om de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco te verbeteren.

Ten tweede constateert de Rekenkamer dat, naast de aanbevelingen gericht aan het college van GS en het DB van de OD NZKG, er structurele verbeteringen nodig zijn waarvoor op landelijk en/of Europees niveau meer aandacht zou moeten komen. Zo wil de provincie gezondheid meer nadruk geven bij vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Tata Steel en Harsco, maar zijn de mogelijkheden hiervoor beperkt. De Rekenkamer constateert dat dit vraagstuk niet enkel door de provincie en de omgevingsdienst opgelost kan worden. Wel kan de provincie het agenderen bij het Rijk en de Europese Unie, zodat hierover op landelijk en/of Europees niveau afspraken gemaakt kunnen worden. De Rekenkamer constateert dat het college van GS in zijn bestuurlijke reactie hier niet concreet op ingaat.

De bestuurlijke reacties geven daarnaast aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen, die gericht zijn aan respectievelijk het DB van de OD NZKG en het college van GS.

DB OD NZKG

In reactie op aanbeveling 3b, die gericht is op het voortvarender handelen bij de uitvoering van VTH-taken, geeft het DB aan dat de organisatie de nodige stappen in de goede richting heeft gezet. Het DB erkent tevens dat deze ontwikkeling, mede in het licht van de omgevingswet, nog de nodige aandacht vraagt. Het DB geeft aan dat het hierover met de directie van de OD NZKG in gesprek gaat. De Rekenkamer mist hierbij echter een concrete aanpak. Om daadkrachtig verbeteringen door te voeren bij de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, zal zo concreet mogelijk moeten worden aangegeven welke verbeteringen wanneer zullen worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de reactie van het DB op aanbeveling 4b, die gericht is op het vergroten van de bestuurlijke sensitiviteit binnen de OD NZKG. Ook hier mist de Rekenkamer een concrete aanpak.

In reactie op aanbeveling 7 geeft het DB onder andere aan dat de OD NZKG gesprekstafels met omwonenden gaat organiseren voor het werken aan een betrokken, goed geïnformeerde omgeving met realistische verwachtingen. Hierover wil de Rekenkamer opmerken dat het aan te prijzen is om de omgeving zo goed mogelijk te informeren. Echter, de aanbeveling van de Rekenkamer is niet gericht op het managen van de verwachtingen van de omgeving. De aanbeveling is, naast het beter informeren en betrekken van de omgeving, gericht op het duidelijk maken welke rol de provincie en de omgevingsdienst hebben en wat de mogelijkheden en beperkingen zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.

College van GS

Het college van GS geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat de Rekenkamer concludeert dat de uitvoering van VTH-taken *volgens de gestelde kaders* verloopt. Hierbij merken we op dat de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco volgens de Rekenkamer *grotendeels* conform de gestelde kaders verloopt. De Rekenkamer constateert namelijk dat er wel degelijk verbeteringen mogelijk zijn, waarbij we onderscheid maken tussen verbeteringen ten aanzien van wettelijk verplichte stappen (zoals het halen van beslistermijnen bij vergunningverlening en het op orde hebben van administratieve processen) en niet-wettelijk verplichte stappen (zoals voortvarender handelen en het proactief betrekken van partijen die wettelijk adviesrecht hebben bij vergunningverlening).

Het college van GS constateert in zijn bestuurlijke reactie dat de geselecteerde casussen (vrijwel) allemaal de aandacht van de pers en/of Provinciale Staten hebben gehad. Hierover merkt de Rekenkamer het volgende op. Naar aanleiding van de motie van PS heeft de Rekenkamer zich gericht op de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Vanzelfsprekend kan de Rekenkamer de gevolgde processtappen bij handhaving alleen onderzoeken in casussen waarbij sprake is van overtredingen en waarbij daadwerkelijk handhavingsmaatregelen zijn genomen. Dat deze casussen de aandacht van de pers en/of PS hebben gehad is daarom niet verwonderlijk. Ook benadrukt de Rekenkamer dat er is gekozen voor casestudies, omdat casestudies het mogelijk maken om diepgaand onderzoek te doen, waardoor een rijke verzameling van gegevens verkregen kan worden. Door het onderzoeken van negen casussen konden wij de verschillende stappen bij het verlenen van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving gedetailleerd in kaart brengen.

Het laatste punt dat we willen aankaarten is de reactie van het college van GS op aanbeveling 4a, het opstellen van duidelijke kaders met betrekking tot waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG GS moet informeren. Het college van GS geeft aan dat het de afspraken in het mandaatbesluit met de OD NZKG gaat evalueren en waar nodig aanpassen. De Rekenkamer mist hierbij een concrete aanpak en een termijn waarbinnen deze evaluatie zal plaatsvinden, waardoor niet duidelijk wordt wanneer deze verbetering zal worden doorgevoerd.

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

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Tata Steel produceert, bewerkt en distribueert staal. Bij de staalproductie ontstaat een restproduct, slak genaamd. Het bedrijf Harsco Metals (hierna: Harsco) verwerkt de slak op het bedrijventerrein van Tata Steel. Bij het verwerken van de zogeheten ROZA-slak is er sinds 2016, en met een piek in de zomer/herfst 2018, meerdere keren uitstoot van stof geweest, waarbij grafiet is vrijgekomen. Deze uitstoot is in de nabije omgeving terechtgekomen en wordt doorgaans aangeduid als 'grafietregens'. Deze 'grafietregens' riepen veel vragen op en leidden tot bezorgdheid over de gezondheid bij omwonenden. In het bijzonder bij de inwoners van Wijk aan Zee, die door de ligging van het dorp het meest direct werden getroffen.¹⁰ Ook riep dit vragen op bij de betrokken gemeenten en de provincie. Het gaat hierbij om de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen waarbinnen het bedrijventerrein van Tata Steel valt. Daarnaast gaat het om de provincie Noord-Holland die verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij de bedrijven Tata Steel en Harsco.

Op 17 juni 2019 hebben Provinciale Staten (PS) van Noord-Holland gesproken over de effecten van de uitstoot van grafiet op de gezondheid van omwonenden, die het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzoekt. Ook is gesproken over de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) bij Tata Steel en Harsco. Daarbij hebben PS een motie aangenomen (zie Bijlage A) om een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.

Op 11 juli 2019 sprak de Statencommissie Natuur, Landbouw & Gezondheid (NLG) over de problematiek bij Tata Steel en Harsco. Tijdens de commissievergadering bleek er ruime belangstelling om het onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren door de Randstedelijke Rekenkamer. Dit is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om een onderzoek te starten naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. In overleg met een ten behoeve van dit onderzoek ingestelde Statenwerkgroep is de mogelijke onderzoeksrichting besproken. Mede op basis van dit overleg en de input die de Rekenkamer heeft ontvangen, is de onderzoeksopzet opgesteld, die op 30 september 2019 is gepubliceerd.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek willen we Provinciale Staten van Noord-Holland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij Tata Steel en Harsco en daar mogelijke verbeteringen bij voorstellen (doeltreffendheid van het VTH-beleid).

Centrale onderzoeksvraag

Hoe verloopt de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Welke overheden en overheidsorganisaties zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco betrokken en wat is specifiek de rol van PS, GS en de OD NZKG?
2. Wat is de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco?

¹⁰ Provincie NH (2019), Brief GS aan PS, 4 juni 2019 & RIVM (2019), Inschatting gezondheidsrisico's grafietregen Wijk aan Zee, 3 juni 2019

3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening van OD NZKG aan GS en van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?
4. Hoe worden omwonenden en belangenorganisaties betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Een onderzoeksperiode vanaf 2014 (start van de OD NZKG). Hierbij is het soms nodig om verder terug te kijken, omdat de huidige revisievergunning van Tata Steel in 2007 is verleend en de revisievergunning van Harsco in 2009. In de onderzoeksopzet is aangegeven dat wij een onderzoeksperiode tot en met eind 2019 hanteren. Vanwege ontwikkelingen omtrent de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, hebben wij de onderzoeksperiode uitgebreid tot 1 juni 2020.
- De uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving door de OD NZKG bij Tata Steel en Harsco en de rol van de provincie daarbij. Het gaat hierbij om de gevolgde processtappen en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.
- Een selectie van casussen waarbij de vergunningverlening, het gehouden toezicht en de uitgevoerde handhaving bij Tata Steel en Harsco is onderzocht (zie Paragraaf 1.4 en Hoofdstuk 4). We hebben ons daarbij gericht op het milieugedeelte.¹¹

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het beoordelen of de vergunningen aan Tata Steel en Harsco wel of niet verleend hadden moeten worden, of toezicht en handhaving al dan niet terecht zijn ingezet en of de juiste handhavingsmaatregelen zijn genomen. Hiervoor is namelijk een inhoudelijk oordeel van milieukundigen en in het uiterste geval van een rechter van toepassing.
- Het beoordelen van de uitspraken door de (bestuurs-)rechter inzake de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.
- Het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Tata Steel heeft vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen te maken met Europese regelgeving op het gebied van externe veiligheid, die beschreven staat in het Brzo. In het Brzo 2015 is de Europese Seveso III-richtlijn geïmplementeerd.
- Het beoordelen van het handelen van Tata Steel en Harsco.
- De onderzoeken in de IJmond-regio van het RIVM en/of GGD.

1.4 Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording heeft plaatsgevonden.

Vraag 1: Welke overheden en overheidsorganisaties zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco betrokken en wat is specifiek de rol van PS, GS en OD NZKG?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we beschreven welke overheden en overheidsorganisaties betrokken zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en wat hun rol is. Ook is weergegeven

¹¹ De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

hoe zij zich tot elkaar verhouden. Voor de beantwoording van deze vraag hebben we verschillende documenten geraadpleegd, zoals de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, het mandaatbesluit, de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht, de Beleidsnota uitvoering en handhaving van de provincie en het regionale VTH-beleid van de OD NZKG. Ook is relevante wet- en regelgeving geraadpleegd, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor). Deze documentstudie is aangevuld met interviews met de provincie en de OD NZKG. Ook zijn interviews gehouden met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Omgevingsdienst IJmond, de GGD, de Dorpsraad Wijk aan Zee, Stichting IJmondig, Tata Steel en Harsco.

Vraag 2: Wat is de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco?

De beantwoording van deze vraag vormt het zwaartepunt van het onderzoek. We zijn nagegaan of de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco op een juiste wijze plaatsvinden, aan de hand van een aantal casussen. Sinds de verlening van de revisievergunning aan Tata Steel in 2007, hebben de provincie en OD NZKG meer dan 300 vergunningen- en meldingsprocedures doorlopen (zie Hoofdstuk 2).¹² Vanwege de omvang hebben we een selectie gemaakt van negen casussen. Tabel 1.1 geeft de geselecteerde casussen voor vergunningverlening weer, Tabel 1.2 geeft de casussen voor toezicht en handhaving weer (zie Hoofdstuk 4 voor een toelichting op deze casussen).

Tabel 1.1 Casussen Vergunningverlening

	Bedrijf(sonderdeel)	Vergunning
1.	Sinterfabriek Tata Steel	Vastleggen emissiegrenswaarden en opnemen monitoringsverplichting Doekfilter
2.	Harsco	Veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak
3.	Hoogovens Tata Steel	Wijziging geurvoorschriften Hoogoven 6
4.	Oxystaalfabriek Tata Steel	Realisatie nieuwe schrotopslag (Schrotopslag 3)

Tabel 1.2 Casussen Toezicht en Handhaving

	Bedrijf(sonderdeel)	Toezicht en Handhaving op
1.	Harsco	Stofemissie bij kiepen van slak en overige handelingen
2.	Oxystaalfabriek Tata Steel	Bodembedreiging door opslag van schrot
3.	Oxystaalfabriek Tata Steel	Geluid door handelingen bij opslag van schrot
4.	Sinterfabriek Tata Steel	Stofemissie bij sinterkoelers
5.	Kookfabrieken Tata Steel	Ontstaan van ongere kooks

De selectie is gemaakt op basis van overzichten van de OD NZKG, waaronder een overzicht van de wijzigingsbesluiten sinds 2008, een overzicht van de uitgevoerde toezichts- en handhavingssacties, een klachtenoverzicht van omwonenden en een overzicht van meldingen van Tata Steel en Harsco over ongewone voorvallen. Daarbij hebben we ook actuele ontwikkelingen betrokken. De casussen hebben betrekking op (een wezenlijk onderdeel van) het primaire werkproces, de inrichting en/of een installatie van Tata Steel of Harsco. We hebben gestreefd naar diversiteit in de geselecteerde casussen. Zo hebben de casussen betrekking op verschillende werkeenheden van Tata Steel en verschillende thema's (zoals geur, geluid en stof). Ook spelen bij een aantal casussen de implementatie van de Beste Beschikbare Technieken en/of klachten en handavingsverzoeken van omwonenden en belangenorganisaties een rol. Bij het maken van de selectie hebben we suggesties van verschillende betrokken organisaties en gevoerde gesprekken meegenomen.

¹² OD NZKG (2019), Excel overzicht vergunningen, 14 november 2019

Voor de beantwoording van de vraag hebben we de vergunningendossiers en toezichts- en handavingsdossiers van de casussen onderzocht. Deze vergunningendossiers bevatten onder andere de vergunningaanvragen, (interne) adviezen, zienswijzen, vergunningenbesluiten, Wob-dossiers en correspondentie van de OD NZKG. De toezichts- en handavingsdossiers bevatten onder andere inspectieverslagen, waarschuwingsbrieven, handavingsbesluiten en correspondentie van de OD NZKG. Daarnaast hebben we relevante (beleids)documenten betrokken, waaronder de Landelijke Handavingsstrategie, de provinciale nalevingsstrategie en het VTH-beleid van de OD NZKG. Verder is relevante wet- en regelgeving geraadpleegd, zoals de Wabo, het Bor en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze documentstudie is aangevuld met uitgebreide interviews met de provincie en de OD NZKG. Ook zijn interviews met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Omgevingsdienst IJmond, de GGD, de Dorpsraad Wijk aan Zee, Stichting IJmondig, Tata Steel en Harsco betrokken bij de beantwoording van de vraag.

Vraag 3: Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening van OD NZKG aan GS en van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we inzichtelijk gemaakt welke afspraken er zijn gemaakt over de informatievoorziening door de OD NZKG aan GS en door GS aan PS. Ook zijn we nagegaan hoe de informatievoorziening in de praktijk is verlopen. We hebben onder andere gebruikgemaakt van verantwoordingsrapportages van de OD NZKG aan de provincie en verantwoordingsdocumenten van GS aan PS, notulen van commissie- en PS-vergaderingen, het Mandaatbesluit en relevante wet- en regelgeving. Ook is nagegaan of er periodiek overleg plaatsvindt tussen de provincie en de omgevingsdienst (zowel op ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau) en wat de inhoud van dergelijke overleggen is. De beantwoording van deze vraag is tevens gebaseerd op interviews met de OD NZKG en de provincie.

Vraag 4: Hoe worden omwonenden en belangenorganisaties betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?

Voor de beantwoording van deze vraag zijn we ten eerste nagegaan op welke wijze de OD NZKG ingediende klachten en handavingsverzoeken van omwonenden en belangenorganisaties heeft afgehandeld. We hebben een analyse gemaakt van ingediende klachten bij de OD NZKG over de periode 1 oktober 2017 tot en met 1 april 2020. Ook hebben we de afhandeling van handavingsverzoeken geanalyseerd, aan de hand van documenten en overzichten van de OD NZKG. Ten tweede zijn we nagegaan op welke wijze de OD NZKG en provincie omwonenden en belangenorganisaties hebben geïnformeerd over en betrokken bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. We zijn nagegaan welke bijeenkomsten er zijn geweest en in hoeverre betrokkenen geïnformeerd worden via verschillende websites. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we tevens interviews met de provincie, de OD NZKG, Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee, Stichting IJmondig en een omwonende betrokken. Ook hebben we de tientallen e-mails die de Rekenkamer van omwonenden heeft ontvangen over onder andere de klachtafhandeling door de OD NZKG betrokken bij de beantwoording.

1.5 Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader (zie Tabel 1.3). Zie Bijlage B voor een nadere toelichting op de verschillende beoordelingscriteria. Het beoordelingskader is door de Rekenkamer opgesteld en daarna besproken met ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie,

vergunningverleners en inspecteurs van de OD NZKG en de Statenwerkgroep. Naar aanleiding van deze gesprekken is het definitieve beoordelingskader op enkele onderdelen aangescherpt.

Tabel 1.3 Beoordelingskader

Vraag	Criterium	Onderwerp
1	n.v.t.	Beschrijving VTH-stelsel
2	a Vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco vindt op een juiste wijze plaats.	Belangenafweging
		Vergunningverlening
		Actualiteit vergunningen
	b Toezicht op Tata Steel en Harsco vindt op een juiste wijze plaats.	Handhaafbaarheid voorschriften
		Toezicht (gepland)
		Toezicht (ongepand)
c Bij overtredingen door Tata Steel en Harsco wordt op een juiste wijze gehandhaafd .	Handhaving	
3	a Kwaliteit van de informatievoorziening door OD NZKG aan GS is op orde.	Proportionaliteit
	b Kwaliteit van de informatievoorziening door GS aan PS is op orde.	Informatievoorziening aan GS
4	a De provincie en OD NZKG communiceren duidelijk naar betrokkenen over ontwikkelingen met betrekking tot VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.	Informatievoorziening aan PS
	b Er wordt op een juiste wijze omgegaan met klachten en handhavingsverzoeken vanuit de omgeving	Communicatie naar betrokkenen
		Omgang klachten en handhavingsverzoeken

1.6 Statenwerkgroep

Gedurende het onderzoek is de Rekenkamer meerdere keren in overleg getreden met een Statenwerkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van elke fractie, om PS (meer) bij de uitvoering van het door hen gevraagde onderzoek te betrekken. Dit is mede ingegeven door de externe evaluatie van de Randstedelijke Rekenkamer en de Programmaraad door I&O Research (2018). In de bijeenkomsten met de Statenwerkgroep is onder andere gereflecteerd op de onderzoeksvragen, het beoordelingskader en de selectie van casussen. Vanwege de coronamaatregelen konden niet alle geplande bijeenkomsten doorgang vinden. In plaats daarvan heeft de Rekenkamer de Statenwerkgroep schriftelijk op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek.

1.7 Leeswijzer

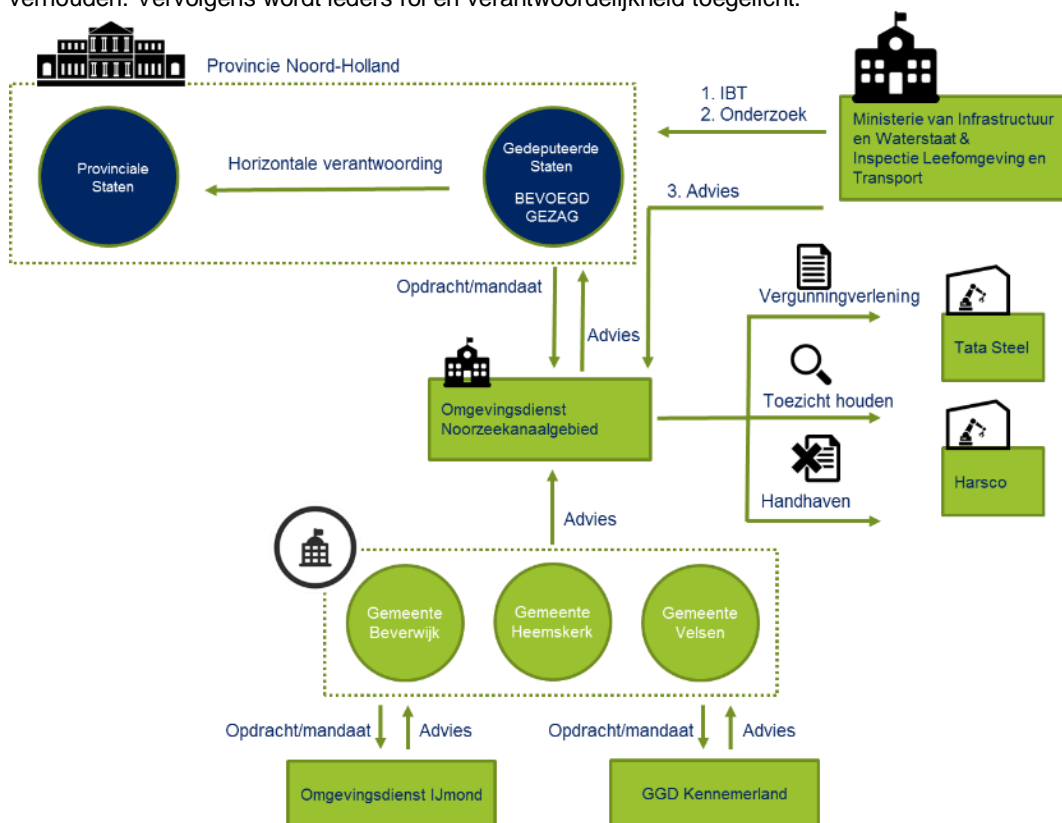
Hoofdstuk 2 beschrijft welke overheden en overheidsorganisaties betrokken zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Ook geeft dit hoofdstuk een toelichting op de vergunningen van Tata Steel en Harsco. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidskaders van de provincie. Veel milieunormen zijn op Europees en landelijk niveau bepaald, maar op het gebied van geluid en geur heeft de provincie (enige) ruimte om milieunormen te bepalen via eigen beleid. Dit hoofdstuk licht toe wat de milieunormen en het beleid van de provincie zijn. Vervolgens geeft Hoofdstuk 4 een beschrijving van de geselecteerde casussen. Hoofdstukken 5, 6 en 7 gaan respectievelijk in op de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco. In deze hoofdstukken staan de geselecteerde casussen centraal. Hoofdstuk 8 gaat vervolgens in op de informatievoorziening van de OD NZKG aan GS en van GS aan PS. Tot slot staat in Hoofdstuk 9 de afhandeling van klachten en handhavingsverzoeken en de communicatie van de OD NZKG en provincie richting omwonenden en belangorganisaties centraal.

| 2 | Achtergrond

Dit hoofdstuk starten we met een beschrijving van de rollen van de verschillende overheden en overheidsorganisaties die bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco betrokken zijn. In Paragraaf 2.2 beschrijven we vervolgens hoe de vergunningen van Tata Steel en Harsco zijn opgebouwd.

2.1 Betrokkenen bij uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco

Tata Steel en Harsco zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid en de naleving van relevante wet- en regelgeving.¹³ Voor het uitvoeren van hun werkzaamheden en het bouwen van installaties hebben zij vergunningen nodig om de impact op het milieu en de omgeving te beperken. Via toezicht controleert de overheid of conform de vergunning wordt gewerkt. Is dit niet het geval en worden overtredingen geconstateerd, dan heeft de overheid een beginselplicht tot handhaving. Binnen het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben verschillende actoren een rol: niet alleen de provincie als bevoegd gezag en de OD NZKG als uitvoerende organisatie, maar ook de rijksoverheid, de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen, de OD IJmond en de GGD Kennemerland zijn betrokken. Figuur 2.1 geeft weer hoe deze organisaties zich tot elkaar verhouden. Vervolgens wordt ieders rol en verantwoordelijkheid toegelicht.



Figuur 2.1 Rollen van overheden en overheidsorganisaties bij vergunningverlening, toezicht houden en handhaving bij Tata Steel en Harsco¹⁴

¹³ Art. 1.1a Wet milieubeheer

¹⁴ De figuur is een weergave van betrokken partijen waarop de Rekenkamer zich vooral heeft gericht. Het overzicht is daarmee niet uitputtend, zo zijn bij majeure risicobedrijven ook andere inspectiediensten betrokken zoals Rijkswaterstaat en de Inspectie SZW.

Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Holland

GS zijn het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco voor omgevingsrecht. Deze bedrijven vallen onder het bevoegd gezag van de provincie (en niet van de gemeente), omdat het majeure risicobedrijven zijn, op grond van het Brzo 2015 (in het geval van Tata Steel) en de Richtlijn Industriële Emissies (zowel Tata Steel als Harsco).¹⁵ De provincie voert deze VTH-taken niet meer zelf uit, dit wordt sinds 2014 door de OD NZKG gedaan. Hiertoe hebben GS aan de directeur van de OD NZKG mandaat verleend. Via instructies op het mandaat kunnen GS aanwijzingen geven in algemene en concrete gevallen. Daarbij behouden GS de bevoegdheid om de gemandateerde taken zelf uit te voeren. GS blijven als bevoegd gezag bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken en de namens de OD NZKG genomen besluiten.¹⁶

De provincie verleent een opdracht aan de OD NZKG in de vorm van een uitvoeringsovereenkomst. Hierin zijn afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het uit te voeren takenpakket van de OD NZKG en financiële afspraken. Daarnaast heeft de provincie regels opgesteld over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en is de provincie verantwoordelijk voor het opstellen van provinciale beleidskaders, waarbinnen de OD NZKG haar taken moet uitvoeren.¹⁷ Tot slot leggen GS horizontale verantwoording af aan PS over de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG.

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

De OD NZKG is één van de zes gespecialiseerde omgevingsdiensten in Nederland die namens de provincies de VTH-taken voor majeure risicobedrijven (zoals Tata Steel en Harsco) uitvoert. De OD NZKG is een uitvoeringsorganisatie, die in 2014 is ontstaan uit een fusie van voormalige milieu- en bouwdiensten van de provincie Noord-Holland en de gemeenten Haarlemmermeer, Zaanstad en Amsterdam.¹⁸ Het is een gemeenschappelijke regeling waarvan de provincie Noord-Holland en de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en Zaanstad deelnemer zijn.¹⁹

Kader 2.1 Oprichting Omgevingsdiensten

De onderzoekscommissie Mans heeft in 2008 geconcludeerd dat de vereiste schaal waarop de handhaving van het omgevingsrecht moet plaatsvinden vaak te klein was. Versnippering over zo'n 500 organisaties, samen met de vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering, stonden een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg. De commissie adviseerde om 25 regionale omgevingsdiensten op te richten, waarin provincies en gemeenten verplicht zouden moeten deelnemen.²⁰ De commissie adviseerde om aan te sluiten bij de verdeling van de toenmalige politieregio's.²¹

¹⁵ Art. 3.3 lid 1 Besluit omgevingsrecht. De uitvoering van de VTH-taken van inrichtingen waarop het BRZO 2015 en/of de Richtlijn Industriële Emissies betrekking hebben, vraagt om een gespecialiseerde aanpak. Landelijk is afgesproken dat zes omgevingsdiensten zich hierin specialiseren. De OD NZKG is aangewezen om deze taken voor de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht uit te voeren. Bron: Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 provincie Noord-Holland. Provinciaal blad nr. 9741, art. 1.1.5

¹⁶ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 provincie Noord-Holland. Provinciaal blad nr. 9741, 24 december 2018

¹⁷ Provincie Noord-Holland (2016), Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht, 27 juni 2016

¹⁸ OD NZKG (2020), www.odnzkg.nl

¹⁹ De provincie neemt met twee leden deel uit van het Algemeen Bestuur en heeft een stemaandeel van 20 procent. Bron: Provincie Noord-Holland (2020), Programmabegroting 2020, provincie Noord-Holland

²⁰ Randstedelijke Rekenkamer (2013), Quick scan Omgevingsdiensten

²¹ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008), De tijd is rijp, juli 2008

In een 'package deal' hebben het Rijk, provincies en gemeenten afgesproken om vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein te bundelen in omgevingsdiensten, om onder andere de bestuurlijke drukte te verminderen en de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. De omgevingsdiensten zouden ten minste het zogenaamde 'basistakenpakket' van provincies en gemeenten gaan uitvoeren. Daarbij is wel afgesproken dat het bevoegd gezag blijft berusten bij de provincie (GS) of gemeente (B&W), die de directeur van de omgevingsdienst mandateren om namens deze besluiten te nemen. De vorming van de omgevingsdiensten kende een implementatieperiode van twee jaar (2013 en 2014). In deze periode zijn alle omgevingsdiensten opgericht. Nederland telt inmiddels 29 omgevingsdiensten, waarvan de OD NZKG de één na grootste is (na DCMR in Zuid-Holland).

De OD NZKG voert de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco uit in mandaat van de provincie Noord-Holland. Ook voert de OD NZKG VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in mandaat van de provincies Flevoland en Utrecht. Tevens voert zij VTH-taken uit die onder het bevoegd gezag vallen van de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en Zaanstad.²² De uitvoering van VTH-taken houdt onder andere in dat de OD NZKG vergunningaanvragen beoordeelt, ambtshalve wijzigingen van de vergunning doorvoert, via toezicht controleert of conform de vergunningvoorschriften wordt gewerkt en handhaaft indien overtredingen worden geconstateerd.²³ Conform de wet heeft de OD NZKG een functiescheiding aangebracht tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.²⁴ Dit draagt bij aan de objectiviteit van toezicht en handhaving. Bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco werkt de OD NZKG samen met andere overheden en instanties, zoals collega-omgevingsdiensten, Brzo-partners, de brandweer, veiligheidsregio's en de Inspectie SZW.²⁵

Een belangrijk onderdeel van Europese en landelijke wet- en regelgeving is dat bedrijven zoals Tata Steel en Harsco primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften.²⁶ Omdat het voor de OD NZKG (evenals voor andere omgevingsdiensten) onmogelijk is om binnen de beschikbare capaciteit alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren, vindt er een risicoafweging plaats. Bij potentieel zwaardere belastende activiteiten en/of activiteiten waar het risico op niet-naleving hoger is, wordt meer inzet gepleegd dan bij eenvoudiger, minder belastende activiteiten.²⁷ Hoofdstukken 5, 6 en 7 gaan nader in op de wijze waarop de OD NZKG de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco uitvoert.

Provinciale Staten Noord-Holland

Het is de verantwoordelijkheid van GS om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te bewaken. PS houden hier primair horizontaal toezicht op.²⁸ Hiervoor dienen PS alle inlichtingen die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben van GS te ontvangen (zie ook Paragraaf 8.2).²⁹ Het Bor geeft aan dat er een uitvoerings- en handhavingsbeleid moet zijn, dat is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarover een rapportage wordt

²² OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

²³ OD NZKG (2020), www.odnzkg.nl

²⁴ Provincie Noord-Holland (2015), Besluit van GS van Noord-Holland van 1 december 2015, nr. 723518/723536 tot vaststelling van het Besluit mandaat, art. 5 lid 6 & art. 7.4 lid 2 Besluit omgevingsrecht

²⁵ OD NZKG (2020), www.odnzkg.nl

²⁶ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019 & OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

²⁷ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019 & Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

²⁸ Memorie van toelichting Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

²⁹ Art. 167 Provinciewet

opgesteld. PS moeten hierover in kennis worden gesteld door GS.³⁰ Vanuit hun kaderstellende rol hebben PS de verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht vastgesteld.³¹ Daarnaast kunnen PS op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen zienswijzen indienen op de (ontwerp)begroting van omgevingsdiensten.³²

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor het VTH-stelsel als geheel.³³ In dit verband vervult het Ministerie van IenW meerdere rollen. Ten eerste houdt de minister interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de taken die aan de provincies zijn opgedragen in medebewind op het terrein van milieu. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert een deel van het interbestuurlijk toezicht voor de minister uit.³⁴ Met betrekking tot Tata Steel en Harsco betekent dit dat de minister – via de ILT – interbestuurlijk toezicht uitoefent op de uitvoering van de VTH-taken door de provincie Noord-Holland. Het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht vindt plaats op basis van vertrouwen, terughoudendheid en proportionaliteit. Pas wanneer er signalen zijn dat de provincie haar taken niet naar behoren uitvoert, wordt ingegrepen. Daarbij wordt de ‘interventieladder’ doorlopen, bestaande uit zes stappen (van signalering tot en met indeplaatstreding).³⁵

Kader 2.2 Verschil horizontale verantwoording (PS) en Interbestuurlijk toezicht (ILT)

Er is een belangrijk verschil tussen het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht door de ILT en het afleggen van verantwoording door GS aan PS. GS leggen horizontale verantwoording af, waarbij het gaat om politiek-bestuurlijke verantwoording over de wijze van taakuitvoering door het college. Interbestuurlijk toezicht is geen instrument om het kwaliteitsniveau van het handelen en de besluitvorming van het provinciebestuur te bevorderen en te verbeteren. Interbestuurlijk toezicht is een vorm van verticaal toezicht, waarbij het gaat om het uitoefenen van toezicht op een bestuursorgaan (de provincie) door een bestuursorgaan (de ILT), om te beoordelen of de provincie de sectorwetten al dan niet juist uitvoert.³⁶

Ten tweede heeft de minister – via de ILT – een wettelijk adviesrecht (geen advies*plicht*) bij de verlening van omgevingsvergunningen aan grote bedrijven zoals Tata Steel.³⁷ Harsco valt niet onder het adviesrecht van de ILT.³⁸ Voordat de OD NZKG een vergunning aan Tata Steel verleent, is zij verplicht de ILT om advies te vragen. Daarbij heeft de ILT de mogelijkheid te adviseren op de ontwerpvergunning. De ILT beoordeelt of de vergunning voldoet aan nationale en Europese regelgeving. Daarbij toetst de ILT met name of de Beste Beschikbare Technieken op correcte wijze worden toegepast.³⁹ Vanwege het grote aantal bedrijven en vergunningen, heeft de ILT samen met het RIVM een rangorde opgesteld van majeure risicobedrijven, waarbij een ordening is gemaakt wat betreft externe veiligheid, afval en emissies (zoals fijn stof, zware metalen, NO_x en SO₂). Bij de

³⁰ Art. 7.2, 7.3 en 7.7 Besluit omgevingsrecht & ILT, interview, 1 juli 2020

³¹ Provincie Noord-Holland (2016), Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht, 27 juni 2016

³² Art. 50 Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016

³³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), Kamerbrief Tata Steel/Harsco, bijlage 1, 6 september 2019

³⁴ Medebewindstaken zijn taken die bij wet of decreet bij decentrale overheden zijn belegd. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), Kamerbrief Tata Steel/Harsco, bijlage 1, 6 september 2019

³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

³⁷ Art. 6.3 lid 2 Besluit Omgevingsrecht & Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), Kamerbrief Tata Steel/Harsco, bijlage 1, 6 september 2019

³⁸ De categorieën bedrijven waarvan de ILT in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over de omgevingsvergunning zijn aangewezen in bijlage III van het Besluit Omgevingsrecht (BOR). Harsco behoort niet tot een van de aangewezen categorieën bedrijven. Bron: ILT, e-mail, 2 september 2019

³⁹ ILT (2020), www.ilt.nl

vergunningprocedures van de top-25 bedrijven (waaronder Tata Steel) wil de ILT proactief meedenken met de vergunningverlener. Hierbij beperkt de ILT haar adviesrecht tot de thema's emissies, afval en externe veiligheid. Deze thema's kunnen per jaar variëren, hoewel de ILT structureel adviseert op vergunningen die betrekking hebben op de thema's emissies en externe veiligheid. De ILT heeft de thema's geselecteerd in contact met het Directoraat-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De thema's zijn geselecteerd vanuit maatschappelijke noodzaak en om een verschil te kunnen maken.⁴⁰

Ten derde monitort de minister de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken tweejaarlijks. Het doel is om inzicht te bieden in de ontwikkeling van het VTH-stelsel en handvatten te bieden dit te verbeteren.⁴¹ De meest recente evaluatie is uitgevoerd door Berenschot in 2019.⁴²

Kader 2.3 Overige rollen rijksoverheid bij VTH-stelsel

De rijksoverheid vervult nog een aantal andere rollen in het VTH-stelsel. Zo zijn verschillende departementen verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving waar op grond van de Wabo uitvoering aan wordt gegeven. Ook is een aantal departementen zelf bevoegd gezag voor de uitvoering van een aantal wetten. Uit de evaluatie van Berenschot blijkt dat deze rollen samenhangen met de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.⁴³ Omdat deze rollen buiten de scope van dit onderzoek vallen, worden ze niet verder toegelicht.

Gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen

Het bedrijventerrein van Tata Steel ligt in delen van de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Op grond van de Wabo hebben deze drie gemeenten een wettelijk adviesrecht bij de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco.⁴⁴ De OD IJmond voert dit adviesrecht uit (zie 'Omgevingsdienst IJmond'). Daarnaast zijn de drie gemeenten onderdeel van het Bestuurlijk Overleg Industrie en IJmond, dat sinds november 2019 bestaat. Naast de drie gemeenten heeft de provincie Noord-Holland zitting in het overleg. Tata Steel is een belangrijk onderwerp tijdens dit overleg, maar niet het enige onderwerp. Het (achterliggende) doel is een gezondere leefomgeving in de IJmond. Het overleg is een middel om gezamenlijk te bepalen hoe de betrokken partijen dat kunnen bereiken en waar de overheden in de IJmond naartoe willen in de verhouding tussen industrie en gezondheid (zie ook Hoofdstuk 9).⁴⁵

Omgevingsdienst IJmond

De Omgevingsdienst IJmond (OD IJmond) voert namens vijftien gemeenten en de provincie Noord-Holland diverse milieutaken uit, maar is niet direct betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.⁴⁶ Wel is de OD IJmond op indirecte wijze betrokken. Zoals aangegeven, hebben de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen een wettelijk adviesrecht bij de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco. De OD IJmond voert deze adviestaak in opdracht van de drie IJmondgemeenten uit. In het Platform Luchtkwaliteit en Gezondheid, waarin de IJmondgemeenten, de GGD Kennemerland en de OD IJmond zitting hebben, wordt de afweging gemaakt of de OD IJmond een zienswijze of advies indient. Ook wordt in dit platform de afweging gemaakt of de colleges van de gemeenten hierbij moeten worden betrokken. Vanwege het grote aantal

⁴⁰ ILT, interview, 1 juli 2020

⁴¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), Aanbieding rapport Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, 29 november 2019

⁴² Berenschot (2019), Evaluatie Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, 18 oktober 2019

⁴³ Berenschot (2019), Evaluatie Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, 18 oktober 2019

⁴⁴ Art. 2.26 lid 4 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto art. 6.1 lid 1 Besluit omgevingsrecht

⁴⁵ Projectbureau NZKG (2020), www.noordzeekanaalgebied.nl

⁴⁶ De OD IJmond voert wel VTH-taken uit bij niet-majore risicobedrijven op het terrein van Tata Steel, die onder het bevoegd gezag van de IJmond gemeenten vallen.

vergunningen, richt de OD IJmond zich op een selectie van thema's. De selectie is gemaakt aan de hand van de (historisch) bekende milieuproblematiek waarbij sprake is van bij de grote installatieonderdelen (zoals emissies bij de Kookfabrieken en Pelletfabriek). Hierbij richt de OD IJmond zich vooral op geluid en emissies naar de lucht, aangezien de inwoners van de IJmondgemeenten daar de meeste overlast van ondervinden. Ook kunnen deze emissies van invloed zijn op verdere ruimtelijke ontwikkelingen in de verschillende gemeenten. Hoewel de OD IJmond de adviestaak uitvoert, bepalen de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen uiteindelijk of zij een advies willen uitbrengen of een zienswijze willen indienen op een ontwerpvergunning.⁴⁷

GGD Kennemerland

De GGD Kennemerland heeft een wettelijke adviestaak richting gemeenten over gezondheid.⁴⁸ Er is geen directe relatie tussen de GGD en de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Wel is de GGD op verschillende manieren betrokken. Ten eerste adviseert de GGD de OD IJmond wel eens over vergunningen aan Tata Steel en Harsco waarover de OD IJmond advies uitbrengt namens de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. De GGD beoordeelt in die gevallen hoe gezondheid is meegewogen bij de vergunningverlening (zie ook Paragraaf 5.4.2).⁴⁹ Ten tweede brengt de GGD aandachtspunten in bij bestuurlijke en ambtelijke overleggen van de provincie en gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen.⁵⁰ Ten derde voert de GGD onderzoek uit naar de gezondheid van inwoners in de regio. Zo heeft de GGD in juni 2020 een vervolgrapportage uitgebracht over nieuwe gevallen en de aanwezigheid van kanker in de regio Kennemerland.⁵¹ Ten vierde adviseert de GGD inwoners van de regio Kennemerland over gezondheid. Zo hebben de GGD en het RIVM in 2018 en 2019 vragen van omwonenden beantwoord over de invloed van de luchtkwaliteit, stof, geur en geluid op de gezondheid.⁵²

Overige betrokkenen

Naast overheden en overheidsorganisaties kunnen belangenorganisaties en bewoners betrokken zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen, heeft de Rekenkamer de Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig in het onderzoek betrokken.

Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee

Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee is begin jaren tachtig opgericht. Het bestuur bestaat uit (maximaal) 15 personen, de leden van de stichting zijn bewoners van Wijk aan Zee. De Dorpsraad richt zich op het bevorderen van de leefbaarheid in het dorp in brede zin. De raad is georganiseerd in verschillende werkgroepen, zoals Vitaal dorp, Ruimtelijke ordening, Milieu en Gezondheid. Met betrekking tot VTH-taken bij Tata Steel en Harsco dient de Dorpsraad bijvoorbeeld zienswijzen in als het bedrijf een omgevingsvergunning aanvraagt voor een activiteit die schade doet of kan doen aan milieu en gezondheid in en rond het dorp. In sommige situaties neemt de Dorpsraad Wijk aan Zee algemene standpunten in, zoals op het gebied van fijnstof en geluid.⁵³

Stichting IJmondig

Stichting IJmondig is in 2018 opgericht. De impact van de activiteiten van Tata Steel en Harsco op de leefomgeving was aanleiding voor de oprichting van de stichting. Stichting IJmondig vertegenwoordigt bewoners die ongerust zijn over overlast van bijvoorbeeld stof en geur vanuit (vooral) Tata Steel. De stichting stelt zich ten

⁴⁷ OD IJmond, interview, 3 september 2020

⁴⁸ Art. 14 Wet publieke gezondheid

⁴⁹ GGD Kennemerland, interview, 3 februari 2020

⁵⁰ GGD Kennemerland, interview, 3 februari 2020

⁵¹ Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, betreft: vervolg gezondheidsonderzoek IJmond, kenmerk 1285438/1285460

⁵² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2019), Luchtkwaliteit en gezondheid in de IJmond, www.rivm.nl

⁵³ Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

doel om natuur-, milieu- en gezondheidsbelangen in de regio IJmond/Noord-Holland te beschermen, door zich onder andere te richten op het verminderen van lucht-, bodem- en watervervuiling. Om dit te bereiken, houdt Stichting IJmondig vinger aan de pols, verzamelt zij informatie en deelt dit met betrokkenen.⁵⁴

2.2 Vergunningen Tata Steel en Harsco

2.2.1 Vergunning Tata Steel

Op het terrein van Tata Steel in IJmuiden wordt al meer dan honderd jaar ruw ijzer en later ook staal geproduceerd. Dit gebeurde als eerste door Hoogovens, dat in 1918 is opgericht. In 1999 heeft een fusie van Hoogovens en British Steel geleid tot het ontstaan van Corus. Dit bedrijf is in 2007 overgenomen door Tata Steel, wat in 2010 heeft geleid tot de naamswijziging van Corus in Tata Steel. Het terrein betreft een groot oppervlak inclusief haven en ligt in delen van de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Tata Steel bestaat uit verschillende werkeenheden, waaronder de Sinterfabriek, de Pelletfabriek, de Kookovens, de Hoogovens en de Oxystaalfabriek. In verschillende stappen wordt staal gemaakt. Zie Bijlage C voor een toelichting op de bedrijfsactiviteiten van Tata Steel.

De provincie heeft de huidige vergunning voor de gehele inrichting van Tata Steel in 2007 aan de rechtsvoorganger van Tata Steel (Corus) verleend.⁵⁵ Dit betreft een zogeheten revisievergunning, waarvoor Corus in 2005 een aanvraag heeft gedaan.

Kader 2.4 Het begrip 'inrichting'

Het begrip 'inrichting' is een belangrijk begrip in de milieuregelgeving voor bedrijven. Een bepaalde activiteit is een zogeheten Wm-inrichting⁵⁶ als voldaan wordt aan twee voorwaarden:

- De activiteit is een 'door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht';⁵⁷
- Er moet een categorie uit bijlage I van het Besluit omgevingsrecht van toepassing zijn.⁵⁸

Tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderlinge technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen, worden als één inrichting beschouwd. Niet alle bedrijven zijn 'Wm-inrichtingen'. Bedrijven die geen Wm-inrichting zijn, zoals winkels, hoeven niet te voldoen aan het Activiteitenbesluit en hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig.⁵⁹

Kader 2.5 Revisievergunning

Een revisievergunning is één integrale vergunning voor de hele inrichting en gaat over *alle* milieuaspecten van de gehele inrichting. Ter vergelijking, de gewone veranderingsvergunning regelt vaak een *gedeelte* van de milieuaspecten van de inrichting. Een revisievergunning vervangt alle geldende omgevingsvergunningen voor milieu van de inrichting, terwijl de gewone veranderingsvergunning slechts óf enkele omgevingsvergunningen voor milieu van een inrichting wijzigt, óf in aanvulling geldt op de bestaande vergunning(en) voor de inrichting.

⁵⁴ Stichting IJmondig (2020), www.ijmondig.com; Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020 & Noord-Hollands Dagblad (2019), Stichting IJmondig gaat de strijd aan met Tata Steel en Harsco, 16 januari 2019

⁵⁵ Provincie Noord-Holland (2007), Besluit Wet milieubeheer; revisievergunning Corus Staal BV, 17 januari 2007

⁵⁶ Wm staat voor Wet milieubeheer

⁵⁷ Art. 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

⁵⁸ Art. 1.1 lid 4 Wet milieubeheer

⁵⁹ Infomil (2020), www.infomil.nl & OD NZKG (2018), Handreiking aanvraag omgevingsvergunning en melding activiteitenbesluit milieubeheer, 1 maart 2018

Omdat de revisievergunning de hele inrichting betreft, is een aanvraag voor een revisievergunning altijd uitgebreider dan die voor een wijziging van een deel van de inrichting.⁶⁰

Aanleiding voor een nieuwe revisievergunning was dat het vergunningenbestand van Corus van halverwege de jaren '90 onoverzichtelijk was geworden. Ook speelde er een aantal ontwikkelingen waardoor de provincie de vergunning wilde actualiseren:

- Bij de provincie was gerede twijfel ontstaan over de structuur van de deelrevisievergunningen in relatie tot de voorschriften die golden voor de gehele inrichting.
- Het vergunningenbestand diende aangepast te worden door de nieuw vastgelegde geluidswaarden.
- De inrichting moest eind oktober 2007 aan de Europese IPPC-richtlijn en de daarop gebaseerde wijzigingen in de Wet milieubeheer voldoen.

De revisievergunning uit 2007 geeft een beschrijving van de inrichting, de aanleiding van de aanvraag, de wettelijke procedure en verschillende ontwikkelingen. Ook wordt een toelichting gegeven op verschillende aspecten zoals lucht, geluid, energie en externe veiligheid. Daarnaast worden in de vergunning de bedenkingen die door verschillende partijen bij de provincie zijn ingebracht, besproken en beantwoord. De revisievergunning eindigt met een totaaloverzicht van voorschriften die voor de hele inrichting gelden of voor de verschillende werkeenheden.⁶¹

De revisievergunning is voor zover deze betrekking heeft op het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen verleend voor een periode van tien jaar.⁶² Bij het overgangsrecht van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2009, is de termijn die aan vergunningen voor inrichtingen met afvalverwerkende activiteiten verbonden zijn, komen te vervallen.⁶³ Dit betekent dat de vergunning van Tata Steel op dat onderdeel van rechtswege is omgezet naar een vergunning voor onbepaalde tijd.⁶⁴

Herstelbesluit 2008

Op de revisievergunning uit 2007 hebben GS eind 2008 een zogeheten herstelbesluit moeten nemen. Tegen het besluit tot vergunningverlening in 2007 was door verschillende organisaties beroep ingesteld. Naar aanleiding van dit beroep heeft de Raad van State het besluit tot vergunningverlening gedeeltelijk vernietigd. Zo heeft de Raad van State aangegeven dat op sommige aspecten te weinig informatie voorhanden was. Voor die onderdelen van de vergunning moest nader onderzoek plaatsvinden. Het ging bijvoorbeeld om een nader onderzoek naar de toepasbaarheid van een doekfilter bij de sinterfabriek, evenals een nader onderzoek naar geur.⁶⁵

Wijzigingen revisievergunning

Na het herstelbesluit uit 2008 hebben de provincie en OD NZKG meer dan 300 vergunningen- en meldingsprocedures doorlopen.⁶⁶ Dit is zowel op initiatief van het bedrijf als op initiatief van de provincie of de OD NZKG gebeurd. Tata Steel kan een aanvraag doen voor een wijziging van de vergunning als zij bijvoorbeeld haar

⁶⁰ Stibbeblog (2020), www.stibbeblog.nl

⁶¹ Provincie Noord-Holland (2007), Besluit Wet milieubeheer; revisievergunning Corus Staal BV, 17 januari 2007

⁶² Voor zover de vergunning betrekking heeft op het toepassen van interne stromen (uitgezonderd retourpellets en retoursinter) in de Sinterfabriek, Pelletfabriek en de Kooksfabrieken, geldt de vergunning voor een periode van drie jaar. Provincie Noord-Holland (2007), Besluit Wet milieubeheer; revisievergunning Corus Staal BV, 17 januari 2007

⁶³ Tweede Kamer der Staten Generaal (2009), Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, nr. 31 953

⁶⁴ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

⁶⁵ Provincie Noord-Holland (2008), Herstelbesluit Corus Staal BV revisievergunning Wet milieubeheer, 28 oktober 2008

⁶⁶ OD NZKG (2019), Excel overzicht vergunningen, 14 november 2019

werkwijze wil veranderen of nieuwe activiteiten wil uitvoeren. De provincie of OD NZKG kan het initiatief nemen voor een wijziging als zij menen dat dit bijvoorbeeld vanuit regelgeving nodig is.

(Vooralsnog) geen nieuwe revisievergunning Tata Steel

Doordat de vergunning van Tata Steel na het herstelbesluit in 2008 vele malen is gewijzigd, gelden er voor Tata Steel veel verschillende milieuvergunningen tegelijkertijd. De OD NZKG krijgt vanuit PS en de omgeving wel eens de vraag om de gehele inrichting van Tata Steel opnieuw te vergunnen door middel van een revisievergunning.⁶⁷ Door middel van een nieuwe revisievergunning kunnen alle reeds verleende vergunningen (en eventuele nieuwe vergunningen) worden gebundeld in één vergunning. Dat zorgt voor een overzichtelijkere vergunningssituatie.⁶⁸

De OD NZKG is op dit moment niet voornemens om een procedure te starten voor het verlenen van een nieuwe revisievergunning bij Tata Steel. Eén van de redenen is dat het proces van het verlenen van een revisievergunning arbeids- en tijdsintensief is. De OD NZKG geeft aan dat een dergelijk traject meerdere jaren in beslag neemt, waardoor zij steeds wordt ingehaald door ontwikkelingen in de regelgeving of bij het bedrijf zelf. De OD NZKG geeft ter illustratie aan dat er vier vergunningverleners meerdere jaren werkzaam waren aan de verlening van de revisievergunning uit 2007.⁶⁹ Ten aanzien van de beschikbare capaciteit is gekozen om prioriteit te geven aan de implementatie van de BBT-conclusies, omdat deze zorgden voor de meeste milieuwinst.⁷⁰ Daarnaast geeft de OD NZKG aan dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de vorm van de revisievergunning verandert, waarbij een nieuwe revisievergunning enkel een administratieve opschoning zal worden.⁷¹ Ook geven de OD NZKG en provincie aan dat de bestaande rechten van een bedrijf niet veranderen bij een nieuwe revisievergunning⁷², waarbij elke wijziging openstaat voor bezwaar en beroep.⁷³ Tot slot geven de OD NZKG en provincie aan dat het initiatief voor een revisievergunning bij het bedrijf ligt. Hoewel een revisievergunning door het bevoegd gezag kan worden verlangd⁷⁴ als dit goed gemotiveerd is, zijn de mogelijkheden voor het bevoegd gezag hiertoe beperkt.⁷⁵

Actualisatietoets vergunning Tata Steel

De OD NZKG voert momenteel (november 2020) per werkeenheid een actualisatietoets uit. Hierna is de OD NZKG voornemens om in 2021 te starten met het ambtshalve actualiseren van de vergunningen. Dit staat los van de Omgevingswet.⁷⁶

2.2.2 Vergunning Harsco

De provincie heeft in februari 2009 een revisievergunning voor de gehele inrichting verleend aan de rechtsvoorganger van Harsco (MultiServ Holland). Aanleiding was onder andere dat de oude vergunning was verlopen. De provincie geeft aan dat zij door de afgifte van de nieuwe vergunning verwachtte beter te kunnen

⁶⁷ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

⁶⁸ Stibbeblog (2018), www.stibbeblog.nl

⁶⁹ OD NZKG, interviews, 7 oktober 2019 en 13 februari 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁷⁰ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁷¹ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁷² Art. 2.6 lid 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁷³ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁷⁴ Art. 2.6 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁷⁵ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁷⁶ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

handhaven en dat stofoverlast verminderde door toepassing van andere technieken.⁷⁷ Ook de vergunning van Harsco is – net als het deel van de vergunning van Tata Steel dat betrekking heeft op afvalverwerkende activiteiten – destijds afgegeven voor een periode van tien jaar, maar is bij het overgangsrecht van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2009 omgezet naar een vergunning voor onbepaalde tijd.⁷⁸

In de vergunning wordt de milieubelasting voor lucht, bodem en geluid behandeld. Hierbij wordt bijvoorbeeld ingegaan op de uitstoot van stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀) en de geluidssituatie. Ook worden in de vergunning het advies van de OD IJmond en de zienswijzen die de provincie heeft ontvangen tijdens de vergunningprocedure, behandeld en beantwoord. Ten slotte zijn de voorschriften waar Harsco zich aan moet houden bij haar werkzaamheden opgenomen.⁷⁹

Herstelbesluit 2010

Met een herstelbesluit van 17 mei 2010 is de vergunning op enkele onderdelen aangepast. Dit was naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State op het beroep dat Harsco had ingediend tegen de verleende vergunning. Door de uitspraak van de Raad van State is de vergunning in stand gebleven, maar zijn er wel een paar (kleine) wijzigingen doorgevoerd. Er zijn drie voorschriften vervangen, twee voorschriften deels vervallen en drie voorschriften moesten opnieuw geformuleerd en vastgesteld worden.⁸⁰

Wijzigingen van de vergunning

De vergunning van Harsco is veel minder vaak gewijzigd dan de vergunning van Tata Steel. Dit heeft er mee te maken dat Harsco een kleiner bedrijf is met minder verschillende activiteiten. Harsco heeft sinds 2009 één wijziging op het milieugeedeelte van de omgevingsvergunning aangevraagd. Deze wijziging gaat over de verandering van de werkwijze bij het kiepen van ROZA-slak. Deze aanpassing betreft één van de geselecteerde casussen van de Rekenkamer (zie ook Hoofdstuk 4).⁸¹ Daarnaast heeft Harsco een aantal vergunningaanvragen ingediend voor de bouw van hallen, waaronder een lashal, een fluxhal en een hal voor de verwerking van slobslak.⁸² Er zijn sinds 2009 geen aanpassingen gedaan aan de vergunning op initiatief van de provincie of de OD NZKG.⁸³

⁷⁷ Provincie Noord-Holland (2009), Wet milieubeheer beschikking Multiserv Holland BV oprichtingsvergunning

⁷⁸ Tweede Kamer der Staten Generaal (2009), Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, nr. 31 953 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁷⁹ Provincie Noord-Holland (2009), Wet milieubeheer beschikking Multiserv Holland BV oprichtingsvergunning

⁸⁰ Provincie Noord-Holland (2010), Herstelbesluit revisievergunning 09/2963, het gaat om de aanpassing van de voorschriften 1.3.1, 1.6.1, onder a, 3.9.4, onder a, 3.14.1, 4.1.2, 4.2.4, 4.2.9 en 4.19.6.

⁸¹ OD NZKG (2016), Omgevingsvergunning regulier: veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak, 15 februari 2016

⁸² OD NZKG (2014), Wabo regulier: Bouw nieuwe lashal op Tata terrein, 6 augustus 2013; OD NZKG (2015), Omgevingsvergunning regulier: Realiseren fluxhal, 16 november 2015 & OD NZKG (2014), Wabo regulier: Overdekte slobslaklocatie, 14 november 2014

⁸³ Harsco, beantwoording vragen Rekenkamer, 17 januari 2020

| 3 | Beleidskaders provincie

De provincie heeft (als bevoegd gezag) een aantal provinciale kaders opgesteld, die zij aan de OD NZKG meegeeft bij het uitvoeren van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Paragraaf 3.1 gaat in op de belangrijkste provinciale kaders voor de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco op het gebied van milieu. Hoewel de mogelijkheden voor de provincie beperkt zijn om zelf milieunormen voor vergunningverlening te bepalen (veel normen zijn op Europees en landelijk niveau bepaald), heeft de provincie op het gebied van geluid en geur (enige) ruimte om milieunormen via eigen beleid te bepalen. In Paragraaf 3.2 gaan we in op het geluidbeleid van de provincie en in Paragraaf 3.3 op het geurbeleid.

3.1 Provinciale kaders

Bevinding 3.1

De provincie heeft een aantal kaders opgesteld die betrekking hebben op de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De belangrijkste zijn het Coalitieakkoord, de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Programma Tata Steel 2020-2050. De provincie stelt in het Coalitieakkoord uit 2019 dat er geen strengere, bovenwettelijke normen worden opgelegd bij het bevorderen van een gezonde leefomgeving. In het Programma Tata Steel uit 2020 is aangegeven dat in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA) wel de mogelijkheid wordt verkend om binnen de wettelijke normen scherper te vergunnen bij industriële bedrijven. Het Programma Tata Steel stelt dat het in ieder geval nodig is dat de provincie hiervoor beleid vaststelt.

In Tabel 3.1 zijn zes belangrijke provinciale (beleids-)kaders opgenomen die betrekking hebben op de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco door de OD NZKG. Hierin is een korte toelichting opgenomen en is aangegeven wanneer het is vastgesteld door GS en/of PS.

Tabel 3.1 Provinciale (beleids-)kaders bij VTH-taken Tata Steel en Harsco

Kader	Toelichting	Vastgesteld door
1 Coalitieakkoord 2019-2023	Over een gezonde leefomgeving wordt gesteld dat de coalitiepartijen (GroenLinks, VVD, D66 en Partij van de Arbeid) toezien dat Europese en landelijke normen gehandhaafd worden. Hiertoe worden bestaande monitoring en handhaving geïntensiveerd. Expliciet wordt gemeld dat de partijen géén bovenwettelijke normen opleggen.	Coalitiepartijen op 7 juni 2019
2 Omgevingsvisie	In de Omgevingsvisie NH2050 staan de ambities en ontwikkelprincipes voor Noord-Holland. Om de basiskwaliteit van de leefomgeving te borgen wordt in de visie met name gewezen op vergunningverlening, toezicht en handhaving als beleidsinstrument.	PS op 19 november 2018
3 Omgevingsverordening	Onderwerpen uit de Omgevingsvisie worden verankerd in de nieuwe Omgevingsverordening Noord-Holland. Deze vervangt alle bestaande verordeningen die betrekking hebben op de leefomgeving, zoals de Provinciale Milieuverordening en de Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht 2016.	GS op 1 september 2020, PS op 22 oktober 2020
4 Programma Tata Steel 2020-2050	Het programma Tata Steel richt zich op het verminderen van de negatieve effecten van Tata Steel op de gezondheid en veiligheid in de IJmond.	GS op 19 mei 2020 (samen met B&W's)

Kader	Toelichting	Vastgesteld door
		van de IJmond-gemeenten)
5	Beleidsnota uitvoering en handhaving Noord-Holland 2020 (Nota VTH-beleid)	In de nota zijn de uitgangspunten voor de uitvoering van de VTH-taken opgenomen. Het doel van de nota is een integraal kader te bieden voor de uitvoerings- en handhavingstaken. Dit is van toepassing op alle vier de omgevingsdiensten in Noord-Holland.
6	Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG 2019 – 2022	Gezamenlijk met de deelnemende gemeenten vastgestelde regionale VTH-strategie. Hierin zijn de doelen bij de uitvoering van VTH-taken op het niveau van de OD NZKG vastgelegd. Ook is vastgelegd hoe de OD NZKG de taken uitvoert.

De coalitiepartijen hebben in het **Coalitieakkoord 2019-2023** 'Duurzaam doorpakken' expliciet vastgelegd dat zij voor deze collegeperiode geen bovenwettelijke normen opleggen aan bedrijven voor een gezonde leefomgeving. Daarbij wordt ook aangegeven dat de provincie met betrokken partijen in gesprek gaat om te verkennen waar de WHO-normen, die wettelijk verplicht worden in 2050, versneld kunnen worden gerealiseerd. In de **Omgevingsvisie NH2050** had de provincie dit op een iets andere wijze geformuleerd. Hierin staat ten aanzien van gezondheid en veiligheid dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving dient te worden behouden en waar mogelijk dient te worden verbeterd.⁸⁴ Dit betekent volgens de provincie dat in elk geval voldaan wordt aan de wettelijke normen, en waar mogelijk zoekt de provincie ruimte voor verbetering. De provincie maakt daarbij wel een voorbehoud, want ze geeft aan dat de ruimte hiervoor sterk bepaald wordt door externe, soms internationale, factoren die de provincie niet altijd direct kan beïnvloeden (zoals internationale afspraken en industrie in omringende landen). Ook is in de **Omgevingsvisie** opgenomen dat binnen de Metropoolregio Amsterdam zich een aantal internationale, grootschalige industriële complexen met milieuocontouren (zoals Tata Steel) bevindt en dat bedrijvigheid in de metropoolregio zich kan blijven ontwikkelen binnen de beschikbare milieuruimte.⁸⁵ De provincie geeft in de Omgevingsvisie aan dat ze het beleid voortzet dat duidelijkheid, ruimte en zekerheid biedt voor de economische activiteiten van deze complexen.

In het **Programma Tata Steel 2020-2050** verkent de provincie in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA) de mogelijkheid om scherper te vergunnen bij industriële bedrijven.⁸⁶ Het gaat hierbij om de Beste Beschikbare Technieken (BBT) waar Tata Steel aan moet voldoen. BBT zijn de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen en te beperken (dit is nader toegelicht in Hoofdstuk 5).⁸⁷ Aan de technische maatregelen die op basis van de BBT-conclusies moeten worden toegepast, kan een emissiegrenswaarde met een bepaalde bandbreedte verbonden zijn.⁸⁸ Een BBT-conclusie kan bijvoorbeeld aangeven dat de uitstoot van een bepaalde emissie tussen de 5 en 15 moet liggen. In het Programma Tata Steel 2020-2050 is aangegeven dat de provincie de mogelijkheid verkent om te sturen op de onderkant van de BBT-bandbreedte. Om te sturen op de onderkant van de BBT-bandbreedte is het volgens de provincie in ieder geval nodig dat ze hier beleid voor vaststelt. De inzet van de provincie is om het werken aan de onderkant van de BBT-bandbreedte in het VTH-beleid vast te leggen en de OD NZKG dit vervolgens uit te laten voeren. Dit zal volgens de provincie echter alleen gelden voor nieuwe of

⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050, p. 10

⁸⁵ Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050, p. 37

⁸⁶ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁸⁷ Art. 1.1 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁸⁸ Aan de slag met de Omgevingswet (2020), www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

geactualiseerde vergunningen en niet voor de reeds bestaande installaties en vergunningen.⁸⁹ Ook moet het volgens de provincie blijken in hoeverre dit in de praktijk afdwingbaar is. De provincie wil op deze wijze samen met de OD NZKG het maximale uit de wet- en regelgeving halen.⁹⁰ Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in.

3.2 Geluidbeleid

Bevinding 3.2

De provincie is als zonebeheerder van de geluidzone IJmond verantwoordelijk voor het verdelen van de geluidruimte in de vastgestelde zone. De OD NZKG voert deze taak namens de provincie uit. De geluidruimte van de verschillende bedrijven binnen de geluidzone IJmond ligt vast in hun vergunning. In het algemeen geldt dat als er binnen de geluidzone geluidruimte beschikbaar komt uit bijvoorbeeld het aanpassen van een vergunning van een bedrijf, deze geluidruimte voor andere bedrijven binnen de geluidzone beschikbaar komt. De OD NZKG kan deze geluidruimte niet voor de bedrijven in de geluidzone beperken.

De mogelijkheden voor de provincie om zelf normen voor de geluidzone in de IJmond te bepalen zijn beperkt (geweest). De provincie had de mogelijkheid om de omvang van de geluidzone te bepalen, want de provincie kon precies de vergunde 50 dB(A)-contour aanhouden of de contour iets ruimer nemen. De provincie heeft in 1989 voor dit laatste gekozen, omdat met de geluidzone ruimte wordt geboden aan (grote) lawaaimakers die zich niet op een andere plek konden vestigen. De provincie is hierbij uitgegaan van het economische beginsel dat een bedrijf moet kunnen groeien om gezond te zijn. Daarbij heeft de provincie rekening gehouden met de geconcentreerde bebouwing hier omheen en op die plekken de vergunde contour aangehouden, die minimaal aangehouden moest worden. Hier had de zonegrens niet verder van de bebouwing af kunnen liggen. De provincie heeft geen ruimte om de geluidbelasting die geldt voor woningen binnen of buiten de geluidzone te bepalen, want dit is landelijk bepaald. Wel heeft de provincie in 1997 een saneringsprogramma opgesteld om de geluidsbelasting op de gevel van woningen binnen de zone, die een geluidsbelasting hadden van 55 dB(A) of meer, terug te laten brengen door de bedrijven op het terrein. In 2004 bleek dat de saneringsdoelstelling niet overal was gehaald, met name in Wijk aan Zee en Oud IJmuiden. Zodoende heeft de provincie in 2006 een aanvullend saneringsprogramma opgesteld. Hierin werd geconcludeerd dat er geen verantwoorde kosteneffectieve maatregelen mogelijk waren om de geluidbelasting in de gebieden Wijk aan Zee en Oud IJmuiden naar beneden te krijgen, waardoor ook geen aanvullende geluidsmaatregelen zijn genomen om de vergunde geluidsbelasting in Wijk aan Zee en Oud IJmuiden verder te verlagen. In 2006 heeft de minister van VROM voor de betreffende woningen in Wijk aan Zee en Oud IJmuiden een maximaal toelaatbare geluidbelasting (MTG) per woning vastgesteld van 55 dB(A) tot en met 60 dB(A). In de revisievergunning van Tata Steel uit 2007 zijn de geluidwaarden opgenomen die horen bij deze vastgestelde MTG.

Geluidzone

De provincie heeft de IJmond aangewezen als industrieterrein van regionaal belang. Dit doet de provincie via de provinciale verordening.⁹¹ Een industrieterrein van regionaal belang is een term uit de wet Geluidhinder. Het aanwijzen van een dergelijk industrieterrein heeft invloed op de geldende geluidnormen.⁹² In Figuur 3.1 is de geluidzone in de IJmond weergegeven.

⁸⁹ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2020), beantwoording vragen, 26 augustus 2020

⁹¹ Provincie Noord-Holland (2018), Provinciale Milieu Verordening na wijziging (tranche 10A), november 2018, p. 31

⁹² Art. 163, lid 1 en 2 Wet geluidhinder



Figuur 3.1 Geluidzone IJmond⁹³

De provincie heeft in 1989 een zonevoorstel gedaan voor de geluidzone IJmond. Vanuit de Wet geluidhinder was voor het bepalen van de zonegrens de vergunde 50 dB(A)-contour het uitgangspunt. Dit betekent dat de provincie heeft gekeken waar, in de maximaal vergunde situatie, de grens loopt waarbuiten woningen staan met een geluidbelasting van maximaal 50 dB(A) van activiteiten op het bedrijventerrein. Daarnaast is gekeken welke toekomstige ontwikkelingen er op het bedrijventerrein te verwachten waren en welke ruimtelijke ontwikkelingen er rondom het terrein te verwachten waren. Hiervoor heeft de provincie overlegd met onder andere de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen en bedrijven op het terrein. In het zonevoorstel van GS uit 1989 wordt gepleit voor een geluidzone die ruimer is dan de vergunde 50 dB(A)-contour, zodat wordt voorzien in geluidruimte voor toekomstige bedrijfsontwikkelingen.⁹⁴ De OD NZKG geeft aan dat de provincie hier destijds voor heeft gekozen, om ruimte te bieden aan (grote) lawaaimakers⁹⁵ die zich niet op andere plekken kunnen vestigen.⁹⁶

De provincie heeft bij het bepalen van de geluidzone rekening gehouden met de geconcentreerde woonbebouwing in Wijk aan Zee, Beverwijk-west en IJmuiden. De provincie stelt in haar voorstel uit 1989 dat zij de geluidbelasting in deze gebieden niet wil laten toenemen. Daarom is voor de geconcentreerde woonbebouwing in Wijk aan Zee, Beverwijk-West en IJmuiden de vergunde contour als zonegrens aangehouden en niet een ruimere contour die ruimte geeft voor toekomstige bedrijfsontwikkelingen.⁹⁷ Het zonevoorstel van GS uit 1989 is uiteindelijk vastgesteld in 1993 bij koninklijk besluit, omdat PS de geluidzone niet binnen de gestelde termijn hadden vastgesteld.⁹⁸

⁹³ Provincie Noord-Holland (2019), maps.noord-holland.nl

⁹⁴ Provincie Noord-Holland (1989), Zonevoorstel van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland voor een geluidzone rond het industrieterrein IJmond te Velsen, Beverwijk en Heemskerk

⁹⁵ In onderdeel D, Bijlage 1 Besluit omgevingsrecht zijn de "grote lawaaimakers" volgens de Wet geluidhinder (Wgh) aangewezen. Door in een bestemmingsplan een bestemming op te nemen waarmee de vestiging van een grote lawaaimaker mogelijk wordt gemaakt, ontstaat er een industrieterrein op basis van de Wgh. Bron: Infomil (2020), www.infomil.nl

⁹⁶ OD NZKG, interview, 13 januari 2020

⁹⁷ Provincie Noord-Holland (1989), Zonevoorstel van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland voor een geluidzone rond het industrieterrein IJmond te Velsen, Beverwijk en Heemskerk

⁹⁸ Koninklijk besluit van 3 juni 1993, no. 93.004432

Kader 3.1 Geluidbelasting in decibel

Bij het meten van geluid kunnen de meetresultaten worden uitgedrukt in verschillende eenheden, waarvan de decibel de meest gebruikelijke is. Hoewel de decibel veel gebruikt wordt, werkt deze verhoudingsmaat niet intuïtief. Dit komt doordat de decibel een logaritmische grootte is. Zo leidt een verdubbeling van het verkeer op een weg niet tot een verdubbeling van het aantal decibellen. Een verdubbeling van het verkeer leidt tot een toename van ongeveer 3 dB. In Tabel 3.2 zijn voorbeelden gegeven van situaties met het daar bijbehorende geluidniveau.⁹⁹

Tabel 3.2 Voorbeelden bij aantal decibel

Niveau in dB	Voorbeeld
20	Gehoorgrens; hieronder hoort de gemiddelde mens niets meer, stille slaapkamer
30	Gefluister op 5 meter afstand, bibliotheek
40	Normale woonkamer, rustig kantoor
50	Rustig - Licht autoverkeer op 30 meter / eigen kantoorkamer / regen / koelkast / in het bos
60	Indringende airconditioning, wasdroger, pianospel
70	Drukke verkeersweg (snelweg) op 10 meter afstand, stofzuiger
80	Wekkeralarm, haardroger
90	Vrachtwagen op 15 m, passerende motor
100	Opstijgende jumbojet op 200 meter hoogte
110	Drilboor op 1 meter afstand, disco
120	Startend vliegtuig op 70 m, pijngrens

Saneringsprogramma's en maximaal toegestane geluidbelasting

Bij de invoering van geluidzones is landelijk bepaald welke geluidnormen voor deze zones zouden gelden:

- De geluidbelasting op de gevel vanwege het industrieterrein mag voor woningen buiten de geluidzone niet hoger zijn dan 50 dB(A) etmaalwaarde¹⁰⁰.
- Voor woningen binnen de zone gold vanaf het moment van vaststelling van de zone in principe een maximale geluidbelasting van 55 dB(A) op de gevel.

Bij het vaststellen van geluidzones is bepaald dat voor woningen binnen de zone die een geluidbelasting ondervonden van meer dan 55 dB(A), een saneringsprogramma moest worden opgezet.¹⁰¹ De provincie heeft voor dergelijke woningen in de geluidzone IJmond in 1997 een saneringsprogramma opgesteld, waarin werd onderzocht met welke geluidreducerende maatregelen bij de bedrijven op het terrein, de geluidbelasting op de gevel voor de betreffende huizen zo veel mogelijk kon worden teruggebracht tot 55 dB(A). Hierbij ging het om maatregelen die de geluidproducerende bedrijven konden nemen om de geluidbelasting te verlagen.¹⁰² Voor woningen in de geluidzone IJmond waarbij volgens het saneringsprogramma de geluidbelasting niet kon worden gereduceerd tot 55 dB(A) of minder, is door de minister van VROM in 2001 een Maximaal Toegestane Geluidsbelasting (MTG) vastgesteld.¹⁰³

⁹⁹ Randstedelijke Rekenkamer (2016), Geluidhinder provinciale wegen

¹⁰⁰ Etmaalwaarde is een maat om geluidbelasting uit te drukken.

¹⁰¹ Art. 40, 55 lid 4 en 62 Wet geluidhinder

¹⁰² Provincie Noord-Holland (1997), Saneringsprogramma industrieterrein IJmond

¹⁰³ Provincie Noord-Holland (2006), Aanvullend saneringsprogramma industrieterrein IJmond - Gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk

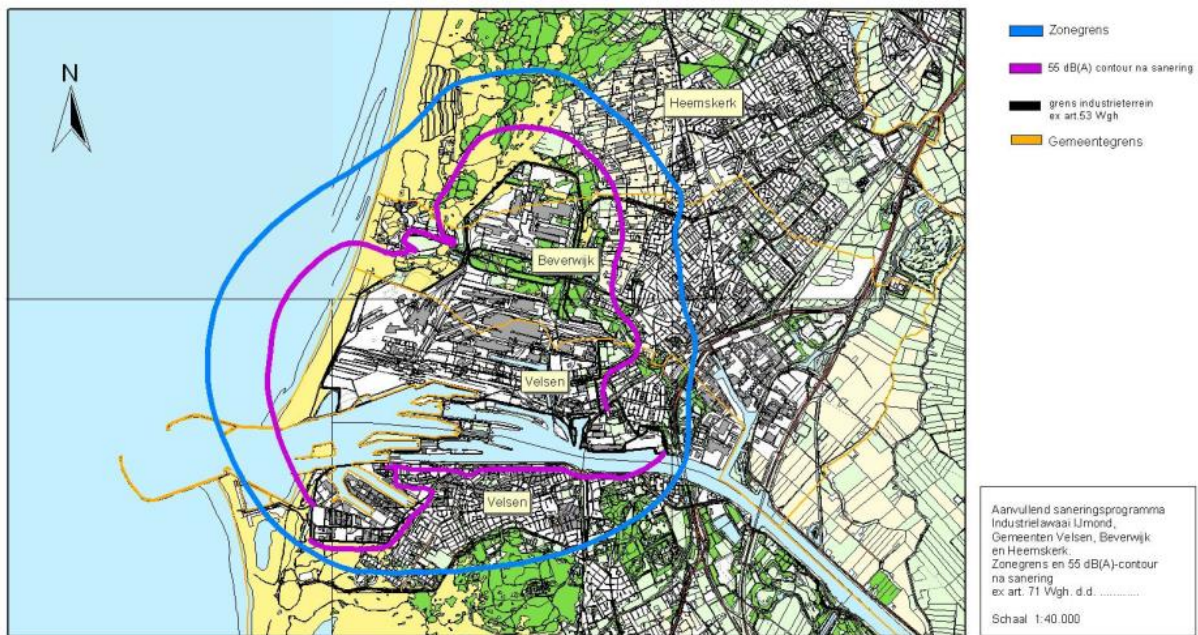
In 2004 bleek na uitvoering van het saneringsprogramma uit 1997 dat de saneringsdoelstelling niet overal was gehaald. Dit gold met name voor Wijk aan Zee en Oud IJmuiden. In 2006 heeft de provincie een aanvullend saneringsprogramma voor de geluidzone IJmond vastgesteld om na te gaan of de saneringsdoelstelling alsnog gehaald zou kunnen worden. Bij de vaststelling werd geconcludeerd dat voor 1.253 woningen de beoogde geluidsreductie succesvol is geweest. Voor 187 woningen in Wijk aan Zee en Oud IJmuiden wordt geconcludeerd dat er geen verantwoorde kosteneffectieve maatregelen door de bedrijven op het terrein mogelijk waren om de geluidbelasting in deze twee gebieden naar beneden te krijgen. De maatregelen zouden circa € 12,5 miljoen voor Wijk aan Zee bedragen en circa € 42 miljoen voor Oud IJmuiden. Ook werd gesteld dat de daadwerkelijke reductie van de geluidbelasting van de maatregelen uiterst onzeker was, vanwege de (on)nauwkeurigheid van het rekenmodel.

Op basis van de uitkomsten van het aanvullende saneringsprogramma heeft de minister in 2006 voor de betreffende woningen in Wijk aan Zee en Oud IJmuiden een MTG of een verhoogde MTG (ten opzichte van de MTG uit 2001) vastgesteld. Deze MTG is per woning vastgesteld en loopt van 55 dB(A) tot en met 60 dB(A). De geluidbelasting mag voor deze woningen niet hoger worden dan deze vastgestelde MTG. Na het MTG-besluit is de revisievergunning van Tata Steel uit 2007 afgegeven, hierin zijn de geluidwaarden opgenomen die horen bij de vastgestelde MTG.¹⁰⁴

In Figuur 3.2 is de zonegrens en 55 dB(A)-contour na sanering in 2006 opgenomen. De zonegrens is na sanering niet meer aangepast. De OD NZKG geeft aan dat de uiteindelijke omvang van de geluidzone weinig invloed meer heeft op de toegestane geluidbelasting door de bedrijven op het industrieterrein, omdat de vastgelegde MTG deze beperkt. Doordat de MTG niet overschreden mag worden, zal de omgeving verder van de bedrijven af geen hogere geluidbelasting hebben en had het geen toegevoegde waarde om de geluidzone ook nog te beperken.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Provincie Noord-Holland (2006), Aanvullend saneringsprogramma industrielaan industrieterrein IJmond - Gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk; Provincie Noord-Holland (2006), Openbare besluitenlijst GS Noord-Holland, 7 februari 2006 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

¹⁰⁵ OD NZKG, interview, 13 januari 2020



Figuur 3.2 Geluidcontouren na sanering in 2006¹⁰⁶

Geluidzonebeheer

De provincie is als zonebeheerder verantwoordelijk voor het verdelen van de geluidruimte in de vastgestelde zone.¹⁰⁷ In het mandaatbesluit is opgenomen dat de OD NZKG het geluidzonebeheer voor de provincie uitvoert bij industrieterreinen van regionaal belang.¹⁰⁸ Elke nieuwe activiteit of verandering van activiteiten binnen de zone moet door de OD NZKG worden getoetst aan de nog beschikbare geluidruimte. De geluidruimte van de verschillende bedrijven binnen de geluidzone IJmond ligt vast in hun vergunning. Afhankelijk van de locatie in de geluidzone is er nog (beperkte) geluidruimte vrij om te vergunnen. Ook voor Tata Steel ligt de geluidruimte vast in de vergunning, de waarden van de geluidpunten uit de vergunning van Tata Steel mogen nooit overschreden worden. Tata Steel heeft op het meetpunt in Wijk aan Zee haar vergunde geluidruimte in de nachtperiode nagenoeg opgevuld. Als Tata Steel in de nacht daar in de buurt extra geluid zou willen produceren, dan moet zij zelf een voorstel doen waar zij dit geluid mee compenseert. Meer geluid aan de ene kant van het terrein kan niet gecompenseerd worden met minder geluid aan de andere kant van het terrein.¹⁰⁹

In het algemeen geldt voor de gehele geluidzone dat als er geluidruimte beschikbaar komt uit een bepaalde vergunning, bijvoorbeeld als door verbeterde techniek een bepaald bedrijf minder geluid gaat maken, deze geluidruimte beschikbaar komt voor andere bedrijven binnen de zone. De vastgestelde zone en MTG bepalen dat het geluidniveau niet omhoog kan gaan, maar ook dat het niet naar beneden gaat, als er een bedrijf is die de beschikbare geluidruimte wil opvullen. De geluidruimte binnen de zone blijft beschikbaar voor de bedrijven in de zone. De OD NZKG kan deze geluidruimte niet voor de bedrijven in de geluidzone beperken. Dit zou alleen kunnen door een nieuw bestemmingsplan vast te stellen met een kleinere geluidzone, maar dit is niet zonder meer mogelijk. Dit vraagt namelijk grote bovenwettelijke maatregelen van de bedrijven in de geluidzone.¹¹⁰

¹⁰⁶ Provincie Noord-Holland (2006), Aanvullend saneringsprogramma industrielawaai industrieterrein IJmond - Gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk, kaart 8

¹⁰⁷ Art. 2.14, lid 1, sub c, onder 2° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

¹⁰⁸ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 provincie Noord-Holland, 24 december 2018

¹⁰⁹ OD NZKG, interview, 13 januari 2020

¹¹⁰ OD NZKG, interview, 13 januari 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

3.3 Geurbeleid

Bevinding 3.3

De provincie heeft in 2014 geurbeleid opgesteld. De provincie wilde hiermee voor bedrijven, gemeenten en omwonenden duidelijkheid scheppen over de geurcontouren in de provincie en hierop kunnen acteren. Zo wil de provincie ervoor zorgen dat de bestaande geurbelasting niet wordt vergroot en dat er geen nieuwe hinder ontstaat. Daarbij geldt dat als een bedrijf maatregelen heeft genomen om geurhinder te verminderen, dit van de 'geurruimte' in de vergunning van het bedrijf wordt afgehaald. Bij het bepalen van de richt- en grenswaarden heeft de provincie zich zoveel mogelijk aangesloten bij het geurbeleid van andere provincies, om een gelijk speelveld voor bedrijven te creëren en heeft de provincie de hinderlijkheid van de geur meegewogen. In het belang van bedrijven die niet aan de geurnormen kunnen voldoen, heeft de provincie een uitzonderingsartikel opgenomen in de beleidsregel. Bij het vaststellen van de beleidsregel geur in 2014 hebben GS aangegeven dat er voor Tata Steel alternatieve grens- en richtwaarden zullen worden vastgesteld. Dit is in de zomer van 2020 nog niet gebeurd.

Beleidsregel beoordeling geurhinder

De provincie heeft als bevoegd gezag als taak het aanvaardbaar hinderniveau voor geur te bepalen. De provincie Noord-Holland heeft hiervoor de *Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland* vastgesteld.¹¹¹ Het is voor een provincie niet verplicht om geurbeleid op te stellen, maar de provincie geeft aan dat het zonder deze beleidsregel lastig zou zijn om de mate van geurhinder vast te stellen. Daarnaast is deze beleidsregel opgesteld om bedrijven en gemeenten duidelijkheid te geven over de geurcontouren. Door geurnormen vast te leggen is het bijvoorbeeld voor gemeenten duidelijk waar zij al dan niet een afweging met betrekking tot geur moeten maken bij het bouwen.¹¹² Uitgangspunt van de beleidsregel is om de bestaande geurbelasting niet te vergroten en ervoor te zorgen dat er geen nieuwe hinder ontstaat.¹¹³

In de beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen geurgevoelige objecten, minder geurgevoelige objecten en een categorie overige. Tot de eerste categorie behoren bijvoorbeeld aaneengesloten woonbebouwing, ziekenhuizen en kinderdagverblijven. Gebouwen in de tweede categorie zijn bijvoorbeeld verspreid liggende woningen, recreatiegebieden en kantoren.¹¹⁴

De geurbelasting wordt uitgedrukt in Europese geureenheden per kubieke meter.¹¹⁵ In Kader 3.2 wordt een toelichting op de berekening van de geurbelasting gegeven.

Kader 3.2 Berekening van geurbelasting

De geurbelasting wordt uitgedrukt in Europese geureenheden per kubieke meter lucht bij een bepaalde percentielwaarde (OU_E/m^3 als x-percentiel van de uurgemiddelde concentratie). De percentielwaarde vertegenwoordigt de tijdsfractie van een jaar, waarvoor geldt dat gedurende deze tijdsfractie de geurconcentratie beneden deze aangegeven waarde blijft of gelijk is aan deze waarde. Dit wordt hedonisch gewogen (H), wat een maat is voor de (on)aangenaamheid van een geur. Dit betekent dat de hinderlijkheid van de geur wordt meegewogen in het bepalen van welke concentratie van een bepaalde stof toegestaan is. Per hindergevoelige stof kan de concentratie per $1 OU_E(H)/m^3$ anders zijn, omdat de hinderlijkheid van de stoffen verschilt. Ter illustratie, de lucht van een koekjesfabriek wordt over het algemeen als minder hinderlijk ervaren dan een rotte-

¹¹¹ Provincie Noord-Holland (2014), Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland

¹¹² Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview 20 januari 2020

¹¹³ Provincie Noord-Holland (2014), Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland, toelichting

¹¹⁴ Provincie Noord-Holland (2014), Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland, art. 2

¹¹⁵ Provincie Noord-Holland (2014), Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland

eierenlucht. De provincie heeft een waarde aangegeven voor 98-percentiel en een hogere waarde voor 99,9-percentiel. Een geurbelasting van 1 $OU_E(H)/m^3$ als 98-percentiel betekent dat er 2% van de tijd per jaar sprake mag zijn van overschrijding van de hedonisch gewogen geurconcentratie van 1 OU_E/m^3 . Dit is minder dan 176 uren per jaar. Een geurbelasting van 1 $OU_E(H)/m^3$ als 99,9-percentiel betekent dat de geurhinder 0,1% van de tijd, 9 uur per jaar, groter mag zijn (een piekbelasting).¹¹⁶

De provincie heeft voor nieuwe activiteiten grenswaarden voor geurbelasting opgesteld en voor bestaande activiteiten heeft zij in de beleidsregel richt- en grenswaarden opgenomen.¹¹⁷ De grenswaarden voor nieuwe activiteiten zijn gelijk aan de richtwaarden voor bestaande activiteiten. Dit heeft te maken met het uitgangspunt van de provincie om de bestaande geurbelasting niet te vergroten en ervoor te zorgen dat er geen nieuwe hinder ontstaat. De grenswaarde bij nieuwe activiteiten voor geurgevoelige objecten is zo gekozen, dat er bij deze geurbelasting nauwelijks of geen geur waarneembaar is. Voor bestaande activiteiten geldt dat de bestaande geurbelasting het uitgangspunt is. Als deze bestaande geurbelasting niet voldoet aan de grenswaarde voor bestaande activiteiten, dan wordt er een termijn opgesteld waarbinnen het bedrijf wel moet voldoen aan deze grenswaarden. Aanvullend wordt een doorlopende inspanning verwacht om te onderzoeken of kan worden voldaan aan de richtwaarden voor bestaande activiteiten.¹¹⁸ De richt- en grenswaarden van de provincie voor bestaande activiteiten in hedonisch gewogen geurbelasting ($OU_E(H)/m^3$) zijn opgenomen in Tabel 3.3.

Tabel 3.3 Richt- en grenswaarden geurbelasting bestaande activiteiten¹¹⁹

	98-percentiel		99,9-percentiel	
	Richtwaarde $OU_E(H)/m^3$	Grenswaarde $OU_E(H)/m^3$	Richtwaarde $OU_E(H)/m^3$	Grenswaarde $OU_E(H)/m^3$
Geurgevoelig	0,5	1	2	4
Minder geurgevoelig	1	2	4	8
Overig geurgevoelig	10	20	40	80

De provincie geeft aan dat de opgenomen richt- en grenswaarden overeenkomen met de toetsingscriteria die door andere provincies worden gehanteerd in provinciaal geurbeleid. Dit is afgeleid uit het door de provincie Groningen uitgevoerde vergelijkingsonderzoek naar het effect van verschillend provinciaal geurbeleid. Hierbij concludeert de provincie Groningen dat ondanks de verschillen in het lokale geurbeleid, dezelfde uitkomst wordt bereikt: de geur wordt als aanvaardbaar beschouwd. De provincie Noord-Holland wilde zoveel mogelijk aansluiten bij het geurbeleid van andere provincies om niet zelf het wiel opnieuw uit te vinden en een *gelijk speelveld* te creëren. De provincie Noord-Holland heeft het geurbeleid van de provincies Noord-Brabant en Gelderland als uitgangspunt genomen, omdat dit het meest aansloot op de wensen van de provincie Noord-Holland. Zo werd hierin de hinderlijkheid meegenomen in de richt- en grenswaarden. De provincie Noord-Holland heeft het beleid van deze provincies aangevuld en aangepast.¹²⁰

Cumulatie en geurruimte

In de beleidsregel is een apart artikel opgenomen, artikel 10, waarin wordt bepaald hoe gehandeld moet worden als er sprake is van cumulatie (oftewel opstapeling van geur). Dit is het geval als er sprake is van meerdere

¹¹⁶ Infomil (2019), www.infomil.nl & Provincie Noord-Holland, e-mail, 11 december 2019

¹¹⁷ Een bestaande activiteit is een activiteit waarvoor reeds een vergunning is verleend. Een nieuwe activiteit is een activiteit waarvoor voor de eerste keer een vergunning wordt aangevraagd, of een uitbreiding van een bestaande activiteit.

¹¹⁸ Provincie Noord-Holland (2014), Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland

¹¹⁹ Provincie Noord-Holland (2014), Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland, art. 4

¹²⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail, 11 december 2019 & Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

geurbronnen. Dit zijn ofwel meerdere bronnen van hetzelfde bedrijf, ofwel bronnen van meerdere bedrijven die verschillende geuren produceren. Het artikel stelt dat de provincie in deze gevallen nadere eisen kan stellen aan het geurrapport en zo nodig afwijkende richt- en grenswaarden kan vaststellen.¹²¹ De mogelijkheid om afwijkende richt- en grenswaarden vast te stellen, betekent dat de eisen lager (en normen hoger) kunnen zijn.¹²²

In de vergunning wordt bepaald of er sprake is van een uitzondering met betrekking tot de richt- en grenswaarden. Hiervoor wordt een afwegingskader gehanteerd. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de technische haalbaarheid van maatregelen om geurhinder tegen te gaan, de hoeveelheid overlast, de historie van het bedrijf en de kosten. In de vergunning kan ook een inspanningsverplichting worden opgenomen, om na te gaan of de mate van geurhinder kan worden beperkt.¹²³

Indien een bedrijf maatregelen neemt om geurhinder te verminderen, dan wordt dit van de 'geurruimte' in de vergunning afgehaald. Er is een blijvende reductie van geurhinder in de omgeving.¹²⁴

Geurbeleid rondom Tata Steel

Bij het vaststellen van de beleidsregel geur in 2014 is door GS aangegeven dat er voor Tata Steel alternatieve grens- en richtwaarden zullen worden vastgesteld. Zij geven hierbij ook aan dat de mogelijkheid voor deze afwijkende grens- en richtwaarden, in het geval van cumulatie, in de beleidsregel is opgenomen naar aanleiding van consultaties met een aantal partijen over de beleidsregel waaronder Tata Steel.¹²⁵ Op het moment van schrijven (zomer 2020) zijn de alternatieve grens- en richtwaarden voor Tata Steel nog niet vastgesteld. In de reactie op het feitelijk wederhoor heeft de provincie aangegeven dat GS willen wachten totdat geurvoorschriften in de vergunning van Tata Steel zijn gewijzigd. Dit hangt samen met vergunningverlening voor de geurvoorschriften van Hoogoven 6 (zie paragraaf 4.1 Casus 3).

¹²¹ Provincie Noord-Holland (2014), Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen Noord-Holland, art. 10

¹²² Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

¹²³ Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

¹²⁴ Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

¹²⁵ Provincie Noord-Holland (2014), Brief 'Definitieve vaststelling beleidsregel geur', 12 november 2014

| 4 | Selectie casussen

Na de verlening van de revisievergunning aan Tata Steel in 2007 hebben de provincie en OD NZKG meer dan 300 vergunningen- en meldingsprocedures doorlopen (zie Hoofdstuk 2). Vanwege de omvang hebben we een selectie gemaakt van negen casussen (zie Paragraaf 1.4 voor een toelichting op welke wijze de casussen zijn geselecteerd). In dit hoofdstuk geven we een toelichting op deze casussen. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

4.1 Casussen vergunningverlening

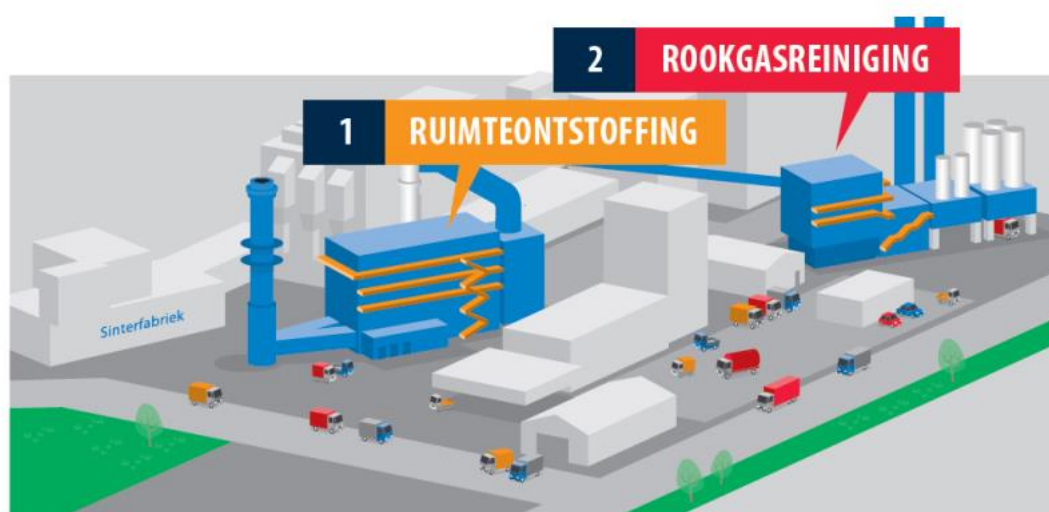
De Rekenkamer is aan de hand van vier casussen nagegaan of de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco op een juiste wijze plaatsvindt. Deze casussen zijn weergegeven in Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Casussen Vergunningverlening

	Bedrijf(sonderdeel)	Vergunning
1.	Sinterfabriek Tata Steel	Vastleggen emissiegrenswaarden en opnemen monitoringsverplichting Doekfilter
2.	Harsco	Veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak
3.	Hoogovens Tata Steel	Wijziging geurvoorschriften Hoogoven 6
4.	Oxystaalafabriek Tata Steel	Realisatie nieuwe schrotopslag (Schrotopslag 3)

Casus 1. Emissiegrenswaarden Doekfilter (Sinterfabriek)

In de Sinterfabriek wordt fijn ijzererts vorgebakken tot luchtige brokken erts (stap 1 in het productieproces, zie Bijlage C). Deze brokken erts (sinter) worden vervolgens gesmolten in de Hoogovens om vloeibaar ruwijzer te produceren. De Sinterfabriek heeft een doekfilterinstallatie, waarmee de uitstoot van fijnstof, zware metalen en dioxines wordt gereduceerd. De omvang van de doekfilterinstallatie is vergelijkbaar met de omvang van een flatgebouw. De doekfilterinstallatie bestaat uit twee onderdelen: de ruimteontstopping en de rookgasreiniging.¹²⁶



Figuur 4.1 De Doekfilterinstallatie bestaat uit twee onderdelen: de ruimteontstopping en de rookgasreiniging¹²⁷

¹²⁶ Tata Steel, Factsheet Doekfilterinstallatie

¹²⁷ Tata Steel, Factsheet Doekfilterinstallatie

Tata Steel heeft de ruimteontstopping in het najaar van 2011 in gebruik genomen. De ruimteontstopping vermindert de uitstoot van fijnstof. De installatie bestaat uit 16.000 filterzakken en reinigt de lucht die van de sintermachines wordt afgezogen. De rookgasreiniging is in december 2013 in gebruik genomen en vermindert de hoeveelheid fijnstof, zware metalen en dioxines in de rookgassen. De installatie bestaat uit 32.000 filterzakken en zorgt ervoor dat de rookgassen ontdaan worden van verontreiniging.¹²⁸ De doekfilterinstallatie bij Tata Steel was (destijds) uniek: normaal gesproken wordt een doekfilter voor één sintermachine gebouwd. Bij Tata Steel is één doekfilter op drie sintermachines aangesloten.¹²⁹ Voorheen werden de rookgassen gereinigd via een zogeheten hogedrukwasser.

De provincie¹³⁰ heeft Tata Steel door middel van een ambtshalve wijziging de verplichting opgelegd om de doekfilterinstallatie te implementeren. De geselecteerde casus betreft een ambtshalve wijziging, waarmee de OD NZKG de emissiegrenswaarden vast wilde leggen en een monitoringsverplichting op wilde nemen in de vergunning, nadat de doekfilterinstallatie eind 2013 in gebruik is genomen. De ambtshalve wijziging is gestart in 2014. Concreet gaat het om:

1. Het intrekken van de emissiepunten en emissiegrenswaarden van de hogedrukwasser en bypass;
2. Het opnemen van een emissiepunt en emissiegrenswaarden voor stof voor de doekfilterinstallatie van de ruimteontstopping bij de Sinterfabriek;
3. Het opnemen van een emissiepunt en emissiegrenswaarden voor diverse componenten voor de doekfilterinstallatie voor de rookgassen bij de Sinterfabriek;
4. Het wijzigen van het meetprogramma uit de revisievergunning.¹³¹

De Rekenkamer is in deze casus nagegaan hoe het proces van de vergunningverlening met betrekking tot het vastleggen van de emissiegrenswaarden van de doekfilterinstallatie is verlopen.



Figuur 4.2 De Doekfilterinstallatie (bron: Tata Steel)

¹²⁸ Tata Steel, Factsheet Doekfilterinstallatie

¹²⁹ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

¹³⁰ Voor 2014 werden de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco uitgevoerd door de provincie

¹³¹ OD NZKG (2014), Ontwerpbesluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning ex artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Casus 2. Veranderen werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak (Harsco)

Harsco ontvangt en verwerkt verschillende soorten slakken van Tata Steel. Eén van deze soorten slakken betreft ROZA-slak (zie Kader 4.1).

Kader 4.1 ROZA-slak

In de twee hoogovens wordt ruwijzer gemaakt. Het ruwijzer wordt getransporteerd naar de Oxystaalfabriek, waar het wordt omgezet in staal. Voordat het ruwijzer de converter in de Oxystaalfabriek ingaat, wordt het in de ruwijzerpan ontzwaveld met behulp van calcium en magnesium. Dit vindt plaats in de Ruwijzer Ontzwavelings- en Afslakinstallatie (ROZA). De slak die op het ruwijzer komt te drijven (de zogenaamde ROZA-slak) wordt hiervan afgeschept en in slakpannen opgevangen. De slakafvoer, het koelen van de slakpannen en de verwerking van ROZA-slak wordt uitgevoerd door Harsco in opdracht van de werkeenheid Oxystaalfabriek 2.¹³²

De afhandeling van ROZA-slak vond – globaal – als volgt plaats. De slakpannen werden naar een koelstation van Tata Steel getransporteerd, waar zij minimaal 24 uur aan de lucht stonden te koelen. Vervolgens werden de pannen onder water gezet, om de slakpannen verder af te koelen. Daarna werden de pannen naar Harsco getransporteerd, waar zij werden gekiept in een ontzwavelingsput. Door het koelproces ontstond een klomp ruwijzer met een gewicht van 40 ton. Dit wordt 'beer' benoemd. Wanneer de ontzwavelingsput vol was, dan werd deze geleegd met behulp van een shovel. De slak werd opgeslagen en daarna verder verwerkt door Harsco. De beren werden apart opgeslagen. Een beulkraan verkleinde de beren met een stalen kogel van 20 ton. Dit materiaal werd extern verkocht.

Harsco heeft op 16 oktober 2014 een vergunningaanvraag ingediend, waarmee zij de werkwijze van de afhandeling van ROZA-slak wil wijzigen. Harsco wil de ROZA-slak vloeibaar kiepen, wat betekent dat de afkoelingsstap op het koelspoor van Tata Steel komt te vervallen. In plaats daarvan wordt de ROZA-slak rechtstreeks vanuit de Oxystaalfabriek naar Harsco getransporteerd. Het vloeibare gedeelte wordt als eerste uit de pan gekiept en vervolgens wordt het gestolde gedeelte gekiept. De ontstane beer is hol en aanzienlijk lichter dan in de oorspronkelijke situatie. Het vloeibare gedeelte wordt apart opgeslagen en daarna verder verwerkt door Harsco. De beulkraan verkleint de beren tot een fijne fractie. Met deze nieuwe werkwijze wil Harsco een product krijgen dat een fijnere korrelverdeling heeft. Hierdoor is het beter te verkopen op de externe markt. Ook kan er meer intern ingezet worden, waardoor men meer kan recycleren.¹³³

Volgens de OD NZKG was een bijkomend voordeel dat de nieuwe werkwijze voor minder geur- en geluidsoverlast zou zorgen en daarmee een milieuverbetering zou worden gerealiseerd. De geuroverlast ontstond op het koelspoor. Door het koelen van de pannen door middel van water ontstond er H₂S (waterstofsulfide, ook wel bekend als de oorzaak van een 'rotte eierengeur'). De geluidsoverlast ontstond doordat de pannen tegen de wand werden geslagen om de beren onderin de pannen los te krijgen. De OD NZKG ontving geur- en geluidklachten vanuit de omgeving. Doordat er volgens de nieuwe werkwijze niet meer wordt gekoeld op het koelspoor en er minder beren ontstaan zou deze werkwijze de overlast verminderen.¹³⁴ De Rekenkamer is in deze casus nagegaan hoe het proces met betrekking tot de vergunningverlening van deze nieuwe werkwijze is verlopen.

¹³² Harsco Metals Holland BV (2014), Toelichting aanvraag 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het wijzigen van de vergunning van Harsco', 16 oktober 2014; Tata Steel (2018), Factsheet grafiethinder. Oorzaak en maatregelen, november 2018

¹³³ Harsco Metals Holland BV (2014), Toelichting aanvraag 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het wijzigen van de vergunning van Harsco', 16 oktober 2014

¹³⁴ OD NZKG, interview, 27 januari 2020



Figuur 4.3 Kiepen van ROZA-slak (bron: Tata Steel)

Casus 3. Wijziging geurvoorschriften Hoogoven 6

In de Hoogovens 6 en 7 verhit Tata Steel kooks, pellets en sinters (zie Bijlage C). Door chemische reacties wordt hieruit vloeibaar ruwijzer geproduceerd, met slak als bijproduct. In de haard van de hoogovens bevinden zich drie aftapgaten. Een machine boort een aftapgat open, waarna het ruwijzer met het slak in een goot loopt. Vervolgens wordt het slak van het ruwijzer gescheiden. Het vloeibare ruwijzer gaat naar de Oxystaalafabriek en het slak gaat naar de slakgranulatie. Slakgranulatie is het verkorrelen van slak, waardoor slakzand ontstaat.¹³⁵ Bij het proces van slakgranulatie ontstaan onder andere H₂S-dampen (waterstofsulfide) en SO₂-dampen (zwaveldioxide). Deze dampen worden met stoom via de granulatieschoorsteen afgevoerd naar de lucht. Ter illustratie, de granulatieschoorsteen van Hoogoven 6 is 90 meter hoog en heeft een uitstroomopening van ongeveer 10 m².¹³⁶

De emissies van met name H₂S, maar ook SO₂ kunnen voor geurblootstelling zorgen. In 2008 heeft een extern bureau geuremissies bij Tata Steel geïdentificeerd. Een deelconclusie was dat de granulatieschoorstenen van Hoogovens 6 en 7 de belangrijkste bronnen voor geurblootstelling waren.¹³⁷ Onder andere op basis van deze conclusie, is in 2008 in het herstelbesluit een voorschrift (0.4.13H b) opgenomen waarin staat dat Tata Steel geurmaatregelen moet treffen o.a. bij Hoogovens 6 en 7. In dit voorschrift is een verplichting opgenomen voor het aanbrengen van rookgas(stoom)condensatie in de granulatieschoorstenen van Hoogovens 6 en 7 vóór 1 januari 2012.¹³⁸

In 2010 heeft Tata Steel om uitstel verzocht van de verplichting om rookgascondensatie aan te brengen bij de granulatieschoorstenen van Hoogovens 6 en 7. Bij Hoogoven 7 is het installeren mogelijk tijdens het in bedrijf zijn van de hoogoven. De termijn van 1 januari 2012 is volgens Tata Steel technisch niet haalbaar gebleken. Verzocht wordt om de termijn te verlengen tot 1 januari 2015. Bij Hoogoven 6 is het noodzakelijk dat de hoogoven buiten bedrijf gesteld wordt. Om ongewenste productiestilstand en verdere schade aan de overwand van Hoogoven 6 te

¹³⁵ Tata Steel, Factsheet Dakemissies Hoogovens

¹³⁶ OD NZKG (2018), Besluit op aanvraag om wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018

¹³⁷ OD NZKG (2018), Besluit op aanvraag om wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018

¹³⁸ Provincie Noord-Holland (2008), Herstelbesluit Corus Staal BV Revisiegevergunning Wet milieubeheer, 28 oktober 2008, voorschrift 0.4.13.H lid b

voorkomen, verzoekt Tata Steel om het aanbrengen van rookgascondensatie tijdens de eerstvolgende grote stilstand te mogen uitvoeren. Het voorschrift is in het Herstelbesluit III d.d. 21 mei 2013 gewijzigd:¹³⁹

- Bij Hoogoven 7 moet Tata Steel vóór 1 januari 2015 rookgascondensatie in de granulatieschoorsteen aanbrengen.
- Bij Hoogoven 6 moet Tata Steel vóór 1 januari 2018 rookgascondensatie in de granulatieschoorsteen aanbrengen.



Figuur 4.4 Hoogoven 6 (bron: Tata Steel)

In 2014 heeft Tata Steel rookgascondensatie aangebracht in Hoogoven 7. In 2015 heeft Tata Steel de OD NZKG verzocht om af te zien van de verplichting om rookgascondensatie in Hoogoven 6 aan te brengen.¹⁴⁰ Op 12 december 2017 diende Tata Steel een vergunningaanvraag in, waarin Tata Steel verzoekt om de verplichting om rookgascondensatie aan te brengen in de granulatieschoorstenen van Hoogoven 6 in te trekken en de bestaande situatie in een doelvoorschrift vast te leggen.¹⁴¹ De Rekenkamer heeft in deze casus onderzocht hoe het proces van vergunningverlening is verlopen.

Kader 4.2 Doelvoorschriften versus middelvoorschriften

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen doel- en middelvoorschriften:

- Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm. Als een emissiegrenswaarde bekend is wordt een doelvoorschrift gebruikt. Een bedrijf bepaalt in beginsel zelf welke techniek of maatregel zij gebruikt om aan die norm te voldoen, tenzij er een middel is voorgeschreven.
- Middelvoorschriften zijn voorschriften waarin een specifieke techniek of maatregel is voorgeschreven. Afwijking van het gebruik of de toepassing van de techniek of de maatregel is alleen mogelijk als

¹³⁹ OD NZKG (2013), Beschikking Verzoek tot wijziging voorschriften revisievergunning, 90028-150851, 21 mei 2013

¹⁴⁰ Tata Steel (2015), Brief aan OD NZKG betreffende documenten t.b.v. HO6 rookgascondensatie, 2 december 2015

¹⁴¹ Tata Steel (2017), Aanvraag op grond van artikel 2.31 Wabo voor wijziging vergunningvoorschrift 0.4.13H lid B, 8 december 2017

gelijkwaardigheid kan worden aangetoond.¹⁴² Een middelvoorschrift wordt vaak voorgeschreven ter voorkoming van bepaalde hinder. Voorbeelden zijn een overkapping, het nathouden of het niet werken met stufgevoelige goederen boven een bepaalde windsnelheid.¹⁴³

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) omschrijft een voorkeur voor het opnemen van een doelvoorschrift. Zo bepaalt artikel 5.5 lid 1 van het Bor dat de voorschriften die aan een omgevingsvergunning worden verbonden, de doeleinden aangeven die de vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu dient te verwezenlijken op een door hem te bepalen wijze. Het bevoegd gezag kiest voor middelvoorschriften als het formuleren van en toetsing aan een doelvoorschrift niet mogelijk of te moeilijk is.¹⁴⁴

Casus 4. Realisatie nieuwe schrotopslag (Schrotopslag 3, Oxystaalfabriek)

Bij de productie van staal in de Oxystaalfabriek van Tata Steel is schroot¹⁴⁵ nodig. Dit schroot wordt toegevoegd tijdens het productieproces. In converterpannen wordt het ruwijzer samen met schroot en hulp- en toeslagstoffen omgezet tot ruwstaal. Het schroot is deels afkomstig van Tata Steel zelf, maar wordt voor een groot deel ingekocht. Het schroot wordt op het terrein van Tata Steel opgeslagen op verschillende plekken. Tot enige tijd geleden gebeurde dit op de opslagen Velserkom, Schrotopslag 1 en Schrotopslag 2 (zie Figuur 4.5). De aan- en afvoer van schroot vindt plaats per vrachtwagen (Schrotopslag 1 en 2) of per schip (Velserkom). Bij schrotopslag Velserkom wordt het schroot overgeslagen vanuit schepen naar vrachtwagens. Hierna wordt het schroot afgevoerd naar één van de schrotopslagen of wordt het direct verwerkt. Het aangevoerde schroot wordt gewogen en gekeurd, voordat het verder wordt verwerkt.¹⁴⁶



Figuur 4.5 Eén van de schrotopslagen van Tata Steel (bron: Tata Steel)

Op 1 mei 2018 diende Tata Steel een vergunningaanvraag in voor het realiseren van een nieuwe schrotopslag (Schrotopslag 3). De nieuwe schrotopslag heeft een oppervlakte van 42.750 m². Een deel van het terrein is van de omgeving afgescheiden door zogenaamde legiblokken. De aan- en afvoer van schroot vindt plaats per vrachtwagen. Het aangevoerde schroot wordt gewogen op een weegbrug en gekeurd. Voor het laden en lossen van de vrachtwagens en het verplaatsen en sorteren van schroot zijn grijpers, kranen en machines aanwezig.¹⁴⁷

¹⁴² Infomil (2020), www.infomil.nl

¹⁴³ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

¹⁴⁴ Infomil (2020), www.infomil.nl

¹⁴⁵ De termen 'schroot' en 'schrot' worden als synoniemen in het rapport gebruikt.

¹⁴⁶ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag 1 mei 2018, 30 april 2018

¹⁴⁷ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag 1 mei 2018, 30 april 2018

De aanleiding voor de vergunningaanvraag was een last onder dwangsom op Schrotopslag Velserkom en Schrotopslag 2, opgelegd door de OD NZKG in oktober 2017 (zie Paragraaf 4.2).¹⁴⁸ De vergunningaanvraag heeft betrekking op:

- Het in gebruik nemen van een nieuwe schrotopslag (Schrotopslag 3);
- Het niet meer gebruiken van Schrotopslag Velserkom voor de opslag van schroot, maar enkel nog voor schrotoverslag van schepen naar vrachtwagens;
- Een aanpassing ten aanzien van Schrotopslagen 1 en 2.¹⁴⁹

De Rekenkamer is nagegaan hoe het proces van vergunningverlening in deze casus is verlopen.

4.2 Casussen toezicht en handhaving

De Rekenkamer is aan de hand van vijf casussen nagegaan of toezicht en handhaving op een juiste manier zijn uitgevoerd. Deze casussen zijn weergegeven in Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Casussen Toezicht en Handhaving

	Bedrijf(sonderdeel)	Toezicht en Handhaving op
1.	Harsco	Stofemissie bij kiepen van slak en overige handelingen
2.	Oxystaalafabriek Tata Steel	Bodembedreiging door opslag van schrot
3.	Oxystaalafabriek Tata Steel	Geluid door handelingen bij opslag van schrot
4.	Sinterfabriek Tata Steel	Stofemissie bij sinterkoelers
5.	Kookfabrieken Tata Steel	Ontstaan van ongere kooks

Casus 1. Stofemissie Harsco

Na het veranderen van de werkwijze bij het kiepen van ROZA-slak (zie Paragraaf 4.1) ontstonden er vanaf december 2016 bij het kiepen van slak stofexplosies waarbij grafiet vrijkwam.¹⁵⁰

Kader 4.3 Grafiet in ROZA-slak

In ROZA-slak zitten grafietdeeltjes. Grafiet is een vorm van koolstof, wat nodig is bij het maken van staal. Zoals aangegeven in Paragraaf 4.1, wordt de ROZA-slak vanuit de Oxystaalafabriek in slakpannen naar Harsco getransporteerd. Daar wordt de ROZA-slak verder verwerkt. Op het moment dat de slakpannen worden gekiept, is de slak nog vloeibaar en niet om het grafiet heen gestold. Bij het leegkiepen van de slakpan komt warmte vrij. Als de warme lucht opstijgt, kunnen losse grafietdeeltjes meekomen. Als de wind vat krijgt op de warme lucht met grafietdeeltjes, dan kan deze neerslaan in de omgeving.¹⁵¹

De OD NZKG heeft veel klachten over de uitstoot van stof met grafiet ontvangen van omwonenden, voornamelijk uit Wijk aan Zee. In de media is gesproken over 'grafietregens'. Met deze stofexplosies wordt het voorschrift in de vergunning van Harsco, dat er onder andere bij het kiepen van slakken vanaf twee meter van de opslag geen visueel waarneembare stofemissie mag plaatsvinden, overtreden. Op 19 oktober 2018 is aan Harsco een last

¹⁴⁸ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

¹⁴⁹ OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 8 maart 2019 & Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag 1 mei 2018, 30 april 2018

¹⁵⁰ Vóór 2016 was er incidenteel ook sprake van stofemissies bij Harsco, zie bijvoorbeeld persberichten op de website van Tata Steel op [30 november 2011](#), [25 september 2014](#) en [11 december 2014](#). Het startpunt van het onderzoeken van deze casus is 2016, het moment waarop Harsco de werkwijze bij het kiepen van ROZA-slak had veranderd.

¹⁵¹ Tata Steel (2018), Factsheet grafieether – oorzaak en maatregelen, november 2018

onder dwangsom opgelegd voor het ontstaan van stofemissie bij het kiepen van slak.¹⁵² De Rekenkamer is in deze casus nagegaan hoe het proces van toezicht en handhaving is verlopen bij de stofemissies bij Harsco.



Figuur 4.6 ROZA-slak (bron: Tata Steel)

Casus 2. Bodembedreiging door opslag van schroot (Oxystaalafabriek)

In Paragraaf 4.1 is toegelicht dat er schroot nodig is bij de productie van staal in de Oxystaalafabriek. Het schroot wordt op het terrein van Tata Steel opgeslagen op verschillende plekken. In 2017 bleek tijdens inspecties van de OD NZKG bij schrotopslag Velserkom en Schrotopslag 2 dat het schroot mogelijk bodembedreigende stoffen bevatte. Ook bleek dat schrotopslag Velserkom niet voldoende was ingericht voor de opslag van dergelijke bodembedreigende stoffen.¹⁵³ Tata Steel geeft aan dat zij er altijd van uit is gegaan dat het schroot schoon was, waardoor zij voor de opslag van schroot geen bodembeschermende voorziening en maatregelen noodzakelijk achtte.¹⁵⁴

Op 20 oktober 2017 heeft de OD NZKG een last onder dwangsom opgelegd aan Tata Steel.¹⁵⁵ Tata Steel geeft aan dat de huidige opslagvoorzieningen op Velserkom, Schrotopslag 2 en Schrotopslag 1 niet meer toereikend zijn voor de opslag van schroot, door het ontbreken van adequate bodembeschermende voorzieningen. Daarom wil Tata Steel de situatie oplossen door de opslag van het schroot te verplaatsen naar een nieuw te realiseren schrotopslag. Dit betreft Schrotopslag 3, waarvoor Tata Steel op 1 mei 2018 een vergunningaanvraag heeft ingediend (zie Paragraaf 4.1). In deze casus is de Rekenkamer nagegaan hoe het proces van toezicht en handhaving is verlopen met betrekking tot de bodembedreiging door de opslag van schroot voor zowel de reeds bestaande als de nieuwe Schrotopslag 3.

Casus 3. Geluid door handelingen bij opslag van schroot (Oxystaalafabriek)

Tata Steel heeft Schrotopslag 3 in september 2019 in gebruik genomen. Sinds de opening is er een groot aantal geluidsklachten binnengekomen bij de OD NZKG.¹⁵⁶ De aan- en afvoer van schroot bij Schrotopslag 3 vindt

¹⁵² OD NZKG (2018), Last onder dwangsom stofemissie, 19 oktober 2018 & OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

¹⁵³ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

¹⁵⁴ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag 1 mei 2018, 30 april 2018

¹⁵⁵ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

¹⁵⁶ OD NZKG, Overzicht klachten omwonenden 1-10-2018 tot 31-03-2020, d.d. 11 november 2019 en 9 april 2020 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020

plaats per vrachtwagen. Voor het laden en lossen van de vrachtwagens en het verplaatsen en sorteren van schroot zijn grijpers, kranen en machines aanwezig.¹⁵⁷ De geluidsklachten hebben betrekking op vallend schroot. De toename van de hoeveelheid klachten was voor de OD NZKG aanleiding om in het najaar van 2019 extra toezicht te houden.¹⁵⁸ In deze casus is de Rekenkamer nagegaan hoe dit proces van toezicht is verlopen.

Casus 4. Stofemissie bij sinterkoelers (Sinterfabriek)

De sinterfabriek van Tata Steel maakt van ijzererts zogenaamde sinter. Sinter wordt in de hoogovens gebruikt voor de productie van ruwijzer. Een stap in het productieproces van sinter is het met lucht koelen van de sinter in de sinterkoelers. De sinterfabriek beschikt over drie sinterkoelers. Een sinterkoeler is een carrousel, die bestaat uit achttien koelkamers (zie Figuur 4.7). Gebroken sinter wordt in één van de koelkamers gestort en zodra deze kamer vol is, verdraait de koeler één kamer. Als de koeler éénmaal rond is geweest, wordt de koelkamer geleegd via de klep onder de kamer. De sinter valt in een trog en wordt via zogeheten schudgoten en een transportband naar de zeverij getransporteerd.



Figuur 4.7 Een sinterkoeler (bron: Tata Steel)

Bij het ronddraaien van de sinter, is de sinter deels overdekt en deels niet overdekt (zie Figuur 4.8). Door middel van een ventilator wordt koellucht door de koelkamers geblazen. Deze lucht warmt daardoor op en bevat dan tevens stof. Een deel van deze lucht (dat stof bevat) gaat naar een ketel voor een ander productieproces. Voordat deze lucht naar de ketel gaat, wordt deze gefilterd.¹⁵⁹ Een ander deel van deze lucht (dat stof bevat) gaat naar buiten via de koudeklep en via een diffuse bron.¹⁶⁰ Deze lucht wordt niet gefilterd. Na een melding van Tata Steel in april 2019 is gebleken dat de uitstoot van stof (en daarmee aan deze stof gebonden zware metalen, waaronder lood) bij de sinterkoelers hoger is dan waar altijd van uit is gegaan en in de vergunning is opgenomen. Uit onderzoek bleek dat er 1.5 tot 2 keer zoveel stof vrijkomt dan de in de vergunning opgenomen 1 kilogram per uur.

¹⁵⁷ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag 1 mei 2018, 30 april 2018

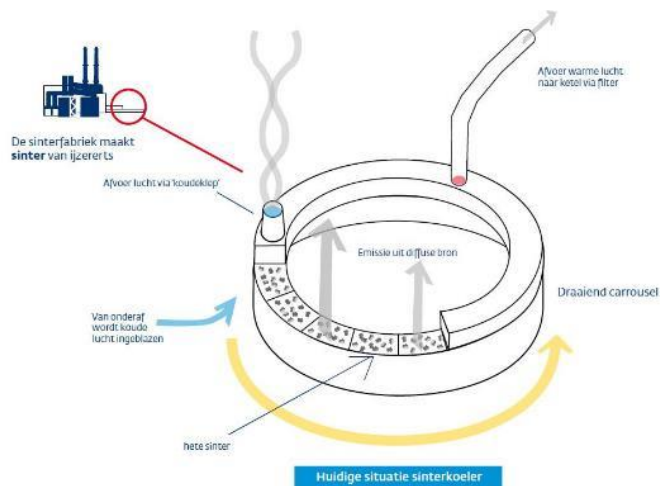
¹⁵⁸ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

¹⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2019 & OD NZKG (2020), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning – Plaatsen en in gebruik nemen van een nieuw elektrofilter bij de sinterkoelers, 18 maart 2020

¹⁶⁰ Met een diffuse bron wordt bedoeld dat de oorsprong van de emissie niet te relateren is aan een specifiek punt (puntbron).

Bron: Infomil (2020), www.infomil.nl

Begin december 2019 zijn PS hierover geïnformeerd.¹⁶¹ De Rekenkamer is nagegaan hoe het proces van toezicht en handhaving is verlopen bij deze te hoge uitstoot van stof.



Figuur 4.8 Schematische weergave van de sinterkoeler¹⁶²

Casus 5. Ongare kooks (Kooksfabrieken)

In de kooksfabrieken van Tata Steel worden continu van kolen zogeheten kooks gemaakt. Deze kooks worden later in het staalproces ingezet bij het maken van ruwijzer. De kooksfabrieken bevatten kooksbatterijen met meerdere kookskamers. De kookskamers worden aan beide kanten verhit door een verbrandingskamer. De kolen worden in de kookskamers vastgehouden tot zij gaar zijn. De benodigde tijd voor het garen van kooks verschilt per oven, maar is minimaal zo'n 18 uur. Wanneer de gaartijd is verlopen, worden de hete kooks uit de oven gedrukt (zie Figuur 4.9), met bluswagens naar de blustorens gebracht en geblust om de temperatuur naar beneden te krijgen.



Figuur 4.9 Kooks die uit de kookskamers worden gedrukt in een bluswagen (bron: Tata Steel)

¹⁶¹ Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2019

¹⁶² Provincie Noord-Holland, Technische briefing sinterkoelers Tata Steel PS, 12 december 2019

Het is de bedoeling dat de kolen in de kookskamers zodanig verhit worden (in ieder geval tot 1000 °C), dat er gare kooks naar buiten gedrukt worden. Gare kooks zijn kooks die volledig zijn ontdaan van verontreinigingen. In sommige gevallen ontstaan echter ongere kooks. Deze kooks zijn onvoldoende verhit en bevatten nog verontreinigingen. Deze ongere kooks genereren niet alleen warmte, maar ook luchtverontreiniging, met stoffen zoals PAK's en teer, die in de vorm van zwarte rook zichtbaar is. Zij ontstaan doordat er in de kookskamers een onvoldoende hoge temperatuur wordt bereikt. Het ontstaan van ongere kooks is niet vergund. Op 14 januari 2020 is aan Tata Steel een last onder dwangsom opgelegd voor het ontstaan van ongere kooks bij de kooksfabrieken.¹⁶³ De Rekenkamer is in deze casus nagegaan hoe het proces van toezicht en handhaving op ongere kooks is verlopen.

¹⁶³ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongere kooks bij de kooksfabrieken, 14 januari 2020 & OD NZKG, interview, 2 maart 2020

| 5 | **Kwaliteit vergunningverlening**

De Rekenkamer gaat in dit hoofdstuk na of de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco op een juiste wijze plaatsvindt. Bij het beoordelen van het proces van vergunningverlening kijkt de Rekenkamer naar vijf onderwerpen:

1. De stappen van het vergunningverleningsproces en de handhaafbaarheid van de voorschriften;
2. De beslistermijn en de beschikbaarheid van de vergunningen;
3. De implementatie van Beste Beschikbare Technieken;
4. De belangenafweging bij het bepalen van voorschriften in de vergunning;
5. De rol van de provincie bij vergunningverlening.

De behandeling van deze onderwerpen leidt tot vijf afzonderlijke bevindingen die in de corresponderende paragrafen zijn weergegeven. In de paragrafen worden toelichtingen gegeven aan de hand van vier casussen, die zijn toegelicht in Hoofdstuk 4.

5.1 Stappen in het proces van vergunningverlening

De procedure van de verlening van een omgevingsvergunning bestaat uit verschillende stappen. Deze paragraaf beschrijft op welke wijze de OD NZKG deze stappen doorloopt. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 5.1

De OD NZKG heeft werkinstructies opgesteld, die dienen als leidraad bij het volgen van de juiste stappen bij de vergunningverlening. Bij de vergunningverlening van de onderzochte casussen doorloopt de OD NZKG grotendeels de stappen van de werkinstructie. De OD NZKG is doorgaans op de hoogte van (mogelijk) aankomende vergunningswijzigingen, doordat er periodiek overleg tussen de OD NZKG en Tata Steel plaatsvindt. Bij de beoordeling en besluitvorming over aanvragen en ambtshalve wijzigingen zijn doorgaans milieuspecialisten, juristen en inspecteurs van de OD NZKG betrokken. In de casussen is eenieder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. De OD NZKG heeft de zienswijzen gemotiveerd beantwoord in een herzien ontwerpbesluit of definitief besluit, met uitzondering van de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6, waarvoor nog geen definitief besluit is genomen.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat, hoewel de OD NZKG grotendeels de juiste stappen doorloopt, er buiten deze wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede vergunningverlening. De Rekenkamer constateert ten aanzien van de onderzochte casussen ten eerste dat niet altijd een vooroverleg met de vergunningaanvrager wordt gehouden. Dit is niet verplicht, maar kan er wel voor zorgen dat de vervolprocedure gemakkelijker en sneller verloopt. De OD NZKG geeft aan dat het inzetten van vooroverleg verbeterd kan worden en dat zij hiermee bezig is. Ten tweede betreft de OD NZKG de ILT en OD IJmond nog niet optimaal bij de vergunningverlening in het kader van hun wettelijk adviesrecht. In de casussen Emissiegrenswaarden Doekfilter en Geurmaatregelen Hoogoven 6 heeft de OD NZKG hen pas betrokken na publicatie van het ontwerpbesluit. Hoewel het niet verplicht is om hen eerder te betrekken, kan dit tot minder zienswijzen leiden. Daarnaast vindt de informatievoorziening digitaal plaats, zonder inhoudelijke toelichting. Hoewel de OD NZKG hiermee voldoet aan haar wettelijke plicht, is het volgens de OD IJmond en ILT voor hen lastig om hun adviesrol goed te kunnen vervullen.

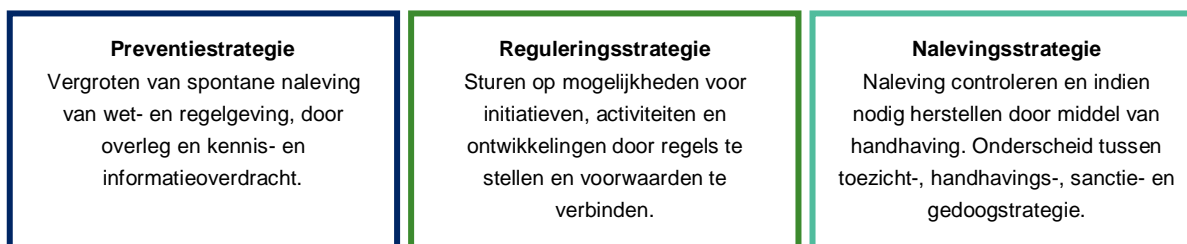
Verder is de vergunningverleningsprocedure van de casus ROZA-slak Harsco rommelig verlopen, doordat de OD NZKG de gevolgde procedure meerdere keren heeft gewijzigd (van regulier, naar uitgebreid en terug naar regulier).

5.1.1 Vergunningverlening door de OD NZKG

Sinds 2014 voert de OD NZKG in mandaat van de provincie de VTH-taken uit bij Tata Steel en Harsco (zie Hoofdstuk 2). De directie Regulering en Expertise van de OD NZKG is verantwoordelijk voor de vergunningverlening. De capaciteit voor de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco is circa 5 fte.¹⁶⁴ De OD NZKG heeft voor het proces van vergunningverlening werkinstructies geformuleerd, waarin alle te nemen stappen zijn beschreven. Deze werkinstructies dienen als leidraad.¹⁶⁵

VTH-beleid van de OD NZKG

De OD NZKG heeft regionaal beleid opgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken, dat is vastgesteld door de provincie en de deelnemende gemeenten. In dit beleid zijn de doelen bij de uitvoering van VTH-taken op het niveau van de omgevingsdienst opgenomen. Ook is vastgelegd op welke wijze de omgevingsdienst de taken uitvoert. Daarbij gaat de omgevingsdienst uit van drie strategieën, zie Figuur 5.1.¹⁶⁶



Figuur 5.1 Strategieën van de OD NZKG voor de wijze waarop de taken worden uitgevoerd¹⁶⁷

Voor vergunningverlening is met name de reguleringsstrategie relevant. Hierbij gaat het om het sturen op mogelijkheden voor initiatieven, activiteiten en ontwikkelingen, door regels te stellen en voorwaarden te verbinden, binnen de wettelijke kaders en het regionaal en lokaal beleid. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid op het gebied van milieu ligt bij het bedrijf, regulering heeft als doel om te zorgen voor regels die duidelijk maken wat deze verantwoordelijkheid inhoudt. Dit doel is uitgewerkt in de volgende subdoelen:

- Vergunningen en besluiten zijn afgestemd op geldende wet- en regelgeving en lokaal en provinciaal beleid;
- Vergunningen en besluiten zijn duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar;
- Vergunningen en besluiten zijn tijdig afgegeven en genomen;
- Beste Beschikbare Technieken zijn het uitgangspunt bij vergunningverlening, besluiten en actualiseren.

Reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure

Bij het verlenen, aanpassen of intrekken van een vergunning wordt onderscheid gemaakt tussen een reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure.¹⁶⁸ De OD NZKG beoordeelt welke procedure moet worden doorlopen.¹⁶⁹ De hoofdregel is dat de OD NZKG een vergunning verleent, wijzigt of intrekt door middel van de reguliere

¹⁶⁴ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

¹⁶⁵ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

¹⁶⁶ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

¹⁶⁷ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

¹⁶⁸ Art. 3.7 en 3.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

¹⁶⁹ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

procedure. Voor het milieugedeelte van de omgevingsvergunning wordt de reguliere procedure doorlopen als er sprake is van een verandering van de werking van de inrichting die *milieuneutraal* is ten opzichte van de vergunde situatie. Dit betekent ten eerste dat de verandering geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt dan volgens de geldende vergunning is toegestaan. Ten tweede betekent dit dat de verandering niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend. Ten derde betekent dit dat er geen verplichting is tot het maken van een milieueffectrapportage.¹⁷⁰ Als niet aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, dan volgt de uitgebreide procedure.¹⁷¹ Daarnaast moet bij een vergunningprocedure waarbij voorschriften worden gewijzigd, die tot stand zijn gekomen met een uitgebreide procedure, een uitgebreide procedure worden gevolgd.¹⁷² Figuur 5.2 geeft weer uit welke stappen de procedures bestaan.

Reguliere procedure



Uitgebreide procedure



Figuur 5.2 Reguliere en uitgebreide procedure vergunningverlening (vereenvoudigde weergave)

In de volgende paragrafen zijn de verschillende stappen van het vergunningverleningsproces beschreven. Ook is nagegaan op welke wijze de OD NZKG deze stappen heeft doorlopen. In onderstaande tabel is toegelicht wie de initiatiefnemer was bij de vergunningswijziging, welke procedure is doorlopen en wanneer de procedure is gestart.

Tabel 5.1 Onderzochte casussen met betrekking tot het vergunningverleningsproces¹⁷³

Casus	Initiatiefnemer	Soort procedure	Start procedure
Emissiegrenswaarden Doekfilter	Ambtshalve wijziging OD NZKG	Uitgebreid	Begin 2014 ¹⁷⁴
ROZA-slak Harsco	Aanvraag door Harsco	Regulier ¹⁷⁵	16-10-2014
Geurmaatregelen Hoogoven 6	Aanvraag door Tata Steel	Uitgebreid	12-12-2017
Schrotopslag 3	Aanvraag door Tata Steel	Uitgebreid	01-05-2018

¹⁷⁰ Art. 3.10 lid 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

¹⁷¹ Infomil (2020), www.infomil.nl

¹⁷² OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

¹⁷³ De hier opgenomen datum is de datum die op de aanvraag staat. De beslistermijn begint te lopen na de datum van ontvangst van de aanvraag.

¹⁷⁴ Deze procedure komt voort uit een ambtshalve wijziging uit 2008 waarmee Tata Steel werd verplicht om een doekfilterinstallatie te implementeren (zie Hoofdstuk 4). De doekfilterinstallatie is eind 2013 in gebruik genomen. Vervolgens is de OD NZKG een procedure gestart om de emissiegrenswaarden vast te leggen.

¹⁷⁵ De procedure is een aantal keren gewijzigd: regulier, uitgebreid, regulier. Dit is toegelicht in paragraaf 5.1.3.

5.1.2 Voorbereiding, aanvraag en ambtshalve wijziging

Vorbereiding

Zowel de OD NZKG als Tata Steel zijn doorgaans op de hoogte van (mogelijk) aankomende wijzigingen, doordat er elke twee weken overleg plaatsvindt tussen de OD NZKG en het vergunningenbureau van Tata Steel.¹⁷⁶ Ook is er een zeswekelijks overleg tussen de OD NZKG, Rijkswaterstaat en Tata Steel.¹⁷⁷ Tijdens deze overleggen worden lopende en aankomende procedures besproken.¹⁷⁸ Er vindt geen dergelijk overleg plaats tussen de OD NZKG en Harsco.¹⁷⁹

Daarnaast bestaat voorafgaand aan het indienen van een vergunningaanvraag de mogelijkheid voor een vooroverleg. Tijdens het vooroverleg kan de haalbaarheid van de plannen worden getoetst.¹⁸⁰ Een bevoegd gezag is niet verplicht om daadwerkelijk een vooroverleg te houden met aanvragers. De OD NZKG geeft aan dat zij bij Tata Steel gestimuleerd heeft om bij vergunningaanvragen een vooroverleg te houden.¹⁸¹ Tata Steel geeft aan dat afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag er wel of geen vooroverleg wordt ingepland.¹⁸² Tabel 5.2 geeft weer dat niet bij alle onderzochte casussen een vooroverleg heeft plaatsgevonden.

Tabel 5.2 Vooroverleg bij de onderzochte casussen

Casus	Wel/geen vooroverleg	Toelichting
Emissiegrenswaarden Doekfilter	Vooroverleg in 2014	Op initiatief van de OD NZKG, want de vergunning betrof een ambtshalve wijziging. Hierbij waren de vergunningverlener en specialisten betrokken. ¹⁸³
ROZA-slak Harsco	Geen vooroverleg	De aanvraag is in eerste instantie ingediend bij de gemeente. ¹⁸⁴
Geurmaatregelen Hoogoven 6	Vooroverleg in 2017	Voorankondiging is gedaan tijdens periodiek overleg. ¹⁸⁵ Bij het vooroverleg waren de vergunningverlener, een jurist en specialist betrokken. ¹⁸⁶ Op 1 november 2017 heeft Tata Steel een conceptaanvraag ingediend. ¹⁸⁷
Schrotopslag 3	Geen vooroverleg	De vergunningaanvraag komt voort uit een handhavingstraject. ¹⁸⁸

De OD NZKG geeft aan dat het inzetten van vooroverleg verbeterd kan worden en dat zij hiermee bezig is.¹⁸⁹ Volgens de OD NZKG is zij door middel van een vooroverleg beter voorbereid op de vergunningaanvraag en helpt een vooroverleg de aanvrager om de aanvraag eerder aan de wettelijk gestelde indieningsvereisten¹⁹⁰ te voldoen.¹⁹¹ Ook kan de vervolprocedure door het houden van een vooroverleg gemakkelijker en sneller verlopen. In de casus ROZA-slak Harsco heeft bijvoorbeeld geen vooroverleg plaatsgevonden. Harsco heeft

¹⁷⁶ Tata Steel, schriftelijke antwoorden op vragen, 25 november 2019; OD NZKG, interview, 3 februari 2020

¹⁷⁷ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

¹⁷⁸ OD NZKG (2020), Lijst besproken procedures overleg OD NZKG en Tata Steel (voorbeeld)

¹⁷⁹ OD NZKG, beantwoording schriftelijke vragen, 21 juni 2020

¹⁸⁰ Infomil (2020), www.infomil.nl

¹⁸¹ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

¹⁸² Tata Steel, schriftelijke antwoorden op vragen, 25 november 2019

¹⁸³ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

¹⁸⁴ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

¹⁸⁵ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 maart 2020

¹⁸⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 19 juni 2020

¹⁸⁷ Tata Steel (2017), Vertrouwelijk concept aanvraag wijziging vergunningsvoorschrift, 1 november 2017

¹⁸⁸ OD NZKG, e-mail, 18 mei 2020

¹⁸⁹ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

¹⁹⁰ Regeling omgevingsrecht

¹⁹¹ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

gedurende de aanvraagprocedure meerdere keren aanvullende informatie moeten aanleveren, waaronder het uitvoeren van een geuronderzoek. Tijdens een vooroverleg had de OD NZKG direct kunnen aangeven dat Harsco een geuronderzoek zou moeten laten uitvoeren ten behoeve van de aanvraag en niet pas ruim een jaar later (zie ook Paragraaf 5.1.3).¹⁹² De OD NZKG geeft aan dat er geen vooroverleg heeft plaatsgevonden vanwege de overgangssituatie rondom de oprichting van de omgevingsdienst. Ook is de aanvraag in eerste instantie ingediend bij de gemeente, waardoor de OD NZKG geen invloed heeft gehad op deze fase van de aanvraag.¹⁹³ Met een goed voorbereid vooroverleg wordt volgens de OD NZKG de kans op lange beslistermijnen verkleind.¹⁹⁴

Aanvraag vergunningswijziging

Als Tata Steel of Harsco hun bedrijfsprocessen willen wijzigen waardoor hun vergunning moet worden aangepast, dan dienen zij bij de OD NZKG een vergunningaanvraag in. De OD NZKG heeft een handreiking voor bedrijven opgesteld als hulpmiddel bij het opstellen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.¹⁹⁵ Tabel 5.3 geeft weer wanneer de vergunningaanvragen van de casussen zijn ingediend. De casus Emissiegrenswaarden Doekfilter is een ambtshalve wijziging door de OD NZKG en is daarom niet in de tabel opgenomen.

Tabel 5.3 Aanvraag vergunningen casussen ROZA-slak Harsco, Geurmaatregelen Hoogoven 6 en Schrotopslag 3

Casus	Datum aanvraag	Ontvangstbevestiging	Kennisgeving aanvraag
ROZA-slak Harsco	16 oktober 2014 ¹⁹⁶	19 november 2014 ¹⁹⁷	Ja, op 27 november 2014 in Nieuwsblad de Kennemer ¹⁹⁸
Geurmaatregelen Hoogoven 6	12 december 2017 ¹⁹⁹	13 december 2017 ²⁰⁰	n.v.t.
Schrotopslag 3	1 mei 2018 ²⁰¹	3 mei 2018 ²⁰²	n.v.t.

De OD NZKG moet de indiener een ontvangstbevestiging sturen en de indiener schriftelijk informeren over de vervolprocedure en beslistermijn.²⁰³ In de casus ROZA-slak Harsco is dit gedaan. In de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6 is een ontvangstbevestiging verstuurd, maar is Tata Steel niet schriftelijk geïnformeerd over de vervolprocedure en beslistermijn. Wel heeft de OD NZKG Tata Steel schriftelijk geïnformeerd dat Tata Steel formeel in overtreding is, maar dat de OD NZKG gedurende de vergunningverleningsprocedure geen gebruikmaakt van haar handhavingsbevoegdheden (zie Paragraaf 5.3).²⁰⁴ In de casus Schrotopslag 3 is een

¹⁹² OD NZKG, interview, 27 januari 2020

¹⁹³ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

¹⁹⁴ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

¹⁹⁵ OD NZKG (2018), Handreiking aanvraag omgevingsvergunning en melding activiteitenbesluit milieubeheer, 1 maart 2018

¹⁹⁶ Harsco Metals Holland BV (2014), Toelichting aanvraag 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het wijzigen van de vergunning van Harsco', 16 oktober 2014

¹⁹⁷ OD NZKG (2014), Brief 'Procedurebevestiging', 19 november 2014

¹⁹⁸ OD NZKG (2015), Ontwerp omgevingsvergunning; veranderen van inrichting; verwerking ROZA-slak

¹⁹⁹ Tata Steel (2017), Aanvraag op grond van artikel 2.31 Wabo voor wijziging vergunningvoorschrift 0.4.13H lid B, 8 december 2017 & Tata Steel (2017), Aanvraagformulier, Wijziging vergunningvoorschrift HO6, 12 december 2017

²⁰⁰ OD NZKG (2017), E-mail ontvangstbevestiging aanvraag Tata Steel, 13 december 2017

²⁰¹ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag Schrotcatering 3, 30 april 2018 & Tata Steel (2018), Aanvraagformulier, 1 mei 2018

²⁰² OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020 & OD NZKG (2018), Ontvangstbevestiging - Zaak 8303942, 3 mei 2018

²⁰³ Art. 3.1 lid 2 en 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

²⁰⁴ OD NZKG (2018), Brief OD NZKG aan Tata Steel betreft rookgascondensatie Hoogoven 6, 3 januari 2018

ontvangstbevestiging gestuurd met een verwijzing naar de website van de OD NZKG waar de aanvrager informatie kan vinden over de actuele status.²⁰⁵

In het geval van een reguliere procedure, moet de OD NZKG de omwonenden op de hoogte brengen van de aanvraag in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen.²⁰⁶ In het geval van de casus ROZA-slak Harsco, waarbij als enige casus de reguliere procedure is gevolgd, is dit gedaan.

Ambtshalve wijziging

Wanneer het initiatief voor het aanpassen van de vergunning bij de OD NZKG ligt (via een zogeheten ambtshalve wijziging), dan licht de OD NZKG het bedrijf per brief in. Ook houdt de OD NZKG doorgaans een vooroverleg.²⁰⁷ Een ambtshalve wijziging wordt bijvoorbeeld gedaan in het kader van de actualisatieplicht, die het bevoegd gezag heeft.²⁰⁸ Een ambtshalve wijziging geschiedt in bijna alle gevallen met de uitgebreide procedure.²⁰⁹ In de casus Emissiegrenswaarden Doekfilter heeft de OD NZKG Tata Steel tijdens overleggen geïnformeerd over de voorgenomen ambtshalve wijziging.

Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter

De provincie heeft Tata Steel door middel van een ambtshalve wijziging de verplichting opgelegd om bij de Sinterfabriek een doekfilterinstallatie te implementeren (zie Hoofdstuk 4). De doekfilterinstallatie is eind 2013 in gebruik genomen. De casus Emissiegrenswaarden Doekfilter betreft een ambtshalve wijziging, gestart in 2014, waarmee de OD NZKG de emissiegrenswaarden van het doekfilter wilde vastleggen en een monitoringsverplichting wilde opnemen in de vergunning. In overleggen met Tata Steel over het doekfilter heeft de OD NZKG aangekondigd dat zij deze ambtshalve wijziging zou implementeren.²¹⁰

5.1.3 Beoordeling en besluitvorming (ontwerpbesluit)

De vergunningverlener beoordeelt de vergunningaanvraag op volledigheid en ontvankelijkheid. Als de verstrekte gegevens onvoldoende zijn voor beoordeling, kan de OD NZKG het bedrijf verzoeken om binnen een bepaalde termijn de aanvraag aan te vullen.²¹¹ De beslistermijn voor het nemen van een besluit wordt dan opgeschort tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de termijn is verstreken.²¹² In de aanvraag moet het bedrijf aangeven op welke milieuaspecten, zoals geur of geluid, het aangevraagde invloed heeft. De OD NZKG beoordeelt of de reguliere of uitgebreide procedure moet worden doorlopen.²¹³ Bij de beoordeling van de aanvraag en het opstellen van het ontwerpbesluit moeten volgens de werkinstructies (interne) specialisten worden betrokken.²¹⁴ In het geval van een Brzo- en IPPC-bedrijf is het volgens de OD NZKG verplicht om juristen te betrekken.²¹⁵ Daarnaast wordt een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd waar – naast juristen – toezichthouders bij worden

²⁰⁵ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020 & OD NZKG (2018), Ontvangstbevestiging - Zaak 8303942, 3 mei 2018

²⁰⁶ Art. 3.8 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht & OD NZKG, interview, 3 februari 2020

²⁰⁷ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

²⁰⁸ Infomil (2020), www.infomil.nl; Art. 5.10 lid 1 Besluit omgevingsrecht & Art. 2.30 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto art. 5.10 lid 2 Besluit omgevingsrecht

²⁰⁹ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

²¹⁰ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

²¹¹ Is de aanvraag hierna nog niet compleet, dan kan deze buiten behandeling worden gesteld. Bron: OD NZKG (2018), Handreiking aanvraag omgevingsvergunning en melding activiteitenbesluit milieubeheer, 1 maart 2018

²¹² Art. 4:5 juncto 4:15 lid 1 sub a Algemene wet bestuursrecht

²¹³ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

²¹⁴ OD NZKG, interviews, 7 oktober 2019 en 2 maart 2020

²¹⁵ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

betrokken, zodat er beter op naleving van het voorschrift kan worden toegezien en de voorschriften beter handhaafbaar zijn.²¹⁶

Wettelijk adviesrecht

Bij een uitgebreide procedure hebben verschillende partijen wettelijk adviesrecht. Deze partijen mogen advies uitbrengen, maar dit is geen plicht. Allereerst de gemeente(n) waarin de inrichting gelegen is. In het geval van Tata Steel of Harsco zijn dit de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. De OD IJmond vervult deze adviesrol, zie Hoofdstuk 2. Ook de ILT heeft wettelijk adviesrecht. Dit geldt alleen voor vergunningverlening bij Tata Steel, want Harsco valt niet onder het adviesrecht van de ILT (zie Hoofdstuk 2). Daarnaast moet de OD NZKG andere partijen om advies vragen, zoals Rijkswaterstaat als de vergunning betrekking heeft op watergerelateerde zaken.

Formeel hebben de IJmondgemeenten, ILT en Rijkswaterstaat de mogelijkheid te adviseren op het ontwerpbesluit.²¹⁷ De ILT geeft aan dat zij ongeveer 12 jaar geleden de voorloper van de OD NZKG²¹⁸ (en voorlopers van andere omgevingsdiensten) heeft gevraagd om, hoewel dit niet wettelijk verplicht is, de ILT eerder te betrekken bij de vergunningverlening aan majeure risicobedrijven, door ook de aanvragen beschikbaar te stellen. De ILT ziet als gevolg van haar inbreng dat vaak veel verbeterpunten opgepakt worden in de fase van de aanvraagprocedure. Als de formele rol van de ILT pas begint bij het ontwerpbesluit, dan zijn verbeterpunten op de aanvraag niet meer op te pakken en kunnen alleen nog tekortkomingen op het ontwerpbesluit benoemd worden. Ook bij een ambtshalve wijziging, waarbij er geen sprake is van een aanvraag, wil de ILT graag vroegtijdig in het proces worden betrokken. Bij ambtshalve wijzigingen gaat het namelijk om (belangrijke) vergunningen die vanwege actualisering of nieuwe inzichten aangepast moeten worden. De ILT geeft aan dat zij in sommige, maar niet in alle, gevallen bij een ambtshalve wijziging eerder om advies wordt gevraagd. De ervaring van de ILT is dat het eerder betrekken van de ILT bij de vergunningverlening het aantal zienswijzen en beroepszaken van hen vermindert. In de Omgevingswet krijgt de ILT adviesrecht op de aanvraag om een omgevingsvergunning, waarmee de voorgestelde werkwijze van de ILT wettelijk wordt vastgelegd.²¹⁹

De informatievoorziening van de OD NZKG aan de OD IJmond vindt digitaal plaats, zonder inhoudelijke toelichting. De OD IJmond geeft aan dat het voor haar, op basis van alleen een aanvraag, ontwerpbesluit en eventuele andere toegezonden stukken, lastig is om de adviesrol goed te vervullen. Zij heeft onvoldoende zicht op de invloed van het (aankomende) besluit op de omgeving. Door de complexiteit van Tata Steel en de vele vergunningen en wijzigingen die op de revisievergunning van toepassing zijn, is het voor de OD IJmond moeilijk om de samenhang te bezien. Ook ervaart de OD IJmond dat zij, in verband met wettelijke termijnen, weinig tijd heeft voor het indienen van zienswijzen. Daarom zou de OD IJmond graag een periodiek overleg met de OD NZKG willen houden, zodat de OD IJmond de aanvraag beter kan duiden en meer inzicht krijgt in de afweging die de OD NZKG maakt. Dit kan volgens de OD IJmond leiden tot een betere advisering van hen aan de OD NZKG, wat uiteindelijk tot minder zienswijzen kan leiden. Daarbij geeft de OD IJmond aan dat zij niet op de stoel van de OD NZKG kan en wil zitten.²²⁰ De OD IJmond en OD NZKG geven beiden aan dat zij hebben geprobeerd om een

²¹⁶ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

²¹⁷ Art. 6.3 lid 2 Besluit Omgevingsrecht & Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), Kamerbrief Tata Steel/Harsco, bijlage 1, 6 september 2019

²¹⁸ Dit betrof de Directie Subsidies, handhaving en vergunningen van de provincie Noord-Holland

²¹⁹ ILT, interview, 1 juli 2020; Art. 16.15 lid 1 Omgevingswet; art. 4.34 Omgevingsbesluit; OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

²²⁰ OD IJmond, interview, 3 september 2020

structureel overleg met elkaar in te plannen. Dit overleg heeft tot op heden (november 2020) niet plaatsgevonden.²²¹

Ook de ILT zou graag een periodiek overleg houden met de OD NZKG. Er is wel sprake van overleg tussen de ILT en OD NZKG, maar dit vindt plaats in het kader van Brzo en hierbij zijn meerdere partijen betrokken. De ILT zou graag een één op één overleg met de OD NZKG over lopende vergunningprocedures ingevuld zien. In het verleden was dit overleg er ook, maar dit is komen te vervallen.²²² De OD NZKG geeft aan dat het overleg is vervallen na personele wisselingen bij de ILT en dat het daarna van beide kanten niet meer is opgepakt.²²³

Na de beoordeling van de gegevens en adviezen volgt in het geval van een uitgebreide procedure een ontwerpbesluit.²²⁴ Het ontwerpbesluit moet zes weken ter inzage worden gelegd.²²⁵

Beoordeling en besluitvorming in de casussen

Hieronder is toegelicht hoe het proces van beoordeling en besluitvorming is verlopen in de casussen. Hieruit blijkt dat de OD NZKG grotendeels de stappen zoals omschreven in de werkinstructie heeft doorlopen. Maar ook dat de OD NZKG, de OD IJmond, ILT en Rijkswaterstaat niet in alle gevallen vroegtijdig²²⁶ om advies heeft gevraagd. Tata Steel en Harsco geven – in algemene zin – aan dat het duidelijk is op welke criteria de vergunningaanvragen worden beoordeeld. Ook geven zij aan dat de zakelijke relatie met de OD NZKG goed is.²²⁷

Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter

Nadat de doekfilterinstallatie eind 2013 in gebruik is genomen, is Tata Steel een inregelperiode gestart. De inregelperiode bestond uit verschillende metingen en had tot doel om een representatief beeld te krijgen van de emissiewaarden.²²⁸ Het doekfilter was op dat moment aangesloten op één van de drie sintermachines. De metingen werden uitgevoerd door Tata Steel, die hiervoor is gecertificeerd. Een luchtspecialist van de OD NZKG was hierbij betrokken. Hij heeft de meetopzet beoordeeld en is nagegaan of de metingen onder representatieve omstandigheden werden uitgevoerd. De metingen resulteerden in twee evaluatierapporten, die de luchtspecialist heeft beoordeeld.²²⁹

In het ontwerpbesluit is een voorschrift opgenomen waarin de emissiegrenswaarden voor verschillende stoffen zijn vastgelegd. Ook is een voorschrift opgenomen waarin staat dat Tata Steel vóór 1 januari 2015 een nieuw evaluatierapport moet indienen. Dit rapport moet onder andere inzicht geven in de resultaten van metingen van de emissiewaarden, waarbij de doekfilterinstallatie aangesloten is op alle drie sintermachines. Indien hieruit blijkt

²²¹ OD IJmond, interview, 3 september 2020; OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

²²² ILT, interview, 1 juli 2020

²²³ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

²²⁴ Een vergunningsaanvraag kan natuurlijk ook worden afgewezen. De aanvrager kan tegen dit besluit bezwaar aantekenen en in beroep gaan.

²²⁵ Art. 3:11 lid 1 en 4 juncto 3:16 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

²²⁶ Vroegtijdig wil zeggen niet verplicht en vóór het formele moment van het ontwerpbesluit

²²⁷ Tata Steel, schriftelijke beantwoording vragen, 25 november 2019 & Harsco, schriftelijke beantwoording vragen, 17 januari 2020

²²⁸ OD NZKG (2016), Herzien ontwerpbesluit Ambtshalve wijziging voorschriften, 10 maart 2016; OD NZKG (2016), Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016 & OD NZKG, interview, 13 februari 2013

²²⁹ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

dat de emissiegrenswaarden opgenomen in het ontwerpbesluit te streng of te soepel zijn, dan zal de OD NZKG de grenswaarden bijstellen. De emissiegrenswaarden zouden vervolgens per 1 juni 2015 moeten gelden.²³⁰

Bij het opstellen van het ontwerpbesluit was een jurist betrokken. Er was geen toezichthouder betrokken bij het bepalen van de voorschriften. Volgens de OD NZKG was er geen reden om te twifelen aan de handhaafbaarheid van de emissiegrenswaarden.²³¹ De OD NZKG heeft de ILT en de OD IJmond het ontwerpbesluit toegestuurd. Hierdoor konden zij een zienswijze indienen (zie Paragraaf 5.1.4). De partijen zijn niet eerder in het proces om advies gevraagd.²³² Het ontwerpbesluit heeft ter inzage gelegen.²³³

Casus ROZA-slak Harsco

In de casus ROZA-slak Harsco oordeelde de OD NZKG dat de verstrekte gegevens onvoldoende waren voor het beoordelen van de aanvraag. Harsco stelde in de aanvraag dat er bij de nieuwe werkwijze geen sprake zou zijn van H₂S-emissie (waterstofsulfide, ook wel bekend als een 'rotte eierengeur'). De OD NZKG heeft Harsco verzocht om deze stelling te onderbouwen. De beslistermijn werd opgeschort, totdat de gevraagde gegevens waren ontvangen.²³⁴ De hierna door Harsco geleverde informatie²³⁵ was niet voldoende voor de OD NZKG om te concluderen dat er geen H₂S-emissie zou gaan plaatsvinden bij Harsco en gaf de OD NZKG aanleiding om de procedure te wijzigen van een reguliere naar een uitgebreide procedure. De OD NZKG nam in het ontwerpbesluit een voorschrift op dat Harsco verplichtte om een geuronderzoek uit te (laten) voeren (zie Paragraaf 5.2).²³⁶

De OD IJmond is om advies gevraagd, maar heeft geen advies uitgebracht.²³⁷ Bij de beoordeling van de aanvraag en de aangeleverde gegevens zijn juristen en geurspecialisten van de OD NZKG betrokken.²³⁸ Ook waren zij betrokken bij de wijziging van de procedure van regulier naar uitgebreid.²³⁹ De OD NZKG geeft aan dat de handhaafbaarheid van de vergunning mondeling is besproken met de toezichthouders, maar niet schriftelijk is vastgelegd.²⁴⁰ Van het ontwerpbesluit is kennis gegeven in Nieuwsblad de Kennemer op 28 mei 2015.²⁴¹

Casus Geurmaatregelen Hoogoven 6

Voorafgaand aan het indienen van de aanvraag heeft Tata Steel een conceptaanvraag ingediend op 1 november 2017.²⁴² De OD NZKG heeft de aanvraag getoetst op volledigheid en ontvankelijkheid en concludeerde dat de gegevens nog onvoldoende waren voor verdere behandeling. Tata Steel diende aanvullende stukken aan te leveren en een aantal punten te verduidelijken.²⁴³ Op 12 december 2017 heeft Tata Steel een definitieve

²³⁰ OD NZKG (2014), Ontwerpbesluit ambtshalve wijziging voorschriften, 6 oktober 2014 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

²³¹ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

²³² OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020; ILT, interview, 1 juli 2020 & OD IJmond, interview, 3 september 2020

²³³ OD NZKG (2014), Kennisgeving, 12 juni 2014

²³⁴ OD NZKG (2014), Brief 'Verzoek aanvullende gegevens', 2 december 2014

²³⁵ Volgens de ontwerpvergunning op 18 en 19 maart en 9 april 2015

²³⁶ OD NZKG (2015), Ontwerp omgevingsvergunning; veranderen van inrichting; verwerking ROZA-slak & OD NZKG, interview, 13 februari 2020

²³⁷ OD IJmond, interview, 3 september 2020

²³⁸ OD NZKG, diverse e-mails, november en december 2014

²³⁹ OD NZKG, diverse e-mails, april en mei 2015

²⁴⁰ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

²⁴¹ OD NZKG (2015), Kennisgeving Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, mei 2015

²⁴² Tata Steel (2017), Vertrouwelijk concept aanvraag wijziging vergunningsvoorschrift, 1 november 2017

²⁴³ OD NZKG (2017), Brief reactie op conceptaanvraag aan Tata Steel, 23 november 2017

aanvraag ingediend, die de OD NZKG in behandeling heeft genomen.²⁴⁴ De OD NZKG heeft hierna geen aanvullende gegevens gevraagd.²⁴⁵ Hieruit kan worden opgemaakt dat Tata Steel de aanvullende stukken heeft aangeleverd.

Het concept ontwerpbesluit is getoetst door een jurist, luchtspecialist, toezichthouder en vergunningverlener van de OD NZKG.²⁴⁶ De OD NZKG heeft de OD IJmond en Rijkswaterstaat West-Nederland Noord het ontwerpbesluit toegestuurd, maar hen niet eerder betrokken in het proces.²⁴⁷ Zij konden advies uitbrengen door een zienswijze in te dienen (zie Paragraaf 5.1.4). De ILT is niet betrokken bij deze casus, omdat de aanvraag geen betrekking heeft op een geprioriteerd thema voor de ILT.²⁴⁸

In het ontwerpbesluit gaat de OD NZKG akkoord met de aanvraag van Tata Steel om de verplichting tot het aanbrengen van rookgascondensatie in de granulatieschoorsteen van Hoogoven 6 te laten vervallen (zie Paragraaf 5.3 en 5.4). Wel moet Tata Steel de bestaande geurbelasting vastleggen en ook verbindt de OD NZKG een periodieke onderzoeks-, rapportage- en monitoringsverplichting voor de geuremissie aan de vergunning.²⁴⁹

Casus Schrotopslag 3

In de casus Schrotopslag 3 heeft de OD NZKG de aanvraag getoetst aan de indieningsvereisten. Hieruit bleek dat de aanvraag voldoende informatie bevatte voor een beoordeling en de OD NZKG heeft de aanvraag in behandeling genomen. De OD NZKG heeft de OD IJmond, de ILT en Rijkswaterstaat West-Nederland Noord vroegtijdig in het proces betrokken, door hen de vergunningaanvraag toe te sturen. Zij hebben geen advies uitgebracht.²⁵⁰ Volgens de OD IJmond en ILT was hier geen aanleiding toe.²⁵¹

Bij de beoordeling van de aanvraag en het opstellen van het ontwerpbesluit is geen jurist betrokken. Volgens de OD NZKG was de vergunningverlener niet bekend met deze stap in de procedure. Wel zijn bodem- en geluidspecialisten betrokken. Het thema bodem is geregeld in het Activiteitenbesluit milieu, waardoor er geen bodemvoorschriften opgenomen hoeven te worden in de vergunning. De bodemspecialist heeft getoetst of er aanvullende maatwerkvoorschriften nodig waren. Dit was niet het geval.²⁵² De geluidspecialist is nagegaan of de te verwachten geluidsbelasting van de nieuwe schrotopslag binnen de geluidsvoorschriften van de revisievergunning en de geluidszone valt. Dit was het geval.²⁵³ Ook is de handhaafbaarheid van de vergunning nagegaan door een toezichthouder, hij had geen opmerkingen.²⁵⁴ Het ontwerpbesluit heeft ter inzage gelegen.²⁵⁵

²⁴⁴ Tata Steel (2017), Aanvraag wijziging vergunningvoorschrift 0.4.13.H lid b, 12 december 2017

²⁴⁵ Tata Steel (2017), Aanvraag op grond van artikel 2.31 Wabo voor wijziging vergunningvoorschrift 0.4.13H lid B, 8 december 2017

²⁴⁶ OD NZKG (2018), diverse interne adviezen, maart, april en mei 2018 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 19 juni 2020

²⁴⁷ OD NZKG (2018), Ontwerpbesluit op aanvraag wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 19 juni 2020

²⁴⁸ ILT, interview, 1 juli 2020

²⁴⁹ OD NZKG (2018), Besluit op aanvraag om wijzigingen voorschriften omgevingsvergunning, 25 juni 2018

²⁵⁰ OD NZKG (2018), Ontwerpbesluit op aanvraag omgevingsvergunning, 14 november 2018

²⁵¹ OD NZKG, interview, 1 juli 2020 & OD IJmond, interview, 3 september 2020

²⁵² OD NZKG, interview, 3 februari 2020

²⁵³ OD NZKG (2018), Notitie, Tata Steel, wijzigen schrotcatering, 13 juni 2018

²⁵⁴ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

²⁵⁵ OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 8 maart 2019

5.1.4 Zienswijzen en besluitvorming

Nadat het ontwerpbesluit is opgesteld, stelt de OD NZKG het besluit, inclusief de onderliggende documenten, gedurende zes weken beschikbaar via haar website (www.odnzkg.nl). Daarnaast liggen de documenten fysiek of digitaal ter inzage bij de provincie Noord-Holland, bij bibliotheken en gemeenten.²⁵⁶ Tijdens de ter inzagelegging van het ontwerpbesluit kan eenieder zienswijzen naar voren brengen.²⁵⁷ Vervolgens worden de zienswijzen door de OD NZKG beantwoord in het definitieve besluit (motivering van het besluit).²⁵⁸ Het kan ook voorkomen dat er een herzien ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd.²⁵⁹ In de onderzochte casussen is eenieder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. De OD NZKG heeft de zienswijzen gemotiveerd beantwoord, met uitzondering van de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6, waar op het moment van schrijven (zomer 2020) nog geen definitief besluit is genomen. Paragraaf 5.4.3 gaat inhoudelijk in op de zienswijzen.

Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter

De Dorpsraad Wijk aan Zee, Milieufederatie Noord-Holland, ILT, een omwonende en Tata Steel hebben zienswijzen ingediend.²⁶⁰ Na de behandeling van de zienswijzen heeft de OD NZKG geen definitief besluit genomen, maar een herzien ontwerpbesluit op 10 maart 2016 gepubliceerd. Volgens de OD NZKG waren er ontwikkelingen die tot ingrijpende wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit hebben geleid, zoals:

- Tata Steel moest vóór 1 januari 2015 een evaluatierapport indienen. Op basis hiervan zou de OD NZKG de emissiegrenswaarden al dan niet bijstellen. Het evaluatierapport is pas op 19 november 2015 ingediend. Dit kwam onder andere doordat de filters van het Doekfilter niet optimaal werkten. In het voorjaar 2015 heeft Tata Steel alle 33.000 filterzakken vervangen. Hierdoor duurde het langer om een representatief beeld van de emissiewaarden te krijgen.²⁶¹
- Per 1 januari 2016 zijn wijzigingen van het Activiteitenbesluit ingegaan. Hierdoor zijn er voor bepaalde activiteiten van type C-inrichtingen (zoals Tata Steel) algemene regels opgenomen, onder andere voor lucht en geur.²⁶² Regels uit het Activiteitenbesluit gelden altijd en worden daarom niet ook apart in de vergunning opgenomen. Hierdoor moest een aantal voorschriften uit het ontwerpbesluit worden aangepast.²⁶³

De OD NZKG heeft gekozen voor een herzien ontwerpbesluit, waarmee eenieder wederom de gelegenheid kreeg om te reageren.²⁶⁴ De OD NZKG heeft hierin de zienswijzen beantwoord (zie Paragraaf 5.4.3). Op het herziene ontwerpbesluit hebben de Dorpsraad Wijk aan Zee, Milieufederatie Noord-Holland, Tata Steel en een omwonende opnieuw zienswijzen ingediend.²⁶⁵ Ook de OD IJmond diende een zienswijze in.²⁶⁶ De ILT heeft geen nieuwe zienswijze ingediend, omdat zij het herziene ontwerpbesluit een verbetering vond ten opzichte van

²⁵⁶ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

²⁵⁷ Art. 3:15 lid 1 Algemene wet bestuursrecht juncto art. 3:12 lid 5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

²⁵⁸ Art. 3:46 juncto art. 3:47 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

²⁵⁹ Raad van State merkt in ABRvS 26 juni 2002, 200104007/2, op dat de Algemene wet bestuursrecht zich niet verzet tegen het tweemaal ter inzage leggen van een ontwerpbesluit.

²⁶⁰ Dorpsraad Wijk aan Zee (2014), Zienswijze, 16 juli 2014; Milieufederatie Noord-Holland (2014), Zienswijze, 20 juli 2014; ILT (2014), Zienswijze, 23 juli 2014; Tata Steel (2014), Zienswijze, 23 juli 2014 & Omwonende (2014), Zienswijze, 25 juli 2014

²⁶¹ OD NZKG (2016), Herzien ontwerpbesluit Ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 10 maart 2016 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020

²⁶² Infomil (2020), www.infomil.nl

²⁶³ OD NZKG (2016), Herzien ontwerpbesluit Ambtshalve wijziging voorschriften, 10 maart 2016; OD NZKG, interview, 27 januari 2020 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

²⁶⁴ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

²⁶⁵ Dorpsraad Wijk aan Zee (2016), Zienswijze, 29 maart 2016; Omwonende (2016), Zienswijze, 12 april 2016; Tata Steel (2016), Zienswijze, 20 april 2016 & Milieufederatie Noord-Holland (2016), Zienswijze, 25 april 2016

²⁶⁶ OD IJmond (2016), Zienswijze, 26 april 2016

het ontwerpbesluit.²⁶⁷ Op 22 september 2016 heeft de OD NZKG een definitief besluit gepubliceerd, waarin de nieuwe zienswijzen zijn beantwoord en het besluit is gemotiveerd (zie Paragraaf 5.4.3).²⁶⁸

Casus ROZA-slak Harsco

Harsco heeft een zienswijze ingediend. Deze was niet binnen de termijn ingediend, omdat Harsco niet op de hoogte was van de mogelijkheid tot zienswijze.²⁶⁹ Volgens de OD NZKG geeft zij normaliter in een begeleidende mail bij een ontwerpbesluit aan dat een bedrijf een zienswijze kan indienen. In deze casus is deze stap overgeslagen, waardoor Harsco alleen via de openbare kennisgeving op de hoogte kon zijn dat er een zienswijze kon worden ingediend op het ontwerpbesluit.²⁷⁰

In de zienswijze verzoekt Harsco de OD NZKG om de opgenomen onderzoeksverplichting aan te passen en te verduidelijken. Hierop zijn de OD NZKG en Harsco in augustus 2015 met elkaar in gesprek gegaan. Afsproken werd dat Harsco een geuronderzoek zou laten uitvoeren, waarbij de geuremissie van de hele inrichting werd getoetst aan het provinciale geurbeleid. De metingen zijn in oktober 2015 uitgevoerd. Bij het meetplan en het uitvoeren van de metingen was de geurspecialist van de OD NZKG betrokken.²⁷¹

Zoals aangegeven bij de casus Emissiegrenswaarden Doekfilter, zijn per 1 januari 2016 wijzigingen van het Activiteitenbesluit²⁷² van kracht. Hierdoor hoefden er geen aparte voorschriften over geur en lucht opgenomen te worden in de vergunning. De aanvraag moest wel nog worden beoordeeld op geluid en bodem. Omdat er geen aanwijzingen waren dat de vergunningswijziging daar negatieve gevolgen voor had, kon de procedure weer omgezet worden naar een reguliere procedure. Daarnaast was inmiddels uit het geuronderzoek gebleken dat er geen H₂S vrijkwam bij het vloeibaar kiepen. Daardoor was er geen sprake van uitbreiding van de milieubelasting (waarmee de wijziging milieuneutraal was) en kon de reguliere procedure gevolgd worden.²⁷³ Op 15 februari 2016 heeft de OD NZKG een besluit genomen over de aanvraag.²⁷⁴

Casus Geurmaatregelen Hoogoven 6

De Dorpsraad Wijk aan Zee en OD IJmond hebben zienswijzen ingediend. De indieners kunnen zich niet vinden in het besluit van de OD NZKG om de verplichting tot het aanbrengen van rookgascondensatie in de granulatieschoorsteen van Hoogoven 6 te laten vervallen. Zij stellen onder andere dat er nog steeds sprake is van een onacceptabel hinderniveau.²⁷⁵ Volgens de OD IJmond beïnvloedt het besluit de kwaliteit van het leefmilieu in de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen negatief. De voorgenomen wijziging zou voor

²⁶⁷ ILT, e-mails, 12 april 2016 en 3 mei 2016

²⁶⁸ OD NZKG (2016), Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016

²⁶⁹ Harsco Metals Holland BV (2015), Brief 'Zienswijze ontwerpbeschikking', 8 juli 2015

²⁷⁰ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020 & OD NZKG (2015), Kennisgeving Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, mei 2015

²⁷¹ OD NZKG, diverse e-mails, september en oktober 2015

²⁷² NB: Deze interpretatie van het Activiteitenbesluit is inmiddels ingehaald door twee uitspraken van de AbRvS, t.w. AbRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS2017:1171 en AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301. Op basis van deze uitspraken had lucht/geur i.c. wél onderdeel moeten uitmaken van de milieuneutrale toets. Bron: OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

²⁷³ OD NZKG (2016), Omgevingsvergunning regulier: veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak, 15 februari 2016 & OD NZKG, interview, 27 januari 2020

²⁷⁴ OD NZKG (2016), Omgevingsvergunning regulier: veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak, 15 februari 2016

²⁷⁵ Dorpsraad Wijk aan Zee (2018), Zienswijze op ontwerpbesluit, 14 augustus 2018 & OD IJmond (2018), Zienswijze op ontwerpbesluit, 4 september 2018

onbepaalde tijd nadelige consequenties hebben op de kwaliteit van het leefmilieu en cumulatief ook voor de milieugebruiksruimte van andere bedrijven.²⁷⁶

Op het moment van schrijven (zomer 2020) heeft de OD NZKG nog geen definitief besluit genomen. Dit is in 2019 aangehouden door de provincie (zie verder Paragrafen 5.3 en 5.4).²⁷⁷ Wel is er een definitief besluit in concept opgesteld, waarin de zienswijzen van een reactie zijn voorzien, maar deze is (nog) niet gepubliceerd.²⁷⁸

Casus Schrootopslag 3

Er is een zienswijze ingediend door Tata Steel. In het ontwerpbesluit is aangegeven dat de inrichting verandert door het realiseren van Schrootopslag 3 en het buiten gebruik stellen van diverse andere schrootopslagen. In de zienswijze geeft Tata Steel aan dat de andere opslagen niet geheel buiten werking worden gesteld, zoals Tata Steel ook in de aanvraag heeft opgenomen. Tata Steel verzoekt de OD NZKG om het ontwerpbesluit in overeenstemming te brengen met de aanvraag. Zo stond bijvoorbeeld in het ontwerpbesluit dat er geen schroot meer mocht worden opgeslagen op Velserkom, terwijl in de aanvraag stond dat *uitpandig* schroot niet meer zou worden opgeslagen. Dit sluit inpandige schrootopslag niet uit.²⁷⁹ De OD NZKG heeft de zienswijze overgenomen en de vergunning overeenkomstig met de zienswijze aangepast.²⁸⁰

5.1.5 Bezwaar en beroep

Tegen een beslissing die volgt op de reguliere procedure kan bezwaar en vervolgens beroep worden ingesteld. Bij een beslissing die volgt op de uitgebreide procedure is dit anders: daarbij is de mogelijkheid van bezwaar uitgesloten. In deze procedure wordt een zienswijzenprocedure doorlopen over het ontwerp van de vergunning. Na de zienswijze volgt de beslissing. Tegen deze besluiten staat rechtstreeks beroep open.²⁸¹

Bezwaar

Na een beslissing in de reguliere procedure kan een belanghebbende binnen zes weken bezwaar indienen.²⁸² Een belanghebbende is degene wiens belang rechtsreeks bij een besluit betrokken is.²⁸³ Een natuurlijk persoon wordt als belanghebbende aangemerkt indien sprake is van een eigen belang, een belang dat objectief bepaalbaar is, een actueel belang, een persoonlijk belang en rechtstreeks belang.²⁸⁴ In het vergunningbesluit moet een bezwaarclausule worden opgenomen waarin dit is aangegeven.²⁸⁵

Als een bezwaar is ingediend volgt een openbare hoorzitting bij een onafhankelijke commissie van de provincie, de Hoor- en adviescommissie (HAC). Tijdens de hoorzitting worden de indiener van het bezwaar, de betrokken

²⁷⁶ OD IJmond (2018), Zienswijze op ontwerpbesluit, 4 september 2018

²⁷⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

²⁷⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 21 januari 2020

²⁷⁹ Tata Steel (2019), Zienswijzen schrootverlading, 8 januari 2020

²⁸⁰ OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 8 maart 2019

²⁸¹ Art. 7:1 lid 1 aanhef en onder d Algemene wet bestuursrecht & Art. 8:1 e.v. Algemene wet bestuursrecht

²⁸² Art. 6:7 Algemene wet bestuursrecht

²⁸³ Art. 1:2 Algemene wet bestuursrecht

²⁸⁴ Wanneer een rechtspersoon als belanghebbende op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb wil worden aangemerkt, is het van belang dat zijn statutaire doelomschrijving voldoende onderscheidend is geformuleerd en dat de rechtspersoon in relatie tot die statutaire doelomschrijving feitelijke werkzaamheden verricht die verder reiken dan louter procederen. Bron: Stibbeblog (2017), www.stibbeblog.nl. Zowel bij natuurlijke personen als bij rechtspersonen geldt het relativiteitsvereiste, oftewel de norm moet bedoeld zijn om zijn belang te beschermen (art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht).

²⁸⁵ Zie bijvoorbeeld OD NZKG (2016), Omgevingsvergunning regulier: veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak, 15 februari 2016

ambtenaren en eventuele andere belanghebbenden gehoord. De HAC brengt advies over het bezwaar uit aan GS. GS nemen vervolgens een beslissing op het bezwaar.²⁸⁶ De bevoegdheid om te beslissen op bezwaar is uitgesloten van het mandaat aan de OD NZKG.²⁸⁷ Bij een HAC-zitting over een vergunning (of een ander besluit genomen door de OD NZKG) doet de OD NZKG de inhoudelijke verdediging namens de provincie. GS kijken bij de beslissing op bezwaar naar het advies van de HAC en het verweer van de OD NZKG. GS mogen alleen gemotiveerd afwijken van het advies.²⁸⁸ Volgens de provincie heeft de HAC in een groot deel van de bezwaarzaken geadviseerd om het bezwaar af te wijzen en komt het weinig voor dat de beslissing op bezwaar niet overeenkomt met het advies van de HAC. Volgens de provincie is dit in zijn algemeenheid het geval bij bezwaarzaken bij bestuursorganen in Nederland.²⁸⁹

In de casus ROZA-slak Harsco is het vergunningbesluit uiteindelijk – als enige casus – via een reguliere procedure tot stand gekomen. In deze casus is bezwaar ingediend, zoals hieronder toegelicht.

Casus ROZA-slak Harsco

De Dorpsraad Wijk aan Zee heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot bezwaar. De Dorpsraad had eerder in het proces – toen er nog sprake was van een uitgebreide procedure – een zienswijze kunnen indienen op het ontwerpbesluit, maar dit is niet gebeurd.²⁹⁰ In haar bezwaar geeft de Dorpsraad aan dat onvoldoende is aangetoond dat het vloeibaar kiepen van ROZA-slak geen geuroverlast veroorzaakt voor Wijk aan Zee. Ook geeft de Dorpsraad aan dat *“de emissie van stof die ontstaat bij het verwerken van de vloeibare ROZA-slak (kiepen, bewerken en verwijderen) vele malen groter is dan bij het proces waarbij vooraf wordt afgekoeld en dat dit hoogstwaarschijnlijk nog meer stofoverlast voor Wijk aan Zee zal veroorzaken”*. Zij is daarom van mening dat de wijziging niet milieuneutraal is en vindt dat een voorschrift moet worden opgenomen om geur en stof periodiek te meten. En als uit deze metingen blijkt dat de wijziging toch niet milieuneutraal is, dan zouden volgens de Dorpsraad aanvullende maatregelen aan Harsco moeten worden opgelegd.²⁹¹

De reactie van de OD NZKG hierop is dat geur en stof na de wijziging van het Activiteitenbesluit²⁹² volledig gereguleerd worden via het Activiteitenbesluit en daarom geen onderdeel meer uitmaken van de omgevingsvergunning en de milieuneutrale toets van de veranderingsvergunning. Daarnaast geeft de OD NZKG aan dat er in de overkoepelende vergunning voorschriften op geur en stof zijn opgenomen die nog gelden als maatwerkvoorschriften. Mocht blijken dat aanvullende maatwerkvoorschriften nodig zijn dan kunnen deze nog worden toegevoegd.²⁹³

De HAC heeft geadviseerd de bezwaren van de Dorpsraad ongegrond te verklaren, vanwege de wijziging van het Activiteitenbesluit.²⁹⁴ GS hebben het advies van de HAC overgenomen.²⁹⁵

²⁸⁶ Provincie Noord-Holland (2020), www.noord-holland.nl

²⁸⁷ Art. 2 lid 2 Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 provincie Noord-Holland

²⁸⁸ Art. 7:13 Algemene wet bestuursrecht

²⁸⁹ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

²⁹⁰ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

²⁹¹ Dorpsraad Wijk aan Zee (2016), Besluit omgevingsvergunning 5354; Aanvraagnummer OLO-1498307, 15 maart 2016

²⁹² NB: Deze interpretatie van het Activiteitenbesluit is inmiddels ingehaald door twee uitspraken van de AbRvS, t.w. AbRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS2017:1171 en AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301. Op basis van deze uitspraken had lucht/geur i.c. wél onderdeel moeten uitmaken van de milieuneutrale toets. Bron: OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

²⁹³ OD NZKG (2016), Reactie op het bezwaarschrift, 14 april 2016

²⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2016), Advies Hoor- en Adviescommissie, 28 april 2016

²⁹⁵ Provincie Noord-Holland (2016), Concept Beslissing op uw bezwaarschrift, datum onbekend

Beroep

In het geval van een reguliere procedure heeft een belanghebbende²⁹⁶ – nadat de beslissing op bezwaar is genomen – de mogelijkheid beroep in te dienen bij de bestuursrechter.²⁹⁷ Tegen besluiten die volgen uit de uitgebreide procedure, staat rechtstreeks beroep open bij de rechtbank door belanghebbenden nadat zij eerder een zienswijze hebben ingediend.²⁹⁸ In beide gevallen is er een termijn van zes weken.²⁹⁹ Dit is opgenomen in de beslissing op bezwaar of in het definitieve besluit. Na beroep kunnen zowel het bestuursorgaan als de belanghebbende hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiervoor staat opnieuw een termijn van zes weken. De termijn voor hoger beroep start op de dag nadat de rechtbank de uitspraak heeft verzonden.³⁰⁰

Vooralsnog is in geen van de casussen beroep ingediend tegen de genomen vergunningbesluiten door de OD NZKG. Omdat er op het moment van schrijven (zomer 2020) nog geen definitief besluit genomen is in de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6, is het onbekend of er beroep zal worden ingediend.

Casus Schrotopslag 3

In de casus Schrotopslag 3 is geen beroep ingediend tegen het definitieve besluit. Wel hebben vijftien omwonenden gezamenlijk bezwaar gemaakt tegen een besluit met betrekking tot de verhoging van een geluidsmuur bij Schrotopslag 3.³⁰¹ Na ingebruikname van de schrotopslag zijn er veel geluidsklachten ingediend (zie Paragraaf 5.4). Om de hinder ten aanzien van het piekgeluid te verminderen, heeft Tata Steel een aanvraag ingediend voor het verhogen van de geluidsmuur van vier naar acht meter.³⁰² De OD NZKG heeft de vergunning verleend.³⁰³ In het bezwaar geven de omwonenden aan dat zij de vergunningaanvraag en -verlening van Schrotopslag 3 hebben gemist. De omwonenden vragen om meer effectieve maatregelen om de geluidsoverlast weg te nemen en verzoeken de OD NZKG om in heroverweging te nemen dat er een andere locatie wordt gezocht voor Schrotopslag 3, dan wel dat er aanvullende en afdoende maatregelen worden genomen waarbij de geluidsoverlast wordt geminimaliseerd.³⁰⁴ Er heeft een (informeel) gesprek onder leiding van de HAC plaatsgevonden. Er komt nog een vervolgesprek.³⁰⁵

5.2 Beslistermijn en beschikbaarheid vergunningen

Deze paragraaf gaat na in hoeverre de OD NZKG binnen de beslistermijn een besluit heeft genomen op de vergunningaanvragen. Ook wordt nagegaan in hoeverre de vergunningen beschikbaar zijn voor raadpleging door derden. De paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

²⁹⁶ Art. 8:1 Algemene wet bestuursrecht

²⁹⁷ In dit geval zal dit de rechtbank Noord-Holland zijn omdat de zetel van het bestuursorgaan zich in de Noord-Holland bevindt.

²⁹⁸ Art. 7:1 lid 1 sub d juncto art. 6:13 Algemene wet bestuursrecht

²⁹⁹ Art. 6:7 Algemene wet bestuursrecht

³⁰⁰ Raad van State (2020), www.raadvanstate.nl; art. 8:104 e.v. Algemene wet bestuursrecht

³⁰¹ Bezwaarschrift Besluit omgevingsdienst op aanvraag omgevingsvergunning, 15 januari 2020

³⁰² Tata Steel (2019), Tekstbijlage milieuneutrale melding, 26 april 2019

³⁰³ OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 18 oktober 2019

³⁰⁴ Bezwaarschrift Besluit omgevingsdienst op aanvraag omgevingsvergunning, 15 januari 2020

³⁰⁵ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 2 juni 2020

Bevinding 5.2

De procedures van de casussen hebben lang geduurd. In de casussen waarbij Tata Steel of Harsco een vergunningaanvraag hebben ingediend heeft de OD NZKG de wettelijke beslistermijnen overschreden. Dit heeft er mede toe geleid dat in de casus ROZA-slak Harsco de gewijzigde activiteiten een tijd zijn uitgevoerd zonder de vereiste toestemming. Door de lange procedure in de casus Schrotopslag 3 kon Tata Steel pas later voldoen aan de begunstigingstermijn van de opgelegde last onder dwangsom. In de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6 heeft Tata Steel in december 2017 de vergunningaanvraag ingediend. Op het moment van schrijven (zomer 2020) is er nog geen definitief besluit genomen. De indieners van een zienswijze zijn niet geïnformeerd over de vertraagde besluitvorming. De casus Emissiegrenswaarden Doekfilter betreft een ambtshalve wijziging. Hoewel hier geen beslistermijn aan verbonden is, heeft ook deze procedure lang geduurd (ruim 2,5 jaar).

De beschikbaarheid van de vergunningen van Tata Steel en Harsco op de website van de OD NZKG is gedurende de uitvoering van dit rekenkameronderzoek iets verbeterd. De Rekenkamer constateert dat de vergunningen nog steeds moeilijk terug te vinden zijn op de website. De vergunningen zijn niet overzichtelijk weergegeven en de zoekfunctie werkt niet goed. Hierdoor is het moeilijk om een totaalbeeld te krijgen van de vergunningen die aan Tata Steel en Harsco zijn verleend.

5.2.1 Beslistermijn

In de reguleringsstrategie geeft de OD NZKG aan dat vergunningen tijdig worden afgegeven en besluiten tijdig worden genomen, conform de wettelijke termijnen en afspraken met opdrachtgevers.³⁰⁶ Bij een reguliere procedure moet de OD NZKG binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag een beslissing nemen.³⁰⁷ Bij een uitgebreide procedure start de beslistermijn van zes maanden op de dag na de datum van ontvangst van de aanvraag tot het definitieve besluit.³⁰⁸ In beide procedures kan de beslistermijn eenmaal met zes weken worden verlengd.³⁰⁹ Bij een uitgebreide procedure is verlenging mogelijk indien het een ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft, binnen acht weken nadat de aanvraag is ontvangen en voordat een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd.³¹⁰ In de wet is geen beslistermijn voor ambtshalve wijzigingen van vergunningsvoorschriften opgenomen.³¹¹ De termijn bij een ambtshalve wijziging start wanneer het ontwerpbesluit ter visie gaat.³¹²

Als de OD NZKG de aanvraag bij een reguliere procedure niet binnen de termijn beoordeelt, dan wordt de vergunning van rechtswege verleend (*lex silencio positivo*).³¹³ Een vergunning van rechtswege treedt pas in werking na afloop van de bezwaarfase.³¹⁴ Een vergunning van rechtswege is niet mogelijk bij de uitgebreide procedure. Wel kan het bedrijf een schadevergoeding verlangen als de OD NZKG de beslistermijn overschrijdt.³¹⁵

In Tabel 5.4 en in onderstaande kaders is de duur van de procedures van de casussen toegelicht. In de casussen ROZA-slak Harsco, Schrotopslag 3 en Geurmaatregelen Hoogoven 6 zijn de beslistermijnen (ruimschoots) overschreden. Ook zijn de beslistermijnen niet binnen de daarvoor gestelde termijnen verlengd. De casus

³⁰⁶ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

³⁰⁷ Art. 4:13 lid 1 Algemene wet bestuursrecht juncto 3.9 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

³⁰⁸ Art. 3:18 lid 1 Algemene wet bestuursrecht juncto art. 3.12 lid 7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

³⁰⁹ Art. 3.9 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en art 3:18 lid 2 Algemene wet bestuursrecht juncto art. 3.12 lid 8 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

³¹⁰ Art. 3:18 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

³¹¹ Infomil (2020), www.infomil.nl

³¹² OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

³¹³ Art. 3.9 lid 1 tot en met 4 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

³¹⁴ Art. 6.1 lid 4 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

³¹⁵ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

Emissiegrenswaarden Doekfilter betreft een ambtshalve wijziging, waar geen beslistermijn aan is verbonden. Ook deze procedure heeft lang geduurd. Tata Steel geeft aan dat zij behoefte heeft aan duidelijke afspraken omtrent de doorlooptijd.³¹⁶

Tabel 5.4 Doorlooptijd van de vergunningprocedures van de onderzochte casussen

Casus	Start procedure	Ontwerpbesluit	Herzien ontwerpbesluit	Definitief besluit	Doorlooptijd
Emissiegrenswaarden Doekfilter	Begin 2014	06-10-2014	10-03-2016	22-09-2016	32 maanden
ROZA-slak Harsco	16-10-2014	05-2015	n.v.t.	15-02-2016	15 maanden ³¹⁷
Geurmaatregelen Hoogoven 6	12-12-2017	25-06-2018	n.v.t.	-	> 32 maanden ³¹⁸
Schrotopslag 3	01-05-2018	14-11-2018	n.v.t.	08-03-2019	11 maanden

De ILT geeft aan dat de procedures bij Tata Steel zowel in het verleden als heden lang duren. Volgens de ILT worden beslistermijnen in complexe situaties overschreden omdat er bijvoorbeeld nader onderzoek moet worden uitgevoerd of omdat er nader overleg moet plaatsvinden met het bedrijf. Hoewel het de verantwoordelijkheid van Tata Steel is om een goede en volledige aanvraag in te dienen, is het volgens de ILT de taak van de OD NZKG om ervoor te zorgen dat Tata Steel daar dan ook verantwoordelijkheid in neemt. Volgens de ILT kan de OD NZKG deze verantwoordelijkheid meer bij Tata Steel neerleggen. Tijdens een vooroverleg kan worden besproken waar de aanvraag aan moet voldoen.³¹⁹ Zoals naar voren kwam in Paragraaf 5.1.2, geeft de OD NZKG aan dat het vooroverleg verbeterd kan worden. Hierdoor kan de vervolprocedure gemakkelijker en sneller verlopen en wordt de kans op lange beslistermijnen verkleind. Volgens de OD NZKG is er echter ook meer capaciteit nodig om de wettelijke termijnen te kunnen halen.³²⁰

Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter

Deze casus betreft een ambtshalve wijziging. Op 6 oktober 2014 heeft de OD NZKG een ontwerpbesluit gepubliceerd.³²¹ In Paragraaf 5.1 kwam naar voren dat een aantal ontwikkelingen voor vertraging zorgde: het evaluatierapport van Tata Steel is ruim tien maanden later ingediend dan had gemoeten en door gewijzigde wetgeving moest de OD NZKG een aantal voorschriften uit het ontwerpbesluit aanpassen. De OD NZKG heeft de indieners van een zienswijze op 24 februari 2015 geïnformeerd over de vertraging en planning van de procedure. In deze brief is aangegeven dat het definitieve besluit naar verwachting in april 2015 ter inzage wordt gelegd.³²² De ontwikkelingen gaven de OD NZKG echter aanleiding om geen definitief besluit, maar een herzien ontwerpbesluit te nemen.³²³ Op 10 maart 2016 – bijna anderhalf jaar na het ontwerpbesluit – is dit herzien ontwerpbesluit gepubliceerd.³²⁴ Het definitieve besluit is genomen op 22 september 2016.³²⁵ De

³¹⁶ Tata Steel, schriftelijke beantwoording vragen, 25 november 2019

³¹⁷ De beslistermijn is in deze casus twee keer onderbroken geweest, éénmaal met 6 weken vanwege vertraging door indiening bij de gemeente en éénmaal met 4 weken vanwege verzoek tot aanvullende informatie. Bron: OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

³¹⁸ Op het moment van schrijven (zomer 2020) is er nog geen definitief besluit genomen over deze casus.

³¹⁹ ILT, interview, 1 juli 2020

³²⁰ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

³²¹ OD NZKG (2014), Ontwerpbesluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 6 oktober 2014

³²² OD NZKG (2015), Voortgang vergunningprocedure doekfilterinstallatie Sinterfabriek Tata Steel, 24 februari 2015

³²³ OD NZKG (2016), Herzien ontwerpbesluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 10 maart 2016; OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

³²⁴ OD NZKG (2016), Herzien ontwerpbesluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 10 maart 2016

³²⁵ OD NZKG (2016), Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016

emissiegrenswaarden gelden vanaf dat moment; tot die tijd golden de (ruimere) normen opgenomen in de revisievergunning uit 2007.³²⁶

Naar aanleiding van vragen van de Rekenkamer geeft de OD NZKG aan dat het handelen binnen de termijn van secundair belang was. De emissiereducties waren al behaald met de inwerkingtreding van het doekfilter in 2013. De vergunning van deze casus betrof vastlegging van de normen.³²⁷ De Rekenkamer merkt op dat de OD NZKG niet kan handhaven op deze (strengere) emissiegrenswaarden zolang er geen definitief besluit is genomen.

Casus ROZA-slak Harsco

Harsco heeft de vergunningaanvraag in oktober 2014 ingediend. De OD NZKG heeft de beslistermijn destijds met 6 weken verlengd³²⁸, omdat de aanvraag bij het verkeerde bevoegd gezag was ingediend. Vervolgens is de vergunning bijna van rechtswege verleend, maar de OD NZKG heeft dit voorkomen door de procedure net op tijd om te zetten van regulier naar uitgebreid. Later is de procedure teruggezet van uitgebreid naar regulier (zie Paragraaf 5.1). Het definitieve besluit is genomen in februari 2016.³²⁹ Dit was net binnen de beslistermijn. Hiermee is voor de tweede keer net voorkomen dat de vergunning van rechtswege zou zijn verleend.³³⁰

De beslistermijn is onderbroken geweest (zie Paragraaf 5.1). Ook als deze onderbreking³³¹ buiten beschouwing wordt gelaten, heeft de procedure lang geduurd. Dit is ook geconcludeerd door de HAC, die in haar advies aangeeft dat *“de gevolgde procedure, en dan met name de termijn van afhandeling, geen schoonheidsprijs verdient. Op de aanvraag van 16 oktober 2014 is pas een jaar en vier maanden later beslist. Dit heeft er mede toe geleid dat de voorbereidingsprocedure moest worden veranderd en, meer kwalijk, dat de gewijzigde activiteiten een periode lang zijn gedoogd zonder een daartoe vereist gedoogbesluit.”*³³² Harsco heeft voordat de vergunning is verleend ROZA-slak vloeibaar gekiept als proefneming. De OD NZKG stelt dat zij hier drie maanden toestemming voor heeft verleend.³³³ Echter, de OD NZKG kan de documenten waarin deze toestemming is verleend niet meer achterhalen.³³⁴ Harsco is na drie maanden niet gestopt met het vloeibaar kiepen en de OD NZKG heeft dit niet opgemerkt. Meerdere stappen die de OD NZKG zou moeten nemen, zoals een controle door een toezichthouder en nagaan of Harsco een evaluatierapport heeft ingediend, zijn hierbij niet genomen.³³⁵ Harsco had voor het vloeibaar kiepen van ROZA-slak een gedoogverzoek moeten indienen of de activiteit had niet mogen plaatsvinden. Nu hebben de activiteiten plaatsgevonden zonder dat de OD NZKG hiervan op de hoogte was, dat is iets anders dan dat de activiteiten zijn gedoogd, aldus de OD NZKG.³³⁶

³²⁶ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 |

³²⁷ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 |

³²⁸ OD NZKG (2014), Brief 'Besluit verlenging beslistermijn', 20 november 2014

³²⁹ OD NZKG (2016), Omgevingsvergunning regulier: veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak, 15 februari 2016

³³⁰ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

³³¹ De beslistermijn is in deze casus twee keer onderbroken geweest, éénmaal met 6 weken vanwege vertraging door indiening bij de gemeente en éénmaal met 4 weken vanwege verzoek tot aanvullende informatie. Bron: OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

³³² Provincie Noord-Holland (2016), Advies Hoor- en Adviescommissie, 28 april 2016

³³³ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

³³⁴ OD NZKG, e-mail, 12 februari 2020

³³⁵ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

³³⁶ OD NZKG (2016), Brief Harsco Metals Holland B.V., 23 juni 2016 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

Reflecterend geeft de OD NZKG aan dat het proces van vergunningverlening bij Harsco om verschillende redenen destijds minder prioriteit kreeg dan tegenwoordig. Allereerst had Harsco op dat moment een laag risicoprofiel. Het relatief kleine bedrijf zorgde volgens de OD NZKG niet voor veel problemen en de OD NZKG verwachtte niet dat de wijziging van het bedrijfsproces een groot risico zou vormen. Tegelijkertijd speelden er andere vergunningprocedures van bedrijven met een hoger risicoprofiel. Ook waren er ontwikkelingen bij de OD NZKG die aandacht vroegen. Zo was de OD NZKG in 2014 net opgericht en werd op dat moment de BBT-compliance check uitgevoerd, wat veel tijd vroeg.³³⁷

Casus Geurmaatregelen Hoogoven 6

Tata Steel heeft de aanvraag op 12 december 2017 ingediend.³³⁸ De OD NZKG heeft de beslistermijn op de aanvraag niet verlengd. De OD NZKG had, indien zij binnen de termijn had beslist op de aanvraag, op 12 juni 2018 een definitief besluit moeten nemen. Op dat moment was het ontwerpbesluit nog niet verstuurd, deze dateert van 25 juni 2018.³³⁹ Het definitieve besluit is op het moment van schrijven (zomer 2020) nog niet genomen. De OD NZKG geeft aan dat zij Tata Steel heeft geïnformeerd over de vertraging van de procedure.³⁴⁰ De Dorpsraad Wijk aan Zee en OD IJmond, die een zienswijze hebben ingediend, zijn niet (formeel) geïnformeerd over de vertraging van de definitieve besluitvorming.³⁴¹

Casus Schrotopslag 3

Tata Steel heeft de aanvraag op 1 mei 2018 ingediend. De OD NZKG heeft Tata Steel te laat (op 1 november 2018) schriftelijk geïnformeerd over de voortgang van de procedure.³⁴² Zoals aangegeven is verlenging van de beslistermijn bij een uitgebreide procedure alleen mogelijk binnen acht weken nadat de aanvraag is ontvangen. De Rekenkamer heeft geen correspondentie van de OD NZKG ontvangen waaruit blijkt dat de OD NZKG Tata Steel binnen deze acht weken heeft geïnformeerd over de voortgang van de procedure.

De OD NZKG geeft in de brief van 1 november 2018 aan dat het ontwerpbesluit in november 2018 wordt gepubliceerd en dat het definitieve besluit in februari 2019 wordt verwacht, mits er geen zienswijzen zijn. Op 21 november 2018 geeft Tata Steel in een brief aan de OD NZKG aan dat zij, uitgaande van de beslistermijn, een definitief besluit had verwacht in week 44 (november 2018).³⁴³ De vergunningaanvraag voor het verplaatsen van de schrotopslag komt voort uit een last onder dwangsom (LOD) (zie Hoofdstuk 4). Door de vertraging van de besluitvorming over de vergunning kan Tata Steel niet volgens planning beginnen met het bouwen en in gebruik nemen van de nieuwe locatie. Hierdoor kan Tata Steel niet voldoen aan de begunstigingstermijn behorend bij de LOD. Tata Steel verzoekt om verlenging van deze termijn, zodat zij voldoende tijd heeft om het nieuwe schrootpark in te richten, in gebruik te nemen en gebruik van andere opslagen te beëindigen.

De OD NZKG heeft het definitieve besluit genomen op 8 maart 2019.³⁴⁴ Op 28 maart 2019 geeft de OD NZKG in een e-mail aan Tata Steel aan dat “de verlening van de Omgevingsvergunning bij ons is blijven liggen”. Daarom verlengt de OD NZKG de begunstigingstermijn van de LOD met 24 weken vanaf 21 maart 2019.³⁴⁵

³³⁷ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

³³⁸ Tata Steel (2017), Aanvraag wijziging vergunningvoorschrift 0.4.13.H lid b, 12 december 2017

³³⁹ OD NZKG (2018), Ontwerpbesluit op aanvraag om wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018

³⁴⁰ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 19 juni 2020

³⁴¹ Dorpsraad Wijk aan Zee, e-mail, 25 juni 2020 & OD IJmond, interview, 3 september 2020

³⁴² OD NZKG, e-mail, 1 november 2018

³⁴³ Tata Steel (2018), Verzoek uitstel termijn Velserkom, 21 november 2018

³⁴⁴ OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 8 maart 2019

³⁴⁵ OD NZKG, e-mail, 28 maart 2019

5.2.2 Beschikbaarheid vergunningen

In Paragraaf 5.1 kwam naar voren dat de OD NZKG verplicht is om een ontwerp- en definitief besluit gedurende een aantal weken ter inzage te leggen. De OD NZKG stelt daarnaast – nadat de vergunningen van IPPC-installaties onherroepelijk zijn geworden – de tekst van de vergunning voor eenieder elektronisch beschikbaar. De vergunningaanvraag moet ook op het internet beschikbaar worden gesteld, als deze onderdeel uitmaakt van de vergunning.³⁴⁶ In het Programma Tata Steel 2020-2050, dat is opgesteld door de provincie en de IJmondgemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen (zie Paragraaf 5.4), is aangegeven dat de provincie en IJmondgemeenten de informatie over Tata Steel toegankelijker willen maken en inzetten op het actualiseren en digitaliseren van de vergunning van Tata Steel. Zij willen via digitalisering de vergunning overzichtelijk en beter raadpleegbaar maken.³⁴⁷ De OD NZKG heeft de vergunningen van Tata Steel en Harsco beschikbaar gesteld via haar website. Deze zijn te vinden in de digitale bibliotheek van het Loket OD NZKG (<https://loket.odnzk.nl/bibliotheek/>). Ook kan een afspraak worden gemaakt met de OD NZKG, wanneer een betrokkene een vergunning in wil zien.³⁴⁸ In het jaarverslag 2019 geeft de OD NZKG aan dat de ontsluiting van alle vigerende vergunningvoorschriften eind 2019 is afgerond en opgeleverd.³⁴⁹

De Rekenkamer heeft van de OD NZKG een overzicht ontvangen van de vergunningen verleend aan Tata Steel (dit betreffen onder andere besluiten, wijzigingen en meldingen).³⁵⁰ Op basis van dit overzicht is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre deze vergunningen vindbaar zijn op de website van de OD NZKG. Ook is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de vergunningen van Harsco vindbaar zijn.

De Rekenkamer constateert dat de digitalisering van de vergunningen van Tata Steel en Harsco gedurende de uitvoering van dit Rekenkameronderzoek is verbeterd. Een groot aantal vergunningen is online beschikbaar gekomen. Daarnaast constateert de Rekenkamer het volgende. Ten eerste zijn de vergunningen van zowel Tata Steel als Harsco moeilijk terug te vinden op de website. In een zoekbalk kan een zoekterm worden ingevoerd. Deze zoekfunctie werkt niet goed. De zoekterm 'Tata Steel' levert bijvoorbeeld slechts een klein deel van het totaal aantal verleende vergunningen op. Daarnaast leveren zoektermen met de namen van de werkeenheden (bijvoorbeeld Sinterfabriek) een beperkt aantal vergunningen op. Ook wanneer wordt gezocht op het onderwerp van een specifieke vergunning, is deze niet altijd terug te vinden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de onderzochte casus Schrotopslag 3. De zoektermen Schrotopslag, schrotcatering en Oxystaalafabriek leveren geen resultaten op. Het invoeren van het adres als zoekterm (Wenckebachstraat 1) zorgt wel voor een overzicht van een groot aantal vergunningen. Ook wanneer wordt gezocht op 'revisievergunning Tata Steel' en vervolgens op het verschenen bestand wordt geklikt, verschijnt een aantal vergunningen.

De Rekenkamer constateert echter ten tweede dat de vergunningen niet overzichtelijk zijn weergegeven op de website. Er is sprake van een groot aantal vergunningen bij Tata Steel, dat vraagt om een overzichtelijke weergave en goede vindbaarheid. De naamgeving van de vergunningen is echter onduidelijk. In de titel ontbreekt vaak een jaartal, datum en de werkeenheden waar de vergunning (indien van toepassing) betrekking op heeft. Ook is de naamgeving niet consistent. Bijvoorbeeld, in de titel van een vergunning die betrekking heeft op een

³⁴⁶ Art. 19.1b lid 2 Wet milieubeheer. De actieve publicatieplicht via internet geldt alleen voor beschikkingen die na de implementatiedatum zijn genomen. Bron: Memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet milieubeheer

³⁴⁷ Provincie Noord-Holland, Gemeente Beverwijk, Gemeente Heemskerk en Gemeente Velsen (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

³⁴⁸ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

³⁴⁹ OD NZKG, Gecombineerde jaarrapportage van de Actualisatie 2019 van de UVO 2017 – 2020 en het jaarverslag VTHUP 2019 Provincie Noord-Holland

³⁵⁰ OD NZKG (2019), Excel overzicht vergunningen, ontvangen op 14 november 2019

onderdeel van de Sinterfabriek, wordt de Sinterfabriek de ene keer voluit geschreven en de andere keer afgekort tot Sifa. Daarnaast komt de naam van de bestanden niet altijd overeen met het onderwerp op de vergunning.

5.3 Implementatie Beste Beschikbare Technieken in de vergunningen

Tata Steel is een inrichting met zogeheten IPPC-installaties (zie Kader 5.1). De OD NZKG heeft wettelijk de plicht om vergunningen van IPPC-installaties actueel te houden. Dit betekent dat de OD NZKG regelmatig moet bezien of de vergunningsvoorschriften nog toereikend zijn, gelet op:

1. De ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu;
2. De ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.³⁵¹

Hieronder wordt mede verstaan dat de vergunningen van IPPC-installaties moeten voldoen aan de Beste Beschikbare Technieken (BBT). BBT zijn de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen en te beperken.³⁵²

Kader 5.1 Wat is een IPPC-installatie?

IPPC staat voor *Integrated Pollution Prevention and Control*. Een IPPC-installatie is een installatie waarin één of meer van de activiteiten plaatsvinden zoals staat in bijlage 1 van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L334). Een inrichting met een IPPC-installatie is verplicht om verontreiniging te beperken, zo min mogelijk energie en grondstoffen te gebruiken en zo min mogelijk afvalstoffen te produceren. Ook is een inrichting met een IPPC-installatie verplicht om de Beste Beschikbare Technieken te gebruiken.³⁵³

Paragraaf 5.3.1 gaat na of de BBT binnen de gestelde termijnen in de vergunning van Tata Steel zijn opgenomen. Vervolgens onderzoeken we Paragraaf 5.3.2 of de OD NZKG bij de reguliere vergunningverlening aan Tata Steel is nagegaan of wordt voldaan aan de relevante BBT-conclusies.

Bevinding 5.3

Tata Steel moet voldoen aan de Beste Beschikbare Technieken. De Europese Commissie heeft in 2012 de meest recente conclusies over de Beste Beschikbare Technieken (BBT-conclusies) voor bedrijven zoals Tata Steel vastgesteld. De OD NZKG moet binnen vier jaar na publicatie van de BBT-conclusies toetsen of de vergunningvoorschriften van Tata Steel hier aan voldoen en indien nodig, de voorschriften actualiseren. De casus Emissiegrenswaarden Doekfilter is onderdeel van de BBT compliance check. Het betreft een ambtshalve wijziging waarmee de OD NZKG BBT-conclusies wilde implementeren in de vergunning, wat is gebeurd binnen de termijn van vier jaar. De andere BBT-conclusies zijn niet allemaal binnen deze wettelijke termijn geïmplementeerd in de vergunning van Tata Steel. In het najaar van 2013 heeft de provincie een eerste beoordeling uitgevoerd of alle installaties en vergunningvoorschriften van Tata Steel voldoen aan de 95 BBT-conclusies uit de BREF IJzer en Staal uit 2012. Na oprichting van de OD NZKG in 2014 heeft de OD NZKG de beoordeling van de provincie overgenomen. De OD NZKG heeft de beoordeling ('BBT compliance check') begin 2015 afgerond. Van de 19 procedures om BBT-conclusies te implementeren waren er eind 2016 nog 11 in uitvoering. In juni 2020 was één procedure nog in behandeling en tegen twee procedures loopt een beroepszaak.

³⁵¹ Art. 5.10 lid 2 Besluit omgevingsrecht & art. 2.30 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto art. 5.10 lid 1 Besluit omgevingsrecht

³⁵² Art. 1.1 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

³⁵³ Kenniscentrum Infomil (2020), www.infomil.nl & Kamer van Koophandel (2020), www.kvk.nl

Volgens de OD NZKG was de implementatietermijn van vier jaar niet haalbaar, ten eerste vanwege de overgang van de VTH-taken van de provincie naar de OD NZKG en de oprichting van de OD NZKG in 2014. In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG aan dat de aansturing die voor de implementatie van de BBT-conclusies nodig is, onvoldoende prioriteit had bij de provincie in de periode voordat de VTH-taken overgingen naar de OD NZKG. Ten tweede heeft het volgens de OD NZKG veel tijd gekost om de benodigde informatie van Tata Steel te verkrijgen om de BBT-conclusies te kunnen implementeren in de vergunning. Hoewel de OD NZKG verantwoordelijk is voor de implementatie van BBT-conclusies in de vergunning, is het de verantwoordelijkheid en taak van Tata Steel om na te gaan of zij voldoet aan de BBT-conclusies (en vervolgens voor het nemen van maatregelen). Tata Steel was betrokken bij het opstellen van de BBT-conclusies en kon daarmee vroegtijdig anticiperen op de gevolgen voor haar bedrijfsactiviteiten. Ten derde geeft de OD NZKG aan dat de capaciteit van de OD NZKG beperkt is om binnen de termijn alle BBT-conclusies bij een groot en complex bedrijf als Tata Steel te kunnen implementeren.

Ook bij nieuwe vergunningaanvragen moet de OD NZKG nagaan of de aanvraag voldoet aan de BBT-conclusies. Dit is gedaan bij de casussen Geurmaatregelen Hoogoven 6 en Schrotopslag 3. In de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6 vormde BBT-conclusie 69 aanleiding voor Tata Steel om de OD NZKG te verzoeken om een voorschrift te versoepelen. Het voorschrift verplichtte Tata Steel tot het aanbrengen van rookgascondensatie in de granulatieschoorsteen vóór 1 januari 2018. Op het moment van schrijven (zomer 2020) is nog geen definitief besluit genomen. De provincie en OD NZKG gedogen dat voor Hoogoven 6 geen rookgascondensatie is aangebracht. De OD NZKG heeft per brief aan Tata Steel kenbaar gemaakt dat zij niet handhavend zal optreden. Volgens de provincie kan deze brief als een gedoogbesluit aangemerkt worden.

5.3.1 BBT compliance check

Beste Beschikbare Technieken

De Richtlijn Industriële Emissies verplicht de lidstaten van de EU om bedrijven met IPPC-installaties, zoals Tata Steel, te reguleren, door middel van een vergunning die gebaseerd is op de Beste Beschikbare Technieken (BBT).³⁵⁴ De Europese Commissie stelt voor verschillende sectoren zogeheten BBT-referentiedocumenten (BREF's) op. Dit zijn documenten die de conclusies over de Beste Beschikbare Technieken (BBT-conclusies) beschrijven, vastgesteld overeenkomstig de Richtlijn Industriële Emissies.³⁵⁵ De meest relevante BREF voor Tata Steel is de BREF IJzer en Staal. Voor het opstellen van de BREF's organiseert de Europese Commissie een uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, betrokken bedrijfstakken en organisaties die zich inzetten voor milieubescherming.³⁵⁶ Dit proces duurt vaak meerdere jaren.³⁵⁷ Tata Steel is hier ook actief bij betrokken. Tata Steel geeft aan dat zij hierdoor op een redelijk vroege termijn op de hoogte is van de veranderingen op het gebied van BBT en dat het daardoor over het algemeen mogelijk is om aan de nieuwe voorwaarden te voldoen.³⁵⁸ De meest recente BREF IJzer en Staal is vastgesteld in 2012.³⁵⁹

³⁵⁴ Richtlijn Industriële Emissies 2010/75/EU

³⁵⁵ Art. 13 lid 5 en 7 Richtlijn industriële emissies 2010/75/EU

³⁵⁶ Art. 13 lid 1 Richtlijn industriële emissies 2010/75/EU & Kenniscentrum Infomil (2019), www.infomil.nl

³⁵⁷ Kenniscentrum Infomil (2020), www.infomil.nl

³⁵⁸ Tata Steel, beantwoording schriftelijke vragen Rekenkamer, 28 november 2019

³⁵⁹ Publicatieblad Europese Unie, 8 maart 2012

Kader 5.2 Wat zijn Beste Beschikbare Technieken?

BBT zijn de meest doeltreffende methoden die op Europees niveau technisch en economisch haalbaar zijn om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, te beperken.³⁶⁰ Onder de termen Beste Beschikbare Technieken wordt verstaan:

- *Technieken*: hieronder vallen zowel de toegepaste technieken, als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en ontmanteld;
- *Beschikbare*: de technieken kunnen, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de industriële context worden toegepast;
- *Beste*: het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu.

Met andere woorden, het gaat om technieken die, in vergelijking met alle gelijkaardige technieken, het best scoren op milieugebied, betaalbaar zijn én technisch uitvoerbaar zijn.³⁶¹

BBT-conclusies in de vergunning van Tata Steel

Een bedrijf moet binnen vier jaar na publicatie van de BBT-conclusies aan de BBT-conclusies voldoen.³⁶² De OD NZKG moet binnen vier jaar na publicatie van de BBT-conclusies voor de hoofdactiviteit van de IPPC-installatie toetsen of de vergunningvoorschriften hieraan voldoen. Ook moet de OD NZKG toetsen of de vergunningvoorschriften voldoen aan overige relevante BBT-conclusies en aan, bij ministeriële regeling aangewezen, informatiedocumenten over BBT. Als de voorschriften hier niet aan voldoen, dan moeten deze geactualiseerd worden. Ook moet de OD NZKG controleren of de inrichting na actualisatie van de vergunningvoorschriften aan die voorschriften voldoet.³⁶³ Er is geen sanctie verbonden aan het overschrijden van de termijn van vier jaar. Wel handelt de OD NZKG bij overschrijding van de termijn strijdig met haar opdracht, omdat zij moet borgen dat de vergunningen aan de BBT-conclusies voldoen om een zo hoog mogelijke bescherming van milieu te garanderen.³⁶⁴

In het najaar van 2013 heeft de provincie een eerste beoordeling uitgevoerd of alle installaties en vergunningvoorschriften van Tata Steel voldoen aan de 95 BBT-conclusies uit de BREF IJzer en Staal uit 2012. Hieruit bleek dat een aantal installaties van Tata Steel niet voldeed aan de eisen.³⁶⁵ Na oprichting van de OD NZKG in 2014 heeft de OD NZKG de beoordeling van de provincie overgenomen. De OD NZKG heeft de beoordeling (de 'BBT compliance check'³⁶⁶) begin 2015 afgerond. Dit kwam onder andere doordat het veel tijd kostte om de benodigde informatie van Tata Steel te verkrijgen.³⁶⁷ De BBT compliance check heeft geen betrekking op Harsco. Harsco is daarom in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten. Uit de BBT compliance check bleek dat een aantal onderdelen van de vergunning 'niet-compliant' is. Dit betekent dat niet voldaan wordt aan het gestelde in de BREF en dat de desbetreffende installatie niet conform de BBT is ingericht. In deze gevallen moet Tata Steel maatregelen treffen en moet de OD NZKG de vergunningvoorschriften aanpassen door middel van een ambtshalve wijziging.³⁶⁸ De BBT compliance check heeft in 2015 geresulteerd in een plan van

³⁶⁰ Infomil (2020), www.infomil.nl & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

³⁶¹ Vlaanderen (2020), omgeving.vlaanderen.be

³⁶² Kenniscentrum Infomil (2020), www.infomil.nl

³⁶³ Art. 5.10 lid 1 Besluit omgevingsrecht; art. 2.30 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht & art. 2.31, lid 1, onder b Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

³⁶⁴ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

³⁶⁵ Provincie Noord-Holland (2013), Memo aan gedeputeerde overzicht Tata Steel, 25 september 2013 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

³⁶⁶ OD NZKG (2015), Matrixtabel BBT compliance check Tata Steel, 18 september 2015

³⁶⁷ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

³⁶⁸ OD NZKG (2015), Memo Plan van aanpak implementatie BBT compliance check Tata Steel in vergunningen, 24 april 2015; OD NZKG (2015), Matrixtabel BBT compliance check Tata Steel, 18 september 2015 & OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

aanpak, waarin is aangegeven dat de vergunning van Tata Steel door middel van 19 procedures (ambtshalve wijzigingen) moet worden aangepast. Deze procedures zijn weergegeven in Tabel 5.5.

Tabel 5.5 Procedures ter implementatie van de BBT-conclusies IJzer in Staal in de vergunning van Tata Steel³⁶⁹

Procedures ter implementatie van de BBT-conclusies		BBT-concl.	SvZ eind 2016	SvZ juni '20
1	Geactualiseerd Energie Efficiency Plan	2	Gereed	Gereed
2	Monitoring	13, 14 en 15	Werd later als project opgepakt	In behandeling
3	Doekfilterinstallatie ruimte-ontstopping en rookgassen Sinterfabriek	20 t/m 25	Gereed	Gereed
4	Verlagen koolwaterstofgehalte sintermengsel	31	Gereed	Gereed
5	Stofemissies verminderen bij processen Pelletfabriek	33	In behandeling	Gereed
6	NOx-emissies verminderen bij Pelletfabriek	35-36	In behandeling	Beroep ILT
7	Stofemissies verminderen bij Brekerij Kookfabriek 2	42	Gereed	Gereed
8	Stofemissies verminderen bij Kolenmaalgebouw Hoogovens	43	In behandeling	Gereed
9	Emissiebeperkende vulsystemen bij de Kooksovenkamers	44	In behandeling	Gereed ³⁷⁰
10	Emissies gasreinigende installaties bij Kookfabrieken	47	Gereed	Gereed
11	Zwavelgehalte kooksovensgas	48	In behandeling	Gereed
12	Emissie stooksystemen kookfabrieken en Blustorens kooks na kooksoven	49 en 51	In behandeling (49); gereed (51)	Gereed
13	Stofemissies sorteren en verwerken kooks	52	Gereed	Gereed
14	Stofemissies verminderen bij opslagbunkers koolinjectie-eenheid	59	In behandeling	Gereed
15	Emissies windverhitters verminderen	65	In behandeling	Beroep ILT
16	Terugwinning oxystaalgas	75-76	Gereed	Gereed
17	Stofemissie zuurstoflansgat Oxystaalafabriek beperken	77	In behandeling	Gereed
18	Oxystaalgas gebruiken als brandstof	83	In behandeling	Gereed
19	Energieverbruik verminderen door pandekselsystemen	84	In behandeling	Gereed

In het plan van aanpak is per procedure aangegeven welke BBT-conclusie(s) geïmplementeerd moet(en) worden. Ook is een inschatting gegeven van de benodigde capaciteit en een tijdsplanning. Volgens het plan van aanpak zouden alle BBT-conclusies in 2016 geïmplementeerd zijn. Het plan van aanpak is afgestemd met de directie van de OD NZKG en de provincie in verband met het grote aantal aanpassingen van de vergunning en de soms (mogelijk) grote impact van de maatregelen die genomen moeten worden.³⁷¹ Ook heeft de ILT de BBT compliance check beoordeeld. Volgens de ILT was de beoordeling van de OD NZKG op een aantal onderdelen onvolledig en onvoldoende onderbouwd. Zo ontbrak een planning of tijdsplan.³⁷²

³⁶⁹ OD NZKG (2015), Memo Plan van aanpak implementatie BBT compliance check Tata Steel in vergunningen, 24 april 2015, OD NZKG (2018), Presentatie BBT compliance check; OD NZKG (2019), Presentatie vergunningen Tata Steel Masterclass PS, 14 oktober 2019; OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

³⁷⁰ Wel moet de techniek nog worden vastgelegd in een vergunning, amtsshalve of op aanvraag. Bron: OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

³⁷¹ OD NZKG (2015), Memo Plan van aanpak implementatie BBT compliance check Tata Steel in vergunningen, 24 april 2015

³⁷² OD NZKG (2015), Memo Plan van aanpak implementatie BBT compliance check Tata Steel in vergunningen, 24 april 2015 & ILT, interview, 1 juli 2020

Stand van zaken implementatie BBT-conclusies

In 2016 verliep de termijn waarbinnen de BBT-conclusies geïmplementeerd moeten zijn. Nog niet alle BBT-conclusies waren op dat moment geïmplementeerd. In 2017 waren elf procedures in uitvoering.³⁷³ Op het moment van schrijven (zomer 2020) zijn de BBT-conclusies bijna allemaal geïmplementeerd, behalve:

- Procedure 2, die betrekking heeft op het (opnieuw) opstellen van monitoringsvoorschriften van de emissiepunten van elke werkeenheid. De procedure is gedeeltelijk afgerond. De OD NZKG geeft aan dat zij afhankelijk is van Tata Steel, voor wie het een grote inventarisatie is om alle gegevens te verzamelen.
- Procedure 6 gaat over het verminderen van NO_x-emissies bij de Pelletfabriek. Volgens de OD NZKG voldoet Tata Steel aan de betreffende BBT-conclusies en heeft besloten dat Tata Steel geen maatregelen hoeft te treffen. De OD NZKG legt Tata Steel geen verplichting op tot een kosteneffectiviteitsonderzoek, omdat in de BBT-conclusies is vermeld dat een dergelijk onderzoek alleen overwogen moet worden als anders niet aan de milieukwaliteitsnormen kan worden voldaan. Volgens de OD NZKG wordt aan deze normen voldaan, waardoor de OD NZKG het juridisch niet houdbaar acht om deze maatregel op te leggen.³⁷⁴ De ILT is het niet eens met deze beslissing en heeft in 2019 beroep ingesteld. De zitting heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2020.³⁷⁵ De rechtbank heeft het beroep van ILT in deze zaak niet ontvankelijk verklaard, omdat Tata Steel het door ILT verzochte kosteneffectiviteitsonderzoek reeds vrijwillig uitgevoerd heeft.³⁷⁶
- Procedure 12 gaat over de emissie-eisen voor de stooksystemen van de kookfabrieken. Het gaat hierbij om de uitstoot van NO_x. De OD NZKG heeft Tata Steel gevraagd om aanvullende maatregelen te nemen om de uitstoot van NO_x te verlagen.³⁷⁷ In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG aan dat de procedure wacht op het beëindigen van een handhavingstraject.³⁷⁸
- Procedure 15 heeft betrekking op het verminderen van de emissies van de windverhitters bij Hoogovens 6 en 7. In deze procedure heeft de OD NZKG onder andere emissiegrenswaarden voor stikstofdioxiden (NO_x) vastgesteld voor Hoogovens 6 en 7.³⁷⁹ De ILT is het niet eens met het besluit en geeft aan dat de provincie (OD NZKG) aanvullende maatregelen in de vergunning moet opnemen om de uitstoot terug te brengen. De ILT heeft in 2018 beroep ingesteld.³⁸⁰ De zitting heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2020 en de uitspraak wordt zes weken na de datum van de zitting verwacht.³⁸¹

Haalbaarheid implementatietermijn BBT-conclusies

Volgens de OD NZKG is de termijn van vier jaar voor de implementatie van de BBT-conclusies in de vergunning van Tata Steel niet haalbaar, om meerdere redenen. Ten eerste vroeg de oprichting van de OD NZKG in 2014 aandacht.³⁸² In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG aan dat de aansturing die voor de implementatie van de BBT-conclusies nodig is, onvoldoende prioriteit had bij de provincie in de periode voordat de VTH-taken overgingen naar de OD NZKG.³⁸³ Ten tweede kost het volgens de OD NZKG veel tijd om de benodigde informatie van Tata Steel te verkrijgen om de BBT-conclusies te kunnen implementeren in de

³⁷³ OD NZKG, beantwoording schriftelijke vragen, 21 juni 2020

³⁷⁴ OD NZKG (2019), www.odnzkg.nl

³⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 17 augustus 2020

³⁷⁶ OD NZKG (2020), www.odnzkg.nl

³⁷⁷ OD NZKG (2020), Duiding OD NZKG Onderzoek SPPS naar vergunningen Kookfabrieken 1 & 2 Tata Steel, juni 2020

³⁷⁸ OD NZKG (2020), Last onder dwangsom, 4 november 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

³⁷⁹ OD NZKG (2018), Presentatie BBT compliance check; OD NZKG (2019), Presentatie vergunningen Tata Steel Masterclass PS, 14 oktober 2019

³⁸⁰ ILT (2018), www.ilt.nl

³⁸¹ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 17 augustus 2020 & OD NZKG (2020), www.odnzkg.nl

³⁸² OD NZKG, interview, 13 februari 2020

³⁸³ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

vergunning. Het verkrijgen van de informatie ging volgens de OD NZKG vooral in de beginfase stroef.³⁸⁴ Volgens de ILT trekt de OD NZKG de implementatie van de BBT-conclusies echter erg naar zich toe, door zelf de BBT compliance check uit te voeren. Hoewel de OD NZKG verantwoordelijk is voor de implementatie van BBT-conclusies in de vergunning, is het de verantwoordelijkheid en taak van Tata Steel om na te gaan of zij voldoet aan de BBT-conclusies (en vervolgens voor het nemen van maatregelen). Volgens de ILT moet het bevoegd gezag meer verantwoordelijkheid en druk bij Tata Steel leggen, zodat Tata Steel zelf nagaat of zij voldoet aan de BBT-conclusies. Tata Steel was betrokken bij het opstellen van de BREF en daarmee vroegtijdig op de hoogte van de gevolgen. Wanneer Tata Steel meer tijd nodig heeft om aan de BBT-conclusies te voldoen, dan kan zij dit aanvragen of in een zienswijze kenbaar maken. De OD NZKG kan vervolgens afwegingen maken en besluiten nemen.³⁸⁵

Ten derde geeft de OD NZKG aan dat haar capaciteit beperkt is, om binnen vier jaar alle BBT-conclusies bij een groot en complex bedrijf als Tata Steel te implementeren. Daar komt bij dat de OD NZKG te maken had met een wisseling van medewerkers ten aanzien van het dossier Tata Steel.³⁸⁶ De ILT geeft aan dat meerdere omgevingsdiensten er door capaciteitsproblemen (en prioriteringsproblemen) niet in slagen om de BBT-conclusies tijdig te implementeren.³⁸⁷

Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter

De provincie heeft Tata Steel de verplichting opgelegd om de doekfilterinstallatie van de Sinterfabriek te implementeren (zie Hoofdstuk 4). De ruimte-ontstopping van de doekfilterinstallatie is in 2011 in gebruik genomen en de rookgasreiniging in 2013. Het gebruik van doekfilters komt overeen met de toepassing van de BBT-conclusies 19 tot en met 26 van de BREF IJzer en Staal.³⁸⁸ Bij het opleggen van de verplichting voor een doekfilterinstallatie in 2008 werden nog geen emissiegrenswaarden vastgelegd in de vergunning. Dit moest na ingebruikname van het doekfilter plaatsvinden.

De casus Emissiegrenswaarden Doekfilter betreft een ambtshalve wijziging waarmee de OD NZKG deze emissiegrenswaarden wilde vastleggen. De procedure is begin 2014 gestart. Het betreft procedure 3 uit Tabel 5.5. In de betreffende BBT-conclusies is voor een aantal emissies een bandbreedte opgenomen waarbinnen de emissiegrenswaarden moeten vallen.³⁸⁹ In het vergunningbesluit heeft de OD NZKG deze emissiegrenswaarden vertaald naar voorschriften in de vergunning (Paragraaf 5.4.4 gaat hier nader op in). De OD NZKG heeft het definitieve besluit genomen in 2016³⁹⁰, waarmee de BBT-conclusies die van toepassing zijn op het doekfilter binnen de termijn van vier jaar zijn geïmplementeerd.

5.3.2 Implementatie van BBT-conclusies bij vergunningverlening aan Tata Steel

Naast het nagaan of de huidige vergunning van Tata Steel binnen de gestelde termijn aan de BBT voldoet, moet de OD NZKG ook bij nieuwe vergunningaanvragen nagaan of wordt voldaan aan de relevante BBT-conclusies. Zo maken de casussen Geurmaatregelen Hoogoven 6 en Schrotopslag 3 geen onderdeel uit van de BBT compliance check uit 2015, maar betreffen dit vergunningaanvragen van Tata Steel. Bij de vergunningverlening van deze casussen waren enkele BBT-conclusies relevant. Dit is toegelicht in onderstaande kaders.

³⁸⁴ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

³⁸⁵ ILT, interview, 1 juli 2020

³⁸⁶ OD NZKG, interviews, 7 oktober 2019 en 13 februari 2020

³⁸⁷ ILT, interview, 1 juli 2020

³⁸⁸ OD NZKG (2016), Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016

³⁸⁹ Publicatieblad Europese Unie (2012), eur-lex.europa.eu

³⁹⁰ OD NZKG (2016), Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016

Casus Geurmaatregelen Hoogoven 6

Deze casus betreft een vergunningaanvraag van Tata Steel uit 2017. In deze casus vormde BBT-conclusie 69 aanleiding voor Tata Steel om de OD NZKG te verzoeken om een voorschrift uit de vergunning versoepelen. Het gaat om een voorschrift waarin een verplichting is opgenomen voor het aanbrengen van rookgascondensatie bij Hoogoven 6 vóór 1 januari 2018. Het betreft een maatregel om geuremissie te reduceren.³⁹¹ Dit voorschrift was in de vergunning opgenomen naar aanleiding van de voorgaande BREF IJzer en Staal uit 2001.

In de aanvraag verzoekt Tata Steel de OD NZKG om de verplichting voor het aanbrengen van rookgascondensatie in de granulatieschoorsteen van Hoogoven 6 te laten vervallen en om in plaats daarvan de bestaande geurbelasting vast te leggen.³⁹² Tata Steel verwijst naar BBT-conclusie 69, waarin is opgenomen: “*De BBT voor minimalisatie van slakbehandelingsemisies is de dampen condenseren als geurreductie vereist is*”.³⁹³ In de vergunningaanvraag motiveert Tata Steel waarom er volgens haar geen geurreductie vereist is. Eenzelfde verplichting is ook opgelegd voor Hoogoven 7. In 2014 heeft Tata Steel rookgascondensatie aangebracht bij Hoogoven 7. Toepassing van deze maatregel bij Hoogoven 6 is volgens de OD NZKG niet vergelijkbaar: zo zijn de installatie en de effecten anders, is de uitvoering complexer en duurder en is er sprake van bijkomende, negatieve effecten op het energieverbruik en oppervlaktewater.³⁹⁴

In 2018 heeft de OD NZKG in het ontwerpbesluit besloten om, conform de aanvraag van Tata Steel, de verplichting tot het aanbrengen van rookgascondensatie bij Hoogoven 6 te laten vervallen en om de bestaande geurbelasting vast te leggen.³⁹⁵ Op het moment van schrijven (zomer 2020) heeft de OD NZKG echter nog geen definitief besluit genomen, omdat het besluit in 2019 is aangehouden door de provincie. In de BBT-conclusie is geen beschrijving gegeven hoe bepaald moet worden of geurreductie vereist is. De OD NZKG en provincie geven aan dat het hierdoor voor discussie vatbaar is in welke gevallen wel maatregelen tegen geurreductie moeten worden genomen en in welke gevallen niet.³⁹⁶

Volgens het voorschrift dat op het moment van schrijven (zomer 2020) geldt, had Tata Steel de maatregel vóór 1 januari 2018 moeten nemen. De provincie en OD NZKG gedogen dat er geen rookgascondensatie is aangebracht bij Hoogoven 6.³⁹⁷ De OD NZKG heeft per brief aan Tata Steel kenbaar gemaakt dat zij niet handhavend zal optreden.³⁹⁸ Volgens de provincie is hiermee sprake van afzien van handhaving en kan deze brief als een gedoogbesluit aangemerkt worden.³⁹⁹ Volgens de huisadvocaat kan in beginsel nog steeds worden gehandhaafd op het voorschrift en kan slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgezien van handhaving op dit voorschrift: bij concreet zicht op legalisatie of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Het reeds ter inzage gelegde ontwerpbesluit kan worden gezien als concreet zicht op legalisatie.⁴⁰⁰ De afwegingen die de OD NZKG en provincie hebben gemaakt bij deze procedure komen verder aan bod in Paragraaf 5.4.

³⁹¹ OD NZKG (2008), Herstelbesluit Corus Staal BV revisievergunning wet milieubeheer, 28 oktober 2008. Het gaat om voorschrift 0.4.13H lid b zoals dit luidt sinds het Herstelbesluit III van 21 mei 2013.

³⁹² Tata Steel (2017), Aanvraag vergunning wijziging vergunningsvoorschrift, 8 december 2017

³⁹³ Publicatieblad Europese Unie (2012), eur-lex.europa.eu

³⁹⁴ OD NZKG (2020), Memo geurmaatregel Hoogoven 6, 17 januari 2020

³⁹⁵ OD NZKG (2018), Besluit op aanvraag om wijzigingen voorschriften omgevingsvergunning, 25 jun 2018

³⁹⁶ Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

³⁹⁷ Provincie Noord-Holland, e-mail, 21 januari 2020

³⁹⁸ OD NZKG (2018), Brief OD NZKG aan Tata Steel betreft rookgascondensatie Hoogoven 6, 3 januari 2018

³⁹⁹ Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen, 26 augustus 2020

⁴⁰⁰ Pels Rijcken (2020), Afdwingbaarheid vergunningsvoorschriften die niet BBT zijn, 21 januari 2020

Casus Schrotopslag 3

Deze casus maakt geen onderdeel uit van de BBT compliance check van de OD NZKG uit 2015, maar betreft een vergunningaanvraag van Tata Steel uit 2018. Voor de verwerking van schrot is BBT-conclusie 7 relevant, waarin maatregelen worden genoemd om schrot te controleren op vervuilende stoffen. In de vergunningaanvraag geeft Tata Steel aan met welke technieken zij voldoet aan BBT-conclusie 7.⁴⁰¹ Volgens het definitieve besluit van de OD NZKG komen de voorzieningen en maatregelen in de aanvraag overeen met de BBT-conclusie.⁴⁰²

Ook is BBT-conclusie 11 relevant. Deze BBT-conclusie gaat over het voorkomen of verminderen van diffuse stofemissie bij onder andere de opslag van schrot.⁴⁰³ De OD NZKG concludeert dat in de revisievergunning van Tata Steel reeds voorschriften zijn opgenomen waarmee Tata Steel voldoet aan deze BBT-conclusie. Deze voorschriften zijn ook van toepassing op Schrotopslag 3.⁴⁰⁴

5.4 Belangenafweging

De Rekenkamer gaat in deze paragraaf na in hoeverre en op welke wijze de OD NZKG (provinciale) belangen tegen elkaar heeft afgewogen, voor zover zij daar ruimte voor heeft bij de vergunningverlening. De paragraaf gaat over het in beeld brengen van de afwegingen en niet over het inhoudelijk beoordelen van de vergunning en de voorschriften. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 5.4

De OD NZKG heeft bij vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco weinig ruimte om belangen af te wegen, omdat relevante wet- en regelgeving voornamelijk op landelijk en Europees niveau is vastgelegd. Belangenafwegingen tussen bijvoorbeeld economie, milieu en gezondheid, zijn grotendeels op landelijk en/of Europees niveau bepaald. Niettemin heeft de OD NZKG bij vergunningverlening wel enige ruimte. De Rekenkamer heeft de belangenafweging in de casussen in beeld gebracht aan de hand van vier onderwerpen.

Ten eerste met betrekking tot het afwegen van de gevolgen voor het milieu. De OD NZKG geeft aan dat zij over het algemeen de gevolgen voor verschillende aspecten voor het milieu heeft afgewogen, maar opgetreden hinder voor de omgeving niet in alle gevallen heeft voorzien. In de casus ROZA-slak Harsco heeft de OD NZKG de mogelijke gevolgen van het vloeibaar kiepen van ROZA-slak voor geuroverlast afgewogen. Ten aanzien van stofemissie verwachtte de OD NZKG niet dat de activiteiten meer stofoverlast tot gevolg zouden hebben. Ervaringen met betrekking tot stofoverlast uit het verleden zijn niet meegenomen. In de casus Schrotopslag 3 is de OD NZKG nagegaan wat de gevolgen zijn voor de geluidsbelasting. De OD NZKG geeft aan dat deze valt binnen de voorschriften en geluidszone en dat zij de opgetreden geluidshinder niet had voorzien. Met de kennis van nu had de OD NZKG Tata Steel gestimuleerd om een andere locatie voor Schrotopslag 3 te kiezen, de OD NZKG had Tata Steel hier niet toe kunnen dwingen. In de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6 heeft de OD NZKG veel aandacht voor de belangenafweging tussen de reductie van geuremissie en de kosten van de maatregel voor Tata Steel. In het ontwerpbesluit laat de OD NZKG de verplichting tot het aanbrengen van rookgascondensatie bij Hoogoven 6 vervallen. De provincie heeft de definitieve besluitvorming uitgesteld vanwege de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco en is sindsdien nauw betrokken bij de

⁴⁰¹ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningsaanvraag Oxystaalfabriek, 30 april 2018

⁴⁰² OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 8 maart 2019

⁴⁰³ Publicatieblad Europese Unie, 8 maart 2012 & OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 8 maart 2019

⁴⁰⁴ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

belangenafweging. De juridische houdbaarheid en maatschappelijke druk zijn hierbij belangrijke onderwerpen voor de OD NZKG en provincie.

Ten tweede met betrekking tot gezondheid. De provincie heeft steeds meer aandacht voor de effecten van de activiteiten van Tata Steel en Harsco op de gezondheid. In het Programma Tata Steel 2020-2050 geeft de provincie aan gezondheid meer nadruk te willen geven bij de uitvoering van VTH-taken. Volgens de OD NZKG zijn de mogelijkheden om gezondheid (zwaarder) mee te wegen binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken beperkt. De OD NZKG geeft aan dat de juridische houdbaarheid hierbij belangrijk is. Wel probeert de OD NZKG in de casus Schrotopslag 3 hinderaspecten te betrekken bij vergunningverlening (hinder heeft een (indirect) negatief effect op de gezondheid). De provincie probeert daarnaast om via bestuurlijke en beleidsmatige interventies gezondheid meer te betrekken bij de uitvoering van VTH-taken, bijvoorbeeld via bestuurlijke gesprekken met het bedrijf of via het aanklaarten van verbeterpunten bij het Rijk of de Europese Unie.

Ten derde met betrekking tot het vertalen van BBT-conclusies naar voorschriften in de vergunning. In de casus Emissiegrenswaarden Doekfilter was sprake van BBT-conclusies waarin voor een aantal emissies bandbreedten zijn opgenomen, waarbinnen de emissiegrenswaarden moeten vallen. In het ontwerpbesluit, herzien ontwerpbesluit en definitief besluit heeft de OD NZKG zich primair gericht op de onderkant van de BBT-bandbreedte.

Ten vierde met betrekking tot het betrekken van de omgeving. De OD NZKG betreft omwonenden en belanghebbenden alleen op de formele momenten bij de vergunningverlening. Zo kan de omgeving een zienswijze indienen op het ontwerpbesluit of in bezwaar of beroep gaan tegen het definitieve besluit. Volgens de Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig kost het hen veel tijd om op deze wijze betrokken te zijn bij de vergunningverlening, omdat het inhoudelijke en juridische kennis vraagt. Zij doen dit uit noodzaak omdat de OD NZKG de belangen van gezondheid en milieu naar hun mening onvoldoende betreft. Liever worden zij eerder in het proces en op een laagdrempelige manier betrokken om hun belangen kenbaar te maken. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt bewonersparticipatie een grotere rol bij vergunningverlening, waarbij het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de aanvrager om in de voorbereidende fase participanten, waaronder omwonenden, te betrekken. De OD NZKG moedigt aan dat bedrijven de belangen van de omgeving meenemen in hun plannen, maar ziet het niet zozeer als haar rol om het betrekken van de omgeving bij de vergunningverlening over te nemen.

Beleidsruimte en belangenafweging bij vergunningverlening is beperkt

De vergunningplichtige activiteiten van Tata Steel en Harsco worden getoetst aan wet- en regelgeving. Voor deze bedrijven zijn het landelijk milieubeleid en de milieuwetgeving vooral gebaseerd op Europese regelgeving.⁴⁰⁵ De belangenafweging, bijvoorbeeld tussen economie, milieu en gezondheid, wordt dan ook voornamelijk op landelijk en/of Europees niveau gemaakt, waar de milieunormen worden vastgesteld.⁴⁰⁶ Dit gebeurt onder andere via vaststelling van de Beste Beschikbare Technieken, waaraan vaak emissienormen zijn verbonden.

De OD NZKG heeft vaak weinig ruimte om af te wijken van Europese en landelijke wet- en regelgeving.⁴⁰⁷ Het is bijvoorbeeld moeilijk om zelfstandig als OD NZKG strenger te zijn dan de vastgestelde normen in de BBT.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁴⁰⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 8 oktober 2019 & Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen, 26 augustus 2020

⁴⁰⁷ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁴⁰⁸ Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen, 26 augustus 2020

Strenger kan wel, mits onderbouwd en vastgelegd in beleid.⁴⁰⁹ Dit kan bijvoorbeeld beleid zijn dat de provincie heeft vastgesteld. Zo heeft de provincie ten aanzien van geur en geluid enige ruimte om milieunormen te bepalen via eigen beleid, zie Hoofdstuk 3.⁴¹⁰ De OD NZKG geeft aan dat áls de provincie dergelijk beleid heeft vastgelegd, zij bij het opstellen van besluiten het provinciale beleid zal meenemen.⁴¹¹ Hierbij gaat het vooral om de opdracht van de provincie aan de OD NZKG hoe met de beleidsruimte om te gaan.⁴¹² Als uitvoeringsorganisatie kan de OD NZKG dit niet zelfstandig bepalen. Ook kan de OD NZKG een bedrijf of activiteit niet tegenhouden of dwingen om zich op een andere locatie te vestigen, als het bedrijf of de activiteit voldoet aan de wet- en regelgeving en het volgens het bestemmingsplan is toegestaan.⁴¹³

Niettemin bestaat bij de vergunningverlening vaak enige beleidsruimte en zijn er mogelijkheden om belangen af te wegen. Op de website van de OD NZKG staat bijvoorbeeld vermeld: “*Als omgevingsdienst staan we midden in de metropoolregio Amsterdam. Wij dragen bij aan een duurzame en veilige ontwikkeling van dit gebied. Dit doen we door alle belangen goed af te wegen en het gebied van alle kanten te bekijken.*”⁴¹⁴ In de reguleringsstrategie geeft de OD NZKG aan dat de beleidsruimte zorgvuldig moet worden gebruikt. Hierbij gaat het om zorgvuldigheid bij het verkrijgen van informatie over feiten en belangen, zorgvuldigheid bij het uitwisselen en toetsen van de verkregen informatie en zorgvuldigheid bij het creëren van mogelijkheden voor participatie bij besluitvorming.⁴¹⁵ De OD NZKG geeft aan dat het doel van de beleidsruimte is om maatwerk te bieden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de beoordeling hoe wet- en regelgeving (die vaak generiek is opgesteld) past op een concrete casus.⁴¹⁶

De Rekenkamer heeft de belangenafweging in de onderzochte casussen in beeld gebracht aan de hand van vier onderwerpen.

1. De belangenafweging met betrekking tot de gevolgen voor milieu;
2. De belangenafweging met betrekking tot de gevolgen voor gezondheid;
3. De belangenafweging met betrekking tot het vertalen van de emissiegrenswaarden uit de BBT-conclusies naar voorschriften in de vergunning;
4. Het betrekken van omwonenden en belanghebbenden bij de vergunningverlening.

5.4.1 Afwegen gevolgen milieu

In de vergunningaanvraag moet het bedrijf aangeven op welke milieuaspecten, zoals geur of geluid, de aanvraag invloed heeft. De OD NZKG beoordeelt de verkregen informatie. In de Wabo is het toetsingskader opgenomen voor het beoordelen van een aanvraag.⁴¹⁷ Hierin is een aantal elementen opgesomd die de OD NZKG in ieder geval moet betrekken bij de beslissing op de aanvraag. Zo moet de OD NZKG de bestaande toestand van het milieu in kaart brengen en de gevolgen voor het milieu, mede in onderlinge samenhang bezien.⁴¹⁸ Onder ‘de gevolgen voor het milieu’ wordt bijvoorbeeld verstaan de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht.⁴¹⁹ Hieronder

⁴⁰⁹ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁴¹⁰ Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen, 26 augustus 2020

⁴¹¹ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁴¹² ILT, interview, 1 juli 2020

⁴¹³ Provincie Noord-Holland, interview, 8 oktober 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁴¹⁴ OD NZKG (2020), www.odnzkq.nl

⁴¹⁵ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁴¹⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁴¹⁷ Art. 2.10 tot en met art. 2.21 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁴¹⁸ Art. 2.14 lid 1 sub a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁴¹⁹ Zie voor een volledige definitie van ‘de gevolgen voor milieu’ art. 1.1 lid 2 Wet milieubeheer

is per casus de belangenafweging met betrekking tot de gevolgen voor het milieu weergegeven. De casus Emissiegrenswaarden Doekfilter komt in Paragraaf 5.4.3 aan bod en is hieronder niet toegelicht.

Casus ROZA-slak Harsco

Geur

Bij het verwerken van slak was sprake van geuroverlast, doordat de slakpannen werden gekoeld op het koelspoor.⁴²⁰ In de vergunningaanvraag stelt Harsco een nieuwe werkwijze voor: het vloeibaar kiepen van ROZA-slak. Hierdoor wordt er niet meer gekoeld op het koelspoor, waardoor er geen sprake meer zou zijn van geuremissie (H₂S-emissie).⁴²¹ De OD NZKG had veel aandacht voor het voorkomen van geuroverlast.⁴²² De OD NZKG verzocht Harsco na het indienen van de aanvraag om te onderbouwen dat er geen sprake meer zou zijn van H₂S-emissie.⁴²³ Toen de aangeleverde gegevens niet voldoende waren om de OD NZKG te overtuigen dat de aanvraag milieuneutraal was, heeft de OD NZKG de procedure gewijzigd van regulier naar uitgebreid. Ook heeft de OD NZKG in het ontwerpbesluit een voorschrift opgenomen dat Harsco onderzoek moest doen om aan te tonen dat de geuroverlast niet toenam.⁴²⁴ Hieruit bleek dat de geurnormen niet overschreden zouden worden.⁴²⁵ Bij het onderzoek was een geurspecialist van de OD NZKG betrokken.⁴²⁶ Verder had de OD NZKG de mogelijkheid om via het Activiteitenbesluit of voorschriften in de revisievergunning van Harsco uit 2010 te handhaven op mogelijke geuroverlast. De OD NZKG concludeerde dat er geen (extra) geurvoorschriften opgenomen hoefden te worden in het definitieve besluit.⁴²⁷

Stof

Hoewel de OD NZKG bij de afweging aandacht heeft gehad voor mogelijke stofoverlast, heeft zij stofoverlast niet voorzien. Zij had het vertrouwen dat er voldoende waarborgen waren tegen stofemissie.⁴²⁸ Zo heeft Harsco in de aanvraag twee maatregelen opgenomen tegen stofemissie: een waterscherm en een constructie van zeecontainers als beschermmuur boven de ontzwavelingsput.⁴²⁹ Daarnaast zag de OD NZKG door wijziging van het Activiteitenbesluit⁴³⁰ geen reden om voorschriften op te nemen voor stof, omdat dit al via het Activiteitenbesluit geregeld wordt.⁴³¹ Er hadden evenwel maatwerkvoorschriften opgenomen kunnen worden, maar hier zag de OD NZKG geen aanleiding toe.⁴³² Tot slot was er in de revisievergunning van Harsco uit 2010 al

⁴²⁰ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

⁴²¹ Harsco Metals Holland BV (2014), Toelichting aanvraag 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het wijzigen van de vergunning van Harsco', 16 oktober 2014

⁴²² OD NZKG, interview, 27 januari 2020

⁴²³ OD NZKG (2014), Brief 'Verzoek aanvullende gegevens', 2 december 2014

⁴²⁴ OD NZKG (2015), Ontwerp omgevingsvergunning; veranderen van inrichting; verwerking ROZA-slak & OD NZKG, interview, 27 januari 2020

⁴²⁵ Witteveen+Bos (2015), Geurmetingen Harsco oktober 2015, 11 november 2015

⁴²⁶ OD NZKG, diverse e-mails, september en oktober 2015

⁴²⁷ OD NZKG (2016), Omgevingsvergunning regulier: veranderen van de werkwijze met betrekking tot de afhandeling van ROZA-slak, 15 februari 2016 & OD NZKG, interview, 27 januari 2020

⁴²⁸ OD NZKG (2016), Brief 'Reactie op het bezwaarschrift' zaaknummer 786078, 14 april 2016

⁴²⁹ Harsco Metals Holland BV (2014), Toelichting aanvraag 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het wijzigen van de vergunning van Harsco', 16 oktober 2014

⁴³⁰ NB: Deze interpretatie van het Activiteitenbesluit is inmiddels ingehaald door twee uitspraken van de AbRvS, t.w. AbRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS2017:1171 en AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301. Op basis van deze uitspraken had lucht/geur i.c. wél onderdeel moeten uitmaken van de milieuneutrale toets. Bron: OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁴³¹ Per 1 januari 2016 geldt de 4^e tranche van het Activiteitenbesluit. Sindsdien zijn er ook voor bepaalde activiteiten van type C-inrichtingen (omgevingsvergunningsplichtige inrichtingen zoals Harsco) algemene regels opgenomen en lucht. Regels uit het Activiteitenbesluit gelden altijd en worden daarom niet ook in de vergunning opgenomen. Bron: Infomil (2020), www.infomil.nl & OD NZKG, interview, 27 januari 2020

⁴³² OD NZKG, interview, 27 januari 2020

een voorschrift met betrekking tot stof opgenomen: “Wanneer er bij de opslag van slakken handelingen plaatsvinden zoals het opbrengen, verwijderen en transporteren van slakken mag er vanaf 2 meter van deze opslag geen visueel waarneembare stofemissie plaatsvinden.”⁴³³ Hierdoor was het volgens de OD NZKG niet nodig om een extra (maatwerk)voorschrift op te nemen met betrekking tot stof.⁴³⁴

De Dorpsraad Wijk aan Zee heeft bezwaar ingediend (zie Paragraaf 5.1), waarin zij haar zorgen uit over stofemissie bij het vloeibaar kiepen van ROZA-slak.⁴³⁵ In reactie op dit bezwaar gaf de OD NZKG aan dat zij niet verwachtte dat de activiteiten meer stofoverlast tot gevolg zouden hebben.⁴³⁶ Ervaringen met betrekking tot stofoverlast uit het verleden zijn niet meegenomen. Zo was in 1991 in het Reformatorisch Dagblad aandacht besteed aan de ontsnapping van grafiet en ijzerstof bij de (destijds) Hoogovens, die neersloeg in Wijk aan Zee. Volgens één van de artikelen kwamen de stofwolken vrij bij het storten van slakken bij Heckett Holland BV (een voorganger van Harsco). Na eerdere meldingen was al besloten de slakken vóór het storten een etmaal te laten afkoelen, omdat dit mogelijk de stofwolken zou kunnen beperken, maar dat had dus onvoldoende effect.⁴³⁷ Het was bij de OD NZKG niet bekend dat Harsco in 1991 al vloeibaar kiepte waarbij stofwolken met grafiet en ijzerstof vrijkwamen en dat Harsco daarom slak is gaan koelen voordat deze werd gekiept.⁴³⁸

Casus Geurmaatregelen Hoogoven 6

In deze casus staat de belangenafweging met betrekking tot geuremissie centraal. In BBT-conclusie 69 is opgenomen dat: “De BBT voor minimalisatie van slakbehandelingsemisies is de dampen condenseren als geurreductie vereist is”. In de aanvraag stelt Tata Steel dat er geen geurreductie vereist is, zoals bedoeld in de BBT. Volgens Tata Steel is er met reeds getroffen maatregelen een aanvaardbaar hinderniveau bereikt en neemt het aantal geurklachten af. Ook is het aanbrengen van de maatregel volgens Tata Steel niet kosteneffectief.⁴³⁹

In het ontwerpbesluit gaat de OD NZKG akkoord met het verzoek van Tata Steel om af te zien van de maatregel om rookgascondensatie aan te brengen bij Hoogoven 6⁴⁴⁰ en besluit de OD NZKG om de bestaande geurbelasting vast te leggen (zie Paragraaf 5.3). Daarnaast verbindt de OD NZKG een periodieke onderzoeks-, rapportage- en monitoringsverplichting ten aanzien van de geuremissie aan de vergunning, om de geurbelasting te kunnen volgen.⁴⁴¹

De OD NZKG heeft bij het beoordelen van de aanvraag de belangen tussen de mate van geuremissie en de kosten van de maatregel voor Tata Steel afgewogen. De OD NZKG baseert zich onder andere op resultaten van recent uitgevoerde metingen en berekeningen van SO₂ en H₂S-emissies, geuronderzoeken, reeds getroffen maatregelen, de gevolgen voor het energiegebruik en lozing van afvalwater bij het treffen van de maatregel en een kostenberekening van Tata Steel.⁴⁴² De onderbouwing van de OD NZKG is als volgt:

- De totale geurreductie is met 39 procent hoger dan het voorgeschreven doel van 30 procent reductie⁴⁴³;

⁴³³ Provincie Noord-Holland (2010), Herstelbesluit revisievergunning 09/2963, voorschrift 4.2.4

⁴³⁴ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

⁴³⁵ Dorpsraad Wijk aan Zee (2016), Besluit omgevingsvergunning 5354; Aanvraagnummer OLO-1498307, 15 maart 2016

⁴³⁶ OD NZKG (2016), Brief ‘Reactie op het bezwaarschrift’ zaaknummer 786078, 14 april 2016

⁴³⁷ Reformatorisch Dagblad (1991), Opnieuw wolk ontsnapt bij Hoogovens, 6 augustus 1991

⁴³⁸ OD NZKG, interview, 27 januari 2020

⁴³⁹ Tata Steel (2017), Aanvraag vergunning wijziging vergunningsvoorschrift, 8 december 2017

⁴⁴⁰ OD NZKG (2018), Ontwerpbesluit op aanvraag om wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018

⁴⁴¹ OD NZKG (2018), Besluit op aanvraag om wijzigingen voorschriften omgevingsvergunning, 25 juni 2018

⁴⁴² OD NZKG (2018), Ontwerpbesluit op aanvraag om wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018

⁴⁴³ Het doel van 30 procent geurreductie is opgenomen in het Herstelbesluit van 28 oktober 2008.

- Volgens onderzoek uitgevoerd door Tata Steel is er beperkte reductie van geuroverlast door Hoogoven 6 door toepassing van rookgascondensatie;
- De benodigde investering bedraagt circa € 49 mln.⁴⁴⁴ Volgens de OD NZKG zijn deze kosten buitensporig hoog in relatie tot de te verwachte reductie van de geurhinder.⁴⁴⁵

Volgens de OD NZKG is de resterende geurhinder zeer gering en is de noodzaak voor geurreductie zoals genoemd in BBT-conclusie 69 er niet meer. Volgens de OD NZKG vervalt hiermee de noodzaak voor het aanpassen van de slakgranulatie van Hoogoven 6.⁴⁴⁶ Ook heeft de implementatie van de maatregel volgens de OD NZKG nadelige gevolgen voor het energieverbruik en worden luchtmissies afgewenteld naar verontreiniging van oppervlaktewater.⁴⁴⁷ In het ontwerpbesluit is aangegeven dat Rijkswaterstaat (bevoegd gezag voor het lozen van afvalwater op het oppervlaktewater) daarom negatief tegenover de implementatie van de maatregel staat.⁴⁴⁸

De Dorpsraad Wijk aan Zee en OD IJmond hebben zienswijzen ingediend op het ontwerpbesluit (zie Paragraaf 5.1). Zij kunnen zich niet vinden in het besluit van de OD NZKG en stellen dat er nog steeds sprake is van een onacceptabel hinderniveau. Volgens de OD IJmond zou de voorgenomen wijziging voor onbepaalde tijd nadelige consequenties hebben op de kwaliteit van het leefmilieu.

Een definitief besluit om het voorschrift met de verplichting tot het aanbrengen van rookgascondensatie bij Hoogoven 6 uit de vergunning te verwijderen is sinds september 2018 in concept gereed.⁴⁴⁹ In juli 2019 hebben de OD NZKG en de toenmalige gedeputeerde besloten om de besluitvorming uit te stellen, vanwege de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco sinds 2018.⁴⁵⁰ Besproken werd om een gesprek tussen de toenmalig gedeputeerde en de directeur van Tata Steel af te wachten, dat plaatsvond in augustus 2019. Dit besluit is niet schriftelijk vastgelegd.⁴⁵¹ Op het moment van schrijven (zomer 2020) is er nog geen definitief besluit genomen. De juridische houdbaarheid en maatschappelijke druk zijn belangrijke onderwerpen bij het nemen van een definitief besluit.⁴⁵² De provincie is nauw betrokken bij de procedure. Hierop gaat Paragraaf 5.5 verder in.

Casus Schrotopslag 3

Geluid

Deze vergunningaanvraag heeft betrekking op de realisatie van Schrotopslag 3.⁴⁵³ De opslag van schrot wordt verplaatst, dit betekent een verandering van de akoestische activiteiten.⁴⁵⁴ Tata Steel heeft een akoestische beoordeling opgesteld om na te gaan of de nieuwe schrotopslag binnen de geluidgrenswaarden van de vergunning van Tata Steel past.⁴⁵⁵ De geluidspecialist van de OD NZKG is op basis van deze beoordeling nagegaan of de geluidsbelasting binnen de voorschriften van de revisievergunning en binnen de geluidszone valt.

⁴⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening VTH, 4 februari 2020

⁴⁴⁵ OD NZKG (2018), Ontwerpbesluit op aanvraag om wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018; OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁴⁴⁶ OD NZKG (2020), Memo context geurmaatregel Hoogoven 6, 20 januari 2020

⁴⁴⁷ OD NZKG (2020), Memo context geurmaatregel Hoogoven 6, 17 januari 2020

⁴⁴⁸ OD NZKG (2018), Ontwerpbesluit op aanvraag om wijziging voorschriften Omgevingsvergunning, 25 juni 2018

⁴⁴⁹ OD NZKG (2018), Concept definitief besluit

⁴⁵⁰ OD NZKG (2020), Memo geurmaatregel Hoogoven 6, 17 januari 2020 & Provincie Noord-Holland, e-mail, 7 juli 2020

⁴⁵¹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 7 juli 2020

⁴⁵² OD NZKG (2020), Memo context geurmaatregel Hoogoven 6, 20 januari 2020

⁴⁵³ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag Schrotcatering 3, 30 april 2018 & Tata Steel (2018), Aanvraagformulier, 1 mei 2018

⁴⁵⁴ Tata Steel (2018), Beoordelingsnotitie, 15 mei 2018

⁴⁵⁵ Tata Steel (2018), Beoordelingsnotitie, 15 mei 2018

Geconcludeerd wordt dat het in gebruik nemen van Schrotopslag 3 past binnen de vergunde geluidruimte. Volgens de OD NZKG neemt de geluidsbelasting op een aantal vergunningspunten af. Wel vinden er toename plaats met betrekking tot de optredende geluidpieken, met name bij IP2 (Dorpsweide Wijk aan Zee). Volgens de OD NZKG blijven de optredende geluidsniveaus voldoen aan de vergunde waarden.⁴⁵⁶ Zie voor uitleg van geluid in de vergunning van Tata Steel Bijlage D.

Sinds de ingebruikname van Schrotopslag 3 is er een sterke toename van het aantal geluidsklachten over vallend schrot bij de OD NZKG (zie ook Figuur 9.4 in Hoofdstuk 9).⁴⁵⁷ Schrotopslag 3 ligt dichterbij Wijk aan Zee dan de andere schrotopslagen. De OD NZKG geeft aan dat de geluidsklachten ten tijde van de vergunningverlening niet waren voorzien.⁴⁵⁸ Naar aanleiding van deze klachten heeft de OD NZKG geluidsmetingen uitgevoerd, hieruit bleek dat de geldende normen niet werden overschreden.⁴⁵⁹ Hierdoor had de OD NZKG geen grond om de aanvraag te weigeren, ook al is er sprake van hinder voor de omgeving.⁴⁶⁰ Ook had Tata Steel volgens de OD NZKG niet gedwongen kunnen worden om Schrotopslag 3 op een andere locatie te plaatsen. De OD NZKG geeft wel aan dat zij Tata Steel met de kennis van nu zou stimuleren om omgevingsbelastende activiteiten zo ver mogelijk naar binnen op het terrein van Tata Steel te plaatsen.⁴⁶¹ Daarnaast wil de OD NZKG de omwonenden tegemoet komen door op andere manieren de geluidssituatie te verbeteren, zie verder Paragraaf 5.4.2.

Bodem

De vergunningaanvraag komt voort uit een handhavingstraject met betrekking tot bodembedreiging door opslag van schrot (zie Hoofdstuk 4). In de praktijk is gebleken dat schrot niet altijd vrij is van bodembedreigende vloeistoffen. De nieuwe schrotopslag die Tata Steel wil realiseren met deze vergunningaanvraag moet daarom voorzien zijn van een vloeistofdichte vloer.⁴⁶² De OD NZKG heeft de gevolgen voor bodem afgewogen bij de beoordeling. In het Activiteitenbesluit Milieu zijn normen voor bodememissies opgenomen, waardoor er geen voorschriften over bodem in het besluit zijn opgenomen.⁴⁶³ Een bodemspecialist van de OD NZKG is nagegaan of aanvullende maatwerkvoorschriften opgenomen moesten worden, dit was niet het geval.⁴⁶⁴

5.4.2 Afwegen gevolgen gezondheid

Er is steeds meer aandacht voor de impact van de activiteiten van majeure risicobedrijven als Tata Steel en Harsco op de gezondheid van omwonenden. Inwoners van de IJmondregio maken zich zorgen over de effecten van de activiteiten van deze bedrijven op de gezondheid.⁴⁶⁵ Volgens het RIVM is bijna één op de vijf volwassenen in de regio bezorgd over mogelijke gezondheidsrisico's door de bedrijvigheid in hun omgeving. Dichtbij Tata Steel geldt dit voor ruim één op de drie bewoners.⁴⁶⁶

⁴⁵⁶ OD NZKG (2018), Notitie, 13 juni 2018

⁴⁵⁷ OD NZKG (2019), Overzicht klachten omwonenden 1-10-2018 tot 31-03-2020, d.d. 11 november 2019 en 9 april 2020

⁴⁵⁸ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

⁴⁵⁹ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁴⁶⁰ OD IJmond, interview, 10 oktober 2019; OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II & OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag Omgevingsvergunning, 8 maart 2019, pp. 9 en 10

⁴⁶¹ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁴⁶² OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag Omgevingsvergunning, 8 maart 2019

⁴⁶³ OD NZKG (2019), Besluit op aanvraag Omgevingsvergunning, 8 maart 2019 & OD NZKG, interview, 3 februari 2020

⁴⁶⁴ OD NZKG (2018), Intern advies, 25 juni 2018 & OD NZKG, interview, 3 februari 2020

⁴⁶⁵ Provincie Noord-Holland (2020), www.noord-holland.nl

⁴⁶⁶ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2020), www.rivm.nl

Kader 5.3 Gezondheid

Bij de mogelijke impact van de activiteiten van majeure risicobedrijven op de gezondheid kan het gaan om verschillende aspecten:

- Luchtkwaliteit, zoals de hoeveelheid ultrafijn stof in de lucht. Algemeen wordt aangenomen dat ultrafijn stof effect op de gezondheid kan hebben. De OD NZKG geeft aan dat het fijnstof (PM 10) rond Tata Steel op een vijftal meetstations al gedurende meerdere jaren wordt gemeten. Hierin wordt ook geanalyseerd wat de concentratie PAK's en zware metalen is. Tevens wordt er op een tweetal punten in Wijk aan Zee en IJmuiden H₂S, SO₂, CO, NO₂ en roet gemeten. Volgens de OD NZKG geven deze metingen een goed beeld van de invloed van Tata Steel op de luchtkwaliteit in de directe omgeving en zo een indicatie van gezondheidsaspecten.⁴⁶⁷ Daarnaast heeft het RIVM in 2019 en 2020 verkennende metingen uitgevoerd naar de hoeveelheid ultrafijn stof (PM 10 en PM 2,5) in IJmuiden, Wijk aan Zee en Beverwijk. De metingen zijn vergeleken met metingen in Ookmeer (Amsterdam). De niveaus van ultrafijn stof waren hoger in Wijk aan Zee en Beverwijk dan in Ookmeer en IJmuiden. De aantal ultra fijne stofdeeltjes zijn dan bijna vergelijkbaar met een drukke straat in de stad. Dit stof komt van het industriegebied tussen IJmuiden en Wijk aan Zee, dat verschillende bronnen van uitstoot bevat: industrie, zware transport en scheepvaart. Omdat de precieze plaatsen, grootte en continuïteit van de emissies niet bekend zijn, heeft het RIVM niet één specifieke bron aan kunnen wijzen.⁴⁶⁸ De OD NZKG geeft aan dat nergens in Nederland rond één bedrijf zo'n grote meetinspanning wordt gedaan, als naar de luchtkwaliteit in het kader van de monitoring van de effecten van Tata Steel op de leefomgeving.⁴⁶⁹
- Stof, zoals de uitstoot van grafiet. Bij het verwerken van ROZA-slak sinds 2016 en met een piek in de zomer/herfst 2018, is meerdere keren uitstoot van grafiet geweest, dat in de nabije omgeving terecht is gekomen. Uit een analyse van veegmonsters door het RIVM in 2019 blijkt dat de veegmonsters meerdere metalen en PAK's bevatten.⁴⁷⁰
- Hinderaspecten, zoals geur- en geluidsoverlast. Overlast kan een (indirect) negatief effect op de gezondheid hebben.⁴⁷¹ Overlast door geluid kan bijvoorbeeld zorgen voor slecht slapen, wat een negatief effect heeft op de gezondheid.
- Ongerustheid, over bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of hinderaspecten, kan slecht zijn voor de gezondheid.⁴⁷²

De provincie heeft steeds meer aandacht voor de effecten van Tata Steel en Harsco op de gezondheid, sinds de maatschappelijke onrust naar aanleiding van de stofemissie bij Harsco en het RIVM-onderzoek naar de gezondheidsrisico's van grafiet.⁴⁷³ Dit sluit aan bij de evaluatie van het VTH-stelsel in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), waarin is geconstateerd dat het milieudebat in toenemende mate wordt gekleurd door zorgen over gezondheid, wat onder andere hand-in-hand gaat met bestuurlijke aandacht.⁴⁷⁴ De aandacht van de provincie voor gezondheid komt onder andere naar voren in het Programma Tata Steel 2020-2050 en de inventarisatie van Zeer Zorgwekkende Stoffen. Beide worden hieronder toegelicht.

⁴⁶⁷ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁴⁶⁸ RIVM (2020), Verkennende metingen aan ultra fijnstof in het IJmondgebied, RIVM-rapport 2020-0095, Provincie Noord-Holland (2020), Vragen en antwoorden metingen ultrafijnstof in de IJmond, augustus 2020

⁴⁶⁹ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁴⁷⁰ RIVM (2019), Inschatting gezondheidsrisico's grafietregen Wijk aan Zee, 3 juni 2019

⁴⁷¹ GGD Kennemerland, interview, 3 februari 2020 & Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁴⁷² GGD Kennemerland, interview, 3 februari 2020

⁴⁷³ RIVM (2019), Inschatting gezondheidsrisico's grafietregen Wijk aan Zee, 3 juni 2019

⁴⁷⁴ Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken - Evaluatie van het instrumentarium, 18 oktober 2019

Programma Tata Steel 2020-2050

De provincie heeft, samen met de IJmondgemeenten, het Programma Tata Steel 2020-2050 opgesteld (zie Hoofdstuk 3). In het programma geven de provincie en gemeenten aan dat Tata Steel en Harsco overlast en nadelige effecten op de gezondheid in de omgeving veroorzaken. Het programma heeft tot doel om de negatieve effecten van de bedrijven op de gezondheid en veiligheid in de IJmond zoveel mogelijk te verminderen. In het programma is aangegeven dat de uitvoering van de VTH-taken wordt geïntensiveerd, waarbij gezondheid meer wordt meegenomen bij de nadere invulling van deze taken. De provincie wil gezondheid meer nadruk geven bij de uitvoering van de VTH-taken. Het programma maakt onderscheid tussen wat wettelijk en afdwingbaar is, en wat aanvullende bestuurlijke en beleidsmatige wensen zijn om VTH-taken anders en beter uit te voeren.

- Met 'wettelijk en afdwingbaar' wordt de uitvoering van VTH-taken door de OD NZKG bedoeld zoals dit nu al mogelijk is binnen de bestaande kaders.
- Met 'bestuurlijk en beleidsmatig' worden de aanvullende acties bedoeld. Dit zijn aanvullende acties waar (nog) geen formele (afdwingbare) basis voor is in wet- en regelgeving.⁴⁷⁵

Wettelijk en afdwingbaar

De huidige mogelijkheden om gezondheid (zwaarder) mee te wegen bij het bepalen van voorschriften in de vergunning zijn echter beperkt.⁴⁷⁶ Bij de uitvoering van VTH-taken, waaronder vergunningverlening, is de OD NZKG gebonden aan wet- en regelgeving.⁴⁷⁷ Zoals eerder naar voren kwam, zijn de geldende milieunormen voor bedrijven als Tata Steel en Harsco voornamelijk op Europees niveau vastgelegd. In deze milieunormen zijn gezondheidsaspecten verwerkt, maar ook bijvoorbeeld de technische haalbaarheid is hierin meegenomen. Europese milieunormen zijn daardoor niet per se gelijk aan gezondheidsnormen en daarom zijn deze normen soms minder streng dan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).⁴⁷⁸

De provincie en IJmondgemeenten hebben de ambitie om de advieswaarden van de WHO voor fijnstof en stikstofdioxide al in 2030 te halen in plaats van in 2050.⁴⁷⁹ De WHO-waarden voor fijnstof en stikstofdioxide zijn echter geen emissiewaarden, maar immissiewaarden (zie Kader 5.4). De immissie in de IJmond is niet enkel afkomstig van Tata Steel, maar bestaat ook uit andere bronnen in binnen- en buitenland. De immissie is daarom niet één op één te herleiden naar Tata Steel en immissiewaarden kunnen niet op die manier in de vergunning opgenomen worden.⁴⁸⁰ Volgens de OD NZKG kan zij alleen strengere emissiegrenswaarden, die zijn afgestemd op de WHO-waarden, opnemen als voorschriften als het bedrijf meewerkt.⁴⁸¹

Kader 5.4 Emissie en immissie

Normen voor milieuaspecten in vergunningen kunnen betrekking hebben op emissie of immissie. De 'uitstoot' van een bedrijf is de emissie, bijvoorbeeld de hoeveelheid geur die vrijkomt bij een bedrijf. De belasting voor de omgeving is de immissie, bijvoorbeeld de hoeveelheid geur die bij woningen in de omgeving terechtkomt.⁴⁸²

Ook geeft de OD NZKG aan dat zij niet zomaar extra normen ten aanzien van gezondheid op kan nemen in de vergunning. Hierbij is de juridische houdbaarheid belangrijk voor de OD NZKG. Volgens de OD NZKG maakt het

⁴⁷⁵ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020 & Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen, 26 augustus 2020

⁴⁷⁶ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁴⁷⁷ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁴⁷⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 7 november 2019

⁴⁷⁹ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁴⁸⁰ Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen, 26 augustus 2020

⁴⁸¹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁴⁸² Infomil (2020), www.infomil.nl

bedrijf een goede kans om in het gelijk te worden gesteld door een rechter, als een bedrijf tegen een extra norm ten aanzien van gezondheid zou ageren.⁴⁸³ Dit is in lijn met een aantal uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat een beroepsgrond ten aanzien van gezondheid zelden slaagt.⁴⁸⁴ De ILT geeft aan dat de provincie (als bevoegd gezag), mede op basis van gezondheidskundig onderzoek en advies, kan besluiten om strengere waarden te volgen, vanuit het oogpunt om de inwoners te beschermen. Dit dient de provincie dan in haar beleid aan te geven. Het is aan de vergunninghouder om hiermee akkoord te gaan of niet en dan aan de rechter te vragen om hierover een oordeel te geven.⁴⁸⁵ Toch zijn ook de mogelijkheden voor de provincie om extra emissiebeperkende maatregelen voor te schrijven zeer beperkt.⁴⁸⁶

Zoals aangegeven hebben hinderaspecten een (indirect) negatief effect op de gezondheid. In het Programma Tata Steel is aangegeven dat hinderaspecten daarom meer prioriteit krijgen bij de uitvoering van VTH-taken. Zo wil de provincie specifiek voor stof gedrag- en werkvoorschriften in de vergunning op gaan nemen om stofverspreiding tegen te gaan.⁴⁸⁷ Een voorbeeld waarbij de OD NZKG hinderaspecten met betrekking tot geluid betreft bij vergunningverlening is de casus Schrotopslag 3.

Casus Schrotopslag 3

De OD NZKG heeft geconstateerd dat de handelingen bij de schrotopslag niet altijd zorgvuldig worden uitgevoerd. Er werd bijvoorbeeld gezwengeld met schroot, wat volgens de OD NZKG de kans op glijdend schroot en hinder voor de omgeving vergroot.⁴⁸⁸ De OD NZKG voert daarom op het moment van schrijven (zomer 2020) een ambtshalve wijziging uit, waarmee de vergunning wordt aangepast met het toevoegen van voorschriften over handelingen om hinderlijke geluiden bij de verwerking van schrot te beperken.⁴⁸⁹

In het Programma Tata Steel 2020-2050 is verder aangegeven dat met de komst van de Omgevingswet gezondheid explicieter als belang naar voren komt, waardoor gezondheidsaspecten en de GGD meer betrokken kunnen worden. Ook is aangegeven dat de samenwerking tussen de OD NZKG en de GGD Kennemerland vooruitlopend daarop wordt verbeterd.⁴⁹⁰ Volgens de OD NZKG verandert de officiële rol van de GGD onder de Omgevingswet echter niet. Zij wordt geen wettelijk adviseur voor vergunningaanvragen, zoals de ILT is. Wel is het volgens de OD NZKG zo dat gezondheid onder de Omgevingswet een explicietere rol lijkt te gaan spelen dan onder de Wabo. Onder de Wabo zit het gezondheidsaspect “verstopt” in het begrip “bescherming van het milieu”. Onder de Omgevingswet wordt expliciet benoemd dat ernstige gevaren voor de gezondheid een reden is om een aanvraag te kunnen weigeren. De OD NZKG vindt het daarom voor de hand liggen dat het gezondheidsaspect onder de Omgevingswet vaker zal worden meegewogen dan onder de huidige wetgeving.⁴⁹¹

⁴⁸³ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

⁴⁸⁴ Zie voor een beschouwing het artikel van Van 't Lam, V.M.Y. (2019), Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen in 2018/2019 in vogelvlucht

⁴⁸⁵ ILT, interview, 1 juli 2020

⁴⁸⁶ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁴⁸⁷ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁴⁸⁸ OD NZKG (2020), Waarschuwingbrief 'Milieucontrole 2 januari 2020 bij schrootcatering', 14 januari 2020 & OD NZKG (2020), Rapport controlebezoek Schrotcatering 3, 10 januari 2020

⁴⁸⁹ OD NZKG, beantwoording schriftelijke vragen, 21 juni 2020

⁴⁹⁰ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁴⁹¹ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

De OD NZKG geeft aan dat zij op het moment van schrijven (zomer 2020) gesprekken voert met de provincie en gemeenten om na te gaan waar zij gezondheid meer kan betrekken bij de uitvoering van VTH-taken en met welk instrumentarium.⁴⁹²

Bestuurlijk en beleidsmatig

Naast wettelijke en afdwingbare mogelijkheden, probeert de provincie de negatieve effecten van Tata Steel en Harsco op gezondheid en veiligheid te verminderen via bestuurlijke/beleidsmatige interventies. De bouw van de ROZA-slak hal bij Harsco is hiervan een voorbeeld. Via het reguliere VTH-spoor was de bouw van deze hal niet afdwingbaar, maar onder andere door bestuurlijke gesprekken is deze hal gebouwd (zie Hoofdstuk 7). Ook kan de provincie aandacht vragen op landelijk niveau. Zo stelt het Programma Tata Steel: *“Als regionale overheden beschikken wij soms niet over de instrumenten om zaken af te kunnen dwingen. We zijn beperkt tot de kaders van wet- en regelgeving. Soms kunnen andere overheden, zoals het Rijk of de Europese Unie, dit wel. Wij zullen met hen samenwerken en hen zo nodig aanspreken en stimuleren wanneer wij kansen zien voor verbetering.”*⁴⁹³

Visie Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig

Zowel de Dorpsraad Wijk aan Zee als Stichting IJmondig maken zich zorgen over de impact van de activiteiten van Tata Steel en Harsco op de gezondheid van omwonenden. Zij zijn van mening dat gezondheidsbelangen onvoldoende worden meegewogen bij de uitvoering van VTH-taken. Volgens hen heeft de OD NZKG te weinig oog voor gezondheid en milieu en denkt de OD NZKG (te) vaak mee met Tata Steel.⁴⁹⁴ Ook vindt de Dorpsraad dat gezondheidsonderzoeken onvoldoende worden betrokken bij de vergunningverlening.⁴⁹⁵ Stichting IJmondig geeft aan dat zij wil weten *hoe* ongezond de impact op de omwonenden is, maar dat zij geen duidelijk antwoord krijgt van de provincie, OD NZKG en Tata Steel.⁴⁹⁶

Zowel de Dorpsraad Wijk aan Zee als Stichting IJmondig hebben weinig vertrouwen dat door het Programma Tata Steel 2020-2050 de gezondheidsbelangen meer worden meegewogen. Volgens hen ontbreken concrete en controleerbare (tussen)doelen. Hierdoor zijn zij bang dat er in de tussentijd weinig gebeurt.⁴⁹⁷ Stichting IJmondig is daarom van mening dat er een nulmeting van de huidige uitstoot moet worden gedaan, zodat periodiek de voortgang kan worden gerapporteerd ten opzichte van de nulmeting.⁴⁹⁸ Volgens de Dorpsraad gaat het programma vooral om het wegnemen van de *bezorgdheid* over gezondheid bij bewoners en niet zozeer om het verbeteren van de gezondheid zelf.⁴⁹⁹

Inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen

Een andere manier waarop de provincie en OD NZKG de negatieve effecten van Tata Steel op de gezondheid willen verminderen is de inventarisatie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) (zie Kader 5.5). Voor ZZS geldt een minimalisatieverplichting. Als een bedrijf een ZZS naar de lucht uitstoot, is het bedrijf verplicht om te proberen om deze uitstoot te voorkomen. Als dit niet mogelijk is, moet het bedrijf de emissie tot een minimum beperken.⁵⁰⁰ Een belangrijk instrument om invulling te geven aan de minimalisatieplicht is de vijfjaarlijkse informatieplicht, waarbij

⁴⁹² OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁴⁹³ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020, p. 14

⁴⁹⁴ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020 & Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

⁴⁹⁵ Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

⁴⁹⁶ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020

⁴⁹⁷ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020 & Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

⁴⁹⁸ Stichting IJmondig, e-mail, 28 mei 2020

⁴⁹⁹ Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020 & Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

⁵⁰⁰ Art. 2.4 lid 2 Activiteitenbesluit

een bedrijf één keer in de vijf jaar informatie moet overleggen aan het bevoegd gezag.⁵⁰¹ Op 1 januari 2021 moet de inventarisatie van ZZS door bedrijven zijn afgerond.

Kader 5.5 Zeer Zorgwekkende Stoffen

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu, omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, de voortplanting belemmeren of zich in de voedselketen ophopen. Het is een verzamelnaam voor meer dan 1.500 stoffen. De rijksoverheid wil deze stoffen met voorrang aanpakken, het streven is om ZZS uit de leefomgeving te weren.⁵⁰²

Op het moment van schrijven (zomer 2020) is de inventarisatie van ZZS bij Tata Steel nog gaande. Volgens de OD NZKG is er sprake van enkele maanden vertraging, maar streeft zij naar afronding in 2020. De vertraging wordt volgens de OD NZKG veroorzaakt door een grote hoeveelheid gegevens die Tata Steel moet verzamelen. Tata Steel heeft de eerste gegevens half juni 2020 aangeleverd, waarna de OD NZKG de gegevens moet beoordelen.⁵⁰³ Na de inventarisatie volgt waar noodzakelijk een traject van aanpassingen in de vergunning om de minimalisatieverplichtingen vast te leggen.⁵⁰⁴

Volgens de OD NZKG en ILT heeft Tata Steel de informatieplicht niet proactief opgepakt.⁵⁰⁵ Volgens de ILT had de OD NZKG echter ook een meer actieve rol kunnen spelen bij de inventarisatie. In het verleden heeft de ILT de OD NZKG meerdere keren gevraagd naar de voortgang, maar is er geen zichtbare actie getoond. Voor een belangrijk onderwerp als ZZS bij een groot bedrijf als Tata Steel, verwacht de ILT van de OD NZKG (of provincie) nadrukkelijk aandacht en concrete stappen, vanuit de taakuitvoering VTH.⁵⁰⁶ In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG aan dat zij regelmatig overleg heeft gehad over de voortgang en afspraken heeft gemaakt, maar dat de inventarisatie langer duurt dan bij een regulier bedrijf door de complexiteit en hoeveelheid bronnen.⁵⁰⁷ De provincie geeft in de reactie op het feitelijk wederhoor aan dat de ZZS-inventarisatie door Tata Steel volgens afspraak in 2020 wordt afgerond.⁵⁰⁸

5.4.3 Vertaling BBT-conclusies naar voorschriften in de vergunning

In Paragraaf 5.3 kwam naar voren dat de OD NZKG moet toetsen of de vergunningvoorschriften van Tata Steel voldoen aan de BBT-conclusies en dat de OD NZKG de voorschriften, indien nodig, moet actualiseren. Bij het vertalen van de BBT-conclusies naar voorschriften in de vergunning kan sprake zijn van interpretatieruimte.⁵⁰⁹ Aan de technische maatregelen die op basis van de BBT-conclusies moeten worden toegepast, kan bijvoorbeeld een emissiegrenswaarde met een bepaalde bandbreedte verbonden zijn.

Kader 5.6 BBT-conclusies met emissiegrenswaarden

In een BBT-conclusie kan een emissiegrenswaarde opgenomen zijn met een bepaalde bandbreedte. Dit zijn *Best Available Techniques – Associated Emission Level* (BAT-AELs).⁵¹⁰ De BAT-AEL heeft betrekking op de

⁵⁰¹ Art. 2.4 lid 3 Activiteitenbesluit

⁵⁰² Infomil (2020), www.infomil.nl & RIVM (2020), www.rivm.nl

⁵⁰³ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁵⁰⁴ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁵⁰⁵ ILT (2019), Memo Tata Steel Vinger aan de pols, 25 juli 2019

⁵⁰⁶ ILT, interview, 1 juli 2020

⁵⁰⁷ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁵⁰⁸ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁵⁰⁹ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

⁵¹⁰ Aan de slag met de Omgevingswet (2020), www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

bandbreedte van emissieniveaus in normale bedrijfsomstandigheden.⁵¹¹ De emissiegrenswaarde die wordt opgenomen in de vergunning is in principe niet hoger dan de emissieniveaus die in de BBT-conclusie zijn opgenomen.⁵¹² Toch kan het bevoegd gezag zo nodig een strengere of minder strenge emissiegrenswaarde opleggen.⁵¹³ Minder strenge grenswaarden zijn bijvoorbeeld mogelijk als het halen van de emissiegrenswaarden zou leiden tot buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, als gevolg van:

- De geografische ligging of lokale milieuomstandigheden van de plaats waar de activiteit wordt verricht;
- De technische kenmerken van de activiteit.⁵¹⁴

Bij een nieuwe installatie zal de emissiegrenswaarde vaak aan de onderkant van de bandbreedte liggen, omdat de vergunningverlener ervan uit moet gaan dat door toepassing van de BBT de installatie beter zal presteren dan bestaande installaties.⁵¹⁵ Daarnaast is de vergunningverlener verplicht andere voorschriften in de vergunning op te nemen, waaronder eisen over monitoring.⁵¹⁶

De vergunningverlener vertaalt de BBT-conclusie naar een emissiegrenswaarde in de vergunning, die afgestemd is op de specifieke situatie.⁵¹⁷ De bandbreedte die in de BBT-conclusie is opgenomen, kan zorgen voor discussie tussen de vergunningverlener en het bedrijf, omdat de onderlinge belangen verschillen.⁵¹⁸ De OD NZKG wil bijvoorbeeld een emissiegrenswaarde aan de onderkant van de bandbreedte opleggen, vanwege de lokale situatie op het vlak van gezondheid en milieu.⁵¹⁹ Het bedrijf kan echter aangeven dat een emissiegrenswaarde aan de onderkant van de bandbreedte niet kosteneffectief is. Volgens de OD NZKG kan een emissiegrenswaarde aan de onderkant binnen de bandbreedte niet altijd afgedwongen worden. Een rechter zou kunnen oordelen dat een emissiegrenswaarde aan de bovenkant ook binnen de bandbreedte ligt en daarmee aan de BBT-conclusie voldoet.⁵²⁰ In de casus Emissiegrenswaarden Doekfilter heeft de OD NZKG echter wel emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-bandbreedte opgenomen in de vergunning. Dit is toegelicht in onderstaand kader.

In het Schone Lucht Akkoord (SLA) hebben de deelnemende partijen, waaronder de provincie Noord-Holland, afgesproken dat in vergunningen die vanaf 2020 worden afgegeven, waarbij sprake is van BBT-conclusies, emissiegrenswaarden worden opgenomen die zoveel mogelijk aan de onderkant binnen de bandbreedte liggen, om te zorgen voor zo weinig mogelijk uitstoot.⁵²¹ De OD NZKG moedigt dit aan, hoewel het volgens haar dus niet altijd af te dwingen is.⁵²²

Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter

In de BBT-conclusies die relevant zijn voor deze casus is voor een aantal emissies een bandbreedte opgenomen waarbinnen de emissiegrenswaarden moeten vallen. In het vergunningbesluit heeft de OD NZKG deze emissiegrenswaarden vertaald naar voorschriften. Nadat de doekfilterinstallatie eind 2013 in gebruik is genomen, heeft Tata Steel metingen uitgevoerd om een representatief beeld te krijgen van de emissiewaarden. Hiervoor is

⁵¹¹ Art. 8.27 lid 3 Besluit kwaliteit leefomgeving

⁵¹² Art. 8.27 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving

⁵¹³ Respectievelijk art. 8.30 Besluit kwaliteit leefomgeving en art. 8.28 Besluit kwaliteit leefomgeving

⁵¹⁴ Art. 8.28 Besluit kwaliteit leefomgeving

⁵¹⁵ Infomil (2020), www.infomil.nl

⁵¹⁶ Art. 8.33 Besluit kwaliteit leefomgeving

⁵¹⁷ Rijksoverheid e.a. (2020), Schone Lucht Akkoord, 13 januari 2020 & Aan de slag met de Omgevingswet (2020), www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

⁵¹⁸ OD IJmond, interview, 10 oktober 2019

⁵¹⁹ ILT, interview, 1 juli 2020

⁵²⁰ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

⁵²¹ Rijksoverheid e.a. (2020), Schone Lucht Akkoord, 13 januari 2020

⁵²² OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

Tata Steel gecertificeerd en de OD NZKG was bij de metingen betrokken (zie Paragraaf 5.1). Het doekfilter was op dat moment aangesloten op één van de drie sintermachines. In het ontwerpbesluit (2014) is een voorschrift opgenomen waarin de emissiegrenswaarden voor verschillende stoffen zijn vastgelegd. Zoals aangegeven in Paragraaf 5.1, heeft Tata Steel hierna nieuwe metingen uitgevoerd, waarbij de doekfilterinstallatie was aangesloten op alle drie de sintermachines.⁵²³

Het voert te ver om de grenswaarden voor alle emissies toe te lichten, maar gesteld kan worden dat de OD NZKG zich in het ontwerpbesluit, herzien ontwerpbesluit en definitief besluit primair heeft gericht op de onderkant van de BBT-bandbreedte. In BBT-conclusie 20 is bijvoorbeeld een bandbreedte gegeven voor stof (1-15 mg/nm³). De emissiegrenswaarde in de vergunning is vastgelegd op 5 mg/nm³. De OD NZKG baseerde zich hierbij op de resultaten van de metingen en op ervaringen met doekfilters op andere terreinen.⁵²⁴

Op het ontwerpbesluit en herzien ontwerpbesluit zijn zienswijzen ingediend. Een aantal indieners vond de emissiegrenswaarden, onder andere voor stof, te hoog. Anderzijds stelde Tata Steel dat de gestelde grenswaarden niet naleefbaar zijn.⁵²⁵ Over het algemeen hield de OD NZKG voet bij stuk en zijn de emissiegrenswaarden niet tot nauwelijks gewijzigd naar aanleiding van de zienswijzen. De OD NZKG geeft aan dat de metingen aantoonde dat de emissiegrenswaarden haalbaar en realistisch zijn. Naar aanleiding van de metingen waarbij de doekfilterinstallatie was aangesloten op drie sintermachines heeft de OD NZKG wel een aantal emissies (iets) naar boven of naar beneden bijgesteld ten opzichte van het ontwerpbesluit.⁵²⁶

5.4.4 Betrekken van omwonenden en belanghebbenden bij vergunningverlening

Deze paragraaf gaat na op welke wijze omwonenden en belanghebbenden zijn betrokken bij de vergunningverlening. Zoals eerder aangegeven, is het volgens de reguleringsstrategie van de OD NZKG van belang om de beleidsruimte binnen het beoordelingskader zorgvuldig te gebruiken, waarbij het onder andere gaat om zorgvuldigheid bij het creëren van mogelijkheden voor participatie bij besluitvorming.⁵²⁷ Participatie van omwonenden en belanghebbenden is een middel om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden.⁵²⁸

In de vergunningverleningsprocedure zitten formele momenten waarop omwonenden en belanghebbenden betrokken worden. Bij de reguliere procedure hebben zij de mogelijkheid om bezwaar in te dienen tegen het genomen besluit. Bij de uitgebreide procedure hebben zij de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen het ontwerpbesluit of om in beroep te gaan tegen het definitieve besluit (zie ook Paragraaf 5.1).

In de casussen heeft de OD NZKG omwonenden en belanghebbenden op deze formele momenten betrokken bij de vergunningverlening. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit of om in bezwaar of beroep te gaan tegen het (definitieve) besluit. Tabel 5.6 geeft weer in hoeverre omwonenden en belanghebbenden gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheden. Buiten deze formele momenten om heeft de OD NZKG omwonenden en belanghebbenden niet betrokken bij de vergunningverlening.

⁵²³ OD NZKG (2016), Herzien ontwerpbesluit Ambtshalve wijziging voorschriften, 10 maart 2016 & OD NZKG (2016), Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016

⁵²⁴ OD NZKG (2014), Ontwerpbesluit ambtshalve wijziging voorschriften, 6 oktober 2014; Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020

⁵²⁵ Zie voetnoten 97 en 102 voor een overzicht van de ingediende zienswijzen.

⁵²⁶ Definitief besluit ambtshalve wijziging voorschriften omgevingsvergunning, 22 september 2016 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020

⁵²⁷ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁵²⁸ Aan de slag met de omgevingswet (2020), www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Tabel 5.6 Overzicht van zienswijzen, bezwaar en/of beroep door omwonenden en belanghebbenden in de casussen

Casus	Zienswijze	Bezwaar en/of beroep
Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter	Zienswijze van een omwonende en Dorpsraad Wijk aan Zee	-
Casus ROZA-slak Harsco	-	Bezwaar door Dorpsraad Wijk aan Zee
Casus Schrotopslag 3	-	Bezwaar door 15 omwonenden tegen geluidsmuur en andere aspecten m.b.t schrot in andere procedures
Casus Geurmaatregelen Hoogoven 6	Zienswijze door Dorpsraad Wijk aan Zee en OD IJmond	Nog onbekend

Volgens de Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig kost het hen veel tijd en energie om betrokken te zijn bij de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco. Om een zienswijze in te dienen, of om in bezwaar of beroep te gaan, moeten zij zich verdiepen in een specifiek bedrijfsproces. De ingediende zienswijzen worden vaak afgewezen.⁵²⁹ Gezien het grote aantal vergunningen bij Tata Steel komt het wel eens voor dat zij een besluit niet hebben opgemerkt. In dat geval heeft de omgeving geen kans om bedenkingen in te dienen.⁵³⁰ Dit was het geval in de casus Schrotopslag 3, waarbij omwonenden de vergunningaanvraag en -verlening van Schrotopslag 3 niet hadden opgemerkt (zie Paragraaf 5.1.5). Daarom hebben zij bezwaar ingediend tegen de geluidsmuur en andere procedures die betrekking hadden op schrot (zie Tabel 5.6).

Volgens de Dorpsraad wordt het proces formeel, juridisch en technisch door het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep. De Dorpsraad geeft aan dat zij – naast inhoudelijk op de hoogte zijn – juridisch onderlegd moet zijn. Als de Dorpsraad daarin fouten maakt, wordt zij op formele gronden afgewezen. Volgens de Dorpsraad gaat het dan niet meer over de inhoud, namelijk het gezond en leefbaar maken van de omgeving. Zij geeft hierover aan: *“Wij hebben – zeker door de juridisering van alle kwesties – vaak het gevoel David te zijn die tegen twee Goliaths op moet vechten.”*⁵³¹

De Dorpsraad Wijk aan Zee steekt uit noodzaak veel energie in het doornemen van vergunningbesluiten en het indienen van zienswijzen. Dit is niet het doel van de Dorpsraad, maar zij is van mening dat de OD NZKG de belangen van de omgeving (milieu en gezondheid) onvoldoende betreft bij de vergunningverlening en niet streng genoeg is richting Tata Steel. Ook Stichting IJmondig deelt deze mening. Daarom komen zij op voor de belangen van de omgeving, maar vinden dit eigenlijk de taak van de OD NZKG. De Dorpsraad en Stichting IJmondig zouden liever eerder in het proces en op een andere manier dan via zienswijzen, bezwaar en beroep hun belangen kenbaar maken, zodat zij zich minder in de bedrijfsprocessen van Tata Steel hoeven te verdiepen.⁵³²

Participatie in de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt bewonersparticipatie een grotere rol bij vergunningverlening, waarbij het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de aanvrager om in de voorbereidende fase participanten, waaronder omwonenden, te betrekken. Het gesprek met de omgeving wordt vooraf bevorderd, zodat vroegtijdig inzicht kan worden verkregen in de verschillende belangen. Op die manier kan de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren en het draagvlak vergroten. Dit kan tijdswinst opleveren. Het bedrijf moet in de

⁵²⁹ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020; Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020 & Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

⁵³⁰ Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020 & Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

⁵³¹ Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

⁵³² Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020 & Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

vergunningaanvraag aangeven of, en zo ja, hoe aan participatie is gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. De manier waarop participatie wordt vormgegeven is vormvrij. Het bevoegd gezag moet deze informatie vervolgens betrekken bij de integrale belangenafweging.⁵³³

De OD NZKG moedigt aan dat bedrijven de belangen van de omgeving meenemen in haar plannen om daarmee het draagvlak te vergroten. De OD NZKG ziet het als haar rol om bedrijven hiertoe te stimuleren en druk op uit te oefenen. Het is volgens de OD NZKG van belang dat de verschillende partijen bereid moeten zijn om elkaars belangen te zien en te begrijpen. Volgens de OD NZKG moeten de belangen en gemoederen eerst op verschillende vlakken normaliseren, alle partijen moeten 'aan boord' zijn voor een goede dialoog. De OD NZKG ziet het niet zozeer als haar rol om het betrekken van de omgeving bij de vergunningverlening over te nemen van de bedrijven.⁵³⁴

5.5 Rol van de provincie bij vergunningverlening

De Rekenkamer gaat in deze paragraaf na in hoeverre en op welke wijze de provincie betrokken was bij de vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 5.5

Tot de zomer van 2018 speelde de provincie doorgaans geen rol in het proces van vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco. Wel informeerde de OD NZKG de provincie over genomen besluiten. Sinds de toegenomen maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco vanaf de zomer van 2018 is de provincie nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. Dit is terug te zien in de casussen. De vergunningverlening in de casussen Emissiegrenswaarden Doekfilter en ROZA-slak Harsco vond plaats in de periode 2014-2016, de provincie was hier niet of nauwelijks bij betrokken. Hoewel de vergunningverlening in de casus Schrotopslag 3 plaatsvond in de periode dat de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel toenam, was de provincie ook bij deze casus niet betrokken. De beoordeling was vooral technisch en de provincie zag geen reden om hierbij te worden betrokken. De provincie is wel nauw betrokken bij de casus Geurmaatregelen Hoogoven 6. Sinds het moment dat de gedeputeerde het nemen van een definitief besluit heeft aangehouden, overleggen de provincie en OD NZKG regelmatig, waarbij de juridische houdbaarheid en maatschappelijke druk belangrijke onderwerpen zijn. Ook heeft de provincie de juridische houdbaarheid van de beslissing van de OD NZKG laten toetsen door haar huisadvocaat.

Rol provincie bij vergunningverlening tot de zomer van 2018

GS zijn het bevoegd gezag voor de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, maar hebben voor de uitvoering hiervan mandaat verleend aan de directeur van de OD NZKG (zie Hoofdstuk 2).⁵³⁵ De gedachte is dat de uitvoering van de VTH-taken op deze manier meer op afstand wordt gezet van de politiek⁵³⁶ en de OD NZKG de taken meer onafhankelijk⁵³⁷ en met een milieutechnische benadering kan uitvoeren.⁵³⁸ De provincie speelde tot de zomer van 2018 doorgaans geen rol in het proces van vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco.⁵³⁹

⁵³³ Ministerie van BZK (2019), Informatieblad participatie in de Omgevingswet, juni 2019

⁵³⁴ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁵³⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁵³⁶ Randstedelijke Rekenkamer (2016), Uitvoering op afstand, p. 39

⁵³⁷ Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁵³⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁵³⁹ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

De OD NZKG informeerde de provincie voornamelijk over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel via het risico- en aandachtossier (zie ook Hoofdstuk 8). De OD NZKG geeft aan dat zij telkens melding heeft gemaakt bij de gedeputeerde van de besluiten die de OD NZKG nam.⁵⁴⁰ Vanwege het lage risicoprofiel was Harco geen onderdeel van het risico- en aandachtossier.⁵⁴¹

Rol provincie bij vergunningverlening vanaf de zomer van 2018

Sinds de toegenomen maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco vanaf de zomer van 2018 is de rol van de provincie bij de uitvoering van VTH-taken bij deze bedrijven veranderd.⁵⁴² De provincie geeft aan dat zij vanwege de bestuurlijke gevoeligheid van het dossier Tata Steel/Harsco nauwer betrokken wil zijn bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG, om de bestuurlijke gevoeligheid (waar van toepassing) mee te nemen in de afweging en om vragen vanuit PS en de omgeving te kunnen beantwoorden.⁵⁴³ GS blijven namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken en door de OD NZKG genomen besluiten.⁵⁴⁴ De provincie geeft daarom aan dat het in het geval van beslissingen van politiek-bestuurlijke of beleidsmatige aard, het aan het college van GS is om te beslissen. Volgens de provincie moet de OD NZKG de provincie zodanig informeren, dat het bestuur in staat wordt gesteld – als zij dat zou willen – een aanwijzing te geven op het mandaat. Het bestuur moet bij belangrijke zaken een (andere) beslissing kunnen nemen, ook al zou de OD NZKG de beslissing volgens het mandaat zelf kunnen nemen.⁵⁴⁵

Ook ziet de provincie een nadrukkelijker rol voor de ambtelijke organisatie van de provincie, omdat zij de schakel vormt tussen de OD NZKG en het college van GS. Om die reden heeft de provincie een programmamanager voor het dossier Tata Steel/Harsco aangesteld en wordt de ambtelijke capaciteit vergroot met betrekking tot het beoordelen van de informatie vanuit de OD NZKG en het adviseren van het college van GS. In een wekelijks ambtelijk overleg tussen de OD NZKG en de provincie wordt alles omtrent Tata Steel en Harsco besproken. Onderwerpen met een mogelijk afbreukrisico voor het bestuur en/of zaken waarbij sprake is van media- of politieke gevoeligheid krijgen extra aandacht, dit zijn bijvoorbeeld zaken waarbij sprake is van grote milieu-impact.⁵⁴⁶ Paragraaf 7.4 gaat verder in op de rol van de provincie bij de uitvoering van VTH-taken.

Kader 5.7 Onderzoek naar vergunningen Kooksfabrieken, Hoogovens, Sinter-, Pellet- en Oxystaalfabriek

Een voorbeeld waaruit de nauwere betrokkenheid van de provincie bij de uitvoering van VTH-taken blijkt, zijn de onderzoeken naar de vergunning van de Kooksfabrieken, Hoogovens, Sinterfabriek, Pelletfabriek en Oxystaalfabriek. GS hebben de OD NZKG eind 2019 opdracht gegeven om deze onderzoeken uit te voeren voor de Hoogovens, de Sinterfabriek en Pelletfabriek, nadat de OD NZKG dit onderzoek al was gestart voor de Kooksfabrieken. In deze onderzoeken worden de vergunningen van de fabrieken vergeleken met de daadwerkelijke situatie.⁵⁴⁷ De aanleiding hiervoor was de hogere uitstoot van stof uit de sinterkoelers van de Sinterfabriek, dan waar altijd van uit werd gegaan en in de vergunning is opgenomen (dit is nader toegelicht in Hoofdstukken 6 en 7). GS wilden onderzoeken of deze situatie ook in andere fabrieken van Tata Steel kan voorkomen. Ook wilden GS mogelijke verbeteringen van de vergunningen in kaart brengen. Het onderzoek naar de vergunning van de Kooksfabriek is in juni 2020 opgeleverd, het onderzoek naar de overige fabrieken in

⁵⁴⁰ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

⁵⁴¹ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁵⁴² OD NZKG, interview, 7 oktober 2019

⁵⁴³ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁵⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 provincie Noord-Holland. Provinciaal blad nr. 9741, 24 december 2018.

⁵⁴⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁵⁴⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁵⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2020

september 2020.⁵⁴⁸ In de onderzoeken is een aantal verbeterpunten geconstateerd, die de OD NZKG handvatten geeft om de huidige vergunningen op verschillende punten aan te scherpen. De eerste stappen zijn hiervoor gezet.⁵⁴⁹

Rol van de provincie bij vergunningverlening in de casussen

De toegenomen betrokkenheid van de provincie bij de vergunningverlening aan Tata Steel is terug te zien in de onderzochte casussen. Dit is toegelicht in onderstaande kaders.

Casus Emissiegrenswaarden Doekfilter Sinterfabriek

De provincie geeft aan dat het vastleggen van de emissiegrenswaarden van het Doekfilter regelmatig is besproken tussen de OD NZKG en de provincie. In 2014 is de problematiek rondom het vaststellen van de emissiegrenswaarden in de staf met de toenmalige gedeputeerde besproken, waarbij GS en de OD NZKG bestuurlijk op één lijn zaten. In de periode tot en met het vaststellen van de emissiegrenswaarden is de voortgang tweemaandelijks aan de orde geweest tijdens de bespreking van het risico- en aandachtossier en benoemd in voortgangsrapportages (tertaalrapportages) van de OD NZKG.⁵⁵⁰ De provincie is ook betrokken geweest bij het versturen van de brief die namens de OD NZKG aan de indieners van zienswijzen is verstuurd, waarin de voortgang van het traject en de reden voor vertraging werd toegelicht (zie Paragraaf 5.1).⁵⁵¹

Casus ROZA-slak Harsco

De provincie is niet betrokken geweest bij de vergunningverlening in de casus ROZA-slak Harsco. Door het lage risicoprofiel viel Harsco in deze periode (2014-2016) niet onder het risico- en aandachtossier. De provincie geeft aan dat de vergunningverlening aan Harsco zorgvuldig is gedaan. De beoordeling van de aanvraag was vooral technisch.⁵⁵² Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat er destijds geen reden voor de provincie was om bij de vergunningverlening betrokken te zijn.⁵⁵³ Volgens de provincie was er waarschijnlijk geen ander besluit genomen als de provincie hier wel bij was betrokken. De overlast door de stofemissies kwam anderhalf jaar na het starten met de nieuwe werkwijze, dit was niet voorzien en ook de provincie geeft aan dat zij dit niet had kunnen voorzien.⁵⁵⁴

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek

De provincie is niet betrokken geweest bij de vergunningverlening in de casus Schrotopslag 3. De beoordeling van de vergunningaanvraag was vooral technisch, waarbij het onder andere ging om toetsing aan de geluidsnormen. De provincie zag geen reden om in dit proces te worden betrokken. Zij geeft aan dat als de provincie was betrokken, het niet haar rol was geweest om de toetsing aan de geluidsnormen ter discussie te

⁵⁴⁸ OD NZKG (2020), Duiding OD NZKG Onderzoek SPSS naar vergunningen Kookfabrieken 1 & 2 Tata Steel, juni 2020 & OD NZKG (2020), Duiding OD NZKG Onderzoek SPSS naar vergunningen Tata Steel, Hoogovens 6 en 7, Sinterfabriek, Pelletfabriek, Oxystaalfabriek, september 2020

⁵⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS Onderzoek vergunningen Hoogovens, Sinterfabriek, Pelletfabriek en Oxystaalfabriek Tata Steel, 6 oktober 2020

⁵⁵⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail beantwoording vraag betrokkenheid provincie bij doekfilter, 29 april 2020

⁵⁵¹ OD NZKG, interview, 13 februari 2020

⁵⁵² Provincie Noord-Holland, 21 april 2020

⁵⁵³ OD NZKG, interview, 27 januari 2020 & Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁵⁵⁴ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

stellen.⁵⁵⁵ De OD NZKG geeft aan dat een dergelijke vergunning nu wel langs de provincie zou gaan, gezien de toegenomen maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco.⁵⁵⁶

Casus Geurmaatregelen Hoogoven 6

De provincie is nauw betrokken bij de vergunningverlening van deze casus. Begin 2018 hebben de OD NZKG en provincie de vergunningaanvraag besproken.⁵⁵⁷ Voordat het ontwerpbesluit is gepubliceerd, hebben de OD NZKG en provincie het besluit ambtelijk en in het stafoverleg met de gedeputeerde besproken. Er werd gesproken over de milieutechnische beoordeling door de OD NZKG en de bestuurlijke risico's die de provincie zag. De provincie geeft aan dat het klachtbeeld en de politieke situatie ten tijde van het ontwerpbesluit (2018) anders waren, waardoor de provincie de bestuurlijke risico's nog niet zo groot inschatte.⁵⁵⁸

Zoals is besproken in Paragrafen 5.3 en 5.4, heeft de gedeputeerde het nemen van een definitief besluit in 2019 aangehouden.⁵⁵⁹ Volgens de provincie waren de bestuurlijke risico's zodanig vergroot, dat het besluit niet enkel op afstand milieutechnisch gemaakt kon worden. De maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco was toegenomen, het klachtbeeld was veranderd en er waren aanvullende vragen naar voren gekomen.⁵⁶⁰ Sindsdien is de provincie nauw betrokken bij de procedure. De provincie en OD NZKG hebben regelmatig overleg over de mogelijkheden en wenselijkheid met betrekking tot het al dan niet aanpassen van het ontwerpbesluit. Zoals eerder naar voren kwam, zijn de juridische houdbaarheid en maatschappelijke druk hierbij belangrijke onderwerpen. Zo heeft de provincie de juridische houdbaarheid van de beslissing van de OD NZKG laten toetsen door haar huisadvocaat.⁵⁶¹ Op het moment van schrijven (zomer 2020) is er nog geen definitief besluit genomen.

⁵⁵⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁵⁵⁶ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

⁵⁵⁷ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 maart 2020

⁵⁵⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁵⁵⁹ OD NZKG (2020), Memo geurmaatregel Hoogoven 6, 17 januari 2020 & Provincie Noord-Holland, e-mail, 7 juli 2020

⁵⁶⁰ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁵⁶¹ OD NZKG (2020), Memo context geurmaatregel Hoogoven 6, 20 januari 2020 & Pels Rijcken (2020), Afdwingbaarheid vergunningsvoorschriften die niet BBT zijn, 21 januari 2020

| 6 | Kwaliteit toezicht

De Rekenkamer gaat in dit hoofdstuk na of het toezicht op Tata Steel en Harsco op een juiste wijze plaatsvindt. Bij het beoordelen van het proces van toezicht kijkt de Rekenkamer naar vier onderwerpen:

1. Gepland toezicht (aangekondigd en onaangekondigd);
2. Ongepland toezicht naar aanleiding van meldingen en klachten;
3. Toezicht na overtredingen;
4. De inzet van toezichtscapaciteit.

De behandeling van deze vier onderwerpen leidt tot vier afzonderlijke bevindingen die in de corresponderende paragrafen zijn weergegeven.

In onderstaand kader worden de uitgangspunten bij toezicht toegelicht, aan de hand van de toezichtstrategieën van de provincie⁵⁶² en OD NZKG.

Kader 6.1 Inleiding op toezicht

Toezicht houdt in dat wordt gecontroleerd of wet- en regelgeving worden nageleefd (naar letter en/of geest). De provincie heeft een nalevingsstrategie opgesteld, waar een toezichtstrategie onderdeel van uitmaakt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van toezicht: preventieve controles en repressieve controles.

- Preventieve controles zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de diverse plannings worden opgenomen. Dit houdt in dat voor dergelijke controles de controlefrequentie vooraf is bepaald. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter.
- Repressieve controles kenmerken zich door een specifieke aanleiding. Dit kunnen klachten, meldingen, ongevallen en/of incidenten zijn, maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).⁵⁶³

In dit hoofdstuk gebruiken we de termen gepland en ongepland toezicht voor het onderscheid tussen preventieve controles en repressieve controles.

Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 5, heeft de OD NZKG regionaal beleid opgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken. Uitgangspunt hierbij is dat er een risicoafweging plaatsvindt en dat bij potentieel zwaardere belastende activiteiten en/of activiteiten waar het risico op niet-naleving hoger is, meer inzet wordt gepleegd dan bij eenvoudiger, minder belastende activiteiten. De eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf om zorgvuldig te handelen staat voorop. Bij de inzet van VTH gaat het daarom in eerste instantie om preventie en daarna eventueel interventie. Onderdeel van de nalevingsstrategie is een toezichtstrategie. De toezichtstrategie is gericht op de controle van de naleving van regels en afspraken. Het uitgangspunt is dat geconstateerde overtredingen ongedaan gemaakt moeten worden en dat de nadelige gevolgen ervan worden opgeheven. Toezicht kan zowel fysiek op locatie als administratief. De OD NZKG bepaalt welke vorm van toezicht in een specifieke situatie het meest efficiënt en effectief is. Afhankelijk van de situatie vinden controles onaangekondigd of aangekondigd plaats.⁵⁶⁴

⁵⁶² De toezicht- en handhavingstrategieën van de OD NZKG en provincie zijn niet tegelijkertijd werkzaam geweest. GS hebben op 29 januari 2019 de Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2014 tot en met 2018 hernieuwd vastgesteld tot het tijdstip dat de Nalevingsstrategie Omgevingsrecht van de OD NZKG in werking trad. Deze is op 22 mei 2019 vastgesteld. Bron: Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁵⁶³ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁵⁶⁴ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

6.1 Gepland toezicht

In deze paragraaf komt aan bod hoe gepland toezicht wordt uitgevoerd. Dit leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 6.1

De OD NZKG houdt in de onderzochte casussen gepland toezicht op Tata Steel en Harsco conform de toezichtstrategieën van de provincie en OD NZKG. Zij houdt risico-gestuurd toezicht door per bedrijf een zogeheten basisbeeld over de verschillende milieucomponenten en het naleefgedrag bij te houden. De OD NZKG heeft aanvullend op het basisbeeld van Tata Steel een weegdocument opgesteld, waarin voor elke werkeenheid een risicoanalyse is gemaakt. Op basis hiervan bepaalt de OD NZKG een bezoekfrequentie per werkeenheid, die uiteenloopt van zo'n zeven keer per jaar tot eens in de twee jaar. Vanwege de omvang wordt niet elke werkeenheid geheel geïnspecteerd, maar richt een inspectie zich op een bepaald thema (zoals geluid of bodem).

In de onderzochte casussen heeft de OD NZKG verschillende vormen van geplande fysieke controles uitgevoerd. In de casussen Stofemissie Harsco en Schrotopslag (bodembedreiging) heeft de OD NZKG minder fysieke controles uitgevoerd dan zij had moeten doen. In de casus Schrotopslag (bodembedreiging) kwam dit door drukte bij andere werkeenheden van Tata Steel en vanwege de geringe milieubelasting en klachten. In de onderzochte casussen zijn geen overtredingen geconstateerd bij gepland toezicht, behalve bij de casus Schrotopslag (bodembedreiging). In deze casus heeft de OD NZKG naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen een handhavingstraject gestart.

Naast het uitvoeren van fysieke controles houdt de OD NZKG administratief toezicht. In de casus Sinterkoelers bleek dat er een norm in de vergunning is opgenomen waar de OD NZKG geen (administratief) toezicht op houdt. Dit betreft een norm voor stof uit een diffuse bron. Door een melding van Tata Steel kwam aan het licht dat er bij deze diffuse bron sprake is van een hogere uitstoot van stof dan in de vergunning is opgenomen. De OD NZKG hield wel toezicht op een puntbron, die was aangemerkt als "representatieve bron" van de Sinterkoelers ten aanzien van de emissie van stof uit de diffuse bron. In 2019 bleek echter dat de norm voor de diffuse bron op basis van een verkeerde aanname is afgeleid van de verdeling van luchtstromen.

6.1.1 Prioriteren van toezicht

Belangrijk onderdeel van Europese en landelijke wet- en regelgeving is dat bedrijven zoals Tata Steel en Harsco primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften.⁵⁶⁵ Beide bedrijven zullen zodoende zelf moeten nagaan via monitoren en meten of aan de voorschriften in de vergunning wordt voldaan. Daarnaast ziet de OD NZKG erop toe dat beide bedrijven conform wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften handelen. In de toezichtstrategie van de provincie is aangegeven dat prioriteitstelling noodzakelijk is, omdat het onmogelijk is om binnen de beschikbare capaciteit alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Toezicht moet zich toespitsen op de meest risicovolle situaties, daar waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur en landschap.⁵⁶⁶

Risico-gestuurd toezicht: basisbeeld, weegdocument en jaarplan

De OD NZKG geeft in haar regionale beleid aan dat een toezichthoudende instantie niet altijd overal aanwezig kan zijn om toezicht te houden. Dit is volgens haar ook niet noodzakelijk: wanneer er goed zicht is op de risico's

⁵⁶⁵ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019 & OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

⁵⁶⁶ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

die bij de bedrijven spelen en de omvang hiervan, kan de inzet van het toezicht hierop worden afgestemd. Dit wordt risico-gestuurd toezicht genoemd. De OD NZKG houdt risico-gestuurd toezicht aan de hand van een zogeheten basisbeeld per bedrijf. Het basisbeeld bestaat uit verschillende milieuc componenten, zoals bodem en lucht, en het naleefgedrag per bedrijf. Op basis van het basisbeeld bepaalt de OD NZKG hoe vaak en op welke onderdelen toezicht wordt gehouden.⁵⁶⁷

Ook voor Tata Steel en Harsco houdt de OD NZKG een dergelijk basisbeeld bij. Voor Tata Steel was echter specifiekere informatie nodig. Om het basisbeeld concreter te maken is een document opgesteld, waarin voor elke werkeenheid een risicoanalyse is gemaakt, bijvoorbeeld op overlastgevoeligheid, bestuurlijke gevoeligheid en Brzo. Daarbij worden werkeenheden van Tata Steel geïkt aan de hand van andere bedrijven die vergelijkbaar zijn met de individuele werkeenheden. Met dit zogeheten (interne) weegdocument kan volgens de OD NZKG een betere invulling worden gegeven aan het basisbeeld doordat beter berekend kan worden wat de benodigde capaciteit is en beter bepaald kan worden wat de onderwerpen van inspecties moeten zijn. Op basis van het weegdocument krijgt de werkeenheid een weegfactor toegekend, die aangeeft hoe vaak de werkeenheid wordt bezocht. De bezoekfrequentie loopt uiteen van zo'n zeven keer per jaar, tot eens in de twee jaar.⁵⁶⁸

Naast het weegdocument werkt de OD NZKG met een (intern) jaarplan voor Tata Steel als geheel, hierin staat op welke werkeenheden en welke onderwerpen dat jaar de focus ligt, welke inspecties worden uitgevoerd en welke daarvan aangekondigd en onaangekondigd zijn. Het jaarplan wordt opgesteld op basis van een meerjareninspectieplan. Naast het jaarplan is er nog ruimte om ongeplande inspecties toe te voegen, mocht de situatie daar om vragen.⁵⁶⁹

De prioritering van toezicht bij Harsco gebeurt door middel van het basisbeeld over Harsco. Harsco was tot december 2016 een bedrijf met een lage inspectieprioriteit, op grond hiervan zou jaarlijks bij Harsco één inspectie moeten plaatsvinden. Het gemiddeld aantal Wabo-inspecties lag tot en met 2014 feitelijk op twee keer per jaar. Tussen oktober 2014 en april 2016 zijn geen gerichte controles uitgevoerd bij Harsco. Wel zijn er in deze periode algemene stofcontroles op het terrein van Tata Steel uitgevoerd (ongeveer tien onaangekondigde stofcontroles per jaar) waarbij ook Harsco is meegenomen. De OD NZKG geeft aan dat er geen sprake was van risico's, opvallende overlast, slecht naleefgedrag of andere redenen om het bedrijf frequenter te controleren.⁵⁷⁰

6.1.2 Fysiek toezicht

Bij fysiek toezicht gaan toezichthouders van de OD NZKG bij het bedrijf langs om bevindingen te doen. Daarbij onderscheidt de OD NZKG geplande Wabo-inspecties, Brzo-inspecties en VAG-inspecties. Al deze inspecties kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd worden uitgevoerd.

Geplande Wabo-inspecties

Fysieke Wabo-controles richten zich op de naleving van de omgevingsvergunning en de diverse aan de Wabo gelieerde wetten, zoals de Wet milieubeheer. Wabo-controles worden zoveel mogelijk afgestemd met andere controles uitgevoerd. De OD NZKG stelt het aantal fysieke Wabo-controles per jaar vast op basis van het basisbeeld. Met het resultaat wordt per bedrijf bepaald welke jaarlijkse toezichtlast passend is (combinatie van risico, naleving en gedrag).⁵⁷¹ Ieder jaar komt tijdens de controles een ander thema aan bod. Ieder thema komt

⁵⁶⁷ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

⁵⁶⁸ OD NZKG, interviews, 7 oktober 2019, 10 december 2019 en 25 februari 2020 I en II

⁵⁶⁹ OD NZKG, interviews, 7 oktober 2019, 10 december 2019 en 25 februari 2020 I en II

⁵⁷⁰ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁵⁷¹ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

ongeveer eens per vijf jaar terug. Het kan zijn dat het per werkeenheid langer duurt dan vijf jaar voordat een bepaald thema weer terug komt.⁵⁷²

Brzo-inspecties

Bij majeure risicobedrijven als Tata Steel die onder het Besluit risico zware ongevallen (Brzo) vallen worden ook Brzo-inspecties uitgevoerd. Deze Brzo-inspecties worden twee keer per jaar met twee teams in drie dagen uitgevoerd. Deze inspecties worden samen met de Veiligheidsregio, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en soms de waterkwaliteitsbeheerder (zoals Rijkswaterstaat of het waterschap) uitgevoerd. Bij de meeste majeure risicobedrijven in Noord-Holland wordt ongeveer jaarlijks een Brzo-inspectie uitgevoerd door de OD NZKG en de andere toezichthoudende instanties.⁵⁷³

VAG-inspecties

Naast Wabo- en Brzo-inspecties voert de OD NZKG bij Tata Steel VAG-inspecties uit. Het doel van een VAG-inspectie is om – naast het hoofdproductiegebouw – ook andere terreingedeeltes die bij een werkeenheid horen te bekijken. Tijdens deze inspectie loopt een toezichthouder rond op het terrein en bekijkt alles wat hij aantreft. Hiervoor worden vooraf geen documenten opgevraagd. Met de VAG-inspecties wordt een verantwoordelijkheidsgebied (VAG) doorlopen op hiaten, wordt 'laaghangend fruit' geplukt en kan het inspectieplan worden verbeterd. Elke toezichthouder heeft een verantwoordelijkheidsgebied met eigen werkeenheden en kan bij 'vrije onderwerpen' bepalen waar hij bij deze werkeenheden op focust, maar de inspecties gebeuren wel planmatig. In deze plannen zijn de inspecties deels gepland, maar er is ook tijd gereserveerd voor ongeplande inspecties.⁵⁷⁴

Aangekondigde en onaangekondigde inspecties

De OD NZKG voert bovenstaande inspecties zowel aangekondigd als onaangekondigd uit. Of de inspectie wordt aangekondigd is afhankelijk van wat geïnspecteerd moet worden. Het inspecteren van een gedragscomponent wordt niet aangekondigd. Een inspectie waarbij bepaalde personen of documenten nodig zijn om de inspectie uit te voeren wordt wel aangekondigd, zodat deze aanwezig zijn op het moment van inspectie. De OD NZKG geeft het thema van de inspectie en de benodigde documenten en personen aan. Bij onaangekondigde inspecties gaan de toezichthouders zelf naar de plek waar zij de inspectie willen uitvoeren. Er worden bij Tata Steel bijvoorbeeld onaangekondigd stofcontroles uitgevoerd. Harsco, en andere bedrijven op het terrein van Tata Steel, worden ook meegenomen bij deze stofcontroles.⁵⁷⁵

Gepland fysiek toezicht in de onderzochte casussen

In de onderzochte casussen zijn verschillende vormen van geplande fysieke controles uitgevoerd. In de casus Schrotopslag (bodembedreiging) zijn bij deze controles overtredingen geconstateerd, waarop een handhavingstraject is gestart. Bij de overige casussen zijn tijdens de geplande fysieke controles geen overtredingen geconstateerd die tot een handhavingstraject hebben geleid. In deze casussen kwam handhaving voort uit klachten en meldingen, zie Paragraaf 6.3.

⁵⁷² OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁵⁷³ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁵⁷⁴ OD NZKG, interview, 10 december 2019 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 30 juni 2020

⁵⁷⁵ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & OD NZKG, interview, 10 december 2019

Casus Stofemissie Harsco

In principe moet de OD NZKG volgens haar eigen uniforme uitvoeringsniveau bij Harsco jaarlijks een Wabo-inspectie uitvoeren. Waar bij deze inspectie naar wordt gekeken verschilt per jaar. Er staat bij elke inspectie een bepaald thema centraal. Er zijn in totaal 10 thema's, waaronder lucht, bodem, geluid en 'good housekeeping'. Bij 'good housekeeping' controleert de OD NZKG bijvoorbeeld of het terrein netjes is. Er wordt zo gerouleerd dat alle thema's ongeveer eens per vijf jaar geïnspecteerd worden.

Tot en met 2014 heeft de OD NZKG ongeveer twee keer per jaar een Wabo-inspectie uitgevoerd bij Harsco. Na 2014 heeft de OD NZKG echter niet jaarlijks een Wabo-inspectie uitgevoerd. Zo zijn er tussen oktober 2014 en april 2016 geen Wabo-inspecties uitgevoerd. Wel zijn er in deze periode algemene stofcontroles op het terrein van Tata Steel uitgevoerd (ongeveer tien onaangekondigde stofcontroles per jaar) waarbij ook Harsco is meegenomen. Tijdens deze geplande inspecties op stofemissie, die plaatsvonden in de periode voordat er werd gehandhaafd bij Harsco, werden bij Harsco geen bijzondere stofemissies of overtredingen geconstateerd.⁵⁷⁶ Op vragen van de Rekenkamer of na 2016 Wabo-inspecties hebben plaatsgevonden heeft de OD NZKG geantwoord dat dit in 2019 tweemaal is gebeurd.⁵⁷⁷

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

Schrotopslag Velserkom

Vóór 2014 viel Schrotopslag Velserkom onder toezicht van de OD IJmond. In 2014 werd Schrotopslag Velserkom onderdeel van Tata Steel en kwam daarmee onder toezicht van de OD NZKG te staan. De OD NZKG wilde een apart basisbeeld van Velserkom vormen door eerst een aantal jaren inspecties op deze locatie uit te voeren. Later is het basisbeeld van de Schrotopslag onderdeel geworden van het basisbeeld van de werkeenheden Oxystaalfabriek. Vanaf 2014 zijn meerdere inspecties uitgevoerd bij Velserkom. In 2014 naar de tank en wasplaatsen, in 2017 naar de bodem en opslag van gevaarlijke stoffen en in 2019 naar een ondergrondse tank.⁵⁷⁸

Door drukte bij andere werkeenheden bij Tata Steel is vanwege de geringe milieubelasting (en klachten) deze werkeenheden niet elk jaar gecontroleerd. Volgens de OD NZKG heeft dit te maken met prioritering van de inzet van de inspecteurs.⁵⁷⁹

Bij de inspectie in 2017 is een overtreding geconstateerd met betrekking tot de vloeistofkerendheid van de vloer. De OD NZKG constateerde dat de vloer van de opslag beschadigd was en scheurvorming had.⁵⁸⁰ Volgens de OD NZKG werd er op deze locatie ongesorteerd schroot opgeslagen waar mogelijk olieresten op zaten. Bij neerslag zouden deze olieresten kunnen uitspoelen en in de bodem terecht kunnen komen omdat de vloer niet vloeistofkerend was.⁵⁸¹ Na de inspectie stuurde de OD NZKG Tata Steel een waarschuwingsbrief met een termijn waarbinnen de overtreding opgelost moet zijn. Ook werd aangegeven dat als na het verstrijken van de genoemde termijn geen gevolg is gegeven aan de waarschuwing, de OD NZKG gedwongen is tegen de overtreding op te treden met bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang.⁵⁸²

⁵⁷⁶ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁵⁷⁷ OD NZKG, e-mail, 28 juni 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁵⁷⁸ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁵⁷⁹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 30 juni 2020

⁵⁸⁰ OD NZKG (2017), Rapport Controle op bodem beschermende voorzieningen 9 februari 2017, 28 februari 2017

⁵⁸¹ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁵⁸² OD NZKG (2017), Waarschuwing Velserkom, 28 februari 2017

Schrotopslag 2

In dezelfde periode dat de OD NZKG bij Velserkom constateerde dat de vloer onvoldoende vloeistofkerend was, is bij schrotopslaglocatie Schrotopslag 2 een geplande VAG-controle uitgevoerd. Hierbij is onder andere geconstateerd dat ook bij deze locatie onvoldoende is aangetoond dat een verwaarloosbaar bodemrisico is gerealiseerd.⁵⁸³ Ook naar aanleiding van deze overtreding heeft Tata Steel een waarschuwingsbrief ontvangen met een hersteltermijn en dat het niet oplossen van de overtreding mogelijk zou kunnen leiden tot een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.⁵⁸⁴

Schrotopslag 3

Schrotopslag 3 is direct na oplevering in 2019 opgenomen in het toezichtsplan van de werkeenhed Oxystaalfabriek. Omdat in dit plan het toezicht over de gehele werkeenhed Oxystaalfabriek wordt verdeeld kan het voorkomen dat de Schrotopslag niet elk jaar, maar bijvoorbeeld eens per twee jaar wordt geïnspecteerd. Op dit moment besteedt de OD NZKG bij het toezicht op de Oxystaalfabriek aandacht aan geluid en bodem. Als de inspecteurs van mening zijn dat ook een ander thema bij Schrotopslag 3 moet worden bekeken, dan zal dit volgens de OD NZKG worden meegenomen in het toezicht.⁵⁸⁵

Casus Sinterkoelers Sinterfabriek

Bij navraag van de Rekenkamer heeft de OD NZKG niet duidelijk gemaakt of zij tijdens geplande Wabo-inspecties bij de Sinterfabriek ook de Sinterkoelers inspecteerde.⁵⁸⁶ In het feitelijk wederhoor heeft de OD NZKG aangegeven dat er geen fysieke controles hebben plaatsgevonden maar wel administratieve controles.⁵⁸⁷

Casus Ongare kooks Kooksfabrieken

Bij Wabo-inspecties bij de kooksfabrieken wordt onder andere gekeken naar de deuren van de ovens, de bodem en inspectie en onderhoud door het bedrijf zelf. Bij de kooksfabrieken is het ontstaan van ongare kooks geen thema waarop bij geplande fysieke inspecties wordt gecontroleerd. Als bij een inspectie toevallig ongare kooks werden geconstateerd was dit bijvangst. De OD NZKG geeft aan dat het lastig is om te inspecteren op ongare kooks. Door de lange gaartijd van de kooks, het kleine percentage ongare kooks (0,2%) en de korte duur dat het effect van ongare kooks (zwarte wolk) zichtbaar is, is de kans niet groot dat een inspecteur een keer ongare kooks waarneemt, ook niet als zij een paar uur naast de kooksovens gaat staan.⁵⁸⁸

6.1.3 Administratief toezicht

Naast fysieke inspecties voert de OD NZKG ook administratief toezicht uit. Het kan hierbij gaan om het beoordelen van verplichtingen die voortkomen uit wet- en regelgeving, maar ook om (onderzoeks-)rapporten die naar aanleiding van de vergunning bij de OD NZKG moeten worden ingediend. Het bedrijf voert hiervoor zelf metingen uit en moet deze aan de OD NZKG voorleggen voor toetsing.⁵⁸⁹ Uitgangspunt van het VTH-stelsel is

⁵⁸³ OD NZKG (2017), Rapport VAG controle 10 april 2017, 20 april 2017

⁵⁸⁴ OD NZKG (2017), Waarschuwing VAG controle Oxystaalfabriek 2, 20 april 2017

⁵⁸⁵ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁵⁸⁶ OD NZKG, e-mail, 28 juni 2020

⁵⁸⁷ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁵⁸⁸ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁵⁸⁹ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019 & OD NZKG, interview, 10 december 2019

dat certificering van het bedrijf voor het doen van metingen zorgt voor juistheid van gegevens. Er wordt daarom in de basis uitgegaan van de juistheid van de gegevens die het bedrijf aanlevert.⁵⁹⁰

Hoeveel administratief toezicht wordt gehouden verschilt per bedrijf. Harsco heeft één emissiepunt met een meetregime waarvan Harsco één keer per drie jaar de resultaten moet doorgeven aan de OD NZKG. Tata Steel heeft meerdere van deze emissiepunten. Zij stelt elk jaar een meetopzet op, met daarin opgenomen welke meetpunten worden gemeten en wat representatieve meetomstandigheden zijn. De specialisten van de OD NZKG beoordelen de meetopzet en de metingen van Tata Steel. Tata Steel is voor het uitvoeren van deze metingen geaccrediteerd door de raad voor accreditatie. Deze accreditatie kunnen zij verliezen als zij hun metingen niet correct uitvoeren. Mocht de OD NZKG vermoeden dat de metingen van Tata Steel niet van voldoende kwaliteit zijn, dan kunnen zij dit melden bij de raad voor accreditatie.⁵⁹¹ Ook geeft de OD NZKG aan dat zij steekproeven doet om na te gaan of de metingen van Tata Steel overeenkomen met haar eigen metingen. Volgens de OD NZKG komt het zelden voor dat de OD NZKG twijfelt aan de juistheid van de metingen door Tata Steel, omdat het meetsysteem van Tata Steel is geaccrediteerd. Volgens de OD NZKG is er wel eens discussie geweest of de metingen conform accreditatie waren uitgevoerd.⁵⁹²

Kader 6.2 geeft ter illustratie weer op welke wijze de OD NZKG toezicht houdt op geluidmetingen van Tata Steel.

Kader 6.2 Toezicht op geluidmetingen van Tata Steel

De OD NZKG houdt normaliter toezicht op geluidsnormen via metingen en via een rekenmodel. Bij Tata Steel gebeurt dit alleen op basis van metingen, omdat vanwege de warmte die ontstaat bij het productieproces van Tata Steel het rekenmodel niet volledig overeenkomt met de daadwerkelijke situatie. Zowel Tata Steel als de OD NZKG voeren deze metingen uit. Tata Steel meet continu het geluidsniveau bij drie van de zeven meetpunten uit de vergunning. Echter, alleen de metingen 's nachts zijn bruikbaar om het geluidsniveau te meten, omdat er overdag veel andere geluiden zijn die de metingen verstoren. Elk half jaar rapporteert Tata Steel de metingen aan de OD NZKG. De OD NZKG kan deze meetresultaten ook elk moment opvragen. Volgens de OD NZKG zijn er verschillende waarborgen om te zorgen dat de metingen van Tata Steel betrouwbaar zijn. Zo moet Tata Steel volgens de vergunning de manier waarop zij de metingen uitvoert vastleggen in een geluidbeheersplan. Daarnaast is het meetsysteem van Tata Steel, zoals aangegeven, geaccrediteerd.⁵⁹³

De OD NZKG doet steekproeven om na te gaan of de metingen van Tata Steel overeenkomen met haar eigen metingen. Omdat de OD NZKG geen continuummetingen doet is het bij deze metingen belangrijk dat de meteorologische omstandigheden, zoals de windrichting en de windsnelheid, voldoen aan de regels uit de *Handleiding meten en rekenen industrielawaai*⁵⁹⁴. Volgens deze handleiding, die op Rijksniveau is vastgesteld, kunnen alleen metingen bij de juiste omstandigheden worden gebruikt voor handhaving. In de handleiding staat opgenomen dat door meteorologische invloeden de geluidsoverdracht sterk kan variëren. Metingen op een grotere afstand mogen daarom alleen worden uitgevoerd als de weersomstandigheden aan de eisen van het meteoraam⁵⁹⁵ voldoen.⁵⁹⁶ De handleiding schrijft ook voor dat per steekproef tenminste vier metingen moeten

⁵⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁵⁹¹ OD NZKG, interview, 10 december 2019; OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

⁵⁹² OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁵⁹³ OD NZKG, interview, 13 januari 2020

⁵⁹⁴ Ministerie van VROM (2004), Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai

⁵⁹⁵ Meteoraam zijn de meteorologische omstandigheden waaronder een goede en stabiele geluidoverdracht plaatsvindt.

⁵⁹⁶ Ministerie van VROM (2004), Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai

worden gedaan. Dit heeft allereerst te maken met de meteorologische omstandigheden. Daarnaast is bij metingen bij Tata Steel de eerder genoemde warmte die ontstaat bij het productieproces van belang. Ook speelt mee dat de afstand tussen het meetpunt en geluidbronnen groot is. De OD NZKG heeft de afgelopen acht jaar geen overtredingen op de geluidsnormen van Tata Steel geconstateerd. Dit betekent niet dat het geluidsniveau op de meetpunten uit de vergunning van Tata Steel nooit hoger is dan de vastgestelde norm. Onder invloed van meteorologische omstandigheden zoals wind en warmte kan de ervaren geluidsbelasting hoger zijn. Echter, omdat dit dan niet komt door het bedrijf is er hier volgens de OD NZKG dan geen sprake van een overtreding.⁵⁹⁷

Een voorbeeld van een emissiepunt waarover Tata Steel regelmatig moet rapporteren aan de OD NZKG is een bron die relevant is voor de casus Sinterkoelers.

Casus Sinterkoelers Sinterfabriek

In de casus Sinterkoelers is sprake van een hogere uitstoot van stof dan in de vergunning is opgenomen. Het gaat om emissie vanuit een diffuse bron, die genormeerd is op 1 kilogram stof per uur. De OD NZKG heeft geen monitoringsverplichting opgelegd voor deze norm, Tata Steel rapporteerde niet over deze norm en de OD NZKG hield hier geen toezicht op. De OD NZKG geeft aan dat de norm niet is opgenomen met de bedoeling om erop te handhaven⁵⁹⁸ en dat deze waarde in de praktijk niet of nauwelijks is te meten.⁵⁹⁹

Dat de norm niet is opgenomen met de bedoeling erop te handhaven en nauwelijks meetbaar is, betekent echter niet dat Tata Steel bij deze bron mag uitstoten wat zij wil. De uitstoot van een diffuse bron is gerelateerd aan de uitstoot uit een puntbron (in Figuur 4.8 in Hoofdstuk 4 is te zien hoe de diffuse bron en de koudeklep van de sinterkoeler met elkaar in verbinding staan). Aan de hand van de uitstoot van de puntbron en berekende luchtstromen wordt gemodelleerd wat de uitstoot van de diffuse bron is. In dit geval is de puntbron koudeklep aangemerkt als “representatieve bron” voor de emissie uit de diffuse bron van de sinterkoelers. De redenering was dat als werd voldaan aan de norm van de koudeklep, dat daarmee werd voldaan aan de norm voor de emissie uit de diffuse bron. In 2019 is echter gebleken dat de norm voor de diffuse bron is afgeleid op basis van een verkeerde aanname van de verdeling van luchtstromen.⁶⁰⁰ Terugkijkend geeft de OD NZKG aan dat deze norm in 2007 niet in de vergunning opgenomen had moeten worden.⁶⁰¹

De koudeklep is onderdeel van het meetprogramma dat Tata Steel jaarlijks moet opstellen. In de vergunning is opgenomen welke emissiebronnen met welke frequentie op welke emissies moeten worden gemeten. Voor de koudeklep is opgenomen dat één keer per drie jaar de hoeveelheid zware metalen en stof moeten worden gemeten.⁶⁰² De norm voor de emissie uit de koudeklep is echter niet opgenomen in de vergunning. Volgens de provincie en OD NZKG voldoet Tata Steel aan deze norm.⁶⁰³

⁵⁹⁷ OD NZKG, interview, 13 januari 2020

⁵⁹⁸ Het is bij de Rekenkamer niet bekend waarom deze norm destijds in de vergunning is opgenomen.

⁵⁹⁹ Provincie Noord-Holland (2019), Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2019 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 II

⁶⁰⁰ Provincie Noord-Holland (2019), Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2019 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 II

⁶⁰¹ Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 II

⁶⁰² Provincie Noord-Holland (2007), Wet milieubeheer – revisievergunning Corus Staal BV, 16 januari 2007

⁶⁰³ Provincie Noord-Holland (2019), Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2019

6.2 Ongepland toezicht naar aanleiding van meldingen en klachten

Naast het geplande toezicht dat de OD NZKG kan inschatten in een jaarplan, voert de OD NZKG ook ongepland toezicht uit. Dit toezicht wordt uitgevoerd wanneer de situatie bij Tata Steel of Harsco daar om vraagt. Zo kan er toezicht worden gehouden naar aanleiding van meldingen van de bedrijven zelf en van klachten van omwonenden. In deze paragraaf komt aan bod hoe ongepland toezicht naar aanleiding van dergelijke meldingen en klachten wordt uitgevoerd. Dit leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 6.2

In de onderzochte casussen voert de OD NZKG ongepland toezicht uit naar aanleiding van meldingen van Tata Steel en Harsco. Zo kwam in de casus Sinterkoelers naar aanleiding van een melding van Tata Steel aan het licht dat er sprake was van een overtreding van een norm in de vergunning.

Ook voert de OD NZKG in de casussen toezicht uit naar aanleiding van klachten. Wel moet er sprake zijn van meerdere klachten die afwijken van een normaal te verwachten hoeveelheid klachten. De OD NZKG geeft aan dat zij bij een dergelijk afwijkend klachtenpatroon nagaat of deze te verklaren is (bijvoorbeeld doordat Tata Steel al bij de OD NZKG heeft gemeld wat er aan de hand is) en anders onderzoek doet naar de oorzaak. Stichting IJmondig en de Dorpsraad Wijk aan Zee geven echter aan dat omwonenden na het indienen van hun klachten geen vermindering van de hinder merken. Zij zien geen resultaat van het indienen van klachten. Hierdoor worden zij 'klaagmoe' en dienen minder klachten in.

Uit een analyse van de Rekenkamer van ingediende klachten over Tata Steel en Harsco blijkt dat de OD NZKG bij 39 procent van de klachten geen controle uitvoert, omdat de oorzaak van de hinder al bekend is. Bij minder dan 1 procent (12 klachten) is de OD NZKG gestart met het houden van extra toezicht naar aanleiding van de klacht. Dit betekent niet dat de OD NZKG helemaal geen toezicht houdt op hetgeen waarover klachten worden ingediend. Bij 34 procent van de klachten hield de OD NZKG namelijk al extra toezicht op hetgeen waarover de klacht is ingediend. Bij de overige klachten hield de OD NZKG geen extra toezicht omdat bijvoorbeeld de oorzaak onbekend was (26 procent), of omdat er geen sprake was van een overtreding van de vergunning (1 procent).

In de casussen Schrotopslag (geluid), Stofemissie Harsco en Ongare kooks vormden afwijkende klachtenpatronen aanleiding om ongepland toezicht te houden. Zo heeft de OD NZKG in de casus Schrotopslag (geluid) geluidsmetingen uitgevoerd. Hieruit bleek dat de normen niet werden overschreden en de OD NZKG hierop niet kon handhaven. In de casussen Stofemissie Harsco en Ongare kooks waren zowel meldingen van het bedrijf als klachten van omwonenden de aanleiding om ongepland toezicht te houden en uiteindelijk handhaving in te zetten.

6.2.1 Toezicht naar aanleiding van meldingen van bedrijven

Bedrijven zijn in sommige gevallen verplicht om een melding te doen bij de OD NZKG. Het kan hierbij gaan om onvoorziene gebeurtenissen, maar ook om voorziene gebeurtenissen zoals bij gepland onderhoud van de installaties. In het geval van zogenoemde 'ongewone voorvallen' moet een melding zo spoedig mogelijk bij de OD NZKG worden gedaan. In de vergunning is vastgelegd welke gebeurtenissen Tata Steel moet melden bij de OD NZKG. In de toezichtstrategie geeft de OD NZKG aan dat er na een melding incidentgericht toezicht plaatsvindt, indien hiertoe aanleiding is.⁶⁰⁴ Het niet doen van een melding, voor iets waarvoor dit wel zou moeten, is een

⁶⁰⁴ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019 & OD NZKG, interview, 10 december 2019

directe overtreding van de vergunning.⁶⁰⁵ De OD NZKG geeft aan dat zij na een melding vaker een nadere analyse van de oorzaak opvraagt, dan dat zij een fysieke inspectie hiernaar uitvoert. Als er veel meldingen binnenkomen over een bepaalde installatie, dan kan dat voor de OD NZKG wel reden zijn om deze installatie nader te bekijken tijdens gepland fysiek toezicht.⁶⁰⁶

In de casussen Stofemissie Harsco en Ongare kooks heeft de OD NZKG ongepland toezicht gehouden naar aanleiding van zowel meldingen van het bedrijf als ingediende klachten door omwonenden. Deze casussen worden in Paragraaf 6.2.2 toegelicht. Bij de casus Sinterkoelers kwam door een melding van Tata Steel zelf aan het licht dat er sprake was van een overtreding van een norm in de vergunning. Naar aanleiding van deze melding heeft de OD NZKG extra toezicht gehouden.

Casus Sinterkoelers Sinterfabriek

In april 2019 heeft Tata Steel tijdens een overleg aan de OD NZKG gemeld dat tijdens een eigen onderzoek naar de vervanging van de sinterkoelers bleek dat er meer lucht door de sinterkoelers ging dan bij de aanvraag van de vergunning 2004 werd gedacht. Tata Steel geeft aan dat daarmee de hoeveelheid stofemissie van de sinterkoelers mogelijk hoger is dan geraamd. De OD NZKG geeft aan dat Tata Steel hier zelf niet eerder van op de hoogte was. Binnen de OD NZKG is nagegaan of de OD NZKG het zelf eerder had kunnen weten, maar heeft geconcludeerd dat dit niet het geval is.⁶⁰⁷ Zoals in Paragraaf 6.1 naar voren kwam, hield de OD NZKG geen toezicht op de betreffende emissiebron.

In de periode tussen mei 2019 en september 2019 hebben de OD NZKG en Tata Steel contact gehad over de metingen die uitgevoerd moeten worden om de hoeveelheid stof die vrijkomt bij de sinterkoelers te bepalen. Eén van de drie sinterkoelers moest uit bedrijf tijdens de meting. Bij deze sinterkoeler is een constructie gemaakt door de meetapparatuur over de luchtstroom heen te trekken. Dit was geen genormeerde meting maar een indicatieve meting, om het vermoeden van de te hoge stofemissie te bevestigen. Het zou veel tijd kosten om de exacte emissies te meten. Voor de veiligheid en deskundigheid van de meting was het volgens de OD NZKG noodzakelijk dat een extern bedrijf de meting in opdracht van Tata Steel zou uitvoeren. Emissiespecialisten van de OD NZKG waren bij de metingen betrokken om erop toe te zien dat de bedrijfsomstandigheden zodanig waren dat er een realistisch beeld van de emissie werd gekregen. In september 2019 heeft Tata Steel de uitkomsten van de metingen gepresenteerd aan de OD NZKG. Hieruit bleek dat de stofemissie inderdaad te hoog was. Vervolgens is overlegd over de mogelijkheden om de situatie op te lossen.⁶⁰⁸ Op de gekozen oplossing wordt in Hoofdstuk 7 verder ingegaan. GS concluderen in de reconstructie uit januari 2020 dat door Tata Steel en de OD NZKG in dit proces adequaat is gehandeld op basis van de beschikbare informatie.⁶⁰⁹ De Rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat dit niet het geval is.

6.2.2 Toezicht naar aanleiding van klachten van omwonenden

Omwonenden van bedrijven waar de OD NZKG toezicht op houdt hebben de mogelijkheid klachten in te dienen over overlast (zie ook Hoofdstuk 9). In geval van een klacht wordt volgens de toezichtstrategie van de OD NZKG

⁶⁰⁵ OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁶⁰⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁶⁰⁷ Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 II

⁶⁰⁸ Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020 & OD NZKG, interview, 13 februari 2020 II

⁶⁰⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

in beginsel altijd een vorm van toezicht uitgevoerd, tenzij het evident is dat toezicht geen toegevoegde waarde heeft.⁶¹⁰

De OD NZKG geeft aan dat op het moment dat er bij hen klachten binnenkomen over Tata Steel of Harsco, zij allereerst nagaat of zij deze, bijvoorbeeld op basis van meldingen door het bedrijf, kan koppelen aan een gebeurtenis bij het bedrijf. Als de OD NZKG dan al weet dat het een vergunde emissie is (bijvoorbeeld in geval van gepland onderhoud van een installatie), dan kan dit worden teruggekoppeld aan de indieners van de klachten. In dat geval hoeft de OD NZKG geen nader onderzoek te doen naar de oorzaak (zie ook Kader 6.3).

Als klachten niet te relateren zijn aan een melding van Tata Steel en/of Harsco, dan moet de OD NZKG nagaan wat de oorzaak van de hinder kan zijn. De OD NZKG geeft aan dat zij met de indieners contact opneemt om meer informatie op te vragen, bijvoorbeeld of hetgeen waarover de klacht gaat nog steeds waarneembaar is. Daarna neemt de OD NZKG contact op met het bedrijf en gaat de OD NZKG eventueel zelf kijken.⁶¹¹ Wel geeft de OD NZKG aan dat zij bij één klacht niet onmiddellijk in actie komt. Meerdere klachten op een dag of nacht, kort achter elkaar, zijn wel reden om hier actie op te ondernemen. De OD NZKG geeft aan hiervoor een drempel te hanteren van vijf klachten binnen één uur. Deze drempel wordt niet strikt gehanteerd, vijf klachten binnen drie uur kan bijvoorbeeld ook aanleiding zijn om contact te zoeken met de klachtindiener. Dit is ter afweging van de inspecteur, die beoordeelt of de klachten afwijkend zijn van een normaal te verwachten hoeveelheid klachten. Een bepaald klachtenniveau is volgens de OD NZKG altijd te verwachten. Hinder kan namelijk ook optreden als conform de voorschriften uit de vergunning wordt gehandeld. Ook kan er meer hinder zijn onder bepaalde weersomstandigheden (zie Kader 6.3).⁶¹² Naast klachten die de OD NZKG van omwonenden krijgt, krijgt de OD NZKG ook dagelijks een overzicht van Tata Steel met de klachten die bij Tata Steel zijn ingediend en meldingen met mogelijke gevolgen. Deze overzichten geven de inspecteurs een beeld van wat zich heeft voorgedaan. Op basis van deze lijsten kunnen aanvullende vragen aan Tata Steel worden gesteld door de inspecteurs.⁶¹³

Kader 6.3 Klachten versus meldingen

Klachten en meldingen kunnen in een aantal gevallen aan elkaar worden gerelateerd. Er kunnen bijvoorbeeld klachten bij de OD NZKG binnenkomen over een zwarte wolk. Het kan zijn dat Tata Steel op dat moment bezig is met onderhoud, waarbij een dergelijke wolk te verwachten is, waarover Tata Steel een melding doet bij de OD NZKG. In dat geval kan de OD NZKG dit direct terugkoppelen aan de klachtindieners en hoeft zij geen verder onderzoek te doen naar de oorzaak van deze zwarte wolk. Klachten en meldingen kunnen echter niet altijd aan elkaar worden gerelateerd. Zo kan er sprake zijn van een toename van het aantal klachten onder bepaalde weersomstandigheden. Als de wind bijvoorbeeld uit een bepaalde richting komt, kan er sprake zijn van meer geluidsoverlast, terwijl er geen sprake is van een overtreding van de vergunning of een situatie die Tata Steel aan de OD NZKG moet melden.

Reactie van de omgeving op toezicht naar aanleiding van klachten

Stichting IJmondig en de Dorpsraad Wijk aan Zee geven aan dat omwonenden vinden dat er richting Tata Steel weinig wordt gedaan met ingediende klachten. Zij merken na het indienen van hun klachten geen vermindering van de hinder en zien daardoor geen resultaat van het indienen van klachten. Hierdoor worden omwonenden 'klaagmoe' en dienen zij minder klachten in. Ook geven Stichting IJmondig en de Dorpsraad aan dat de OD NZKG weinig contact opneemt met klachtindieners om meer informatie te vragen over een klacht. Als de OD

⁶¹⁰ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

⁶¹¹ OD NZKG, interview, 10 december 2019

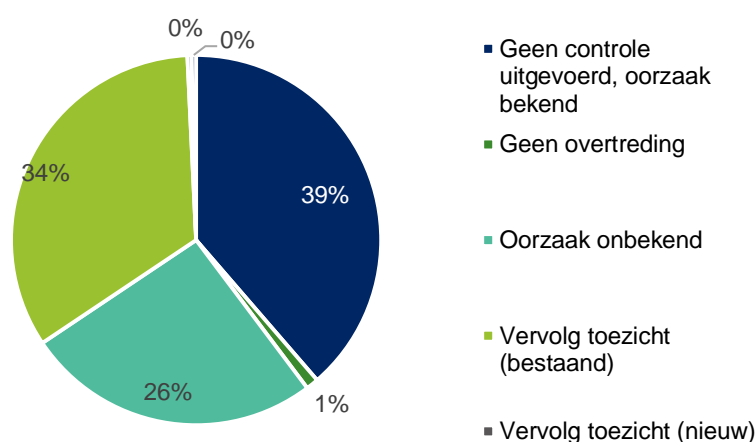
⁶¹² OD NZKG, interviews, 10 december 2019 en 25 februari 2020 II & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

⁶¹³ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

NZKG zelf gaat kijken naar aanleiding van een klacht is dit volgens Stichting IJmondig vaak te laat, waardoor hetgeen waarover is geklaagd niet meer waarneembaar is.⁶¹⁴ In Hoofdstuk 9 komt aan de orde op welke manier de OD NZKG omgaat met de afhandeling van klachten richting de indieners van de klachten.

Analyse actie OD NZKG richting Tata Steel en Harsco naar aanleiding van ingediende klachten

De Rekenkamer heeft een analyse gemaakt van de klachten die omwonenden bij de OD NZKG hebben ingediend over Tata Steel en Harsco in de periode oktober 2017 tot en met maart 2020. De Rekenkamer heeft onder andere onderzocht welke actie de OD NZKG heeft ondernomen richting het bedrijf, naar aanleiding van de ingediende klachten. Dit is weergegeven in Figuur 6.1. In Tabel 6.1 zijn de verschillende categorieën toegelicht.



Figuur 6.1 Afhandeling van klachten door de OD NZKG richting Tata Steel of Harsco (oktober 2017 tot maart 2020)⁶¹⁵

Tabel 6.1 Toelichting op de afhandeling van de ingediende klachten door de OD NZKG richting Tata Steel of Harsco⁶¹⁶

Afhandeling	Perc.	Toelichting
Geen controle uitgevoerd, oorzaak bekend	39%	De OD NZKG houdt geen toezicht, omdat de oorzaak van de hinder bekend is. Het bedrijf heeft bijvoorbeeld zelf al een melding gedaan.
Geen overtredding	1%	De OD NZKG heeft geconstateerd dat er geen sprake is van overtredding van de vergunning.
Oorzaak onbekend	26%	De OD NZKG heeft niet kunnen achterhalen waardoor de hinder is veroorzaakt.
Vervolg toezicht (bestaand)	34%	Er wordt al toezicht gehouden op hetgeen waarover een klacht is ingediend.
Vervolg toezicht (nieuw)	0.36%	Naar aanleiding van een klacht start de OD NZKG toezicht.

Figuur 6.1 laat zien dat de OD NZKG in veel gevallen geen toezicht houdt naar aanleiding van ingediende klachten. Bij slechts een zeer klein aantal klachten (12 klachten, minder dan 1 procent) is de OD NZKG gestart met het houden van toezicht naar aanleiding van de klacht. In deze gevallen wordt op locatie de klacht onderzocht inclusief een eventuele inspectie. Dit betekent echter niet dat de OD NZKG helemaal geen toezicht houdt op hetgeen waarover klachten worden ingediend; bij 34 procent van de klachten hield de OD NZKG namelijk al toezicht op hetgeen waarover de klacht is ingediend. Dit zijn bijvoorbeeld klachten over stofemissie bij Harsco, die zijn ingediend nadat de OD NZKG is gestart met toezicht op stofemissie. Bij 39 procent van de ingediende klachten is geen controle uitgevoerd, omdat de oorzaak bekend was. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn

⁶¹⁴ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020 & Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

⁶¹⁵ OD NZKG (2019), Overzicht klachten Tata Steel en Harsco, ontvangen op 11 november 2019 en 9 april 2020

⁶¹⁶ OD NZKG, beantwoording schriftelijke vragen, 8 mei 2020

van gepland onderhoud bij Tata Steel, waarover Tata Steel al een melding bij de OD NZKG heeft gedaan. De OD NZKG weet dan waar de hinder vandaan komt. De OD NZKG geeft aan dat het dan geen toegevoegde waarde heeft om een controle uit te voeren. Bij 26 procent van de klachten heeft de OD NZKG de oorzaak van de hinder niet kunnen achterhalen en voert de OD NZKG dan ook geen controle uit. Dit zijn bijvoorbeeld klachten waarbij is aangegeven dat er een onaangename geur heerst of sprake is van geluidsoverlast, maar waarbij dit niet nader is gespecificeerd.⁶¹⁷ Hoofdstuk 9 gaat verder in op de analyse van de klachten.

Voorbeeld: toezicht houden op geur naar aanleiding van klachten

Ter illustratie is in Kader 6.4 weergegeven op welke wijze de OD NZKG toezicht houdt op het thema geur naar aanleiding van klachten. Vervolgens geeft Kader 6.5 een toelichting op het gebruik van eNoses.

Kader 6.4 Toezichthouden op geur

Toezichthouden en handhaven op geur kan alleen op basis van klachten vanuit de omgeving. Er zijn in de vergunning van Tata Steel alleen voor bepaalde werkeenheden specifieke geurvoorschrift(en) opgenomen en nog geen geurwaarden voor het totaal vastgesteld. Het is wel de bedoeling dat deze er komen (zie Hoofdstuk 3). De OD NZKG kan daardoor niet handhaven op het overschrijden van geurwaarden op het totaal, maar kan alleen nagaan of een bepaalde werkeenheden voldoet aan de geurvoorschrift(en) van die werkeenheden.⁶¹⁸

De OD NZKG en de provincie geven aan dat het niet makkelijk is om op basis van klachten te achterhalen of er sprake is van een overschrijding van de normen van een specifieke werkeenheden. Ten eerste is het weer van invloed op de hoeveelheid klachten. Wanneer de wind richting een woonwijk staat, neemt de hoeveelheid geurklachten toe. Ook hebben meteorologische omstandigheden invloed op het neerslaan van geur in de omgeving. Dit betekent dan echter niet dat de geuruitstoot hoger is en het geurvoorschrift op dat moment wordt overschreden. Als de geurwaarden voor de vergunning van Tata Steel als geheel waren bepaald kon er op dergelijke momenten wel gehandhaafd worden, omdat als de weersomstandigheden zorgen voor geurhinder dit ook meetelt voor deze normen. Ten tweede is een klacht niet altijd één op één te relateren aan een bepaalde werkeenheden. Aan de hand van een omschrijving van de geur kan de OD NZKG een klacht soms relateren aan een bepaalde werkeenheden. Een rotte eierengeur is bijvoorbeeld meestal gerelateerd aan de kookfabrieken. Dit is echter niet altijd gemakkelijk aan te geven door een klachtindiener. Bovendien kan cumulatie van geuren tot andersoortige geuren leiden.⁶¹⁹

Kader 6.5 eNoses

Naast klachten kunnen eNoses aanwijzingen geven voor het overtreden van normen. Langs het Noordzee- en Amsterdam-Rijnkanaal staan elektronische neuzen, zogenoemde eNoses. De eNoses zijn grotendeels bevestigd aan lantaarnpalen op vaste plaatsen in het gebied. De provincie heeft deze eNoses aangeschaft om meer zicht te krijgen op de bronnen die geurklachten kunnen veroorzaken. Daarnaast bezitten enkele bedrijven eigen eNoses, waaronder Tata Steel.

Een eNose is een compact elektronisch meetinstrument uitgerust met vier sensoren, dat veranderingen in de luchtsamenstelling signaleert. De sensoren zijn niet gevoelig voor alle geurende stoffen: cacao- en koffiengeur bijvoorbeeld worden niet goed waargenomen door de eNose. Daarentegen wordt de geur van brandstofcomponenten door de eNose goed gedetecteerd. De eNose is een kwalitatief meetsysteem, waarmee het niet

⁶¹⁷ OD NZKG (2019), Overzicht klachten Tata Steel en Harsco, ontvangen op 11 november 2019 en 9 april 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

⁶¹⁸ Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

⁶¹⁹ Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

mogelijk is een absolute waarde van de concentratie te achterhalen. Iedere eNose heeft een gsm-verbinding en is aangesloten op een centrale server, gekoppeld aan een databank. De OD NZKG monitort de eNoses en rapporteert hier jaarlijks over.⁶²⁰

Sinds april 2020 worden de gegevens uit het eNose-netwerk van de provincie met de eNoses van Tata Steel gedeeld. Door de metingen van de eNoses te vergelijken met binnengekomen klachten, kan de bron van de stank ontdekt worden. Deze pilot duurt een jaar.⁶²¹ Er kan niet worden gehandhaafd op geur op basis van metingen van de eNoses, omdat deze (nog) niet betrouwbaar genoeg zijn en daarbij kwalitatief meten. Wel kunnen de metingen van de eNoses een signaal zijn om een werkeenheid nader te onderzoeken en eventueel te handhaven op de oorzaak van de extra geuroverlast.⁶²²

Toezicht naar aanleiding van klachten in de onderzochte casussen

In de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (geluid) en Ongare kooks is (extra) toezicht gestart na klachten (in combinatie met meldingen door het bedrijf zelf). Dit heeft in meerdere gevallen geleid tot handhaving, zie voor het toezicht dat is gehouden na het constateren van een overtreding Paragraaf 6.3.

Casus Stofemissie Harsco

In december 2016 ontving de OD NZKG veel klachten over (uitzonderlijke) stofoverlast, waarbij grafiet is neergeslagen.⁶²³ In combinatie met een melding door Tata Steel over een incident (explosie) met stofemissie was dit voor de OD NZKG aanleiding om eind december 2016 extra informatie op te vragen en een fysieke inspectie uit te voeren bij Tata Steel. De OD NZKG wilde weten wat de oorzaak van dit incident was. Eerder waren geen vergelijkbare meldingen gedaan door Tata Steel of Harsco.⁶²⁴ Tata Steel gaf aan dat de oorzaak van het stof bij Harsco ligt.⁶²⁵ In januari 2017 is de OD NZKG een traject gestart met meerdere gesprekken met Harsco en Tata Steel om de oorzaak van explosies en stofemissie te achterhalen en een oplossing te vinden.⁶²⁶

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (geluid)

Sinds de opening van de Schrotopslag 3 in september 2019 is een sterke toename van het aantal geluidsklachten over vallend schroot binnengekomen bij de OD NZKG (zie ook Figuur 9.4 in Hoofdstuk 9).⁶²⁷ De toename van de hoeveelheid klachten was voor de OD NZKG aanleiding om in het najaar van 2019 aanvullende geluidsmetingen uit te voeren. Uit deze metingen bleek dat de geldende normen met betrekking tot piekgeluid en de normen voor het gemiddelde geluid niet werden overschreden (zie voor meer uitleg hierover Bijlage D).⁶²⁸ Omdat de geluidsnormen niet werden overschreden, was er ook geen sprake van overtredingen waarop de OD NZKG kon handhaven (zie Paragraaf 7.1). Zoals naar voren kwam in Paragraaf 5.4, heeft de OD NZKG begin 2020 wel controles uitgevoerd op de handelingen bij de schrotopslag en geconcludeerd dat deze handelingen niet altijd zorgvuldig worden uitgevoerd. Er werd bijvoorbeeld gezwengeld met schroot wat volgens de OD NZKG de kans

⁶²⁰ OD NZKG (2020), www.odnzk.nl

⁶²¹ Provincie Noord-Holland (2020), www.noord-holland.nl

⁶²² Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020 & OD NZKG, interview, 22 september 2020

⁶²³ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁶²⁴ OD NZKG (2016), Stofoverlast Wijk aan Zee - zondag 18 december 2016, 19 december 2016 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020

⁶²⁵ Tata Steel (2016), Reactie brief stofoverlast Wijk aan Zee, 22 december 2016

⁶²⁶ OD NZKG (2019), Toezicht en handhaving Harsco, 1 april 2019; OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁶²⁷ OD NZKG (2019), Overzicht klachten Tata Steel en Harsco, ontvangen op 11 november 2019 en 9 april 2020

⁶²⁸ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

op glijdend schroot en onnodige hinder voor de omgeving vergroot.⁶²⁹ De OD NZKG onderzoekt op het moment van schrijven (zomer 2020) in hoeverre zij hier handhaving op kan inzetten, zie Paragraaf 7.1.

Casus Ongare kooks Kookfabrieken

Ongare kooks zijn niet vergund en moeten door Tata Steel worden gemeld bij de OD NZKG.⁶³⁰ De OD NZKG geeft aan dat toezicht op ongare kooks voornamelijk gebeurt door de hoeveelheid klachten door omwonenden en meldingen van Tata Steel hierover te monitoren. Klachten over ongare kooks komen met name van één omwonende.⁶³¹ Deze omwonende heeft sinds 2017 tientallen klachten ingediend over ongare kooks.⁶³² In het voorjaar van 2018 namen de hoeveelheid meldingen van Tata Steel en de hoeveelheid klachten van de omwonende over ongare kooks toe. De OD NZKG geeft aan dat zij naar aanleiding van de toename van de hoeveelheid klachten door omwonenden en meldingen van Tata Steel contact heeft opgenomen met Tata Steel over de oorzaken van en oplossingen voor het aantal ongare kooks.⁶³³

Rol omgeving bij toezicht

Volgens de OD NZKG is er in het proces van toezichthouden geen ruimte voor inbreng van de omgeving, behalve via klachten. De OD NZKG geeft aan dat zij zich ervan bewust is dat inbreng van de omgeving waardevol is en dat bij toezicht de afstemming met omwonenden meer meegenomen zou kunnen worden. De OD NZKG merkt dat het voor haar lastig is de keuzes die zij maakt goed uit te leggen aan de omgeving. Tot op heden stelt de OD NZKG vooral vanuit milieuoogpunt prioriteiten bij het inrichten van toezicht. De OD NZKG zou hierbij ook graag de omgeving om input op het toezicht willen vragen. In afstemming met andere omgevingsdiensten wordt gekeken hoe dit te operationaliseren. In het kader van eenduidigheid is het volgens de OD NZKG belangrijk dat de andere omgevingsdiensten een vergelijkbare werkwijze hanteren.⁶³⁴

6.3 Opvolging bij constatering en overtredingen

In deze paragraaf komt aan bod hoe de OD NZKG toezicht uitvoert op het moment dat zij overtredingen heeft geconstateerd. Hierbij gaat het eerst om de verslaglegging van de geconstateerde overtredingen, daarna komt aan de orde hoe toezicht wordt gehouden op het moment dat er overtredingen zijn geconstateerd en ten slotte wordt besproken hoe toezicht wordt gehouden op het moment dat een last onder dwangsom is opgelegd. Dit leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 6.3

Nadat de OD NZKG overtredingen constateerde bij de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks, heeft de OD NZKG hierop extra toezicht gehouden. De OD NZKG gaf Tata Steel en Harsco de tijd om de overtredingen op te lossen en bedrijfsprocessen te verbeteren, voordat de OD NZKG overging tot handhaving (door het opleggen van een last onder dwangsom). In de drie casussen kostte deze stap een half tot anderhalf jaar. De Rekenkamer merkt hierover op dat overtredingen in sommige gevallen

⁶²⁹ OD NZKG (2020), Milieucontrole 2 januari 2020 bij schrootcatering, 14 januari 2020 & OD NZKG (2020), Rapport controlebezoek Schrotcatering 3, 10 januari 2020

⁶³⁰ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongare kooks bij de kookfabrieken, 14 januari 2020 & OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁶³¹ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁶³² Particulier (2019), Handhavingsverzoek, 22 april 2019

⁶³³ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁶³⁴ OD NZKG, interview, 12 december 2019; OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

hierdoor lang kunnen blijven voortduren. Volgens de OD NZKG komt dit onder andere doordat zij hiervoor afhankelijk is van informatie en medewerking van het bedrijf.

In de casussen Stofemissie Harsco en Ongare kooks leek het na een aantal gesprekken en enkele maatregelen van de bedrijven enige tijd beter te gaan. In beide gevallen bleek echter via monitoring van klachten van omwonenden en meldingen van de bedrijven dat dit na ruim een jaar toch niet het geval was. De OD NZKG is vervolgens overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. Hier gingen enkele maanden overheen. In de casussen Ongare kooks en Schrotopslag (bodembredeiging) gaf de OD NZKG Tata Steel na het opleggen van de last onder dwangsom de tijd om de overtreding ongedaan te maken (de begunstigingstermijn), voordat de dwangsom werd verbeurd.

In de onderzochte casussen heeft de OD NZKG na afloop van de begunstigingstermijn toezicht gehouden. Een dwangsom verbeurt namelijk pas als de OD NZKG opnieuw overtredingen constateert. Om zeker te weten dat een constatering juridisch houdbaar is, wil de OD NZKG dat een toezichthouder met formele bevoegdheid de overtreding ter plaatse waarneemt en vaststelt. In het geval van Harsco gaat de OD NZKG voor een betere onderbouwing, waarbij twee toezichthouders met formele bevoegdheid de overtreding ter plaatse waarnemen en vaststellen. In de casus Stofemissie Harsco begon de OD NZKG sinds 1 november 2018 met bijna dagelijkse inspecties. Toen het aantal overtredingen langzaam afnam is dit afgebouwd tot wekelijkse inspecties. Omwonenden vinden echter dat een serieuze aanpak van de overtredingen bij Harsco meer controlebezoeken per week noodzakelijk maakt. De OD NZKG geeft aan dat het extra ongeplande toezicht bij Harsco vanaf het opleggen van de last onder dwangsom heel intensief is en impact heeft op de capaciteit van de OD NZKG. Zij geeft aan hierdoor minder tijd te hebben om andere bedrijven of werkeenheden te inspecteren. Dit is te zien in de casus Ongare kooks. Voor het opleggen van de last onder dwangsom heeft de OD NZKG hierbij geen intensief toezicht gehouden, omdat volgens de OD NZKG de capaciteit ontbrak vanwege het intensieve toezicht bij Harsco in dezelfde periode.

Na het opleggen van de last onder dwangsom in de casus Ongare kooks heeft de OD NZKG enkele inspecties uitgevoerd. Bij deze controles waren tot de zomer van 2020 nog geen ongare kooks geconstateerd. Er hebben echter voor de zomer van 2020 wel ongare kooks plaatsgevonden, zo blijkt uit meldingen van Tata Steel en uit foto's van omwonenden. Uit jurisprudentie volgt dat de OD NZKG op basis van foto's geen overtredingen kan constateren waardoor de dwangsom verbeurt. De OD NZKG constateerde ook geen overtredingen waardoor de dwangsom verbeurt op basis van meldingen van het bedrijf zelf, omdat de OD NZKG niet wilde dat zij daarmee Tata Steel stimuleert ongare kooks niet meer te melden. In de zomer van 2020 heeft de OD NZKG echter wel op basis van meldingen van Tata Steel elf overtredingen geconstateerd waardoor de dwangsom verbeurde.

6.3.1 Verslaglegging toezicht

Volgens de toezichtstrategie van de OD NZKG wordt van iedere inspectie een verslag gemaakt waarin de bevindingen en het vervolg dat aan de bevindingen wordt gegeven zijn opgenomen. Hierbij wordt aandacht besteed aan de aard en ernst van de geconstateerde overtredingen.⁶³⁵ De OD NZKG geeft aan dat de formele terugkoppeling over een geconstateerde overtreding per brief gaat. Als het een kleine overtreding betreft staat alles in de brief, bij een grotere overtreding wordt er een inspectie-/controlerapport bijgevoegd. In het rapport staat de overtreding beschreven. In de brief is opgenomen wat de OD NZKG wil dat het bedrijf doet om de overtreding op te lossen of om te zorgen dat een dergelijke overtreding niet meer voorkomt, bijvoorbeeld door het bedrijf een plan van aanpak te laten opstellen. De brief en het eventuele rapport stuurt de OD NZKG ter

⁶³⁵ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG - periode 2019 t/m 2022, 22 mei 2019

kennisname aan het bedrijf. Over de inhoud hiervan kan het bedrijf niet overleggen met de OD NZKG. Ook kan het bedrijf geen juridische stap zetten.⁶³⁶

Van Wabo-inspecties ontvangt het bedrijf in principe altijd een rapport, ook als er geen overtredingen zijn geconstateerd. Van twee Wabo-inspecties in 2019 bij Harsco heeft de OD NZKG echter geen rapport opgesteld. Volgens de OD NZKG kwam dit door tijdsgebrek. Bij deze inspecties zijn geen overtredingen geconstateerd.⁶³⁷ Bij andere inspecties, bijvoorbeeld in het kader van een last onder dwangsom, maakt de OD NZKG in principe ook altijd een rapport op. Het bedrijf ontvangt het rapport echter alleen in het geval de OD NZKG overtredingen heeft geconstateerd.⁶³⁸

6.3.2 Toezicht na constatering

Tabel 6.2 geeft weer in welke casussen de OD NZKG overtredingen heeft geconstateerd, zoals naar voren kwam in Paragrafen 6.1 en 6.2.

Tabel 6.2 Resultaat van het toezicht in de onderzochte casussen

Casus	Overtredingen geconstateerd?
Stofemissie Harsco	Ja, tijdens ongepland toezicht n.a.v. klachten omwonenden en meldingen Harsco
Schrotopslag (bodembedreiging)	Ja, tijdens gepland toezicht
Schrotopslag (geluid)	Nee
Sinterkoelers Sinterfabriek	Ja, naar aanleiding van een melding van Tata Steel
Ongare kooks Kooksfabrieken	Ja, tijdens ongepland toezicht n.a.v. klachten omwonenden en meldingen Tata Steel

Nadat de OD NZKG in de casussen overtredingen constateerde, heeft zij nader toezicht gehouden. Dit is toegelicht in onderstaande kaders. De casus Sinterkoelers is hier buiten beschouwing gelaten, omdat het houden van nader toezicht hier niet aan de orde was. In plaats daarvan is een vergunningtraject gestart voor de bouw van een extra filterinstallatie, waarmee de stofemissie moet afnemen. Dit is nader toegelicht in Hoofdstuk 7.

Het extra toezicht in de andere casussen hield onder andere in dat de OD NZKG overlegde met het bedrijf over de oorzaak van de overtredingen en de mogelijk te nemen maatregelen. In de casussen Stofemissie Harsco en Ongare kooks gaat de OD NZKG hierbij uit van onderzoek van de oorzaken van de overlast en mogelijke oplossingen van het bedrijf zelf. Ook voerde de OD NZKG extra inspecties uit en monitorde de hoeveelheid klachten van omwonenden en meldingen van bedrijven. De bedrijven kregen hiermee de kans de bedrijfsprocessen te verbeteren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom. In de casussen kostte deze stap een half tot anderhalf jaar.

De OD NZKG gebruikt de LHS en de toezichtstrategie als leidraad om te bepalen welke stappen zij na het constateren van overtredingen neemt.⁶³⁹ De ILT is van mening dat het bepalen van een redelijke termijn voor het ongedaan maken van overtredingen vooral wordt ingevuld door Tata Steel of Harsco. Vaak neemt de OD NZKG deze termijn over.⁶⁴⁰ De OD NZKG geeft in haar reactie op het feitelijk wederhoor aan dat bij het bedrijf wordt

⁶³⁶ OD NZKG, interview, 10 december 2019

⁶³⁷ OD NZKG, e-mail, 28 juni 2020

⁶³⁸ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁶³⁹ OD NZKG, interview, 10 december 2019

⁶⁴⁰ ILT, interview, 1 juli 2020

geïnventariseerd wat in een normale bedrijfsvoering haalbaar is. Hiermee wordt voorkomen dat er onuitvoerbare besluiten worden opgelegd.⁶⁴¹

Daarnaast is de ILT van mening dat de OD NZKG meer zou kunnen doorpakken bij het houden van toezicht. De OD NZKG gaat bij eenzelfde overtreding bij een andere werkeenheid niet meteen over tot handhaving. Tata Steel krijgt, zoals aangegeven, vaak eerst de tijd om een overtreding ongedaan te maken voordat de OD NZKG handhaaft. Als het herhalingen van eerdere soortgelijke overtredingen zijn, zou de OD NZKG volgens de ILT eerder over moeten gaan tot handhaving. De OD NZKG zou daarbij meer strategisch kunnen kijken door meer een 'helicopter view' te hanteren. Ook zou de OD NZKG binnen het toezicht- en handhavingsteam beter kunnen afstemmen, zodat binnen de OD NZKG bekend is dat er al eenzelfde soort overtreding op een andere werkeenheid is geweest.⁶⁴²

De OD NZKG geeft in haar reactie op het feitelijk wederhoor aan dat met alle inspecteurs die werken aan het dossier Tata Steel een tweewekelijks, en momenteel wekelijks, overleg wordt gehouden waarbij afstemming plaatsvindt en casussen die betrekking hebben op recidive worden besproken. Zo zegt de OD NZKG herhaalde overtredingen met betrekking tot bodembescherming bij verschillende werkeenheden aangemerkt te hebben als recidive. Ook wordt volgens de OD NZKG op sommige overtredingen gelijk doorgestapt naar een dwangsom als dergelijke overtredingen worden geconstateerd.⁶⁴³

Casus Stofemissie Harsco

In januari 2017 is de OD NZKG een traject gestart om de oorzaak van explosies en toename van de stofemissie bij Harsco te achterhalen en een oplossing te vinden. Hierbij werd zowel gekeken naar het proces bij Harsco, als naar de Oxystaalfabriek waar de slakpannen vandaan komen. Tijdens dit traject heeft de OD NZKG meerdere gesprekken gevoerd met Tata Steel en Harsco over de oorzaken van de stofemissie en mogelijk te nemen maatregelen. Hierin gaven Harsco en Tata Steel aan dat zij onder andere de invloed van de samenstelling van de slak en de temperatuur van de slak tijdens het kiepen onderzochten. Zij hebben experimenten uitgevoerd met het koolstofgehalte in de slak en het koelen van de slak. Dit gaf voor de OD NZKG voldoende resultaat, want de hoeveelheid klachten van de omgeving en meldingen door Harsco en Tata Steel namen volgens de OD NZKG gedurende het jaar duidelijk af. De OD NZKG kreeg hiermee het vertrouwen dat Harsco en Tata Steel de situatie voldoende konden verbeteren en vond deze op dat moment niet verontrustend. Daarom zijn eind 2017 de gesprekken afgerond.⁶⁴⁴

In 2018 namen de klachten van omwonenden en meldingen van Harsco over stofemissie met glinsterend stof echter weer toe. In juni 2018 heeft de OD NZKG hierover zorgen geuit bij Harsco en aangegeven dat, als de hoeveelheid klachten en meldingen blijven, de OD NZKG over zal gaan tot handhaving. Begin juli 2018 heeft de OD NZKG tijdens een inspectie bij Harsco opnieuw stofemissie waargenomen bij het kiepen. Hierna is een waarschuwingsbrief gestuurd naar Harsco. De reactie van Harsco gaf de OD NZKG niet het vertrouwen dat zij verantwoordelijkheid nam voor de situatie en de stofemissie zou gaan verminderen. Dit gaf voor de OD NZKG de doorslag om over te gaan op het opleggen van een last onder dwangsom (zie Hoofdstuk 7).⁶⁴⁵

⁶⁴¹ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁶⁴² ILT, interview, 1 juli 2020

⁶⁴³ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁶⁴⁴ OD NZKG (2019), Toezicht en handhaving Harsco, 1 april 2019; OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁶⁴⁵ OD NZKG (2019), Brief 'Toezicht en handhaving Harsco', 1 april 2019; OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019, p. 14 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

Nadat de OD NZKG overtredingen constateerde met betrekking tot de vloeistofkerendheid van de vloer bij Schrotopslag Velserskom, stuurde de OD NZKG Tata Steel in februari 2017 een waarschuwingsbrief. Hierin waren enkele hersteltermijnen opgenomen. Zo kreeg Tata Steel een termijn van twee maanden om aan te tonen dat de vloer in orde is. Als na deze periode zou blijken dat dit niet het geval is moest de vloer binnen vier maanden zijn hersteld. In de brief is aangekondigd dat na afloop van de gestelde termijnen een hercontrole wordt uitgevoerd.⁶⁴⁶

De OD NZKG geeft aan dat het stellen van een termijn in een waarschuwingsbrief een afweging van de inspecteur is. In sommige gevallen wordt de termijn in overleg met het bedrijf bepaald, bijvoorbeeld als het bedrijf al bezig is met een oplossing. De insteek van de OD NZKG is om na verloop van de hersteltermijn binnen één week een hercontrole uit te voeren, om de druk op het bedrijf te houden.⁶⁴⁷ In deze casus voerde de OD NZKG ruim drie weken na het verlopen van de eerste termijn een hercontrole uit. Hierbij constateerde de OD NZKG dat de vloer niet in orde was. In het controlerapport geeft de OD NZKG aan dat de verplichting voor Tata Steel om aan te tonen dat de vloer vloeistofdicht is zal worden vastgelegd in een last onder dwangsom.⁶⁴⁸ Er is hierna geen nieuwe hercontrole uitgevoerd na het verlopen van de tweede termijn. In plaats daarvan is de OD NZKG in augustus 2017 overgegaan tot het opleggen van een concept-last onder dwangsom (zie Hoofdstuk 7).⁶⁴⁹

Bij Schrotopslag 2 is bijna twee maanden na het verlopen van de hersteltermijn uit de waarschuwingsbrief een hercontrole uitgevoerd, waarbij de OD NZKG constateerde dat nog niet alles in orde was. Hierna is de overtreding van deze locatie meegenomen in de last onder dwangsom die ook is opgelegd voor schrotopslag Velserskom.⁶⁵⁰

Casus Ongare kooks Kookfabrieken

Zoals aangegeven, nam in 2018 het aantal meldingen van Tata Steel en klachten van de omwonende over ongare kooks toe. De OD NZKG heeft aan Tata Steel gemeld dat er bij een dergelijk aantal ongare kooks geen sprake meer is van een ongewoon voorval. Volgens de OD NZKG was het aantal ongare kooks zo hoog, dat er sprake lijkt te zijn van reguliere bedrijfsvoering en geen incidenten. Reguliere handelingen met ongare kooks zijn echter niet vergund. Afgesproken is dat Tata Steel gaat proberen om met temperatuurverhogingen van de ovens de ongare kooks te verminderen. Zij moet de OD NZKG laten weten of dit helpt, en zo niet wat vervolgmaatregelen zijn. Ook geeft de OD NZKG aan dat als zij constateert dat de ondernomen maatregelen niet leiden tot de vergunde situatie, zij overweegt om bestuursrechtelijk op te treden.⁶⁵¹

Eind 2018 hadden de veranderingen door Tata Steel volgens de OD NZKG voldoende effect, want zij ontving minder meldingen van Tata Steel en klachten van de omwonende.⁶⁵² De omwonende geeft aan dat er inderdaad een korte periode was waarin minder ongare ovens waarneembaar waren. Daarnaast diende hij toen minder klachten in, omdat de OD NZKG er al aandacht aan besteedde en Tata Steel volgens de OD NZKG beterschap had beloofd.⁶⁵³

⁶⁴⁶ OD NZKG (2017), Rapport Controle op bodem beschermende voorzieningen 9 februari 2017, 28 februari 2017 & OD NZKG (2017), Waarschuwing Velserskom, 28 februari 2017

⁶⁴⁷ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁶⁴⁸ OD NZKG (2017), Rapport Hercontrole op NRB voorzieningen, 29 mei 2017

⁶⁴⁹ OD NZKG (2017), Voornemen last onder dwangsom opslag niet-gescheiden schroot, 10 augustus 2017

⁶⁵⁰ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 30 juni 2020

⁶⁵¹ OD NZKG (2018), Overleg ongare kooks, 2 augustus 2018

⁶⁵² OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁶⁵³ Particulier, schriftelijke beantwoording vragen, 3 juni 2020

Vanaf begin 2019 namen het aantal meldingen van Tata Steel en klachten van de omwonende over ongere kooks echter opnieuw toe. De OD NZKG geeft aan dat zij daarom tijdens stofcontroles bij Tata Steel telkens heeft gekeken of zij ongere kooks kon waarnemen. Zij geeft aan op dat moment geen capaciteit te hebben om intensief toezicht te houden op ongere kooks, onder andere vanwege het intensieve toezicht bij Harsco in dezelfde periode.⁶⁵⁴ De omwonende heeft in april 2019 een handavingsverzoek ingediend op het ontstaan van ongere kooks, omdat hij vond dat er geen enkele duidelijke verbetering was.⁶⁵⁵ Ook is in dezelfde tijd nog een ander handavingsverzoek ingediend (zie voor de afhandeling van de handavingsverzoeken Paragraaf 7.3).⁶⁵⁶

De OD NZKG wilde in juli 2019 naar aanleiding van het toenemend aantal meldingen van Tata Steel en klachten van de omwonende opnieuw in gesprek met Tata Steel. Het gesprek vond echter pas plaats in oktober 2019. Tata Steel had in de tussentijd een plan van aanpak opgesteld om de ongere kooks te verminderen.⁶⁵⁷ In oktober 2019 heeft Tata Steel haar plan van aanpak gepresenteerd aan de OD NZKG.⁶⁵⁸ Vanwege de handavingsverzoeken en onvoldoende vertrouwen bij de OD NZKG in het oplossen van de situatie door Tata Steel, is een last onder dwangsom opgelegd voor het ontstaan van ongere kooks (zie Hoofdstuk 7).⁶⁵⁹

6.3.3 Toezicht na opleggen last onder dwangsom (LOD)

In de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodemb bedreiging) en Ongere kooks is een last onder dwangsom (LOD) opgelegd. Bij het opleggen van een LOD bepaalt de OD NZKG een termijn waarbinnen het bedrijf de overtreding ongedaan kan maken zonder dat een dwangsom wordt verbeurd: de begunstigingstermijn (zie Paragraaf 7.2). Tijdens de begunstigingstermijn voert de OD NZKG over het algemeen geen extra toezicht uit op een overtreding. Het bedrijf krijgt gedurende die periode de tijd om verbeteringen door te voeren, zonder dat zij al volledig moet voldoen aan het opgelegde in de LOD. Omdat de begunstigingstermijn zo kort en lang moet zijn als de tijd die nodig is voor het bedrijf om de last uit te voeren, kan het bedrijf binnen de begunstigingstermijn in beginsel niet voldoen aan de LOD. In het geval dat een LOD is opgelegd naar aanleiding van meldingen van bedrijven en klachten van omwonenden kan de OD NZKG in de tussentijd deze meldingen en klachten wel monitoren, om te kijken of de situatie al verbeterd en niet juist verslechtert.⁶⁶⁰

Op het moment dat de begunstigingstermijn is verlopen moet de OD NZKG toezicht houden op de LOD. Als de OD NZKG constateert dat de overtreding niet is opgeheven na de begunstigingstermijn, wordt de dwangsom verbeurd. Hiermee is het bedrijf het dwangsombedrag verschuldigd aan de provincie (zie Paragraaf 7.2). Om zeker te weten dat een constatering juridisch houdbaar is, wil de OD NZKG dat een toezichthouder met formele bevoegdheid de overtreding ter plaatse waarneemt en vaststelt. In het geval van Harsco gaat de OD NZKG voor een betere onderbouwing, waarbij twee toezichthouders met formele bevoegdheid de overtreding ter plaatse waarnemen en vaststellen.⁶⁶¹ Als een overtreding niet ter plaatse door een toezichthouder met formele bevoegdheid wordt waargenomen en vastgesteld, bestaat volgens de OD NZKG het risico dat de constatering

⁶⁵⁴ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁶⁵⁵ Particulier, schriftelijke beantwoording vragen, 3 juni 2020

⁶⁵⁶ Prakken d'Oliveira (namens Stichting IJmondig) (2019), Verzoek om handhaving inzake Harsco Metals en Tata Steel, 17 mei 2019

⁶⁵⁷ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁶⁵⁸ Tata Steel (2019), Presentatie 'Ongere ovens KGF1/2', 14 oktober 2019

⁶⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Beslissing op bezwaar particulier, 14 januari 2020 & OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁶⁶⁰ OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁶⁶¹ OD NZKG (2019), Handavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019 & OD NZKG, interview, 22 september 2020

geen stand houdt in eventuele juridische bezwaar- en beroepsprocedures.⁶⁶² Uit de reactie op het feitelijk wederhoor blijkt dat een overtreding niet altijd *ter plaatse* hoeft te worden geconstateerd. Zoals in de casus Ongare kooks is toegelicht, heeft de OD NZKG in de zomer van 2020 besloten om ook overtredingen te constateren op basis van meldingen van het bedrijf, waardoor de dwangsom verbeurde.⁶⁶³ Hieronder wordt voor de casussen toegelicht hoe toezicht is gehouden na het verlopen van de begunstigingstermijn.

Casus Stofemissie Harsco

De OD NZKG heeft in oktober 2018 de eerste LOD op stofemissie bij kiepen van slak opgelegd aan Harsco. De begunstigingstermijn verliep op 1 november 2018.⁶⁶⁴ De eerste maand hierna heeft de OD NZKG bijna dagelijks inspecties uitgevoerd.⁶⁶⁵ De OD NZKG geeft aan dat zij met deze frequente aanwezigheid snel effect wilde bereiken op het bewerkstelligen van een gedragsverandering bij Harsco. Daarnaast was er veel media-aandacht voor deze zaak. De OD NZKG wilde zowel aan Harsco als aan de omgeving laten zien dat zij intensief toezicht hield.⁶⁶⁶ De OD NZKG geeft aan dat haar controles altijd een steekproef zijn ten opzichte van het aantal keren dat een pan wordt gekiept. Tijdens een inspectie bij Harsco wordt uiteindelijk slechts een deel van alle slakpannen die per etmaal worden gekiept gezien. Het aantal maal en de duur van de inspecties zijn wisselend. Het weer en de handelingen die plaatsvinden zijn ook van invloed.⁶⁶⁷

In de eerste weken na het verlopen van de begunstigingstermijn is de dwangsom enkele keren drie of vier keer per dag verbeurd. Na verloop van tijd nam de OD NZKG vaker één of geen emissie waar bij een controle. Dit was voor de OD NZKG reden om minder vaak inspecties uit te voeren, eerst nog meerdere keren per week en later ongeveer wekelijks. Deze frequentie wordt ook momenteel (zomer 2020) nog vastgehouden.⁶⁶⁸ De Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig waren het niet eens met de afbouw van het toezicht. Zij vinden dat een serieuze aanpak van de overtredingen bij Harsco meer controlebezoeken per week noodzakelijk maakt, volgens de Dorpsraad ten minste tot de hal voor het kiepen van ROZA-slak volledig in gebruik is genomen. Volgens Stichting IJmondig zou cameratoezicht kunnen worden uitgevoerd, zodat de OD NZKG de situatie gedurende ten minste zes maanden continue kan monitoren.⁶⁶⁹ In de Handhavingstrategie Harsco (2019) gaf de OD NZKG aan dat cameratoezicht niet voldoende is om constateringen te doen.⁶⁷⁰ In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG echter aan dat het wel mogelijk is om overtredingen te constateren waardoor een dwangsom verbeurt op basis van cameratoezicht, indien dit van de OD NZKG of Tata Steel zelf afkomstig is.⁶⁷¹

De OD NZKG geeft ook aan dat het toezicht bij Harsco vanaf het opleggen van de LOD heel intensief is voor de OD NZKG. Dit heeft impact op de capaciteit van de OD NZKG waardoor ze minder tijd heeft om andere bedrijven te inspecteren.⁶⁷² De OD NZKG zou voor 24/7-controles bij Harsco 11 fte per jaar nodig hebben en dit is met de capaciteit van de OD NZKG niet haalbaar. De handhavingstrategie Harsco, die is opgesteld om PS te

⁶⁶² OD NZKG (2019), Handhavingstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁶⁶³ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁶⁶⁴ OD NZKG (2018), Last onder dwangsom stofemissie, 19 oktober 2018

⁶⁶⁵ OD NZKG (2019), Controlerapport eerste last onder dwangsom Harsco, 13 maart 2019

⁶⁶⁶ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁶⁶⁷ OD NZKG (2019), Toezicht en handhaving Harsco, 1 april 2019

⁶⁶⁸ OD NZKG (2019), Controlerapport eerste last onder dwangsom Harsco, 13 maart 2019; OD NZKG (2019), Controlerapport tweede last onder dwangsom Harsco, 12 november 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁶⁶⁹ Dorpsraad Wijk aan Zee (2019), Toezicht, handhaving en vergunningverlening Tata Steel en Harsco, 8 mei 2019 & Prakken d'Oliveira (namens Stichting IJmondig) (2019), Verzoek om handhaving inzake Harsco Metals en Tata Steel, 17 mei 2019

⁶⁷⁰ OD NZKG (2019), Handhavingstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁶⁷¹ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁶⁷² OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

informereren over handhavingsmogelijkheden bij Harsco, geeft bovendien aan dat 24/7-controles niet worden gerechtvaardigd door de feitelijke risico's en de overlast. Ook staan 24/7-controles niet in verhouding tot de ernst van de overtreding én niet tot andere toezichts- en handavingsopgaven.⁶⁷³

Intensief toezicht

De OD NZKG heeft in juli en augustus 2019 intensief toezicht gehouden bij Harsco.⁶⁷⁴ Naar aanleiding van het RIVM-onderzoek naar de gezondheidsrisico's van grafiet⁶⁷⁵, is Harsco tijdelijk gestopt met het vloeibaar kiepen van ROZA-slak. Zo'n acht weken heeft de OD NZKG twee keer per week, in plaats van wekelijks, gecontroleerd of er inderdaad geen vloeibaar ROZA-slak werd gekiept. Na acht weken had de OD NZKG geen aanleiding meer om het intensieve toezicht voort te zetten, deze is daarom weer afgebouwd tot één keer per week.⁶⁷⁶

Afbouwen toezicht

Eind februari 2020 gaf de OD NZKG aan dat een natuurlijk moment om de inspecties verder af te bouwen zou zijn als de hal die gebouwd wordt op het terrein van Harsco klaar is. Vanaf dat moment mag ROZA-slak niet meer buiten de hal worden gekiept. ROZA-slak maakt ongeveer 25 procent uit van de totale hoeveelheid slak die wordt gekiept. Harsco krijgt hierdoor meer ruimte om het overige slak te kiepen, waardoor zij voorzichtiger kan kiepen. Een grote stofemissie zou dan één á twee keer per jaar kunnen voorkomen, maar is dan een incident waarvan het bedrijf een melding moet maken. Bij dit type bedrijven hoort volgens de OD NZKG dat dergelijke incidenten kunnen gebeuren.⁶⁷⁷ Harsco heeft de hal sinds juni 2020 gefaseerd in gebruik genomen. De oplevering had enige vertraging opgelopen vanwege reisrestricties van buitenlandse leveranciers naar aanleiding van Covid-19.⁶⁷⁸ Op moment van schrijven (zomer 2020) is niet bekend hoe de OD NZKG na ingebruikname van de hal toezicht houdt.

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

Nadat de OD NZKG een LOD heeft opgelegd bij schrotopslag Velserkom en Schrotopslag 2, heeft Tata Steel gekozen om een nieuwe schrotopslag te bouwen, Schrotopslag 3. Hiervoor heeft zij in 2018 een vergunning aangevraagd (zie Hoofdstuk 5).⁶⁷⁹ Hoewel de LOD was opgelegd vanwege overtredingen bij schrotopslag Velserkom en Schrotopslag 2, was deze ook van toepassing op Schrotopslag 3.⁶⁸⁰

Voor de LOD op niet-gescheiden schroot moet Tata Steel voldoen aan drie lasten. De eerste last was het uitvoeren van een bodemonderzoek om te onderzoeken of de bodem onder de bestaande schrotopslag verontreinigd is geraakt. Om te voldoen aan de andere twee lasten moet Tata Steel aantonen dat de vloer en de afwatering van de nieuwe Schrotopslag 3 vloeistofdicht zijn, waarvoor certificaten nodig zijn.⁶⁸¹ Tata Steel heeft het onderzoek om aan de eerste last te voldoen binnen enkele maanden na het opleggen van de LOD uitgevoerd.⁶⁸²

⁶⁷³ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁶⁷⁴ OD NZKG (2019), Evaluatie intensivering toezicht voor een periode van 8 weken bij Harsco, 26 september 2019

⁶⁷⁵ Zie RIVM (2019), Inschatting gezondheidsrisico's grafietregren Wijk aan Zee, 3 juni 2019

⁶⁷⁶ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁶⁷⁷ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁶⁷⁸ Tata Steel (2020), [omgeving.tatasteel.nl](https://www.omgeving.tatasteel.nl), 2 juni 2020

⁶⁷⁹ Tata Steel (2018), Tekstbijlage bij vergunningaanvraag Schrotcatering 3, 30 april 2018 & Tata Steel (2018), Aanvraagformulier, 1 mei 2018

⁶⁸⁰ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁶⁸¹ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

⁶⁸² OD NZKG (2018), Aanpassing last onder dwangsom, 15 januari 2018

De termijn om te voldoen aan de andere twee lasten verliep op 9 oktober 2019.⁶⁸³ De OD NZKG heeft vanaf 11 oktober 2019 maandelijks controles uitgevoerd om na te gaan of de vloer en de afwatering van de nieuwe Schrotopslag 3 vloeistofdicht waren. Hierbij bleek dat metingen, die moesten worden uitgevoerd om de benodigde certificering te verkrijgen, lange tijd niet konden plaatsvinden vanwege regenval.⁶⁸⁴ Zolang niet aan de last is voldaan blijft de OD NZKG dit (op het moment van schrijven, zomer 2020) maandelijks controleren. Er is voor gekozen dit maandelijks te doen omdat de LOD zo is opgesteld dat maandelijks kan worden verbeurd.⁶⁸⁵

Casus Ongare kooks Kooksfabrieken

In de LOD op het ontstaan van ongare kooks was voor elk van de fabrieken een aparte termijn opgenomen. Op 3 februari 2020 is de begunstigingstermijn voor Kooksfabriek 2 verlopen en op 1 mei 2020 de termijn voor Kooksfabriek 1.⁶⁸⁶ Na 3 februari 2020 heeft de OD NZKG twee inspecties op ongare kooks uitgevoerd bij Kooksfabriek 2. Na 1 mei 2020 zijn nog twee inspecties uitgevoerd. Daarnaast kijkt de OD NZKG na het verlopen van de termijnen vaker bij de Kooksfabrieken als zij voor andere inspecties bij Tata Steel is. Bij de inspecties tot de zomer van 2020 zijn geen ongare kooks geconstateerd en hebben er geen verbeuringen plaatsgevonden.⁶⁸⁷

Tata Steel heeft na het verlopen van de begunstigingstermijn meldingen van ongare kooks gedaan bij de OD NZKG, onder andere begin mei 2020.⁶⁸⁸ Begin maart 2020 was het aantal meldingen door Tata Steel over ongare kooks niet verminderd ten opzichte van vóór het verlopen van de begunstigingstermijn. De OD NZKG constateerde echter geen overtredingen die de dwangsom laten verbeuren op basis van deze meldingen van het bedrijf zelf. Omdat het ontstaan van ongare kooks slechts enkele seconden waar te nemen is, is het voor de OD NZKG niet goed mogelijk om de ongare kooks zelf tijdens een fysieke inspectie te constateren na ontvangst van een melding. Daarnaast wilde de OD NZKG niet dat Tata Steel ongare kooks niet meer meldt. Als de OD NZKG wel overtredingen zou constateren waardoor de dwangsom verbeurd op basis van meldingen zou dit voor het bedrijf een prikkel kunnen zijn om geen meldingen meer te doen.⁶⁸⁹ In de zomer van 2020 heeft de OD NZKG echter besloten alsnog overtredingen te constateren op basis van meldingen van Tata Steel. Er zijn toen elf overtredingen geconstateerd die de dwangsom lieten verbeuren. De OD NZKG geeft aan het constateren van overtredingen waardoor de dwangsom verbeurd op basis van meldingen van het bedrijf wel als risico te zien, mede gelet op het indienen van meldingen en het bredere nut daarvan.⁶⁹⁰

Ook omwonenden hebben foto's van het ontstaan van ongare kooks aan de OD NZKG toegestuurd.⁶⁹¹ De OD NZKG geeft echter aan dat uit jurisprudentie blijkt dat de dwangsom niet kan verbeuren op basis van deze foto's, omdat deze niet juridisch worden erkend als bewijsmateriaal voor een overtreding.⁶⁹² Dit is in lijn met

⁶⁸³ OD NZKG (2019), Concept invorderingsbeschikking niet-gescheiden schroot, 26 november 2019

⁶⁸⁴ OD NZKG (2019), Rapport Controle Last onder dwangsom d.d. 17 oktober 2017, 14 oktober 2019; OD NZKG (2019), Rapport Controle Last onder dwangsom 17 oktober 2017, 26 november 2019; OD NZKG (2019), Rapport Controle Last onder dwangsom 17 oktober 2017, 10 december 2019 & OD NZKG (2020), Rapport Controle Last onder dwangsom 17 oktober 2017, 15 januari 2020

⁶⁸⁵ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁶⁸⁶ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongare kooks bij de kooksfabrieken, 14 januari 2020

⁶⁸⁷ OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁶⁸⁸ OD NZKG (2020), odnzkq.nl

⁶⁸⁹ OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁶⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 6 oktober 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁶⁹¹ OD NZKG (2020), odnzkq.nl & Noordhollands Dagblad (2020), Tata Steel maakt een milieufout, meldt die aan Omgevingsdienst, maar een dwangsom blijft uit, 11 mei 2020

⁶⁹² OD NZKG (2020), odnzkq.nl & OD NZKG, interview, 2 maart 2020

uitspraken van de Raad van State uit 2015 en 2016.⁶⁹³ De OD NZKG geeft aan regelmatig van omwonenden foto's toegestuurd te krijgen waarop mogelijke overtredingen van bedrijven zouden zijn vastgelegd. De OD NZKG gaat met andere omgevingsdiensten binnen Omgevingsdienst NL verkennen onder welke voorwaarden deze foto's in de toekomst wel als bewijsmateriaal zouden kunnen worden erkend.⁶⁹⁴ Wel geeft de OD NZKG aan dat foto's als signaalfunctie worden meegenomen. Naar aanleiding van foto's kan de OD NZKG besluiten om (meer) toezicht te houden. Ook kan een foto dienen als aanvullend bewijs.⁶⁹⁵

Hoewel de OD NZKG de maatregelen die Tata Steel zou nemen om de ongare kooks te stoppen niet heeft voorgeschreven, kan de OD NZKG wel controleren of deze maatregelen zijn uitgevoerd. De OD NZKG geeft aan dergelijke controles niet te hebben uitgevoerd, omdat zij vanwege capaciteit momenteel andere keuzes maakt, zie Paragraaf 6.4. De OD NZKG geeft aan geen signalen te hebben dat de maatregelen niet zijn uitgevoerd.⁶⁹⁶

6.4 Inzet van toezichtcapaciteit

Deze paragraaf gaat in op de manier waarop de OD NZKG haar capaciteit met betrekking tot toezicht inzet en de rol van de provincie hierbij. Het gaat hierbij om de verdeling van capaciteit na prioritering zoals besproken in Paragraaf 6.1. Dit leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 6.4

De OD NZKG geeft aan dat zij sinds oktober 2018 niet de capaciteit heeft om alle toezicht die zij, na prioritering, zou willen uitvoeren ook daadwerkelijk uitvoeren. Het tekort aan capaciteit komt onder andere door de toename van ongepland toezicht bij Harsco en een toename van het aantal handhavingsverzoeken, klachten, Statenvragen, Wob-verzoeken en onderzoeken als dit rekenkameronderzoek. De OD NZKG geeft aan dat zij zoveel mogelijk ad hoc werkzaamheden probeert te ondervangen, maar dat zij haar grens bereikt en uitbreiding noodzakelijk is. De OD NZKG maakt keuzes waar wel en waar minder aandacht aan wordt besteed, waardoor sommige toezichtstaken vervallen die zij zou moeten uitvoeren, zoals toezicht houden op het voldoen aan de last onder dwangsom op ongare kooks.

Met de provincie maakt de OD NZKG jaarlijks afspraken over de inzet en capaciteit door de OD NZKG. De provincie geeft aan dat op het moment dat de capaciteit van de OD NZKG een probleem is, dit met hen besproken moet worden. In 2019 heeft de OD NZKG iets meer (bijna 8 procent) uren besteed aan Tata Steel dan vooraf begroot. Zowel de provincie als OD NZKG geven aan dat het probleem vooral het vinden van geschikt personeel is vanwege krapte op de arbeidsmarkt. Deze krapte op de arbeidsmarkt is ook geconstateerd in de evaluatie van het VTH-stelsel in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uit oktober 2019.

De provincie geeft aan dat de OD NZKG is opgericht om op zekere afstand van de politiek te bepalen wat de meest effectieve inzet van haar capaciteiten is. Naast het toekennen van eventueel extra budget vindt de provincie het niet haar taak om bijvoorbeeld te bepalen dat er altijd een toezichthouder bij Tata Steel aanwezig is. De OD NZKG verdeelt zelf hoeveel capaciteit naar welke taak gaat.

⁶⁹³ Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, 24 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:469) & Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, 25 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3632)

⁶⁹⁴ OD NZKG (2020), odnzkq.nl

⁶⁹⁵ OD NZKG, interview, 22 september 2020

⁶⁹⁶ OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

Capaciteit

De directie Toezicht en handhaving van de OD NZKG voert het toezicht uit. Vijf toezichthouders houden zich bezig met toezicht- en handhavingstrajecten op het gebied van milieu bij Tata Steel en Harsco. Toezicht en handhaving worden door dezelfde mensen uitgevoerd.⁶⁹⁷

In verschillende interviews geeft de OD NZKG aan dat de toezichthouders (maar ook de vergunningverleners) sinds oktober 2018 veel meer ad hoc werkzaamheden hebben dan hiervoor. Deze werkzaamheden zijn onder andere extra controles bij Harsco de afgelopen tijd. Maar ook een toename van het aantal ingediende klachten, handavingsverzoeken, Statenvragen, Wob-verzoeken en onderzoeken als dit rekenkameronderzoek zorgen voor extra werkzaamheden.⁶⁹⁸ Volgens de OD NZKG knelt de capaciteit, doordat de reguliere werkzaamheden ook door moeten gaan. De OD NZKG geeft aan dat er in de praktijk in eerste instantie harder gewerkt wordt om de extra werkzaamheden naast het reguliere werk te kunnen ondervangen. Ook is er voor gekozen om binnen de bestaande middelen te herprioriteren en meer capaciteit vrij te maken voor het dossier Tata Steel. Verder probeert de OD NZKG zoveel mogelijk ad hoc werkzaamheden door andere medewerkers dan toezichthouders (en vergunningverleners) uit te laten voeren. Dit is echter niet altijd mogelijk, omdat de toezichthouders (en vergunningverleners) de informatie en technisch inhoudelijke kennis hebben. De OD NZKG geeft aan dat zij in de zomer van 2020 haar grens heeft bereikt. Volgens de OD NZKG kan het zo niet verder en is uitbreiding noodzakelijk. Volgens de OD NZKG is de provincie hiervan op de hoogte.⁶⁹⁹

Toezichthouders hebben door de extra werkzaamheden bijvoorbeeld minder tijd voor het volledig uitvoeren van gepland toezicht.⁷⁰⁰ Dit kwam naar voren in de casus Schrotopslag (bodembedreiging), waar Schrotopslag Velserkom minder is gecontroleerd dan gepland, onder andere door drukte bij andere werkeenheden van Tata Steel. Ook in de casus Ongare kooks komt naar voren dat de OD NZKG minder toezicht heeft uitgevoerd dan zou kunnen als zij deze extra werkzaamheden niet had gehad. Ook in het jaarverslag over 2019 geeft de OD NZKG aan dat de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco veel inzet heeft gevergd. Zo stelt de OD NZKG: *“De druk vanuit de omgeving, de beantwoording van de vele persvragen en de verhoogde bestuurlijke/politieke aandacht vragen veel meer dan de gebruikelijke capaciteit die nodig is in een bestuurlijk risico- en aandachtossier”*.⁷⁰¹

Casus Ongare kooks Kooksfabrieken

In de casus Ongare kooks geeft de OD NZKG aan dat er geen capaciteit was om intensief toezicht te houden op ongare kooks, op het moment dat de klachten van een omwonende en meldingen van Tata Steel over ongare kooks begin 2019 opliepen. Dit was onder andere vanwege het intensieve toezicht bij Harsco in dezelfde periode. Later, nadat de begunstigingstermijn van de LOD was verlopen, had de OD NZKG geen capaciteit om te controleren of Tata Steel de maatregelen die zij zou uitvoeren had uitgevoerd.⁷⁰²

⁶⁹⁷ OD NZKG, interview, 7 oktober 2019 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁶⁹⁸ OD NZKG, interviews, 2 maart 2020 & 22 september 2020

⁶⁹⁹ OD NZKG, interview, 22 september 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁷⁰⁰ OD NZKG, interview, 22 september 2020

⁷⁰¹ OD NZKG, Gecombineerde jaarrapportage van de Actualisatie 2019 van de UVO 2017 – 2020 en het jaarverslag VTHUP 2019 Provincie Noord-Holland, p. 14

⁷⁰² OD NZKG, interview, 2 maart 2020

Rol provincie bij inzet van toezicht

De provincie en OD NZKG maken jaarlijks afspraken door middel van een uitvoeringsprogramma. Hierin wordt afgesproken hoeveel capaciteit de OD NZKG inzet voor de provincie en waar zij deze capaciteit op inzet.⁷⁰³ Sinds kort overleggen de provincie en OD NZKG elk half jaar over mogelijke risico's en hoe deze kunnen worden afgedekt. Ook is er ieder voor- en najaar een gesprek tussen de OD NZKG, provincie en gemeenten waarin de OD NZKG onder andere mogelijke risico's kenbaar kan maken. De OD NZKG geeft aan dat er voldoende gelegenheid is om zaken als de knellende capaciteit met de provincie te bespreken.⁷⁰⁴

De provincie geeft aan dat de OD NZKG is opgericht om op zekere afstand van de politiek te bepalen wat de meest effectieve inzet van haar capaciteiten is. Het is niet aan de provincie om bijvoorbeeld te bepalen dat er altijd een toezichthouder bij Tata Steel aanwezig is, hoewel zij dit gezien haar rol als bevoegd gezag wel zou kunnen opleggen aan de OD NZKG.⁷⁰⁵ De invloed van de provincie op het verdelen van capaciteit beperkt zich tot de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst en het Prestatiegericht Financieringen. Prestatiegericht Financieringen houdt in dat transparant en eenduidig wordt bepaald welke producten en diensten de OD NZKG tegen welke prijs en kwaliteit levert aan opdrachtgevers. De OD NZKG verdeelt vervolgens zelf hoeveel capaciteit naar welke taak gaat.⁷⁰⁶

De provincie geeft aan dat op het moment dat de OD NZKG afwijkt van de afgesproken inzet, dit met haar wordt besproken. Er wordt dan samen afgesproken hoe de benodigde capaciteit wordt opgevangen. De provincie krijgt de afgelopen jaren af en toe signalen dat de OD NZKG meer tijd kwijt is aan bijvoorbeeld het beantwoorden van vragen, het voorbereiden van bezwaarzaken, handavings- en Wob-verzoeken en onderzoeken dan de jaren daarvoor. Er worden dan niet meer uren besteed aan Tata Steel, maar de uren worden wel anders besteed en gaan ten koste van de tijd die aan kerntaken zoals handhaving kunnen worden besteed. Volgens de provincie kan de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel ervoor zorgen dat andere dingen minder aandacht krijgen. De provincie geeft echter ook aan dat van de OD NZKG wordt verwacht dat zij dit in eerste instantie probeert zelf op te vangen. De provincie heeft aan de OD NZKG aangegeven dat als dit voor problemen zorgt dit besproken moet worden. In het jaarverslag geeft de OD NZKG aan dat zij 9.700 uren had begroot voor Tata Steel, maar dat zij 10.445 uren heeft besteed. Dit is een overschrijding van 745 uur, oftewel bijna 8 procent.⁷⁰⁷ De provincie geeft aan dat de OD NZKG in 2020 3.400 uur extra besteedt aan reguliere VTH-taken en 1.900 uur aan regietaken.⁷⁰⁸

Krapte op de arbeidsmarkt

De OD NZKG geeft aan dat extra middelen het probleem niet oplossen. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het voor de OD NZKG lastig voldoende inspecteurs aan te trekken.⁷⁰⁹ Deze krapte is ook geconstateerd in de evaluatie van het VTH-stelsel in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uit oktober 2019. Hierin wordt aangegeven dat onder andere voor omgevingsdiensten medewerkers met een milieukundige achtergrond moeilijk zijn te werven én vast te houden.⁷¹⁰ Ook volgens de provincie is vooral de beschikbare

⁷⁰³ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁷⁰⁴ OD NZKG, interview, 22 september 2020

⁷⁰⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁷⁰⁶ OD NZKG, interview, 22 september 2020

⁷⁰⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020; OD NZKG, Gecombineerde jaarrapportage van de Actualisatie 2019 van de UVO 2017 – 2020 en het jaarverslag VTHUP 2019 Provincie Noord-Holland, p. 14 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁷⁰⁸ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁷⁰⁹ OD NZKG, interview, 22 september 2020

⁷¹⁰ Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken - Evaluatie van het instrumentarium, 18 oktober 2019

expertise op de arbeidsmarkt een probleem. Het is hierdoor voor de OD NZKG lastig voldoende juist geschoold personeel aan te trekken.⁷¹¹

De OD NZKG geeft aan dat zij actief zoekt naar innovatieve oplossingen ter ondersteuning van de VTH-taken. Dit kunnen technologische innovaties zijn, zoals het gebruik van eNoses en cameratoezicht. Deze hebben echter vooral een signaalfunctie. Zoals aangegeven in Paragraaf 6.3, wil de OD NZKG dat een toezichthouder met formele bevoegdheid overtredingen *ter plaatse* waarneemt en vaststelt, om zeker te weten dat een constatering juridisch houdbaar is. In het geval van Harsco gaat de OD NZKG voor een betere onderbouwing, waarbij twee toezichthouders met formele bevoegdheid overtredingen ter plaatse waarnemen en vaststellen. Net als bij fotomateriaal, geldt ook hier dat de OD NZKG geen overtredingen contateert waardoor een dwangsom verbeurt op basis van eNoses. Ten aanzien van cameratoezicht gaf de OD NZKG in de Handhavingstrategie Harsco (2019) aan dat cameratoezicht niet voldoende is om constateringen te doen.⁷¹² In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NKZG echter aan dat het wel mogelijk is om overtredingen te constateren waardoor een dwangsom verbeurt op basis van cameratoezicht, indien dit van de OD NZKG of Tata Steel zelf afkomstig is.⁷¹³ Een andere vorm van innovatie ter ondersteuning van de VTH-taken kunnen data-analyses zijn.⁷¹⁴

⁷¹¹ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁷¹² OD NZKG (2019), Handhavingstrategie Harsco, 1 juli

⁷¹³ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁷¹⁴ OD NZKG, interview, 22 september 2020

| 7 | **Kwaliteit handhaving**

De Rekenkamer gaat in dit hoofdstuk na of op een juiste manier wordt gehandhaafd bij overtredingen door Tata Steel en Harsco. Bij het beoordelen van het proces van handhaving kijkt de Rekenkamer naar vier onderwerpen:

1. Het overgaan tot handhaving en bepalen van de interventie;
2. Het opleggen van een last onder dwangsom;
3. Handhaving naar aanleiding van handhavingsverzoeken;
4. De rol van de provincie bij handhaving.

De behandeling van deze vier onderwerpen leidt tot vier afzonderlijke bevindingen die in de corresponderende paragrafen zijn weergegeven.

7.1 Overgaan tot handhaving en bepalen van de interventie

In deze paragraaf komt aan bod in welke gevallen wordt overgegaan tot handhaving en welke afwegingen hierbij worden gemaakt. Daarnaast wordt besproken hoe wordt bepaald welke interventie opgelegd wordt. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 7.1

Als bij toezicht blijkt dat een situatie bij Tata Steel of Harsco niet is toegestaan conform de vergunning en/of algemene regels, beoordeelt de OD NZKG of er sprake is van een formele overtreding. Vervolgens beoordeelt de OD NZKG of er gesanctioneerd moet worden en welke interventie zij oplegt. De OD NZKG gebruikt hierbij de Landelijke Handhavingstrategie als leidraad.

De OD NZKG heeft in de casussen Schrotopslag (geluid) en Sinterkoelers geen handhavingsmaatregel opgelegd. In de casus Schrotopslag (geluid) was er geen sprake van een overtreding, waardoor de OD NZKG geen wettelijke basis had om te handhaven. In de casus Sinterkoelers achtten de OD NZKG en provincie handhavingsmaatregelen niet proportioneel en juridisch niet mogelijk. Niettemin is in beide casussen sprake van een onwenselijke situatie voor de omgeving. Vanwege de huidige maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco probeert de OD NZKG Tata Steel, ook op verzoek van de provincie, daarom via andere routes te bewegen deze situaties zo snel mogelijk te verbeteren.

In de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks is de OD NZKG wel overgegaan tot handhaving. In de casussen Stofemissie Harsco en Schrotopslag (bodembedreiging) was dit op basis van overtredingen op voorschriften uit de vergunning. In de casus Ongare kooks was dit omdat de activiteiten die Tata Steel verrichtte niet vergund zijn.

In de casussen gebruikt de OD NZKG bestuursrechtelijke correctieve interventies. Het doel van deze interventies is het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere overtredingen. De interventies lopen op van aanspreken van het bedrijf op de overtreding tot het opleggen van één of meerdere lasten onder dwangsom. De OD NZKG heeft in de casussen de proportionaliteit van de opgelegde interventies afgewogen. In de afweging speelden de ernst en mogelijke gevolgen van de overtreding en de opstelling van het bedrijf een belangrijke rol. De OD NZKG heeft in de casussen één of meerdere lasten onder dwangsom opgelegd, omdat dit volgens haar de meest effectieve maatregel was om naleving van de voorschriften en regels te bereiken. De OD NZKG is bij de casussen niet overgegaan tot een last onder bestuursdwang of het tijdelijk stilleggen van het

bedrijf, omdat zij deze interventies niet proportioneel en niet juridisch houdbaar achtte. De ILT geeft aan dat het opleggen van een last onder bestuursdwang of stillegging mogelijk, maar complex is. De ILT kent geen gevallen dat een bedrijf zoals Tata Steel wordt stilgelegd op last van het bevoegd gezag of dat een last onder bestuursdwang wordt opgelegd.

Naast bestuursrechtelijke correctieve interventies bestaan interventies die gericht zijn op het bestraffen van een overtreding. De OD NZKG heeft geen bestuursrechtelijke bestraffende interventies opgelegd in de casussen. Wel heeft de OD NZKG in twee van de casussen, Stofemissie Harsco en Schrotopslag (bodembedreiging), aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. De OD NZKG heeft geen invloed op de behandeling van deze aangiftes.

Kader 7.1 Inleiding op handhaving

Handhavinginstanties, zoals de OD NZKG, hebben een beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat zij gebruik *moeten* maken van hun bevoegdheid om handhavend op te treden bij een geconstateerde overtreding. Dit is zowel eerlijk tegenover alle bedrijven en personen voor wie de normen gelden vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Handhaving is hierbij gedefinieerd als *“het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd”*.⁷¹⁵

Zowel de provincie als de OD NZKG hebben strategieën met betrekking tot handhaving opgesteld. De handhavingstrategieën van de OD NZKG en provincie zijn niet tegelijkertijd werkzaam geweest. GS hebben op 29 januari 2019 de Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2014 tot en met 2018 hernieuwd vastgesteld tot het tijdstip dat de nalevingsstrategie van de OD NZKG in werking trad. Deze is op 22 mei 2019 vastgesteld.⁷¹⁶

- De provincie heeft een nalevingsstrategie opgesteld (zie Hoofdstuk 6). Een sanctiestrategie maakt hier onderdeel van uit.
- Ook de OD NZKG heeft een nalevingsstrategie opgesteld. Deze strategie maakt deel uit van het regionale VTH-beleid (zie Hoofdstuk 5). Onderdeel van de nalevingsstrategie zijn een handhavingstrategie en sanctiestrategie.

Het uitgangspunt van handhaving volgens de handhavingstrategie is dat overtredingen ongedaan moeten worden gemaakt en dat nadelige gevolgen hiervan moeten worden opgeheven en eventueel gecompenseerd.

De strategieën van de provincie en de OD NZKG gaan uit van de landelijke handhavingstrategie Wabo (LHS) en de landelijke handhavingstrategie Brzo 1999.⁷¹⁷ De LHS is een instrument voor alle overheden, om eenduidig te interveniëren bij bevindingen die tijdens het toezicht houden worden gedaan. Dat wil zeggen dat handhavinginstanties in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken, interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.⁷¹⁸

7.1.1 Bepalen van een overtreding

Op het moment dat bij toezicht blijkt dat een situatie naar het oordeel van de toezichthouder niet volgens de vergunning en/of algemene regels is, moet worden beoordeeld of sprake is van een formele overtreding en

⁷¹⁵ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

⁷¹⁶ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁷¹⁷ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019 & OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁷¹⁸ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

daarna of er gesanctioneerd moet worden. Van sanctioneren is sprake als er gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregel.⁷¹⁹

Geen handhaving zonder formele overtreding

In de nalevingsstrategie van de provincie is uitgewerkt hoe moet worden bepaald of er sprake is van een overtreding en of er overgegaan moet worden tot sanctioneren. Volgens het afwegingskader van deze strategie kunnen er namelijk omstandigheden zijn waarbij een aangetroffen situatie, hoewel niet wenselijk, toch geen overtreding is die gesanctioneerd moet worden. Zo kan er sprake zijn van een onwenselijke situatie, waarbij het bedrijf wel handelt conform de vergunning en andere geldende regels. De OD NZKG heeft dan geen wettelijke basis om te handhaven, maar kan wel proberen via andere instrumenten de situatie te verbeteren. In de strategie worden hierbij mediation of beleidsmatige instrumenten als subsidies, convenanten en voorlichting genoemd.⁷²⁰

Voor de omgeving is niet altijd duidelijk in welke gevallen er sprake is van een formele overtreding. Zo geeft Stichting IJmondig aan dat zij vindt dat de OD NZKG de vergunning heel letterlijk en strikt leest. Als er bijvoorbeeld staat dat er door het rijden van vrachtauto's geen stofverspreiding mag ontstaan, grijpt de OD NZKG niet in als er stofverspreiding ontstaat door het rijden van shovels. De omgeving leest deze vergunningen anders, Stichting IJmondig zou graag willen dat de OD NZKG in haar toezicht en handhaving een link legt met gezondheid en veiligheid.⁷²¹

Een voorbeeld van een situatie waarbij geen sprake is van een formele overtreding, maar de OD NZKG wel op een andere manier de situatie probeert te verbeteren is de casus Schrotopslag (geluid).

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (geluid)

Sinds de opening van Schrotopslag 3 is een sterke toename van het aantal geluidsklachten over vallend schroot binnengekomen bij de OD NZKG (zie ook Figuur 9.4 in Hoofdstuk 9).⁷²² Naar aanleiding van deze klachten heeft de OD NZKG geluidsmetingen uitgevoerd. De OD NZKG geeft aan dat hierbij bleek dat de geldende normen met betrekking tot piekgeluid of het gemiddelde geluid niet werden overschreden (zie voor meer uitleg Bijlage D).⁷²³ De OD NZKG heeft hiermee geen grond om te handhaven op het geluid dat bij deze schrotopslag ontstaat.

Omdat de OD NZKG en provincie tegemoet willen komen aan omwonenden proberen zij op andere manieren de geluidssituatie verbeteren.⁷²⁴ Zo heeft de OD NZKG controles uitgevoerd op de handelingen bij de schrotopslag. Zij concludeert dat deze handelingen niet altijd zorgvuldig worden uitgevoerd. Er werd bijvoorbeeld gezwengeld met schroot, wat volgens de OD NZKG de kans op glijdend schroot en hinder voor de omgeving vergroot. De OD NZKG heeft Tata Steel hierover een waarschuwingsbrief gestuurd. Ook hebben handhavers van de OD NZKG de afdeling Regulering verzocht om de vergunning ambtshalve aan te passen met het toevoegen van voorschriften over handelingen om hinderlijke geluiden bij de verwerking van schrot te beperken. De OD NZKG stelt hier op het moment van schrijven (zomer 2020) een concept ontwerpbesluit voor op.⁷²⁵ Daarnaast is de geluidssituatie bij Schrotopslag 3 onderdeel geweest van gesprekken met Tata Steel, onder andere van

⁷¹⁹ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁷²⁰ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁷²¹ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020

⁷²² OD NZKG (2019), Overzicht klachten Tata Steel en Harsco, ontvangen op 11 november 2019 en 9 april 2020

⁷²³ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁷²⁴ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁷²⁵ OD NZKG (2020), Waarschuwingsbrief 'Milieucontrole 2 januari 2020 bij schrootcatering', 14 januari 2020; OD NZKG (2020), Rapport controlebezoek Schrotcatering 3, 10 januari 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

bestuurlijke gesprekken tussen de gedeputeerde en de directeur van Tata Steel.⁷²⁶ Tata Steel heeft na de opening van de nieuwe schrotopslag een vergunning aangevraagd voor het verhogen van de betonwanden rondom de opslag. Uit onderzoek was gebleken dat dit het piekgeluid richting Wijk aan Zee zou verminderen.⁷²⁷ Daarnaast voert Tata Steel bepaalde handelingen niet meer uit in de nachtelijke uren. Toch ontvangt de OD NZKG nog steeds klachten over geluidsoverlast. Tata Steel deed sinds maart 2020 een proef met tussenwanden, om te kijken of dat een geluidsisolerend effect heeft.⁷²⁸

Geen directe handhaving

Andere situaties die niet direct tot handhaving hoeven te leiden zijn:

- Als er nog geen overtreding is, maar deze wel dreigt te ontstaan;
- Als het bedrijf afwijkt van de vergunning, maar maatregelen heeft getroffen die dezelfde bescherming voor de omgeving bieden;
- Als er sprake is van een overtreding, maar de situatie vergunbaar is; of
- Als er sprake is van een overtreding waarbij het wenselijk en mogelijk is om de situatie te gedogen.

In de eerste drie gevallen kan onder andere worden gekozen voor het starten van een vergunningtraject om de situatie te legaliseren. Het starten van een vergunningtraject wanneer er sprake is van een vergunbare situatie, sluit sanctioneren echter niet uit. Zolang er sprake is van een overtreding kan naast het vergunningtraject worden gehandhaafd. In het laatste geval kan ervoor worden gekozen de situatie te gedogen.⁷²⁹

In de casus Sinterkoelers is bijvoorbeeld een vergunningtraject gestart. In dit geval is dat niet om de bestaande situatie te legaliseren, maar om de nieuwe situatie goed vast te leggen. Hierbij is besloten geen verdere bestuursrechtelijke maatregel op te leggen.

Casus Sinterkoelers Sinterfabriek

In de casus Sinterkoelers is sprake van een hogere uitstoot van stof dan in de vergunning is opgenomen: er komt 1.5 tot 2 keer zoveel stof vrij dan de in de vergunning opgenomen 1 kilogram per uur.⁷³⁰ De OD NZKG heeft geen bestuursrechtelijke handhavingsmaatregel opgelegd. In plaats daarvan is een vergunningtraject gestart voor een extra filterinstallatie, waarmee de stofemissie moet afnemen. De OD NZKG heeft in de vergunning⁷³¹ een termijn opgenomen waarbinnen de filterinstallatie gerealiseerd moet zijn. Als dit niet is gebeurd binnen die tijd kan de OD NZKG hier alsnog op gaan handhaven.⁷³²

De OD NZKG meende dat het juridisch niet proportioneel en mogelijk was om een bestuursrechtelijke maatregel op te leggen. Allereerst omdat ter discussie kwam te staan of de norm voor diffuse stofemissie bij de sinterkoelers wel terecht was opgenomen in de vergunning (zie Hoofdstuk 6). Ten tweede kon niet aan Tata Steel worden gevraagd de stofemissie per direct te verminderen, omdat bijvoorbeeld het terugschroeven van de productie van de sinterfabriek hiervoor weinig zou opleveren. De enige optie was om de sinterkoelers stil te leggen. De OD NZKG meende echter dat dit niet proportioneel zou zijn. De sinterfabriek is een cruciaal onderdeel van het

⁷²⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁷²⁷ Tata Steel IJmuiden B.V. (2019), Bijlage 'milieuneutrale melding' bij aanvraag 'Verhogen betonwanden', 18 oktober 2019

⁷²⁸ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II; OD NZKG (2019), Overzicht klachten Tata Steel en Harsco, ontvangen op 11 november 2019 en 9 april 2020 & Noordhollands Dagblad (2020), Schappen bij schrotopslag Tata Steel moeten herrie voor omwonenden minderen, 9 maart 2020

⁷²⁹ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁷³⁰ Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2019

⁷³¹ OD NZKG (2020), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 18 maart 2020

⁷³² OD NZKG (2020), interview, 13 februari 2020 II; Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020 & Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

proces bij Tata Steel en stilleggen zou veel impact hebben. Deze overwegingen zijn op verzoek van de provincie nagegaan met een second opinion uitgevoerd door de huisadvocaat van de provincie.⁷³³

Het advies van de advocaat bevestigt dat handhaving niet proportioneel is, om bovenstaande redenen. Het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) met de termijn zoals opgenomen in de vergunning voor de filterinstallatie wordt niet als reële optie gezien. Een termijn in de LOD mag namelijk niet langer zijn dan nodig is om de overtreding ongedaan te maken, en de overtreding kan veel sneller ongedaan worden gemaakt als de sinterkoelers worden stilgelegd. Alleen is stilleggen, zoals hierboven aangegeven, niet proportioneel. In de vergunning is opgenomen dat Tata Steel elke twee maanden over de voortgang van de realisatie aan GS moet rapporteren.⁷³⁴

In het proces voorafgaande aan dit besluit heeft de OD NZKG nog enkele andere oplossingen overwogen, waaronder het aanpassen van de norm in de vergunning. Zoals in Hoofdstuk 6 is toegelicht, stond ter discussie of deze norm wel terecht was opgenomen. De norm zou dan worden geschrapt uit de vergunning en de huidige stofemissie zou blijven bestaan. De OD NZKG geeft aan dat dit niet wenselijk was vanwege de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel.⁷³⁵

Voor alle gevallen waarbij geen sprake is van één van bovenstaande situaties, is in principe sprake van een feitelijke overtreding van de vergunning of algemene regels.⁷³⁶

7.1.2 Bepalen van een interventie

Als duidelijk is dat er sprake is van een feitelijke overtreding bepaalt de OD NZKG welke interventie zij gaat opleggen. De keuze van een op te leggen sanctie wordt bepaald aan de hand van de landelijke handhavingstrategie. Het uitgangspunt is dat sancties zijn bedoeld om naleving af te dwingen.⁷³⁷

Het uitgangspunt van de LHS (en daarmee van de sanctiestrategie van de OD NZKG) bij het bepalen van een interventie is een matrix waarbinnen de bevinding van de OD NZKG moet worden geplaatst. Bij het plaatsen van de bevinding in de matrix moet deze worden beoordeeld op twee punten:

1. Wat de (mogelijke) gevolgen zijn van de situatie; en
2. Hoe het gedrag van de overtreder kan worden getypeerd.

Daarnaast wordt er rekening gehouden met verzachtende of verzwarende omstandigheden, bijvoorbeeld of het bedrijf financieel voor- of nadeel heeft behaald aan de overtreding. Bij de beschikbare interventies in de matrix wordt onderscheid gemaakt tussen een correctieve en een punitieve aanpak (zie Tabel 7.1).

Tabel 7.1 Beschikbare interventies

Aanpak	Gericht op	Typen interventies
Correctieve aanpak	Gericht op het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere overtredingen	Bestuursrechtelijke correctieve interventies

⁷³³ OD NZKG (2020), interview, 13 februari 2020 II; Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020 & Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

⁷³⁴ OD NZKG (2020), Besluit op aanvraag omgevingsvergunning, 18 maart 2020

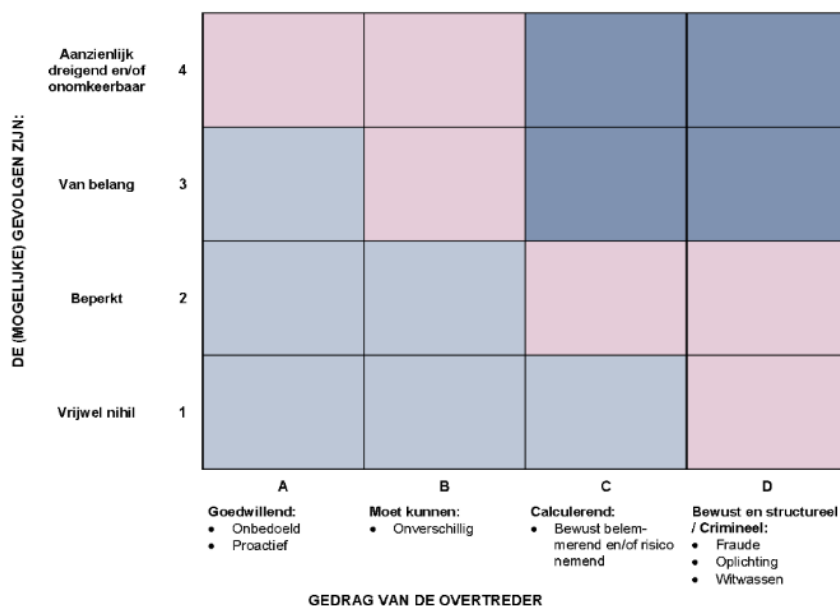
⁷³⁵ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 II

⁷³⁶ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁷³⁷ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

Aanpak	Gericht op	Typen interventies
Punitieve aanpak	Gericht op het bestraffen van een overtreding. Bestraffend optreden kan zowel via het bestuursrecht als het strafrecht	Bestuursrechtelijke bestraffende interventies Strafrechtelijke bestraffende interventies

Afhankelijk van de plaatsing in de matrix wordt gekozen voor een correctieve of bestraffende aanpak of een combinatie van beide. De matrix is opgenomen in Figuur 7.1.⁷³⁸



Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkrege[n] financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 7.1 Positionering van bevindingen in de interventiematrix⁷³⁹

De LHS gaat uit van het in principe van zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. Een inspecteur kiest daarom voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de inspecteur motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is.⁷⁴⁰ De evaluatie van het VTH-stelsel in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uit oktober 2019 constateert dat de LHS een focus kent op de optimalisatie van naleving. Daarbij ligt het niet per definitie voor de hand om sanctionerend op te treden. De focus moet volgens de LHS liggen op het beëindigen van overtredingen en het voorkomen van nieuwe. Daarvoor kunnen ook andere instrumenten worden ingezet. In de evaluatie wordt gesteld dat deze 'nieuwe' lijn naar verwachting steeds meer aandacht krijgt in de handhavingspraktijk.⁷⁴¹

⁷³⁸ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁷³⁹ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

⁷⁴⁰ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

⁷⁴¹ Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken - Evaluatie van het instrumentarium, 18 oktober 2019

Hieronder worden achtereenvolgens de drie typen interventies toegelicht: bestuursrechtelijke correctieve interventies, bestuursrechtelijke bestraffende interventies en strafrechtelijke bestraffende interventies. Daarbij wordt aangegeven in hoeverre deze typen interventies zijn toegepast in de onderzochte casussen.

Bestuursrechtelijke correctieve interventies

De OD NZKG gebruikt bij handhaving primair bestuursrechtelijke correctieve interventies. Dit is in lijn met de LHS, omdat dergelijke interventies primair gericht zijn op herstel en de minst zware interventies in de interventiematrix zijn. In de matrix zijn de oplopende bestuursrechtelijke correctieve interventies: aanspreken/informeren, waarschuwen, bestuurlijk gesprek, verscherpt toezicht, LOD, last onder bestuursdwang (LOB) en tijdelijk stilleggen.⁷⁴² In Kader 7.2 zijn deze interventies toegelicht.

Kader 7.2 Bestuursrechtelijke correctieve interventies⁷⁴³

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat het bedrijf gaat naleven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Het is vooral aan de orde bij goedwillende bedrijven die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de situatie zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen

Waarschuwen betekent dat het bedrijf naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de OD NZKG verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (zoals een LOB of LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek tussen de gedeputeerde en de directie van het bedrijf is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen. Een bestuurlijk (of hoog ambtelijk) gesprek kan effectief zijn om aan een bedrijf duidelijk te maken dat de provincie en OD NZKG verdere handhaving, zoals een LOD, overwegen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht betekent dat naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht wordt gehouden bij het bedrijf. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan voorafgaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, samen met de voorwaarden waaronder het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom (LOD)

Een LOD is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. Het bedrijf krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten, op straffe van het verbeuren van een

⁷⁴² Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019 & Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

⁷⁴³ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014 & Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een LOD kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Last onder bestuursdwang (LOB)

Een LOB is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de OD NZKG, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Ook een LOB kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de LOB de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

De OD NZKG geeft aan dat zij de LHS en de provinciale sanctiestrategie gebruikt als leidraad om de juiste stappen in handhaving te doorlopen. Als zij een constatering doet is de eerste stap informeren of waarschuwen. Na een waarschuwingsbrief krijgt een bedrijf de tijd om een overtreding op te lossen. Als bij een hercontrole blijkt dat de overtreding nog niet is opgelost, dan legt de OD NZKG een maatregel op, zoals een LOD. Als er een groot milieubelang in gevaar is kan de OD NZKG ervoor kiezen gelijk een maatregel op te leggen.⁷⁴⁴ Een stap als een bestuurlijk gesprek is minder formeel dan het opleggen van een LOD. De stappen met gesprekken hoeven niet allemaal doorlopen te zijn voordat overgegaan wordt tot het opleggen van een LOD, maar zijn optioneel en kunnen overgeslagen worden of parallel aan het formele proces van een LOD lopen.⁷⁴⁵

De zwaarste bestuursrechtelijke correctieve maatregelen zijn (oplopend) het opleggen van een LOD, een LOB en het tijdelijk stilleggen van hetgeen waar de overtreding plaatsvindt.⁷⁴⁶ Een LOB wordt volgens de sanctiestrategie van de OD NZKG toegepast bij spoedeisende en ernstige zaken, ongeacht of de overtreder wil meewerken. Als de overtreder per direct de situatie op kan en wil lossen, wordt hem die gelegenheid gegeven. Bij de inzet van een LOB is de ernst leidend, waarbij gevaar (voor de omgeving) kan ontstaan, of wanneer de overtreder de overtreding niet ongedaan wil maken. Bij overige situaties wordt een LOD opgelegd of wordt gewaarschuwd.⁷⁴⁷

In de onderzochte casussen heeft de OD NZKG verschillende bestuursrechtelijke correctieve interventies ingezet, zie Tabel 7.2.

Tabel 7.2 Oplopende bestuursrechtelijke correctieve interventies per casus

Casus	Aanspreken/ informeren	Waarschuwen	Bestuurlijk gesprek	Verscherpt toezicht	LOD
Stofemissie Harsco	Vanaf dec 2016	Brief jul 2018	Ja, maandelijks	Ja	Ja, 4
Schrotopslag (bodembedreiging) Tata Steel	Vanaf feb 2017	Brief feb 2017 en apr 2017	Ja, maandelijks	Nee	Ja, 1

⁷⁴⁴ OD NZKG, interviews, 10 december 2019 en 25 februari 2020 I en II

⁷⁴⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁷⁴⁶ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019 & Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

⁷⁴⁷ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

Casus	Aanspreken/ informereren	Waarschuwen	Bestuurlijk gesprek	Verscherpt toezicht	LOD
Schrotopslag (geluid) Tata Steel	Vanaf okt 2019	Brief jan 2020	Ja, maandelijks	Nee	Nee
Sinterkoelers Tata Steel	Vanaf apr 2019	Nee, i.v.m. niet opleggen maatregel	Ja, maandelijks	Nee	Nee
Kookfabrieken Tata Steel	Vanaf jul 2018	Nee, i.v.m. handhavingsverzoek	Ja, maandelijks	Nee	Ja, 1

De voormalig gedeputeerde hield sinds ongeveer april 2019 maandelijks een gesprek met de directeur van Tata Steel. Dit gesprek heeft meerdere doelen en is niet alleen een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen. Het gesprek ging vooral over zaken die te maken hadden met VTH, maar niet altijd in het formele VTH-proces zaten. Zo kwam de geluidsoverlast bij Schrotopslag 3 aan de orde, zoals beschreven in Paragraaf 7.1.1. Bij de huidige gedeputeerde is het gesprek met Tata Steel op dit moment (zomer 2020) niet structureel ingepland. Er zijn al wel gesprekken geweest. Voor april 2019 was er ongeveer één keer per halfjaar een gesprek tussen de gedeputeerde en de directeur van Tata Steel. Dit ging niet alleen over VTH, maar bijvoorbeeld ook over thema's als verduurzaming en werkgelegenheid.⁷⁴⁸

In november 2018 is Harsco, naast handhaving door middel van de LOD, onder verscherpt toezicht geplaatst. Hierbij voert de OD NZKG ten minste wekelijks inspecties uit, wat de OD NZKG bij geen enkel ander bedrijf doet. Daarnaast heeft de OD NZKG ongeveer maandelijks een gesprek met directie van Harsco om de ernst van de handhaving te bespreken en om het de bedrijf te bewegen de nodige maatregelen te treffen.⁷⁴⁹ Tijdens deze gesprekken is onder andere de bouw van de Rozaslakhal besproken. De bouw van deze hal was niet afdwingbaar via het reguliere VTH-spoor, maar wordt onder andere door aanvullende bestuurlijke gesprekken uiteindelijk wel gebouwd.⁷⁵⁰ Deze hal is sinds begin juni 2020 gefaseerd in gebruik genomen door Harsco. De oplevering had enige vertraging opgelopen vanwege reisrestricties van buitenlandse leveranciers naar aanleiding van Covid-19.⁷⁵¹

In Tabel 7.2 is te zien dat in de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembedreiging) en Ongare kooks één of meerdere LOD's is opgelegd. De OD NZKG achtte dit in deze gevallen de meest proportionele maatregel. Er is geen LOB opgelegd, omdat dit volgens de OD NZKG in de praktijk meestal betekent dat het bedrijf moet stoppen met de werkzaamheden die overlast veroorzaken. Dit heeft een veel groter effect op de bedrijfsvoering dan het opleggen van een LOD en achtte de OD NZKG buitenproportioneel. De OD NZKG geeft aan dat zij in milieuzaken zelden een LOB inzet. Deze maatregel wordt bijna alleen gebruikt als de veiligheid *direct* in het geding is.⁷⁵² De ILT geeft aan dat het opleggen van een LOB of stillegging mogelijk, maar complex is. De ILT kent geen gevallen dat een bedrijf zoals Tata Steel wordt stilgelegd op last van het bevoegd gezag of dat een LOB wordt opgelegd. Een LOB wordt wel opgelegd bij kleinere bedrijven waarbij een ingreep een te onderscheiden en los te koppelen bedrijfsonderdeel betreft, zoals het buiten gebruik stellen van een parkeerplaats of het in beslag nemen van vuurwerk. Bij bedrijven zoals Tata Steel is stillegging lastig omdat deze in een keten werken. Er kan niet op een geïsoleerd onderdeel worden stilgelegd, dan wordt het gehele proces ontwricht. Niet *alle*

⁷⁴⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁷⁴⁹ OD NZKG (2020), odnzkq.nl; OD NZKG (2019), Reactie op Handhavingsverzoek, 27 augustus 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁷⁵⁰ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

⁷⁵¹ Tata Steel (2020), omgeving.tatasteel.nl, 2 juni 2020

⁷⁵² OD NZKG, interviews, 25 februari 2020 I en II en 2 maart 2020

onderdelen lopen verkeerd, een volledige sluiting is dan niet op zijn plaats. Daarnaast geeft de ILT aan dat het erg moeilijk is om bij dit soort bedrijven een LOB op te leggen, omdat het bevoegd gezag daarmee de verantwoordelijkheid voor dat bedrijfsonderdeel neemt.⁷⁵³ Dit zou in de praktijk kunnen betekenen dat de OD NZKG het uitvoeren van de bedrijfsactiviteit moet overnemen (dus in feite de kranen en shovels gaan besturen).⁷⁵⁴

Een andere reden van de OD NZKG voor het opleggen van een LOD was dat een LOD de meest effectieve maatregel is om naleving van de voorschriften en regels te bereiken. In deze casussen wilde de OD NZKG dat het bedrijf maatregelen trof zodat zij zo snel mogelijk conform de vergunning zou gaan werken. Met een LOD wordt het bedrijf verplicht dit zelf voor elkaar te krijgen.⁷⁵⁵ Paragraaf 7.2 gaat verder in op de opgelegde LOD's.

Bestuursrechtelijke bestraffende interventies

In de LHS worden drie bestuursrechtelijke bestraffende sancties beschreven: 1) bestuurlijke boete, 2) intrekken van een vergunning en 3) sluiting. In Kader 7.3 worden elk van deze sancties toegelicht.

Kader 7.3 Bestuursrechtelijke bestraffende interventies⁷⁵⁶

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete kan door een handhavingsinstantie zonder tussenkomst van het OM of een rechter worden opgelegd. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een LOD of een LOB worden opgelegd.

Intrekken vergunning

Het intrekken van een vergunning is met name passend als het bedrijf niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een LOD. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning is een vergaande interventie die volgens de LHS zorgvuldig moet worden voorbereid.

Sluiting

Sluiting is een alternatief voor het intrekken van de vergunning voor bedrijven die geen vergunning nodig hebben en is daarom niet toe te passen bij Tata Steel en Harsco. Ook dit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

De OD NZKG geeft aan dat de bestuurlijke boete een discutabel en (landelijk) zelden gebruikt sanctioneringsmiddel is, omdat het hierbij ontbreekt aan de anders gebruikelijke regels van rechtsbescherming voor de overtreder (van verzet tegen de straf). De OD NZKG past dit middel niet toe.⁷⁵⁷ Ook de ILT geeft aan dat zij een bestuurlijke boete niet vaak tegenkomt, deze komen vooral bij inrichtingen voor onder het bevoegd gezag van gemeenten.⁷⁵⁸

Het intrekken van de vergunning is in de casussen niet toegepast. Hierover geeft de OD NZKG met betrekking tot Harsco aan dat deze maatregel alleen kan en zal worden genomen, indien onomstotelijk vaststaat dat er:

a) geen enkel uitzicht bestaat op enige verbetering om een einde te maken aan de stofoverlast, die

⁷⁵³ ILT, interview, 1 juli 2020

⁷⁵⁴ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁷⁵⁵ OD NZKG, interviews, 25 februari 2020 I en II en 2 maart 2020

⁷⁵⁶ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

⁷⁵⁷ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁷⁵⁸ ILT, interview, 1 juli 2020

- b) aantoonbaar en structureel tot onacceptabele overlast zal blijven leiden en/of onacceptabele gevolgen heeft voor veiligheid en volksgezondheid en
- c) indien er aantoonbaar wel technische mogelijkheden zijn voor oplossingen (ook alternatief aan de huidige bouw van een overkapping) maar het bedrijf weigert daaraan mee te werken.

Anders is deze maatregel volgens de OD NZKG disproportioneel en juridisch onhoudbaar, met risico's op forse schadeclaims.⁷⁵⁹

Strafrechtelijke bestraffende interventies

Bij overtredingen kan, naast bestuursrechtelijk, ook strafrechtelijk worden opgetreden. Dit kan ongeacht de beslissing tot het opleggen van een LOD of LOB.⁷⁶⁰ Bij strafrechtelijke handhaving wordt een bestraffende sanctie opgelegd die beoogt de overtreder van de bestuursrechtelijk geschonden norm leed (schade) toe te brengen. Strafrechtelijke handhaving wordt uitgevoerd door het Openbaar Ministerie (OM) en/of door BOA's van de OD NZKG onder leiding van het OM, zonder last of ruggenspraak met GS.⁷⁶¹ Strafrecht wordt vooral toegepast als een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn.⁷⁶²

Strafrechtelijke interventies kunnen volgen uit een aangifte van een toezichthouder. Een toezichthouder doet dan naar aanleiding van een uitgevoerde controle aangifte bij een BOA van de OD NZKG, als bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van verwijtbaar handelen door het bedrijf. Een BOA zal bij een aangifte vragen naar de bestuurlijke aanschrijving, zoals de LOD, waarmee de overtreding(en) zijn gemeld aan het bedrijf. De uitgevoerde controle en de bestuurlijke aanschrijving zijn de basis van de aangifte. De BOA toetst de aangifte op volledigheid in combinatie met de LHS. Bij volledigheid stelt hij een proces-verbaal op, dat wordt aangeboden aan het OM.⁷⁶³

Een BOA kan ook zelf constateringen doen bij het bedrijf als hij hier aanwijzingen voor heeft. De werkwijze van de OD NZKG is echter dat de toezichthouder aangifte doet bij het constateren van overtredingen.⁷⁶⁴ Het aantal BOA's bij OD NZKG is beperkt. Ook de feitelijke mogelijkheden van BOA's om strafrechtelijk op te treden zijn beperkt. Deze beperken zich overwegend tot het opmaken van een proces-verbaal en dat aan te bieden aan het OM. Het OM behandelt de zaak verder, het is aan hen of zij een strafrechtelijk proces instellen. Het OM heeft alle verdere bevoegdheden en draagt verantwoordelijkheid voor beslissingen en eventuele vervolgacties. Deze vervolgacties zijn bijvoorbeeld: nader strafrechtelijk of opsporingsonderzoek met bijbehorende vergaande juridische bevoegdheden en zorgvuldige voorzorgsmaatregelen van rechtsbescherming van verdachten, seponeren (de zaak niet verder opvolgen) of juist strafrechtelijk vervolgen.⁷⁶⁵

In de casus Stofemissie Harsco hebben meerdere toezichthouders eind 2018 aangifte gedaan voor stofemissie. In de casus Schrotopslag (bodembedreiging) heeft een toezichthouder in oktober 2019 aangifte gedaan voor bodembedreiging bij Schrotopslag 3. De behandeling door het OM van beide zaken loopt nog, dit zijn uitgebreide procedures. De OD NZKG heeft geen invloed op de behandeling door het OM. In de casussen Ongare kooks en Sinterkoelers is geen aangifte gedaan.⁷⁶⁶

⁷⁵⁹ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁷⁶⁰ OD NZKG (2019), Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG, periode 2019 t/m 2022

⁷⁶¹ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁷⁶² Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁷⁶³ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & OD NZKG, e-mail, 1 juli 2020

⁷⁶⁴ OD NZKG, e-mail, 1 juli 2020

⁷⁶⁵ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁷⁶⁶ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I; OD NZKG, e-mail, 1 juli 2020 & OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

7.2 Opleggen van een last onder dwangsom (LOD)

In voorgaande paragraaf kwam naar voren dat de OD NZKG in de casussen Stofemissie Harsco, Schrotopslag (bodembdreiging) en Ongare kooks een last onder dwangsom (LOD) heeft opgelegd. In deze paragraaf komt aan bod welke stappen de OD NZKG neemt op het moment dat een LOD wordt opgelegd en welke afwegingen de OD NZKG hierbij maakt. Dit proces is opgedeeld in de volgende subparagrafen:

1. Overgaan tot het opleggen van een LOD
2. Te nemen stappen bij het opleggen van een LOD
3. Bepalen van de termijn
4. Bepalen van de dwangsom
5. Verbeuring en inning dwangsom
6. Opschaling handhaving
7. Bezwaar en beroep
8. Afronding LOD
9. Publicatie handhavingsbesluiten

Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 7.2

De OD NZKG volgt bij het opleggen van lasten onder dwangsom in de onderzochte casussen grotendeels de bij handhaving benodigde stappen. Bij het bepalen of de OD NZKG een last onder dwangsom oplegt, is voor de OD NZKG de juridische houdbaarheid van haar keuze belangrijk. De OD NZKG gaat hiertoe over als voor haar zeker is dat er sprake is van een overtreding en de inzet van handhaving voldoende juridisch kan worden onderbouwd.

De OD NZKG bepaalt zelf de hoogte van de dwangsom en de termijn waarbinnen het bedrijf de overtreding ongedaan kan maken, zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (de begunstigingstermijn). Bij het bepalen van de begunstigingstermijn en hoogte van een dwangsom weegt de OD NZKG per geval af wat zij proportioneel acht. In de casus Stofemissie Harsco heeft de OD NZKG drie lasten onder dwangsom opgelegd op stofemissie bij het kiepen van slakken. Omdat Harsco de overtreding volgens de OD NZKG kon verhelpen door middel van gedragsverandering, gaf de OD NZKG Harsco geen of een zeer korte begunstigingstermijn. De OD NZKG ging niet mee met het verzoek van Harsco om de termijn te verlengen. Bij de last onder dwangsom op stofemissie bij 'overige handelingen' heeft de OD NZKG de termijn wel gedeeltelijk verlengd na een verzoek van Harsco. In de casussen Schrotopslag (bodembdreiging) en Ongare kooks moest Tata Steel voorzieningen treffen om de overtreding te verhelpen. Hiervoor heeft Tata Steel een plan van aanpak en planning opgesteld. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn ging de OD NZKG mee met de planning van Tata Steel. In de casus Schrotopslag (bodembdreiging) heeft de OD NZKG de begunstigingstermijn later verlengd, omdat Tata Steel niet aan de last kon voldoen doordat de OD NZKG de beslistermijn voor de vergunningverlening voor Schrotopslag 3 had overschreden.

Voor de OD NZKG zijn bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom de ernst van de overtreding en de effectieve werking van de dwangsom belangrijke pijlers. In de casus Stofemissie Harsco is de OD NZKG bij de eerste last onder dwangsom op stofemissie bij het kiepen van slakken begonnen met een bedrag van € 5.000 per constatering. De OD NZKG geeft aan dat de overtreding an sich niet heel ernstig is, hoewel de gevolgen voor de omgeving wel ernstig kunnen zijn. De Rekenkamer constateert dat het bedrag te laag bleek voor een effectieve werking. De OD NZKG heeft twee vervolg-lasten onder dwangsom opgelegd. Hierbij is het dwangsombedrag verhoogd, omdat de eerste last onder dwangsom de overtreding niet heeft verholpen. Ook heeft de OD NZKG de handhaving opgeschaald door een last onder dwangsom op 'overige handelingen' op te leggen. De OD NZKG en

provincie zijn bij bezwaar- en beroepsprocedures tegen de genomen handhavingsbesluiten in de onderzochte casussen tot nu toe (zomer 2020) in het gelijk gesteld.

In de casus Stofemissie Harsco zijn de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. Het proces van inning van dwangsommen is verdeeld tussen de OD NZKG en provincie: de OD NZKG voert het proces tot en met het versturen van de invorderingsbeschikking uit, de provincie is vervolgens verantwoordelijk voor de inning. Bij het versturen van de invorderingsbeschikking heeft de OD NZKG geen kopie naar de debiteurenadministratie van de provincie gestuurd. De debiteurenadministratie kon hierdoor geen aanmaning versturen. Op het moment dat dit bekend werd, waren de invorderingsbevoegdheden voor vier verbeurde dwangsommen verjaard. Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat met name de splitsing van het proces van inning van dwangsommen tussen de OD NZKG en de provincie en de afstemming die daarbij nodig is van de ene naar de andere organisatie een zwak punt is.

Het effect van de dwangsommen bij Harsco is volgens de OD NZKG zichtbaar merkbaar geweest, omdat de stofemissie is verminderd en Harsco veel aanpassingen heeft doorgevoerd. De omgeving is echter nog niet overtuigd van het effect van de handhaving. Stichting IJmondig geeft aan dat het vollopen van de dwangsommen aantoont dat het opleggen van de lasten onder dwangsom geen verbetering bij Harsco oplevert.

Sinds september 2018 publiceert de OD NZKG handhavingsbesluiten op haar website, na een besluit van de provincie om overtredingen en handhavingsbesluiten ten aanzien van grote en risicovolle bedrijven openbaar te maken. Het overzicht van de besluiten (na september 2018) is echter op het moment van schrijven (zomer 2020) niet compleet.

7.2.1 Overgaan tot het opleggen van een LOD

In onderstaande kaders is voor elke casus toegelicht waarom en op welk moment de OD NZKG is overgegaan tot het opleggen van een LOD. Hieruit blijkt dat bij het bepalen of de OD NZKG overgaat tot een LOD het van belang was dat juridisch houdbaar is dat er óf een voorschrift uit de vergunning wordt overtreden (zoals in de casussen Stofemissie Harsco en Schrotopslag) óf sprake is van een onvergunde situatie (zoals in de casus Ongare kooks). Hierbij is ook van belang dat er voldoende onderbouwing en bewijsvoering is dat het voorschrift of de algemene regel overschreden worden. Naast deze juridische houdbaarheid was in de casussen de houding van de overtreder van belang bij het al dan niet opleggen van een LOD.

Zoals besproken in Paragraaf 7.1 heeft de OD NZKG in de casus Sinterkoelers geen LOD opgelegd. Deze casus komt daarom in deze paragraaf niet aan de orde.

Casus Stofemissie Harsco

In Hoofdstuk 6 kwam naar voren dat de OD NZKG in de zomer van 2018 over is gegaan tot het opleggen van een LOD, vanwege een toename van het aantal klachten over stofemissie en de reactie van Harsco op de waarschuwingsbrief van de OD NZKG. De OD NZKG had niet het vertrouwen dat Harsco verantwoordelijkheid nam voor de situatie en de stofemissie zou verminderen. Daarnaast had de OD NZKG op dat moment voldoende dossieropbouw om een LOD op te leggen. De LOD is onderbouwd door middel van drie bronnen: eigen waarnemingen vanuit de inspecties, meldingen van Harsco en klachten en foto's van omwonenden.⁷⁶⁷

⁷⁶⁷ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 |

Na de eerste LOD op stofemissie bij het kiepen van slak zijn hier nog twee LOD's voor opgelegd. Ook heeft de OD NZKG een LOD op stofemissie bij overige handelingen opgelegd. Deze worden in Paragraaf 7.2.6 besproken.

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

Handhaving op bodembedreiging bij de schrotopslag volgde op constateringen door de OD NZKG met betrekking tot de vloeistofkerendheid van de vloer van schrotopslag Velserkom in februari 2017 en Schrotopslag 2 in april 2017.⁷⁶⁸ Met waarschuwingsbrieven kreeg Tata Steel een termijn om te voldoen aan de gestelde eisen (zie Hoofdstuk 6).⁷⁶⁹ De reactie van Tata Steel op de waarschuwingsbrief over schrotopslag Velserkom was dat er op de betreffende locatie alleen niet-bodembedreigend schroot werd opgeslagen en dat een vloeistofkerende vloer daarom daar niet noodzakelijk is.⁷⁷⁰ De OD NZKG was het hier niet mee eens en voerde bij deze locatie in mei 2017 een hercontrole uit waarbij werd geconstateerd dat niet aan alle maatregelen binnen de gestelde termijn is voldaan.⁷⁷¹ De OD NZKG bleef bij haar conclusie dat deze opslag gezien wordt als opslag van niet-gescheiden schrootafval, welke als een bodembedreigende stof gezien moet worden en waarvoor aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen. Daarom kondigt zij een LOD aan.⁷⁷² De OD NZKG is in augustus 2017 overgegaan tot het versturen van een concept-LOD.⁷⁷³

Casus Ongare kooks Kooksfabrieken

Voor het handhaven op ongare kooks bij de kooksfabrieken hebben omwonenden in het voorjaar van 2019 twee handhavingsverzoeken ingediend. Beide handhavingsverzoeken heeft de OD NZKG afgewezen. De OD NZKG heeft de afwijzing toegelicht door aan te geven dat zij geen overtreding van een vergunningvoorschrift heeft geconstateerd met betrekking tot ongare kooks.⁷⁷⁴ Tegen de afwijzing van de handhavingsverzoeken is bezwaar ingediend. Tijdens de zitting van de bezwaarzaak gaf de OD NZKG, in tegenstelling tot wat zij eerder in de afwijzing schreef, aan dat het ontstaan van ongare kooks niet vergund is en dat ongare kooks niet behoren op te treden. Zij was daarom van mening dat zij in het kader van de beginselplicht tot handhaving toch handhavend moest optreden. De OD NZKG heeft daarop een LOD bij Tata Steel aangekondigd om het ontstaan van ongare kooks te voorkomen.⁷⁷⁵ De provincie heeft juridisch advies gevraagd bij haar huisadvocaat om na te gaan of het ontstaan van ongare kooks daadwerkelijk niet vergund is. Deze bevestigde dat het ontstaan van ongare kooks niet vergund is. Hierdoor werd voor de OD NZKG duidelijk dat handhaving juridisch houdbaar is en daarmee noodzakelijk was.⁷⁷⁶

De OD NZKG geeft aan dat daarnaast nog meespeelde dat zij niet het vertrouwen had dat Tata Steel haar plan van aanpak om de ongare kooks te verminderen volledig ging uitvoeren. Onder andere omdat de plannen een investering vroegen waarvoor Tata Steel niet alle benodigde financiële middelen had vrijgemaakt. De OD NZKG

⁷⁶⁸ OD NZKG (2017), Rapport Controle op bodem beschermende voorzieningen 9 februari 2017, 28 februari 2017 & OD NZKG (2017), Rapport VAG controle 10 april 2017, 20 april 2017

⁷⁶⁹ OD NZKG (2017), Waarschuwing Velserkom, 28 februari 2017 & OD NZKG (2017), Waarschuwing VAG controle Oxystaalfabriek 2, 20 april 2017

⁷⁷⁰ Tata Steel (2017), Controle bodembeschermende voorzieningen Velserkom, 3 april 2017

⁷⁷¹ OD NZKG (2017), Rapport Hercontrole op NRB voorzieningen 22 mei 2017, 29 mei 2017

⁷⁷² OD NZKG (2017), E-mail aan Tata Steel, 13 juni 2017

⁷⁷³ OD NZKG (2017), Voornemen last onder dwangsom opslag niet-gescheiden schroot, 10 augustus 2017

⁷⁷⁴ OD NZKG (2019), Verzoek tot handhaving m.b.t. ongare kooks + blustoren 11, 24 juli 2019 & OD NZKG (2019), Reactie op Handhavingsverzoek, 26 augustus 2019

⁷⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2019), Pleitnota Gedeputeerde Staten van Noord-Holland Hoor- en adviescommissie Provincie Noord-Holland Handhavingsverzoek particulier, 17 oktober 2019

⁷⁷⁶ OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

heeft de LOD opgelegd als stimulans voor Tata Steel om het plan van aanpak, en eventuele andere maatregelen die nodig zijn om ongere kooks te voorkomen, uit te voeren.⁷⁷⁷

In Tabel 7.3 zijn de opgelegde LOD's weergegeven. Ook zijn de lasten waarmee het bedrijf moet zorgen dat de overtreding wordt beëindigd en herhaling van deze overtreding wordt voorkomen weergegeven.

Tabel 7.3 Opgelegde LOD's per casus

Casus	LOD	Datum opgelegd ⁷⁷⁸	Last	Omschrijving
Harsco	Kiepen I ⁷⁷⁹	19 oktober 2018		Zodanige maatregelen treffen dat bij het kiepen van slakken geen stofverspreiding plaatsvindt die buiten een afstand van 2 meter van de opslag nog visueel waarneembaar is.
	Kiepen II ⁷⁸⁰	23 januari 2019		Gelijk aan LOD Kiepen I
	Kiepen III ⁷⁸¹	10 februari 2020		Gelijk aan LOD Kiepen I
	Overige handelingen ⁷⁸²	10 oktober 2019	Last A-1	Slakken zodanig uit de slakkenputten ontgraven dat geen stofemissie plaatsvindt die buiten een afstand van 2 meter van de slakkenput (3D gezien) nog visueel waarneembaar is.
			Last A-2	De -uit de slakkenputten ontgraven- slakken zodanig op de opslaghoopen neer leggen dat geen stofemissie plaatsvindt die buiten een afstand van 2 meter van de opslaghoop (3D gezien) nog visueel waarneembaar is.
			Last B	De opslagen met slakken (waaronder begrepen slakkenberen) zodanig schoon houden en/of bevochtigen dat geen stofemissie optreedt.
Schrot-opslag	Niet-gescheiden schroot ⁷⁸³	17 oktober 2017	Last I	Een bodemonderzoek uitvoeren op locaties waar opslag van niet-gescheiden schroot en gebruikt verpakkingsmateriaal heeft plaatsgevonden, dan wel alsnog plaatsvindt.
			Last II	Voor de opslag van niet gescheiden schroot en gebruikt verpakkingsmateriaal een verwaarloosbaar bodemrisico realiseren.
			Last III	Ook voor de afvoer van het verontreinigde hemelwater vanaf deze opslaglocatie een verwaarloosbaar bodemrisico te realiseren.
Kooks-fabrieken	Ongare kooks ⁷⁸⁴	14 januari 2020		Zodanige maatregelen treffen, dat het ontstaan van ongere kooks bij de kooksfabrieken wordt vermeden.

⁷⁷⁷ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁷⁷⁸ De hier opgenomen datum is de datum die op de LOD staat. De officiële datum waarop de LOD is opgelegd is de datum waarop deze (via mail) verzonden is aan het bedrijf. Dit verschilt vaak enkele dagen met de hier opgenomen datum.

⁷⁷⁹ OD NZKG (2018), Last onder dwangsom stofemissie, 19 oktober 2018

⁷⁸⁰ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom stofemissie, 23 januari 2019

⁷⁸¹ OD NZKG (2020), Last onder dwangsom stofemissie, 10 februari 2020

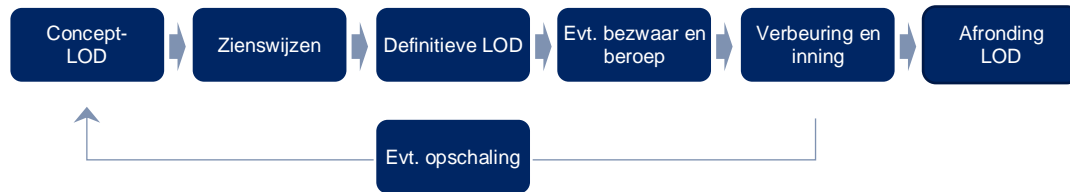
⁷⁸² OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019

⁷⁸³ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

⁷⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongere kooks bij de kooksfabrieken, 14 januari 2020

7.2.2 Te nemen stappen opleggen LOD

Het opleggen van een LOD gebeurt volgens de LHS via zorgvuldig te volgen stappen, zie Figuur 7.2.



Figuur 7.2 Stappen opleggen LOD

Allereerst wordt aan het bedrijf het voornemen om een LOD op te leggen bekend gemaakt, deze gaat vaak vergezeld van een concepthandhavingsbesluit. Hierin moet een hersteltermijn en de termijn om zienswijzen in te dienen worden opgenomen. Het bedrijf heeft dan de mogelijkheid zienswijzen in te dienen op het voornemen een LOD op te leggen. Hierna wordt de definitieve LOD met een hersteltermijn opgelegd, hierin wordt gereageerd op de ingediende zienswijzen. Hierop kan in bezwaar of beroep worden gegaan. Als binnen de gestelde termijn de overtreding niet ongedaan gemaakt is, wordt de dwangsom verbeurd en geïnd.⁷⁸⁵ Hierna kan een LOD worden afgerond als de overtreding is beëindigd of kan een nieuw handhavingsbesluit worden genomen.

In de onderzochte casussen heeft de OD NZKG grotendeels de stappen uit de LHS gevolgd. In sommige casussen lopen enkele stappen iets anders, hiervoor zijn verschillende redenen. Hieronder zijn voor alle casussen enkele genomen stappen kort toegelicht.

Casus Stofemissie Harsco

Bij de eerste LOD opgelegd aan Harsco voor stofemissie bij het kiepen van slak is in eerste instantie een verkeerd voorschrift aangehaald. Na het opleggen van de definitieve LOD heeft Harsco hiertegen bezwaar gemaakt, waarbij zij stelde dat het aangehaalde voorschrift uit de omgevingsvergunning uit 2009 kwam. Deze was vervangen door een anders geformuleerd voorschrift bij het herstelbesluit in 2010. Harsco geeft hiermee aan dat het voorschrift waarop de LOD is gebaseerd niet meer bestaat.⁷⁸⁶ De OD NZKG heeft een erratum op de LOD verstuurd, waarbij zij het voorschrift waarop de LOD gebaseerd is heeft vervangen door de juiste tekst uit het herstelbesluit uit 2010.⁷⁸⁷

Bij de tweede LOD opgelegd aan Harsco voor stofemissie bij het kiepen van slak is er geen mogelijkheid gegeven om een zienswijze in te dienen. In de LOD is daarover opgenomen dat de OD NZKG bekend is met de bezwaren van Harsco tegen het opleggen van de last als zodanig. Verder is naar oordeel van de OD NZKG geen sprake van relevante nieuwe feiten of omstandigheden.⁷⁸⁸ De OD NZKG heeft bij de Rekenkamer aangegeven dat het niet vragen om zienswijze met name te maken had met de bestuurlijke en maatschappelijke druk om snel een tweede LOD op te leggen. De eerste LOD was relatief snel volgelopen. Volgens de OD NZKG kan zij afzien van de mogelijkheid voor zienswijze, omdat een bedrijf de mogelijkheid heeft om in bezwaar te gaan na het opleggen van een LOD. Op die manier wordt het bedrijf alsnog gehoord. In de zaak van de tweede LOD heeft Harsco zelf verzocht om deze bezwaarprocedure over te slaan (de wet biedt die mogelijkheid, zie ook Paragraaf 7.2.7). Dit

⁷⁸⁵ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁷⁸⁶ Ted Legal (namens Harsco) (2018), Harsco Metals Holland BV / Bezwaar tegen last onder dwangsom stofemissie, 31 oktober 2018

⁷⁸⁷ OD NZKG (2018), Erratum last onder dwangsom stofemissie, 2 november 2018

⁷⁸⁸ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom stofemissie, 23 januari 2019

was voor de OD NZKG een teken dat Harsco ook geen behoefte meer had om gehoord te worden door GS.⁷⁸⁹ Bij de derde LOD voor stofemissie bij het kiepen van slak heeft de OD NZKG Harsco de mogelijkheid voor zienswijze wel gegeven.⁷⁹⁰

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

In augustus 2017 heeft de OD NZKG een concept-LOD verstuurd aan Tata Steel voor de opslag van niet-gescheiden schroot.⁷⁹¹ Tata Steel heeft hierop een zienswijze ingediend.⁷⁹² In de definitieve LOD geeft de OD NZKG aan dat naar aanleiding van de zienswijze een extra hercontrole heeft plaatsgevonden. De OD NZKG concludeert na de zienswijze en hercontrole dat zij niet afziet van de LOD en legt een definitieve LOD op.⁷⁹³

Casus Ongare kooks Kookfabrieken

In de meeste casussen is, als een zienswijze op de LOD is ingediend, dit gedaan door het bedrijf aan wie de LOD is gericht. In de LOD opgelegd voor het ontstaan van ongare kooks hebben echter ook twee anderen een zienswijze ingediend. Zij kregen hiertoe de mogelijkheid, omdat zij de indieners waren van de handhavingsverzoeken waar deze LOD uit voortkomt.⁷⁹⁴

De definitieve LOD op ongare kooks is opgelegd door de provincie in plaats van de OD NZKG. Dit kwam doordat de LOD is opgelegd na de beslissing op bezwaar tegen het afwijzen van een handhavingsverzoek. De provincie neemt deze beslissing op bezwaar. Daarom moest de provincie ook het handhavingsbesluit nemen. Hoewel de provincie het handhavingsbesluit heeft genomen, heeft de OD NZKG deze wel geschreven.⁷⁹⁵

7.2.3 Bepalen van de termijn

In een LOD moet in beginsel een termijn worden opgenomen waarbinnen het bedrijf de overtreding ongedaan kan maken, zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Dit is de begunstigingstermijn.⁷⁹⁶ In de LHS wordt onderscheid gemaakt tussen termijnen voor gedragsvoorschriften en voor andere gevallen. Gedragsvoorschriften kunnen direct in acht genomen worden. De LHS schrijft daarom voor dat hiervoor geen of hooguit een zeer korte termijn moet worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen. In alle andere gevallen geldt, hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.⁷⁹⁷

Het bepalen van de begunstigingstermijn is in de onderzochte casussen maatwerk. De OD NZKG weegt per geval af wat proportioneel wordt geacht. Hierbij is het onderscheid in de begunstigingstermijn voor gedragsvoorschriften en voor andere gevallen terug te zien. In de casus Stofemissie Harsco is volgens de OD NZKG sprake van gedragsvoorschriften. Hier is gekozen voor een korte begunstigingstermijn van een week of iets langer. In de casussen Schrotopslag en Ongare kooks moest Tata Steel voorzieningen treffen om de overtreding te verhelpen. In deze gevallen is een langere termijn gegeven. Als het bedrijf voorzieningen moet

⁷⁸⁹ OD NZKG, e-mail, 29 maart 2020

⁷⁹⁰ OD NZKG (2020), Last onder dwangsom stofemissie, 10 februari 2020

⁷⁹¹ OD NZKG (2017), Voornemen last onder dwangsom opslag niet-gescheiden schroot, 10 augustus 2017

⁷⁹² Tata Steel (2017), Zienswijze op de concept-versie van de last onder dwangsom, 31 augustus 2017

⁷⁹³ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁷⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongare kooks bij de kookfabrieken, 14 januari 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁷⁹⁵ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁷⁹⁶ Art. 5:32a lid 2 Algemene wet bestuursrecht

⁷⁹⁷ Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

treffen is de OD NZKG bij het bepalen van de termijnen in de casussen meegegaan in de plannen en planning van het bedrijf zelf.

In Tabel 7.4 is de begunstigingstermijn per casus weergegeven. Vervolgens zijn voor elke casus de overwegingen van de OD NZKG met betrekking tot de begunstigingstermijn toegelicht.

Tabel 7.4 Begunstigingstermijn per casus

Casus	LOD	Datum opgelegd ⁷⁹⁸	Last	Begunstigingstermijn	Reden
Stofemissie	Kiepen I ⁷⁹⁹	19 oktober 2018		1 november 2018	Gedragsvoorschrift
Harsco	Kiepen II ⁸⁰⁰	23 januari 2019		geen	Vervolg-LOD
	Kiepen III ⁸⁰¹	10 februari 2020		geen	Vervolg-LOD
	Overige handelingen ⁸⁰²	10 oktober 2019	Last A-1	1 week	Gedragsvoorschrift + zienswijze
			Last A-2	1 week	Gedragsvoorschrift
Last B			1 week	Gedragsvoorschrift	
Schrotopslag	Niet- gescheiden	17 oktober 2017	Last I	6 maanden	
Tata Steel	schroot ⁸⁰³	15 januari 2018	Last II	1 jaar	Nieuwe oplossing
				→ 15 maanden	+ doorlooptijd traject
		23 april 2019	Last III	→ 24 weken	vergunningverlening
				1 jaar	Nieuwe oplossing
				→ 15 maanden	+ doorlooptijd traject
				→ 24 weken	vergunningverlening
Kookfabrieken Tata Steel	Ongare kooks ⁸⁰⁴	14 januari 2020	Kookfabriek 1	3 februari 2020	Plan van aanpak
				→ 1 mei 2020	+ zienswijze
			Kookfabriek 2	3 februari 2020	Plan van aanpak

Casus Stofemissie Harsco

Bij de verschillende LOD's opgelegd aan Harsco is de OD NZKG van mening dat Harsco zich met gedragsverandering kan houden aan het voorschrift waarop zij handhaaft: *“Wanneer er bij de opslag van slakken handelingen plaatsvinden zoals het opbergen verwijderen en transporteren van slakken mag er vanaf 2 meter van deze opslag geen visueel waarneembare stofemissie plaatsvinden.”* De OD NZKG was van mening dat Harsco met een termijn van ruim een week voldoende tijd kreeg om haar personeel op gedrag te instrueren.⁸⁰⁵ In haar zienswijze op de eerste LOD heeft Harsco twee voorstellen gedaan om de stofemissie op te lossen met het treffen van voorzieningen, onder andere met het bouwen van een hal. Zij wilde dat de begunstigingstermijn werd verlengd totdat deze hal was gebouwd, waardoor Harsco overdekt kan kiepen.⁸⁰⁶ De OD NZKG was echter van

⁷⁹⁸ De hier opgenomen datum is de datum die op de LOD staat. De officiële datum waarop de LOD is opgelegd is de datum waarop deze (via mail) verzonden is aan het bedrijf. Dit verschilt vaak enkele dagen met de hier opgenomen datum.

⁷⁹⁹ OD NZKG (2018), Last onder dwangsom stofemissie, 19 oktober 2018

⁸⁰⁰ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom stofemissie, 23 januari 2019

⁸⁰¹ OD NZKG (2020), Last onder dwangsom stofemissie, 10 februari 2020

⁸⁰² OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019

⁸⁰³ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

⁸⁰⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongare kooks bij de kookfabrieken, 14 januari 2020

⁸⁰⁵ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & Provincie Noord-Holland (2010), Herstelbesluit revisievergunning 09/2963

⁸⁰⁶ Harsco Metals & Minerals (2018), Last onder dwangsom stofemissie / Zienswijze Harsco Metals Holland BV, 15 oktober 2018

mening dat de handhaving betrekking had op gedrag en heeft daarom de termijn niet aangepast.⁸⁰⁷ Daarnaast speelde het hinderaspect een grote rol bij het niet verlengen van de termijn.⁸⁰⁸ Bij de tweede en derde LOD op stofemissie bij kiepen is geen begunstigingstermijn opgenomen, gezien het traject van de eerdere LOD en de bedoeling van de LOD om een herhaling van een overtreding te voorkomen.⁸⁰⁹

Bij de LOD op stofemissie bij overige handelingen is voor één van de lasten de begunstigingstermijn verlengd, naar aanleiding van de zienswijze van Harsco op de concept-LOD. Harsco had in de zienswijze een, volgens de OD NZKG concreet, herinrichtingsplan opgenomen om de situatie binnen de bestaande vergunning te optimaliseren met de uiteindelijk opgenomen termijn. De OD NZKG heeft het verzoek om de termijn te verlengen ingewilligd omdat Harsco aangaf deze maatregelen te willen nemen voor de veiligheid van haar medewerkers en omdat slechts een beperkte verlenging van de termijn werd gevraagd.⁸¹⁰

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

In de LOD niet-gescheiden schroot was een begunstigingstermijn opgenomen waarbinnen de OD NZKG verwachtte dat Tata Steel aan de LOD kon voldoen.⁸¹¹ Naar aanleiding van het bezwaar van Tata Steel tegen de LOD is deze begunstigingstermijn aangepast. Tata Steel heeft een alternatieve oplossing aangedragen om te voldoen aan last II en III: het aanleggen van de nieuwe Schrotopslag 3. Ook heeft zij hierbij een, volgens de OD NZKG realistische, planning gemaakt. Hierop is de begunstigingstermijn voor deze lasten aangepast.⁸¹²

Later is de begunstigingstermijn voor deze lasten nogmaals verlengd, omdat de OD NZKG de beslistermijn voor de vergunningverlening voor de aanleg van de nieuwe Schrotopslag 3 heeft overschreden (zie Paragraaf 5.2). Tata Steel kon door het ontbreken van de vergunning voor de nieuwe schrotopslag niet aan de last voldoen.⁸¹³

Casus Ongare kooks Kooksfabrieken

Tata Steel heeft een plan van aanpak aan de OD NZKG gepresenteerd om de ongare kooks aan te pakken. Hierin is ook een planning opgenomen. De begunstigingstermijn in de concept-LOD op het ontstaan van ongare kooks was gebaseerd op deze planning.⁸¹⁴ Tata Steel geeft in haar zienswijze op dit concept aan dat de planning alleen van toepassing is op Kooksfabriek 2. Voor Kooksfabriek 1 moeten nog extra maatregelen worden genomen die meer tijd kosten.⁸¹⁵ Tata Steel had volgens de OD NZKG in de zienswijze voldoende onderbouwd waarom verlenging van de termijn nodig was en vroeg een redelijke termijn.⁸¹⁶ Daarom is naar aanleiding van de zienswijze van Tata Steel de begunstigingstermijn voor Kooksfabriek 1 aangepast.⁸¹⁷

⁸⁰⁷ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁸⁰⁸ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁸⁰⁹ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom stofemissie, 23 januari 2019 & OD NZKG (2020), Last onder dwangsom stofemissie, 10 februari 2020

⁸¹⁰ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁸¹¹ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

⁸¹² OD NZKG (2018), Aanpassing last onder dwangsom, 15 januari 2018

⁸¹³ OD NZKG (2019), Verlenging begunstigingstermijn, 23 april 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁸¹⁴ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom KGF 1 en 2 rauwe kooks, 4 december 2019

⁸¹⁵ Tata Steel (2019), Zienswijze Last onder dwangsom KGF 1 en 2 rauwe kooks, 17 december 2019

⁸¹⁶ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁸¹⁷ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongare kooks bij de kooksfabrieken, 14 januari 2020

7.2.4 Bepalen van de dwangsom

In de LOD moet de hoogte van de dwangsom worden bepaald. Het kan hierbij gaan om een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd of een bedrag per overtreding van de last.⁸¹⁸ Wat voor soort dwangsom wordt gekozen is afhankelijk van de overtreding. Over de hoogte van de in de LOD opgenomen dwangsom staat in de wet omschreven dat deze in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.⁸¹⁹ Factoren die hierbij kunnen worden betrokken zijn:

- de aard en de ernst van de overtreding,
- de potentiële schade (voor de leefomgeving),
- het met de overtreding behaalde financiële voordeel,
- de financiële positie van het bedrijf en
- de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken.

Het bedrag moet in ieder geval aanzienlijk hoger zijn dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald. Het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.⁸²⁰ Voor het bepalen van de hoogte van de dwangsommen en eventuele extra bepalingen zijn geen vaste tabellen (normen) met bedragen of referentiekaders. Dit wordt per LOD afgewogen en is maatwerk.⁸²¹

Ook moet in de LOD een bedrag worden vastgesteld waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.⁸²² Hiermee wordt ook bepaald hoe vaak een dwangsom binnen de LOD kan worden verbeurd. Verder kunnen extra bepalingen worden opgenomen zoals bij een dwangsom per overtreding een maximum aantal verbeuringen per dag. Dergelijke extra bepalingen zijn ook te zien bij de onderzochte casussen, zie Tabel 7.5.

Tabel 7.5 Opgelegde dwangsommen per casus

Casus	LOD	Last	Per verbeuring	Maximum	Aantal verbeuringen	Toelichting verbeuring
Stofemissie Harsco	Kiepen I ⁸²³		€ 5.000	€ 150.000	30	Per overtreding, kan meerdere malen per dag verbeurd worden
			€ 25.000	€ 300.000	12	Per overtreding, kan meerdere malen per dag verbeurd worden
			€ 30.000	€ 600.000	20	Per overtreding, kan meerdere malen per dag verbeurd worden
	Overige handelingen ⁸²⁶	Last A-1	€ 20.000	€ 400.000	20	Per geconstateerde overtreding per dag
		Last A-2	€ 20.000	€ 400.000	20	Per geconstateerde overtreding per dag
		Last B	€ 5.000	€ 100.000	20	Per geconstateerde overtreding per dag

⁸¹⁸ Art. 5:32b lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁸¹⁹ Art. 5:32b lid 3 Algemene wet bestuursrecht

⁸²⁰ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019

⁸²¹ OD NZKG, interviews, 25 februari 2020 I en II en 2 maart 2020 & ILT, interview, 1 juli 2020

⁸²² Art. 5:32b lid 2 Algemene wet bestuursrecht

⁸²³ OD NZKG (2018), Last onder dwangsom stofemissie, 19 oktober 2018

⁸²⁴ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom stofemissie, 23 januari 2019

⁸²⁵ OD NZKG (2020), Last onder dwangsom stofemissie, 10 februari 2020

⁸²⁶ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019

Casus	LOD	Last	Per verbeuring	Maximum	Aantal verbeuringen	Toelichting verbeuring
Schrot- opslag Tata Steel	Niet-gescheiden schroot ⁸²⁷	Last I	€ 10.000	€ 50.000	5	Per maand dat er geen bodemonderzoek is uitgevoerd
		Last II	€ 50.000	€ 250.000	5	Per maand dat er geen verwaarloosbaar bodemrisico aangetoond is
		Last III	€ 50.000	€ 250.000	5	Per maand dat er geen verwaarloosbaar bodemrisico aangetoond is
Kooks- fabrieken Tata Steel	Ongare kooks ⁸²⁸		€ 10.000	€ 150.000	15	Per overtreding, submaximum van € 10.000 per dag, maximum van één verbeuring per oven per vier dagen

De afwegingen van de OD NZKG bij het bepalen van de hoogte van de dwangsommen in de onderzochte casussen worden hieronder toegelicht. Hierbij waren de ernst van de overtreding en de effectieve werking van de dwangsom belangrijke pijlers voor de OD NZKG.⁸²⁹

Casus Stofemissie Harsco

De OD NZKG is bij de eerste LOD begonnen met een bedrag van € 5.000 per constatering. De OD NZKG geeft aan dat de overtreding an sich niet heel ernstig is, hoewel de gevolgen voor de omgeving wel ernstig kunnen zijn. Daartegenover stond dat deze overtreding meerdere keren per dag verbeurd kon worden, zo kon de dwangsom per dag alsnog oplopen.⁸³⁰ De ILT geeft aan dat zij het bedrag erg laag vindt. De bedoeling van een LOD is om het bedrijf te dwingen tot naleving, een relatief laag bedrag dwingt het bedrijf hier volgens de ILT onvoldoende toe. De overtreding bij Harsco had voor een groot deel betrekking op het gedrag van medewerkers. Het aanpassen van het gedrag leek duurder dan de LOD.⁸³¹

De tweede en derde LOD op stofemissie bij kiepen volgden op het vollopen van de eerdere LOD's. Dit heeft de OD NZKG meegenomen in de afweging bij het bepalen van de hoogte van de dwangsombedragen van deze LOD's, zie Paragraaf 7.2.6.

Bij de LOD op stofemissie bij overige handelingen is de dwangsom hoger ingezet dan € 5.000, omdat de ervaring van de OD NZKG met de andere LOD voor Harsco was dat die hoogte niet effectief genoeg was. De ernst was gelijk aan die van de andere LOD, daarom is een vergelijkbare hoogte van de tweede dwangsom gekozen.⁸³² Bij deze dwangsommen is gekozen voor een dwangsom per geconstateerde overtreding per dag. Dit houdt in dat per dag, per last, maar één keer kan worden verbeurd.⁸³³

⁸²⁷ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

⁸²⁸ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongare kooks bij de kooksfabrieken, 14 januari 2020

⁸²⁹ OD NZKG, interviews, 25 februari 2020 I en II en 2 maart 2020

⁸³⁰ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁸³¹ ILT, interview, 1 juli 2020

⁸³² OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁸³³ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

De hoogte van de dwangsommen in deze casus is – zoals bij alle casussen – bepaald door de ernst van de overtreding en de effectieve werking van de dwangsom. Daarnaast is meegenomen wat de maatregel die Tata Steel moest nemen om de overtreding op te lossen zou kosten en wat het kost om een vervuiling weg te halen.⁸³⁴

Casus Ongare kooks Kookfabrieken

Bij de LOD voor ongere kooks is gekozen voor een dwangsom van € 10.000 per overtreding. Hierbij is meegewogen dat het volgens de OD NZKG ook in het belang van Tata Steel is om geen ongere kooks te laten ontstaan, omdat ongere kooks zorgen voor een lagere kwaliteit van de kooks. Hierdoor was volgens de OD NZKG een lagere prikkel nodig.⁸³⁵ De indieners van de handhavingverzoeken die de aanleiding waren voor deze LOD waren het hier echter niet mee eens. Beide geven in hun zienswijze op de LOD aan dat ongere kooks onder andere voortkomen uit het wisselen tussen het gebruik van kookgas en hoogovensgas in de kookfabrieken en dat deze wisselingen voor Tata Steel lucratief zijn. Volgens hen kan Tata Steel wel voordeel hebben bij het ontstaan van ongere kooks en zou het dwangsombedrag hoger moeten zijn.⁸³⁶ De OD NZKG herkent dit niet, zij geeft aan dat Tata Steel de verplichting heeft om haar eigen geproduceerde gassen te gebruiken of te leveren aan anderen, om te voorkomen dat deze moeten worden afgevakeld.⁸³⁷ Het dwangsombedrag is niet aanpast na deze zienswijzen.⁸³⁸

Bij de dwangsom is een submaximum per dag van € 10.000 opgenomen, de OD NZKG geeft aan hiervoor gekozen te hebben vanuit proportionele overwegingen. Er is bij beide kookfabrieken sprake van meer dan 100 ovens. Mochten deze toevallig allemaal op dezelfde dag ongere kooks produceren, dan wordt de dwangsom volgens de OD NZKG in één keer erg hoog. Daarnaast is gekozen voor een maximum van één verbeuring per oven per vier dagen, omdat Tata Steel vier dagen nodig heeft om een oven opnieuw in te regelen nadat ongere kooks zijn ontstaan. De OD NZKG wil Tata Steel hiervoor de tijd geven.⁸³⁹

7.2.5 Verbeuring en inning dwangsom

Op het moment dat de termijn van de dwangsom is verlopen houdt de OD NZKG toezicht op de LOD (zie Paragraaf 6.3). Als de OD NZKG constateert dat de overtreding niet is opgeheven na de begunstigingstermijn, wordt de dwangsom verbeurd. Hiermee is het bedrijf het dwangsombedrag verschuldigd aan de provincie en kan de dwangsom worden geïnd.⁸⁴⁰

Protocol inning dwangsommen

De provincie heeft een protocol opgesteld met het te volgen proces om een dwangsom te innen nadat deze is verbeurd. Volgens dit protocol bestaat dit proces uit de volgende stappen⁸⁴¹:

1. De OD NZKG stuurt het bedrijf een verbeuringsbrief, waarin wordt gewezen op de betalingsverplichting aan de provincie binnen een termijn van zes weken. Hiervan wordt een kopie gestuurd naar de debiteurenadministratie van de provincie.

⁸³⁴ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁸³⁵ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁸³⁶ Particulier (2019), Zienswijze LOD KGF 1 en 2, 9 december 2019 & Stichting IJmondig (2019), Zienswijze op voorgenomen LOD Tata van 4 december 2019, 11 december 2019

⁸³⁷ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁸³⁸ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongere kooks bij de kookfabrieken, 14 januari 2020

⁸³⁹ OD NZKG, interview, 2 maart 2020

⁸⁴⁰ Infomil (2020), www.infomil.nl

⁸⁴¹ Provincie Noord-Holland (2017), Protocol opleggen last onder dwangsom of bestuursdwang, 14 april 2017

2. Als de termijn is verstreken en het bedrag nog niet is betaald verstuurt de OD NZKG een invorderingsbeschikking. In de invorderingsbeschikking wordt opnieuw een termijn van zes weken opgenomen. Ook hiervan wordt een kopie gestuurd naar de debiteurenadministratie van de provincie.
3. Als deze termijn is verstreken en nog niet is betaald verstuurt de debiteurenadministratie van de provincie een aanmaning.
4. Als na twee aanmaningen nog niet is betaald verstuurt de provincie een dwangbevel.

Verjaring

Hierbij is van belang dat wettelijk de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom één jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd verjaart.⁸⁴² Deze verjaring kan worden gestuit door het versturen van een aanmaning. Het versturen van een invorderingsbeschikking stuit de verjaring niet.⁸⁴³ Wel moet er eerst een invorderingsbeschikking zijn verstuurd voordat een aanmaning kan worden verstuurd.⁸⁴⁴ In het protocol van de provincie wordt dit alles ook opgemerkt.⁸⁴⁵

Zienswijze op de invorderingsbeschikking

Verder moet vanwege jurisprudentie uit september 2018 aan het bedrijf de mogelijkheid tot zienswijze worden geboden op een invorderingsbeschikking voordat deze definitief wordt verstuurd.⁸⁴⁶ Wettelijk gezien moet een verbeurde dwangsom binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd worden betaald.⁸⁴⁷ Er is geen wettelijke termijn waarbinnen betaald moet worden na het versturen van een invorderingsbeschikking, ook is er wettelijk geen termijn vastgesteld voor de periode tussen de invorderingsbeschikking en het versturen van een aanmaning.

Verdeling proces inning dwangsommen tussen OD NZKG en provincie

Het proces van inning van dwangsommen is volgens het protocol verdeeld tussen de OD NZKG en de provincie. De OD NZKG voert het proces tot en met het versturen van de invorderingsbeschikking uit. Als het bedrijf niet betaalt na het versturen van deze beschikking neemt de afdeling debiteurenadministratie van de provincie het over. Om ervoor te zorgen dat de provincie de inning van dwangsommen kan overnemen van de OD NZKG zijn enkele waarborgen ingebouwd. De bedoeling is dat de afdeling debiteurenadministratie van de provincie op meerdere momenten in het proces een kopie ontvangt van de stappen die de OD NZKG heeft genomen:

1. Bij het versturen van de LOD;
2. Bij het versturen van de verbeuringsbrieven;
3. Bij het versturen van de invorderingsbeschikking.

Op deze momenten hoeft de afdeling debiteurenadministratie hier nog niet direct actie op te ondernemen, maar zo is zij op de hoogte van de mogelijkheid dat zij in de toekomst stappen moet ondernemen. Ook kunnen alvast de noodzakelijke financiële stappen worden gezet zodat de middelen bij betaling goed kunnen worden geboekt.⁸⁴⁸

De OD NZKG geeft aan dat zij sinds 2015 geen formele verbeuringsbrieven meer verstuurt. Na een verbeuring wordt het betreffende bedrijf via een e-mail van deze constatering op de hoogte gesteld. De provincie ontvangt

⁸⁴² Art. 5:35 Algemene wet bestuursrecht

⁸⁴³ Art. 4:106 Algemene wet bestuursrecht

⁸⁴⁴ Art. 5:37 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁸⁴⁵ Provincie Noord-Holland (2017), Protocol opleggen last onder dwangsom of bestuursdwang, 14 april 2017

⁸⁴⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020 & ABRvS van 12 september 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2956

⁸⁴⁷ Art. 5:33 Algemene wet bestuursrecht

⁸⁴⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

daarom ook geen afschrift van de verbeuringsbrieven. De OD NZKG geeft aan dat dit qua verjaring niet veel uitmaakt, omdat de debiteurenadministratie van de provincie pas een aanmaning kan versturen, nadat de invorderingsbeschikking is verstuurd.⁸⁴⁹ De Rekenkamer merkt op dat, doordat de OD NZKG geen verbeuringsbrieven meer verstuurt, de afdeling debiteurenadministratie van de provincie pas op de hoogte is van het proces op het moment dat zij een invorderingsbeschikking ontvangt. Op dat moment loopt de verjaringstermijn al enige tijd.

Het invorderingsproces in de onderzochte casussen

In de casussen Stofemissie Harsco en Schrotopslag (bodembedreiging) is sprake van verbeuring van dwangsommen en dienden de dwangsommen te worden geïnd. Uit de casus Schrotopslag blijkt dat bij de inning van dwangsommen maatwerk mogelijk is. In de casus Stofemissie Harsco is bij het innen van de tweede LOD de bevoegdheid tot invordering van enkele verbeurde dwangsommen verjaard. De provincie heeft naar aanleiding van deze verjaring in de zomer van 2020 een extern onderzoek laten doen.⁸⁵⁰ De Rekenkamer heeft kennis genomen van het onderzoeksrapport. Ook de Rekenkamer is nagegaan op welke wijze het proces met betrekking tot de invordering van dwangsommen is verlopen. De bevindingen van de Rekenkamer sluiten aan op de bevindingen van het externe onderzoek.

Casus Stofemissie Harsco

Eerste LOD stofemissie kiepen

De eerste LOD op stofemissie bij het kiepen van slak is binnen drie maanden volledig verbeurd. Nadat de LOD volledig was verbeurd heeft de OD NZKG een invorderingsbeschikking verstuurd aan Harsco.⁸⁵¹ Harsco heeft hierna deze dwangsommen betaald.⁸⁵²

Tweede LOD stofemissie kiepen

Na het opleggen van de tweede LOD in januari 2019 constateerde de OD NZKG binnen een half jaar elf overtredingen. Hierna duurde het enkele maanden voordat zij voor de twaalfde keer een overtreding geconstateerde. Na elk van de eerste elf overtredingen heeft de OD NZKG een e-mail verstuurd aan Harsco waarin wordt vermeld dat één of meerdere constateringen zijn gedaan. Hierin is opgenomen wanneer de inspectie is uitgevoerd en wat is geconstateerd. In de e-mail staat niet aangegeven dat van Harsco betaling wordt verwacht en er is geen betalingstermijn opgenomen.⁸⁵³ De OD NZKG geeft aan dat in de LOD is vermeld dat een verbeurde dwangsom binnen zes weken nadat deze van rechtswege is verbeurd dient te zijn betaald. De provincie heeft geen kopieën van deze e-mails ontvangen.⁸⁵⁴

De OD NZKG geeft aan dat in overleg met de gedeputeerde is afgesproken dat met het versturen van de invorderingsbeschikking van de verbeuringen is gewacht tot de uitspraak van beroep tegen de LOD's.⁸⁵⁵ Deze

⁸⁴⁹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁵⁰ Zie ook: Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS betreft uitkomsten onderzoek invorderingsproces dwangsommen, 26 augustus 2020. Op het onderzoeksrapport is geheimhouding gelegd tot in ieder geval 21 mei 2021, omdat het rapport informatie over dossiers bevat die onder de rechter zijn.

⁸⁵¹ OD NZKG (2019), Invorderingsbeschikking, 21 mei 2019

⁸⁵² Provincie Noord-Holland (2020), Beantwoording openstaande vragen Tata Steel commissie Natuur, Landbouw en Gezondheid van 16 januari 2020, 30 januari 2020

⁸⁵³ Tien e-mails van de OD NZKG aan Harsco in de periode 28 januari 2019 tot en met 15 juli 2019

⁸⁵⁴ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁵⁵ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

uitspraak kwam eind september 2019.⁸⁵⁶ In november 2019 heeft de OD NZKG een concept-invorderingsbeschikking verstuurd naar Harsco.⁸⁵⁷ Harsco heeft hierbij een termijn van twee weken gekregen voor zienswijze.⁸⁵⁸ Harsco heeft binnen deze termijn geen zienswijze ingediend en 19 december 2019 is de definitieve invorderingsbeschikking verstuurd.⁸⁵⁹ Volgens het protocol moet een termijn van zes weken worden opgenomen. In de (concept)invorderingsbeschikking is dit niet gebeurd.⁸⁶⁰ De OD NZKG geeft aan dat een dergelijke termijn juridisch niet nodig is, zoals hierboven aangegeven is er geen wettelijke betalingstermijn na het versturen van een invorderingsbeschikking.⁸⁶¹ Volgens het protocol van de provincie dient pas na zes weken een aanmaning te worden verstuurd, dat zou 30 januari 2020 zijn. Op dat moment zou de invorderingsbevoegdheid op drie verbeurde dwangsommen, één van 24 januari 2019 en twee van 28 januari 2019, al verjaard zijn. Om deze verjaring te stuiten had de debiteurenadministratie van de provincie eerder dan deze zes weken een aanmaning moeten sturen. Dit kan want er is geen wettelijke termijn voor de periode tussen de invorderingsbeschikking en het versturen van een aanmaning. Er is op het moment van het versturen van de invorderingsbeschikking geen kopie naar de debiteurenadministratie van de provincie verstuurd, waardoor deze niet op de hoogte was van de verstuurd invorderingsbeschikking en de noodzaak om binnen afzienbare tijd een aanmaning te versturen, indien niet werd betaald.⁸⁶²

De debiteurenadministratie van de provincie was niet op de hoogte van het versturen van de invorderingsbeschikking. Het team van de provincie die opdrachtgever is voor de OD NZKG (OGA) was wel op de hoogte. De OD NZKG geeft aan dat zij het team OGA van de provincie op 16 december 2019 per e-mail heeft geïnformeerd dat zij die week een invorderingsbeschikking zou versturen.⁸⁶³ Daarnaast is in de tweewekelijkse informatievoorziening aan PS van 7 januari 2020, waar het team OGA bij betrokken is, opgenomen dat op 19 december 2019 een invorderingsbeschikking is verzonden.⁸⁶⁴ Het team OGA geeft aan dat zij voorafgaand aan het versturen van de invorderingsbeschikking hierover is geïnformeerd. Het team OGA ging uit van het afgesproken proces waarbij het de rol van de OD NZKG is om de debiteurenadministratie op de hoogte te brengen van het versturen van de invorderingsbeschikking. Zij ziet het niet als haar taak om dit administratieve proces te controleren en heeft weinig afstemming met de afdeling debiteurenadministratie.⁸⁶⁵

De OD NZKG geeft aan dat zij in februari 2020 telefonisch contact heeft gezocht met de debiteurenadministratie van de provincie om de stand van zaken van de betalingen van de dwangsommen na te gaan. De vaste contactpersoon van de provincie bleek niet meer op de afdeling werkzaam te zijn. De OD NZKG heeft na het achterlaten van twee berichten geen bericht teruggekregen van de debiteurenadministratie. De OD NZKG geeft aan dat zij op dat moment in de veronderstelling verkeerde dat de provincie een kopie had ontvangen van de invorderingsbeschikking.⁸⁶⁶

⁸⁵⁶ Rechtbank Noord-Holland (2019), Uitspraak van de meervoudige kamer van 30 september 2019 in de zaken tussen Harsco Metals Holland B.V. en Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

⁸⁵⁷ OD NZKG (2019), Voornemen invorderingsbeschikking, 19 november 2019

⁸⁵⁸ OD NZKG (2019), E-mail aan Harsco, 19 november 2019

⁸⁵⁹ OD NZKG (2019), Invorderingsbeschikking, 16 december 2019

⁸⁶⁰ OD NZKG (2019), Voornemen invorderingsbeschikking, 19 november 2019 & OD NZKG (2019), Invorderingsbeschikking, 16 december 2019

⁸⁶¹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁶² Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁸⁶³ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁶⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 7 januari 2020

⁸⁶⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁸⁶⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

In maart 2020 heeft het team OGA van de provincie bij de OD NZKG gevraagd naar een overzicht van de dwangsommen waarover een bericht is uitgegaan naar de debiteurenadministratie van de provincie.⁸⁶⁷ Naar aanleiding van deze vraag heeft de OD NZKG ontdekt dat er abusievelijk geen afschrift van de invorderingsbeschikking naar de debiteurenadministratie van de provincie was verstuurd.⁸⁶⁸ Op 17 maart 2020 heeft de OD NZKG alsnog een afschrift verstuurd.⁸⁶⁹ Hierop heeft de debiteurenadministratie van de provincie een aanmaning verstuurd aan Harsco.⁸⁷⁰ Harsco heeft hierop aangegeven dat de invorderingsbevoegdheid van de provincie op vier verbeurde dwangsommen, één van 24 januari 2019, twee van 28 januari 2019 en één van 22 februari 2019, inmiddels was verjaard. Harsco zal alleen de andere zeven dwangsommen betalen.⁸⁷¹ Volgens de provincie betekent de verjaring niet dat Harsco de dwangsom niet meer hoeft te betalen. Het betekent alleen dat de provincie en OD NZKG geen rechtsmiddelen meer kunnen inzetten om deze betaling af te dwingen.⁸⁷² De OD NZKG geeft aan dat zowel het Mozard systeem als de werkinstructie niet voorzien in een borging op de verjaringstermijn.⁸⁷³ De provincie en de OD NZKG beschikken beide over systemen waarbij het mogelijk is een proces in te richten met verplichte handelingen en waarbij de gebruiker wordt geïnformeerd over bijvoorbeeld het naderen van een verjaringstermijn.⁸⁷⁴ Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat de omgang van Harsco met het betalen van deze dwangsommen als calculerend gedrag kan worden getypeerd.⁸⁷⁵

De OD NZKG erkent dat een fout is gemaakt door te laat een kopie van de invorderingsbeschikking naar de debiteurenadministratie van de provincie te sturen. Zij geeft aan dat het systeem waar zij mee werkt niet voorzorg in een herinnering voor het versturen van deze kopie. Een dergelijke herinnering is nu wel ingebouwd, dit zou moeten voorkomen dat eenzelfde fout in de toekomst opnieuw gemaakt wordt.⁸⁷⁶ Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat met name de overgang tijdens het proces van inning van de ene naar de andere organisatie een zwak punt is. In de praktijk worden fouten in werkzaamheden tussen twee gescheiden organisaties ook minder snel 'informeel' ondervangen.⁸⁷⁷

In januari 2020 is voor de twaalfde keer een overtreding van deze LOD geconstateerd.⁸⁷⁸ Harsco is in maart 2020 geïnformeerd over het voornemen om de laatste dwangsom in te vorderen.⁸⁷⁹

Derde LOD stofemissie kiepen

Met betrekking tot de derde LOD op stofemissie bij het kiepen van slak zijn tot en met 12 augustus 2020 drie overtredingen geconstateerd, waarna de dwangsom is verbeurd.⁸⁸⁰ Hiervoor zijn nog geen invorderingsbeschikkingen gestuurd.⁸⁸¹

⁸⁶⁷ Provincie Noord-Holland (2020), E-mail aan OD NZKG, 11 maart 2020

⁸⁶⁸ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁶⁹ OD NZKG (2020), E-mail aan provincie Noord-Holland, 17 maart 2020

⁸⁷⁰ Provincie Noord-Holland (2020), Aanmaning invorderingsbeschikking, 20 maart 2020

⁸⁷¹ Ted Legal (namens Harsco Metals) (2020), Invordering en aanmaning onder 2^e dwangsom stofemissie d.d. 23 januari 2019, 25 maart 2020

⁸⁷² Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁸⁷³ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁷⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Brief uitkomsten onderzoek invorderingsproces dwangsommen, 26 augustus 2020

⁸⁷⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁷⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁷⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

⁸⁷⁸ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 4 februari 2020

⁸⁷⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening VTH bij provinciale bedrijven, 14 april 2020

⁸⁸⁰ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 17 augustus 2020

⁸⁸¹ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 2 juni 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

LOD stofemissie overige handelingen

De dwangsom voor stofemissie bij overige handelingen is één keer verbeurd, daarvan is ook de invorderingsbeschikking verstuurd aan Harsco.⁸⁸²

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

Voor de LOD op niet-gescheiden schroot moet Tata Steel aantonen dat de vloer en de afwatering van de nieuwe Schrotopslag 3 vloeistofdicht zijn, hiervoor zijn certificaten nodig. Alleen dan is voldaan aan de lasten II en III van de LOD. Metingen die moesten worden uitgevoerd om de certificering te verkrijgen konden echter lange tijd niet plaatsvinden vanwege regenval.⁸⁸³

Na de eerste controles op vloeistofdichtheid van de vloer en afwatering is aan Tata Steel een concept-invorderingsbeschikking verstuurd voor twee verbeuringen per last.⁸⁸⁴ Vervolgens heeft er een gesprek plaatsgevonden waarin besproken is dat, zolang de bodem te vochtig is voor het uitvoeren van de metingen, de OD NZKG maandelijks constateringen op de LOD zal blijven doen. Begin 2020 is de afwatering gecertificeerd. De dwangsom voor deze last is voor twee maanden verbeurd, omdat de naden van de goten pas na de begunstigingstermijn volledig waren gekit en toen pas de vloeistofdichtheid van de goten kon worden gegarandeerd. Voor deze verbeuringen is een concept-invorderingsbeschikking verstuurd. Vanwege een ingediende zienswijze en de wijziging van de uitoefening van het mandaat op de invordering, zijn deze verbeuringen momenteel (zomer 2020) nog niet betaald.⁸⁸⁵

De vloer is op moment van schrijven (zomer 2020) nog niet volledig gecertificeerd. Indien op het moment dat deze vloer gekeurd wordt blijkt dat ook de vloer vloeistofdicht is dan wordt ten aanzien van de last met betrekking tot de vloer geen inning gedaan. Als uit de metingen ten behoeve van de certificaten blijkt dat de vloer niet vloeistofdicht is, dan zal de OD NZKG overwegen om de inning van de dwangsom te matigen. Zij vindt het dan niet proportioneel om alle tussenliggende termijnen te innen, gezien de aard van de overtreding en omdat het buiten de schuld van Tata Steel ligt dat de metingen niet konden worden uitgevoerd.⁸⁸⁶

Casus Ongare kooks Kookfabrieken

De dwangsom op het ontstaan voor ongare kooks was tot halverwege augustus 2020 nog niet verbeurd.⁸⁸⁷ In de informatievoorziening van GS aan PS van 6 oktober 2020 is aangegeven dat tot en met 3 september 2020 elf overtredingen zijn geconstateerd waardoor de dwangsom verbeurd. Op 24 september 2020 heeft Tata Steel hierop een zienswijze ingediend.⁸⁸⁸

⁸⁸² OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁸⁸³ OD NZKG (2019), Rapport Controle Last onder dwangsom d.d. 17 oktober 2017, 14 oktober 2019; OD NZKG (2019), Rapport Controle Last onder dwangsom 17 oktober 2017, 26 november 2019; OD NZKG (2019), Rapport Controle Last onder dwangsom 17 oktober 2017, 10 december 2019 & OD NZKG (2020), Rapport Controle Last onder dwangsom 17 oktober 2017, 15 januari 2020

⁸⁸⁴ OD NZKG (2019), Concept invorderingsbeschikking niet-gescheiden schroot, 26 november 2019

⁸⁸⁵ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁸⁸⁶ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁸⁸⁷ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020 & Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 17 augustus 2020

⁸⁸⁸ Provincie Noord-Holland (2019), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 6 oktober 2020

7.2.6 Opschaling handhaving

In de LHS is bepaald dat interventies worden ingezet totdat sprake is van naleving. Als naleving uitblijft wordt een nieuwe (zwaardere) interventie ingezet. Hiervoor kan opnieuw de interventiematrix worden geraadpleegd.⁸⁸⁹ Bij een LOD is sprake van een dergelijke situatie als het in de LOD opgenomen bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd is bereikt en de LOD zogenoemd is 'volgelopen'. Als de overtreding dan nog niet is beëindigd moet een nieuwe handhavingsinterventie worden ingezet. Hierbij moet opnieuw worden afgewogen voor welke interventie wordt gekozen. In de onderzochte casussen is alleen bij de casus Stofemissie Harsco sprake van volgelopen LOD's en opschaling van handhaving.

Casus Stofemissie Harsco

In juli 2019 heeft de OD NZKG specifiek voor Harsco een handhavingsstrategie opgesteld, naar aanleiding van een verzoek van PS om een volledig overzicht van de handhavingsinstrumenten die GS en de OD NZKG ter beschikking staan. Het overzicht heeft de vorm van een escalatieladder, dat laat zien welke maatregelen in welke gevallen kunnen worden genomen. Deze escalatieladder heeft acht treden:

1. Voortzetting van de bestuurlijke gesprekken
2. Voortzetting van het verscherpt toezicht
3. Nieuwe LOD opleggen
4. LOD uitbreiden naar andere overtredingen
5. Tijdelijk stilleggen
6. Proces-verbaal opmaken
7. Verdere stillegging
8. Intrekken van de vergunning

Over de laatste vier treden geeft de OD NZKG aan dat deze verdergaande maatregelen niet realistisch zijn.⁸⁹⁰

Vervolg LOD's

Op het moment dat de handhavingsstrategie voor Harsco werd gepubliceerd was aan Harsco al een eerste vervolg-LOD (LOD Kiepen II) opgelegd. Hierin is het dwangsombedrag vervienvoudigd ten opzichte van de eerste LOD: van € 5.000 naar € 25.000 per overtreding. De OD NZKG constateert dat de eerste LOD niet het gewenste effect heeft gehad en dat het voorschrift nog steeds herhaaldelijk wordt overtreden. Daarom legt zij een nieuwe LOD op en is het dwangsombedrag aanzienlijk verhoogd.⁸⁹¹ Dit komt overeen met de derde trede van de handhavingsstrategie Harsco. Hierin wordt gesteld dat als de situatie niet verslechtert telkens een nieuwe LOD wordt opgelegd met een verhoging van het dwangsombedrag die een afdoende prikkel oplevert om de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken. In de vervolg-LOD is aangegeven dat bij de volgende LOD het bedrag zal worden verhoogd tot € 30.000. Een grotere verhoging wordt niet in redelijke verhouding tot het bedrag van de tweede LOD geacht en er zou dan weinig realistische ruimte overblijven in mogelijk voorkomende gevallen steeds nog hogere bedragen op te blijven leggen.⁸⁹²

De provincie heeft het bedrag van de derde dwangsom (LOD Kiepen III) bepaald. GS hebben besloten dat vanwege het beeld naar de omgeving het bedrag moest worden verhoogd, ook al had het tweede bedrag naar oordeel van de OD NZKG voldoende werking.⁸⁹³ De verhoging was beperkt, omdat rekening is gehouden met de

⁸⁸⁹ Provincie Noord-Holland (2019), Nalevingsstrategie Omgevingsrecht, 29 januari 2019 & Landelijke handhavingstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014

⁸⁹⁰ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁸⁹¹ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom stofemissie, 23 januari 2019

⁸⁹² OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁸⁹³ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

maatregelen die Harsco inmiddels had getroffen. In februari 2020 is de derde LOD opgelegd met een bedrag van € 30.000 per overtreding.⁸⁹⁴

Mocht de derde LOD vollopen, dan verwacht de OD NZKG dat opnieuw een LOD zal volgen. Ook dan is volgens de OD NZKG een LOB of het stilleggen van bedrijfsprocessen niet realistisch als volgende stap.⁸⁹⁵ Dit is nader toegelicht in Paragraaf 7.1. Ook in de handhavingsstrategie Harsco is aangegeven dat het zeer onwaarschijnlijk is dat deze maatregelen opgelegd zullen worden als volgende stap. Een LOB zou betekenen dat het bevoegd gezag het handelen zou moeten overnemen en daarmee in feite de kranen en mogelijk shovels zou moeten gaan besturen. Dit is praktisch niet uitvoerbaar en juridisch niet realistisch. Het deels of geheel stilleggen van processen bij Harsco zou volgens de strategie de gehele staalproductie van Tata Steel ernstig verstoren, met grote economische en maatschappelijke gevolgen. Daarom zou zo'n maatregel volgens de strategie disproportioneel en juridisch onhoudbaar zijn, tenzij er aantoonbaar sprake zou zijn van acuut en groot gevaar.⁸⁹⁶

Het effect van de dwangsommen, met als doel overtredingen te beëindigen en gedragsverandering tot stand te brengen, is volgens de OD NZKG zichtbaar merkbaar geweest. De OD NZKG geeft aan dat Harsco veel aanpassingen heeft doorgevoerd en de stofemissie behoorlijk is verminderd. De zorgvuldigheid in de bedrijfsvoering, met name wat betreft het kiepen van slakpannen, heeft geresulteerd in een vermindering van stofemissies en -overlast.⁸⁹⁷ De omgeving is echter nog niet overtuigd van het effect van de handhaving. Zo geeft Stichting IJmondig in een handhavingsverzoek aan dat het vollopen van de dwangsommen aantoont dat het opleggen van de LOD's geen verbetering bij Harsco oplevert.⁸⁹⁸

LOD stofemissie overige handelingen

Naast vervolg-LOD's op stofemissie bij het kiepen van slakken heeft de OD NZKG een LOD opgelegd voor stofemissie bij andere handelingen.⁸⁹⁹ Een dergelijke LOD is in de handhavingsstrategie opgenomen als vierde trede. De mogelijkheid voor een nieuwe LOD is op dat moment, juli 2019, reeds aangekondigd bij Harsco.⁹⁰⁰ In augustus 2019 wordt vervolgens de concept-LOD naar Harsco verstuurd en in oktober 2019 wordt deze LOD definitief opgelegd.⁹⁰¹ De OD NZKG geeft aan dat zij deze LOD heeft opgelegd nadat toezichthouders tijdens de intensieve controle vanwege de andere LOD zagen dat ook bij andere handelingen veel stof vrijkwam. Volgens de OD NZKG waren deze stofemissies structureel en hadden te maken met gedrag.⁹⁰²

7.2.7 Bezwaar en beroep

In Paragraaf 5.1 zijn de mogelijkheden voor bezwaar, beroep en hoger beroep bij vergunningverlening besproken. Ook het opleggen van een LOD is een besluit waartegen in bezwaar en beroep kan worden gegaan. In een LOD wordt een bezwaarclausule opgenomen waarin dit is aangegeven.⁹⁰³ Er kan bezwaar of beroep

⁸⁹⁴ OD NZKG (2020), Last onder dwangsom stofemissie, 10 februari 2020

⁸⁹⁵ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁸⁹⁶ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁸⁹⁷ OD NZKG (2019), Brief 'Toezicht en handhaving Harsco', 1 april 2019 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁸⁹⁸ Prakken d'Oliveira (namens Stichting IJmondig) (2019), Verzoek om handhaving inzake Harsco Metals en Tata Steel, 17 mei 2019

⁸⁹⁹ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019

⁹⁰⁰ OD NZKG (2019), Handhavingsstrategie Harsco, 1 juli 2019

⁹⁰¹ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 21 augustus 2019 & OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019

⁹⁰² OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁹⁰³ Zie bijvoorbeeld: OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017

worden ingediend tegen zowel de LOD als tegen een invorderingsbeschikking opgelegd door de OD NZKG.⁹⁰⁴ Hiervoor gelden dezelfde procedures als bij bezwaar en beroep bij vergunningverlening.

In de casussen is er alleen in de casus Stofemissie Harsco een bezwaar- en beroepsprocedure gestart. Hierin zijn de OD NZKG en de provincie tot nu toe door de rechtbank in het gelijk gesteld. Hieronder is toegelicht welke stappen in de casussen zijn genomen met betrekking tot bezwaar en beroep. De Rekenkamer doet geen inhoudelijke uitspraken over de bezwaar- en beroepsprocedures.

Casus Stofemissie Harsco

Harsco is van mening dat de constatering dat sprake is van een overtreding van vergunningvoorschrift 4.2.4 en de daaruit voortvloeiende lasten onder dwangsom niet terecht zijn en heeft daarom gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar te maken na het opleggen van de eerste definitieve LOD.⁹⁰⁵ Tata Steel onderschrijft het bezwaar van Harsco.⁹⁰⁶ Op 13 december 2018 diende het bezwaar van Harsco bij de Hoor- en Adviescommissie (HAC). Het advies van de HAC was dat de begunstigingstermijn nader onderbouwd en opnieuw bepaald diende te worden.⁹⁰⁷ In de beslissing op bezwaar is de begunstigingstermijn nader gemotiveerd, maar niet aangepast.⁹⁰⁸

In maart 2019 is Harsco in beroep gegaan tegen de eerste LOD.⁹⁰⁹ In deze beroepszaak werd ook beroep tegen de tweede LOD meegenomen, zonder dat hier bezwaar aan vooraf is gegaan. Dit gebeurde op verzoek van Harsco.⁹¹⁰ In september 2019 heeft de rechtbank Noord-Holland uitspraak gedaan. Zij heeft geconcludeerd dat de beroepen ongegrond zijn.⁹¹¹ Harsco is hierna in hoger beroep gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁹¹² Deze zaak is op moment van schrijven (zomer 2020) nog niet behandeld.

De OD NZKG geeft aan dat de derde LOD niet kon worden meegenomen in dit hoger beroep, omdat het over verschillende besluiten gaat. Om in bezwaar en beroep te gaan tegen de derde LOD dient Harsco volgens de OD NZKG de gewone route te doorlopen. Harsco heeft echter wel gevraagd om de bezwaarfase over te slaan. Het bezwaar tegen de derde LOD wordt verder als beroep bij de rechtbank behandeld.⁹¹³

Harsco heeft tevens bezwaar ingediend tegen de LOD op stofemissie bij overige handelingen. De HAC heeft het bezwaar ongegrond verklaard, op basis van de zitting op 12 maart 2020. In juli 2020 is Harsco in beroep gegaan tegen deze beslissing.⁹¹⁴

⁹⁰⁴ Art. 5:39 Algemene wet bestuursrecht

⁹⁰⁵ Harsco, Beantwoording vragen Rekenkamer, 17 januari 2020; Ted Legal (namens Harsco) (2018), Harsco Metals Holland BV / Bezwaar tegen last onder dwangsom stofemissie, 31 oktober 2018 & Ted Legal (namens Harsco) (2018), Harsco Metals Holland BV / Bezwaar tegen last onder dwangsom stofemissie, 23 november 2018

⁹⁰⁶ Tata Steel (2018), Reactie in het kader van bezwaar Harsco Metals Holland BV tegen last onder dwangsom, 27 november 2018

⁹⁰⁷ Provincie Noord-Holland (2018), Advies Hoor- en adviescommissie, 13 december 2018

⁹⁰⁸ Provincie Noord-Holland (2019), Beslissing op bezwaar last onder dwangsom Harsco Metals Holland B.V., 23 januari 2019

⁹⁰⁹ Rechtbank Noord-Holland (2019), Het beroep van Harsco Metals Transport B.V. te Velsen-Noord, 19 maart 2019

⁹¹⁰ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & OD NZKG, e-mail, 29 maart 2020

⁹¹¹ Rechtbank Noord-Holland (2019), Uitspraak van de meervoudige kamer van 30 september 2019 in de zaken tussen Harsco Metals Holland B.V. en Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

⁹¹² Raad van State (2019), Harsco Metals Holland B.V./GS Noord-Holland - Dwangsom milieu, 18 november 2019

⁹¹³ OD NZKG, e-mail, 29 maart 2020

⁹¹⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 17 augustus 2020

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

Bij de casus Schrotopslag heeft Tata Steel pro forma een bezwaarschrift ingediend.⁹¹⁵ Na overleg tussen de OD NZKG en Tata Steel naar aanleiding van dit bezwaarschrift heeft de OD NZKG de begunstigingstermijnen uit de LOD verlengd (zie ook Paragraaf 7.2.3) en heeft Tata Steel haar bezwaarschrift ingetrokken.⁹¹⁶

Casus Ongare kooks Kookfabrieken

Omdat de LOD op ongere kooks voorkomt uit een bezwaarzaak kan tegen deze LOD alleen beroep worden ingediend en geen bezwaar. Er is geen beroep ingediend tegen deze LOD.⁹¹⁷

7.2.8 Afronding LOD

Een LOD kan om verschillende redenen worden opgeheven. Wettelijk is bepaald dat de overtreder een verzoek kan indienen om de LOD op te heffen op het moment dat deze een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.⁹¹⁸ Dit geeft de OD NZKG ook aan in de opgelegde LOD's.⁹¹⁹ Ook kan al tijdens de procedure voor het opleggen van een LOD worden besloten de LOD te laten vervallen. Als de overtreding bijvoorbeeld ten tijde van het concepthandhavingsbesluit is opgelost, wordt deze niet verder doorgezet.⁹²⁰ Ten slotte kan een LOD worden opgeheven op het moment dat aan alle lasten is voldaan en hierbij geen kans is op herhaling van de overtreding. In de casus Schrotopslag wordt de LOD opgeheven op moment dat aan alle lasten is voldaan. In de overige casussen is momenteel (zomer 2020) nog geen zicht op het afronden van de LOD's.

Casus Schrotopslag Oxystaalfabriek (bodembedreiging)

Nadat Tata Steel een zienswijze had ingediend op de concept-LOD heeft de OD NZKG een extra hercontrole uitgevoerd om te controleren of de voorziening al was getroffen. Indien deze voldoende was getroffen dan had de LOD kunnen vervallen en was veel tijd bespaard. Dit was niet het geval, de LOD is daarom doorgezet.⁹²¹

De LOD die daarna is opgelegd bestond uit drie lasten. Aan de eerste last, het uitvoeren van een bodemonderzoek, is binnen enkele maanden voldaan.⁹²² Begin 2020 heeft de OD NZKG certificaten over de vloeistofdichtheid van de afwatering ontvangen van Tata Steel. Hiermee voldoet Tata Steel aan de derde last, het aantonen dat een verwaarloosbaar bodemrisico voor de afvoer van hemelwater is gerealiseerd.⁹²³ Om te voldoen aan de tweede last moet ook de vloer van de schrotopslag worden gekeurd. Dit is momenteel (zomer 2020) nog niet gebeurd. Als Tata Steel ook aan de tweede last heeft voldaan dan kan de OD NZKG de LOD beëindigen.⁹²⁴

7.2.9 Publicatie handhavingsbesluiten

In juli 2018 heeft de provincie besloten om overtredingen en handhavingsbesluiten ten aanzien van grote en risicovolle bedrijven openbaar te maken. De provincie wil transparant zijn over overtredingen van bedrijven omdat dit een belangrijke bijdrage kan leveren aan een betere naleving van de regelgeving. Daarnaast geeft

⁹¹⁵ Tata Steel (2017), Bezwaarschrift last onder dwangsom niet gescheiden schroot, 29 november 2017

⁹¹⁶ Tata Steel (2018), Bezwaarschrift last onder dwangsom niet gescheiden schroot, 25 januari 2018

⁹¹⁷ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁹¹⁸ Art. 5:34 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

⁹¹⁹ Zie bijvoorbeeld: OD NZKG (2018), Last onder dwangsom stofemissie, 19 oktober 2018

⁹²⁰ OD NZKG, interview, 12 december 2019

⁹²¹ OD NZKG (2017), Last onder dwangsom niet-gescheiden schroot, 17 oktober 2017 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁹²² OD NZKG (2018), Aanpassing last onder dwangsom, 15 januari 2018

⁹²³ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 II

⁹²⁴ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

openbaarmaking van handhavingsbesluiten inzicht in de inzet, de werkwijze en de resultaten van toezicht en handhaving door of namens de provincie.⁹²⁵ Volgens de provincie helpt transparantie voor het vertrouwen en om de omgeving te laten zien wat de OD NZKG en provincie doen.⁹²⁶ In juli 2019 heeft de provincie het besluit uitgebreid naar een grotere groep bedrijven. Ook heeft zij besloten alleen nog informatie over handhavingsbesluiten te publiceren en niet informatie over alle overtredingen. Zij heeft hiervoor gekozen omdat een groot deel van de overtredingen wordt opgelost na de eerste of tweede aanschrijving, vóór een daadwerkelijk handhavingsbesluit. De provincie is van mening dat openbaarmaking van overtredingen en handhavingsbesluiten een relatief zwaar middel is dat een bedrijf in de goede naam kan aantasten. De zwaarte van dit middel past volgens de provincie daarom beter wanneer het daadwerkelijk tot een handhavingsbesluit komt.⁹²⁷

De provincie maakt de informatie over handhavingsbesluiten openbaar in het kader van Artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).⁹²⁸ Dit artikel gaat over het uit eigen beweging informatie verschaffen over het beleid. Hierbij moet worden gezorgd dat de informatie tijdig en begrijpelijk wordt gepubliceerd, zodat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op tijd hun inzichten kenbaar kunnen maken.⁹²⁹ In de beleidsregel over het openbaar maken van informatie over handhavingsbesluiten heeft de provincie opgenomen dat de openbaarmaking plaatsvindt op de website van de omgevingsdienst. Deze informatie bevat in ieder geval de naam en vestigingsplaats van het bedrijf, de geconstateerde overtreding, de datum en locatie van de overtreding en de opgelegde bestuurlijke sancties.⁹³⁰

De OD NZKG publiceert overtredingen waarvan de handhavingsbesluiten zijn verzonden op haar website. De OD NZKG geeft aan in eerste instantie uitsluitend de overtreding te publiceren en zodra de bezwaarprocedure is beëindigd ook het besluit toe te voegen. In het overzicht van de OD NZKG is van de onderzochte casussen echter alleen de overtreding van Tata Steel met betrekking tot de ongare kooks bij de kooksfabrieken gepubliceerd. Hiervan is niet opgenomen welke sanctie is opgelegd, hoewel de termijn om in beroep te gaan tegen deze LOD al is verstreken. Overtredingen uit andere casussen zijn op het moment van schrijven (zomer 2020) niet opgenomen. Voor de LOD op niet-gescheiden schroot bij de Schrotopslag van Tata Steel komt dit omdat dit besluit is genomen in 2017, voordat dergelijke besluiten openbaar werden gemaakt. Hoewel de LOD's bij Harsco zijn opgelegd na juli 2018, zijn deze overtredingen niet gepubliceerd op de website.⁹³¹

7.3 Handhaving naar aanleiding van handhavingsverzoeken

In deze paragraaf komt aan bod in hoeverre de OD NZKG handhavend optreedt naar aanleiding van handhavingsverzoeken. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

⁹²⁵ Provincie Noord-Holland (2018), Beleidsregel openbaarmaking handhavingsbesluiten BRZO en RIE(4) inrichtingen, 20 juli 2018

⁹²⁶ Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen, 26 augustus 2020

⁹²⁷ Provincie Noord-Holland (2019), Beleidsregel openbaarmaking informatie over handhavingsbesluiten Brzo- en RIE-inrichtingen Noord-Holland, 17 juli 2019

⁹²⁸ Provincie Noord-Holland (2018), Beleidsregel openbaarmaking handhavingsbesluiten BRZO en RIE(4) inrichtingen, 20 juli 2018

⁹²⁹ Art. 8 Wet openbaarheid van bestuur

⁹³⁰ Provincie Noord-Holland (2019), Beleidsregel openbaarmaking informatie over handhavingsbesluiten Brzo- en RIE-inrichtingen Noord-Holland, 16 juli 2019

⁹³¹ OD NZKG (2020), mizardloket.odnzkg.nl

Bevinding 7.3

Om een handhavingsverzoek te kunnen inwilligen, moet de OD NZKG zelf constatering doen op het overtreden van voorschriften waarop de indiener verzoekt te handhaven. De OD NZKG geeft aan dat zij handhavingsverzoeken vaak afwijst, omdat zij geen constatering kan doen op de in de handhavingsverzoek genoemde voorschriften. Zij geeft aan in die gevallen na te gaan of handhaving via een andere weg, bijvoorbeeld via constatering op andere voorschriften, mogelijk is. In de casus Ongare kooks volgde echter wel handhaving uit handhavingsverzoeken, hoewel de indieners daarvoor eerst bezwaar moesten maken tegen de afwijzing van hun verzoek.

Belanghebbenden kunnen bij de OD NZKG handhavingsverzoeken indienen. De OD NZKG moet een handhavingsverzoek behandelen als een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De OD NZKG moet dan ook een besluit op het verzoek nemen, waartegen bezwaar en beroep openstaat. De indiener van een handhavingsverzoek moet duidelijk omschrijven waartegen handhavend moet worden opgetreden. Ook moet de indiener concrete gedragingen benoemen waardoor er sprake is van een overtreding en moet hij of zij aangeven op welke voorschriften verzocht wordt te handhaven.⁹³²

De OD NZKG is bij een handhavingsverzoek verplicht te onderzoeken of er sprake is van een overtreding. Dit kan onder andere door toezicht uit te voeren. Alleen als de OD NZKG zelf constatering doet op het overtreden van de voorschriften die in het verzoek zijn genoemd, kan zij handhavend optreden en het handhavingsverzoek inwilligen. Als blijkt dat er geen sprake is van een overtreding moet zij het handhavingsverzoek afwijzen. De OD NZKG geeft aan dat zij handhavingsverzoeken vaak afwijst omdat zij geen constatering kan doen op de in de handhavingsverzoek genoemde voorschriften. De afwijzing is dan juridisch gemotiveerd. In deze gevallen wil de OD NZKG de indieners vaak wel tegemoet komen. De OD NZKG geeft aan dat het afwijzen van een handhavingsverzoek frustrerend is voor de indiener en dat het behandelen van handhavingsverzoeken de OD NZKG veel tijd kost. Zij vindt het indienen van handhavingsverzoeken niet de meest effectieve wijze om het doel van de belanghebbende te bereiken. De OD NZKG zou in plaats van het juridische proces van handhavingsverzoeken graag meer in gesprek blijven met de indieners (vaak omwonenden).⁹³³ Hierop gaat Hoofdstuk 9 verder in.

In de casus Stofemissie Harsco zijn twee handhavingsverzoeken ingediend en afgewezen. In de casus Ongare kooks zijn handhavingsverzoeken ingediend waar wel handhaving uit volgt.

Casus Stofemissie Harsco

Voor Harsco zijn twee handhavingsverzoeken ingediend in 2019, één door de Stichting IJmondig⁹³⁴ en één door een particulier⁹³⁵. Beide verzoeken zijn afgewezen, omdat de OD NZKG geen constatering kon doen op de voorschriften waarop handhaving werd gevraagd, ondanks de intensieve aanwezigheid van de OD NZKG bij Harsco.⁹³⁶ Het handhavingsverzoek van de particulier vroeg handhaving op een specifiek voorschrift uit de vergunning. De OD NZKG geeft aan dat zij tijdens inspecties hier geen overtredingen op heeft geconstateerd.⁹³⁷

⁹³² OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

⁹³³ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

⁹³⁴ Prakken d'Oliveira (namens Stichting IJmondig) (2019), Verzoek om handhaving inzake Harsco Metals en Tata Steel, 17 mei 2019

⁹³⁵ OD NZKG (2019), Verzoek tot handhaving m.b.t. stofverspreiding Harsco Metals B.V., 27 mei 2019

⁹³⁶ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁹³⁷ OD NZKG (2019), Verzoek tot handhaving m.b.t. stofverspreiding Harsco Metals B.V., 27 mei 2019

Het handhavingsverzoek van Stichting IJmondig was breder en had ook betrekking op Tata Steel. Ook dit verzoek is afgewezen. Hierbij is aangegeven dat de OD NZKG toezicht blijft houden op de naleving van de gestelde emissiegrenswaarden en andere voorschriften. Het ontstaan van visueel waarneembare grote stofwolken moet waar mogelijk worden voorkomen, maar betreft in het algemeen geen overtreding van de in het verzoek genoemde voorschriften. Ook is aangegeven dat de OD NZKG voornemens was om de LOD op stofemissie bij overige handelingen op een ander voorschrift op te leggen aan Harsco.⁹³⁸

Tegen de afwijzing van beide handhavingsverzoeken hebben de indieners bezwaar gemaakt. Beide bezwaren zijn (met betrekking tot Harsco) ongegrond verklaard.⁹³⁹ De OD NZKG geeft aan dat zij in de tussentijd was gestart met handhaving op stofemissie bij overige handelingen en heeft hiernaar verwezen in de bezwaarzaken.⁹⁴⁰ In oktober 2019 is op andere voorschriften dan genoemd in de handhavingsverzoeken een LOD op stofemissie bij overige handelingen opgelegd aan Harsco.⁹⁴¹ De OD NZKG geeft aan met deze LOD te bereiken wat de indieners van de handhavingsverzoeken willen. Deze LOD komt echter niet voort uit de handhavingsverzoeken.⁹⁴²

Casus Ongare kooks Kooksfabrieken

Er zijn twee handhavingsverzoeken over (onder andere) ongare kooks ingediend, voordat de OD NZKG overging tot handhaving. Het eerste door een particulier⁹⁴³ in april 2019. Het tweede is het brede handhavingsverzoek van Stichting IJmondig⁹⁴⁴ dat ook handhaving vroeg bij Harsco (zie hierboven) uit mei 2019. Beide handhavingsverzoeken zijn afgewezen door de OD NZKG.⁹⁴⁵ In beide gevallen hebben de indieners van de verzoeken bezwaar gemaakt tegen deze afwijzing.⁹⁴⁶

In oktober 2019 vond de zitting van het bezwaar tegen afwijzen van het handhavingsverzoek van de particulier plaats. De OD NZKG gaf toen aan dat het ontstaan van ongare kooks niet vergund is en ongare kooks niet behoren op te treden. Dit is in tegenstelling tot wat de OD NZKG aangaf in de afwijzing van het verzoek (zie ook Paragraaf 7.2.1). De OD NZKG was van mening dat zij in het kader van de beginselplicht tot handhaving handhavend moet optreden en kondigde een LOD aan.⁹⁴⁷ De HAC heeft conform de opstelling van de OD NZKG geadviseerd het bezwaar tegen de afwijzing gegrond te verklaren voor het deel over de ongare kooks.⁹⁴⁸ De beslissing op bezwaar heeft het advies van de HAC gevolgd.⁹⁴⁹ Naar aanleiding hiervan is een LOD opgelegd aan Tata Steel voor het ontstaan van ongare kooks.⁹⁵⁰

⁹³⁸ OD NZKG (2019), Reactie op Handhavingsverzoek, 26 augustus 2019

⁹³⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Beslissing op bezwaar, 29 januari 2020 & OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁹⁴⁰ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & Provincie Noord-Holland (2019), Verslag Hoor- en adviescommissie, 12 december 2019

⁹⁴¹ OD NZKG (2019), Last onder dwangsom, 10 oktober 2019

⁹⁴² OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I

⁹⁴³ Particulier (2019), Handhavingsverzoek, 22 april 2019

⁹⁴⁴ Prakken d'Oliveira (namens Stichting IJmondig) (2019), Verzoek om handhaving inzake Harsco Metals en Tata Steel, 17 mei 2019

⁹⁴⁵ OD NZKG (2019), Verzoek tot handhaving m.b.t. ongare kooks + blustoren 11, 24 juli 2019 & OD NZKG (2019), Reactie op Handhavingsverzoek, 26 augustus 2019

⁹⁴⁶ Particulier (2019), Verzoek tot handhaving m.b.t. ongare kooks + blustoren 11 Kooksfabriek Tata Steel IJmuiden, 31 juli 2019 & Prakken d'Oliveira (2019), Bezwaarschrift Stichting IJmondig / advies, 4 oktober 2019

⁹⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2019), Pleitnota Gedeputeerde Staten van Noord-Holland Hoor- en adviescommissie Provincie Noord-Holland Handhavingsverzoek, 17 oktober 2019

⁹⁴⁸ Provincie Noord-Holland (2019), Advies Hoor- en adviescommissie, 17 oktober 2019

⁹⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Beslissing op bezwaar particulier, 14 januari 2020

⁹⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2020), Last onder dwangsom ongare kooks bij de kooksfabrieken, 14 januari 2020

De bezwaarzaak tegen het afwijzen van het handhavingsverzoek van Stichting IJmondig volgt in december 2019. De HAC adviseert de bezwaren ongegrond te verklaren. Hierbij neemt zij in overweging dat in de beslissing op bezwaar van de particulier een LOD wordt opgelegd. Zij geeft aan dat wettelijk per overtreding slechts één herstelsanctie kan worden opgelegd.⁹⁵¹ Eind januari 2020 wordt in de beslissing op bezwaar toch besloten het bezwaar, voor zover dit gericht is tegen het besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek betreffende de ongere kooks, gegrond te verklaren.⁹⁵²

Met de handhavingsverzoeken hebben de indieners ervoor gezorgd dat de OD NZKG is gaan handhaven op ongere kooks, hoewel zij daarvoor eerst bezwaar moesten maken tegen de afwijzing van hun verzoek.

7.4 Rol van de provincie bij handhaving

In deze paragraaf komt aan bod welke rol de provincie heeft en pakt bij handhaving door de OD NZKG. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 7.4

De OD NZKG hoeft bij het nemen van handhavingsbesluiten geen toestemming of goedkeuring van de provincie te vragen. Sinds de toegenomen maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco wil de provincie echter nauwer betrokken zijn bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. Dit is terug te zien in de casussen. In de onderzochte casussen vraagt de provincie extra juridisch advies bij besluiten waarvan zij inschat dat het lastig is deze aan de omgeving uit te leggen en neemt zij eventueel een (iets) ander besluit dan de OD NZKG voorstelt. In de casus Stofemissie Harsco besloot de provincie om een aantal gemandateerde bevoegdheden met betrekking tot de invordering van dwangsommen tijdelijk zelf uit te oefenen, nadat de OD NZKG hierbij een stap in het proces had overgeslagen.

Volgens de provincie en OD NZKG werken zij over het algemeen goed en veel samen. Als de rollen, taken en bevoegdheden goed uitgevoerd worden, zijn zij complementair. Toch ontstaat er volgens de provincie en OD NZKG in het geval van Tata Steel ook spanning tussen de politieke verantwoordelijkheid van de provincie en de uitvoerende rol van de OD NZKG, hoewel dit volgens hen geen verkeerde spanning is. Volgens de provincie is er echter een verbetering mogelijk bij de OD NZKG ten aanzien van bestuurlijke sensitiviteit.

7.4.1 Rol van de provincie bij handhaving

De OD NZKG geeft aan dat zij zelf besluiten neemt over handhaving en dat hiervoor geen toestemming of goedkeuring van de provincie hoeft te worden gevraagd. De provincie wordt volgens de OD NZKG wel altijd geïnformeerd over een handhavingsbesluit. Of dit voorafgaand aan het handhavingsbesluit is of daarna is wisselend en hangt af van de situatie.⁹⁵³ De provincie geeft aan dat zij over handhavingsbesluiten met betrekking tot Tata Steel altijd wordt geïnformeerd. Voor handhavingsbesluiten met betrekking tot andere bedrijven wordt zij niet geïnformeerd en acht zij dit niet nodig omdat de OD NZKG deze taak namens GS in mandaat uitvoert.⁹⁵⁴

⁹⁵¹ Provincie Noord-Holland (2019), Verslag Hoor- en adviescommissie, 12 december 2019 & Provincie Noord-Holland (2019), Advies Hoor- en adviescommissie, 12 december 2019

⁹⁵² Provincie Noord-Holland (2020), Beslissing op bezwaar, 29 januari 2020

⁹⁵³ OD NZKG, interview, 10 december 2019

⁹⁵⁴ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

In Hoofdstuk 5 kwam naar voren dat de rol van de provincie bij de uitvoering van vergunningverlening is veranderd sinds de maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018. Dit geldt ook voor de rol van de provincie bij handhaving. Sinds de maatschappelijke onrust wil de provincie nauwer betrokken zijn bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG, vanwege de bestuurlijke gevoeligheid van het dossier Tata Steel/Harsco. GS blijven namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken en door de OD NZKG genomen besluiten.⁹⁵⁵ De toegenomen betrokkenheid van de provincie bij handhaving is terug te zien in de onderzochte casussen. Dit is weergegeven in onderstaande kaders.

Casus Stofemissie Harsco

De provincie is op verschillende manieren betrokken bij de handhaving bij Harsco. Ten eerste hebben de OD NZKG en provincie onder andere overlegd over de hoogte en het aantal verbeuringen in de LOD's. In de meeste gevallen heeft de OD NZKG deze bepaald. Zoals aangegeven in Paragraaf 7.2.6, heeft de provincie de hoogte van de dwangsom van de derde LOD bepaald.⁹⁵⁶ Vanwege het beeld naar de omgeving hebben GS besloten dat het bedrag moest worden verhoogd ten opzichte van de tweede LOD, ook al had het tweede bedrag naar oordeel van de OD NZKG voldoende werking.

Ten tweede is het proces met betrekking tot de invordering van dwangsommen verdeeld tussen de OD NZKG en provincie. In Paragraaf 7.2.5 kwam naar voren dat in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen zijn verjaard. Bij het versturen van de invorderingsbeschikking heeft de OD NZKG geen kopie naar de debiteurenadministratie van de provincie gestuurd, waardoor de provincie niet op tijd een aanmaning kon versturen en vier verbeurde dwangsommen zijn verjaard. Hierop besloot het college van GS in april 2020 om de gemandateerde bevoegdheid op dit punt tijdelijk zelf uit te oefenen.⁹⁵⁷ Het gaat hierbij om:

- de bevoegdheden met betrekking tot het nemen van een invorderingsbeschikking;
- de informatieve mededeling dat de dwangsom van rechtswege is verbeurd; en
- de zienswijzeprocedure.

De gedeputeerde heeft het voorgenomen besluit om de gemandateerde bevoegdheid op dit punt zelf uit te oefenen bekendgemaakt tijdens de Statencommissievergadering NLG op 16 april 2020. De OD NZKG geeft aan dat de OD NZKG hier niet voorafgaand aan de vergadering over is geïnformeerd. De OD NZKG hoorde dit voorgenomen besluit tijdens de Statencommissievergadering. De mogelijkheid van het intrekken of zelf uitoefenen van het mandaat is volgens de OD NZKG niet ambtelijk voorbesproken en ook een bestuurlijke notitie die in de GS-vergadering is besproken, is niet gedeeld. De OD NZKG geeft aan dat het besluit, mede door de daarbij horende publiciteit, veel impact heeft op het imago en de betrouwbaarheid van de OD NZKG en daarmee ook van belang is voor de andere deelnemers van de OD NZKG.⁹⁵⁸

De provincie heeft een extern onderzoek laten uitvoeren naar het proces met betrekking tot de invordering van dwangsommen (zie Paragraaf 7.2.5). Afhankelijk van de uitkomsten gaat de OD NZKG het mandaat zelf weer uitvoeren. GS hebben de aanbeveling van de onderzoekers overgenomen en willen het proces volledig bij de OD NZKG onderbrengen. GS hebben de OD NZKG gevraagd in een plan uit te werken hoe de extra taken en

⁹⁵⁵ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 provincie Noord-Holland. Provinciaal blad nr. 9741, 24 december 2018

⁹⁵⁶ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁹⁵⁷ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS betreft: gemandateerde bevoegdheden zelf uitoefenen, 23 april 2020

⁹⁵⁸ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

mandaat worden ingepast. De OD NZKG heeft een extern bureau hiertoe opdracht gegeven en zal de uitkomsten daarvan aan hun Dagelijks en Algemeen Bestuur voorleggen.⁹⁵⁹

Casus Sinterkoelers Sinterfabriek

Op het moment dat de OD NZKG voorstelde bij deze overtreding een vergunningetraject te starten en geen verdere bestuursrechtelijke maatregel op te leggen, heeft de provincie gevraagd om een second opinion. Deze is uitgevoerd door de huisadvocaat van de provincie, zie Paragraaf 7.1.1. De provincie wilde zeker weten dat de redenering van de OD NZKG om te kiezen voor deze oplossing klopte en dat er inderdaad geen mogelijkheden waren voor handhaving, omdat dit een lastige bestuurlijke boodschap zou zijn. De provincie verwachtte vragen uit de omgeving over waarom niet werd gehandhaafd. De huisadvocaat bevestigde de lijn van de OD NZKG.⁹⁶⁰

De provincie heeft in een brief aan PS in januari 2020 een reconstructie gegeven van de momenten waarop zij geïnformeerd en betrokken is geweest bij de casus Sinterkoelers.⁹⁶¹ Hierop gaat Hoofdstuk 8 verder in.

Casus Ongare kooks Kooksfabrieken

In de casus Ongare kooks had de provincie een rol, omdat de LOD voortkomt uit bezwaarzaken op het afwijzen van de handhavingsverzoeken. Omdat de handhavingsverzoeken pas in de bezwaarfase zijn ingewilligd en de provincie de beslissing op bezwaar moet nemen (zie ook Paragraaf 5.1.5), moest de provincie ook het handhavingsbesluit nemen. De OD NZKG heeft het handhavingsbesluit echter geschreven. De juridische afdeling van de provincie heeft bij het besluit meegekeken, omdat het uit naam van de provincie werd genomen. Zoals toegelicht in Paragraaf 7.2.1 heeft de provincie juridisch advies gevraagd over het te nemen besluit.⁹⁶²

Bij de beslissing op bezwaar van het tweede handhavingsverzoek waren de OD NZKG en de provincie het niet volledig eens. De OD NZKG was van mening dat het bezwaar ongegrond moest worden verklaard, omdat al gehandhaafd werd op basis van het andere handhavingsverzoek. Zij vindt dat niet hetzelfde handhavingstraject kan gelden voor een tweede handhavingsverzoek. De provincie was van mening dat dit wel kon en dat het bezwaar (voor dat deel) gegrond verklaard moest worden. Omdat de provincie de beslissing op bezwaar neemt, had de provincie de beslissende stem en is het besluit (voor het deel over ongare kooks) gegrond verklaard.⁹⁶³

7.4.2 Samenwerking en opdrachtgeverschap

De provincie en OD NZKG hebben in het VTH-stelsel elk een eigen rol: de provincie is bevoegd gezag en opdrachtgever, de OD NZKG voert de VTH-taken uit. Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 5, is de gedachte dat de uitvoering van de VTH-taken op deze manier meer op afstand wordt gezet van de politiek⁹⁶⁴ en de OD NZKG de taken meer onafhankelijk⁹⁶⁵ en met een milieutechnische benadering kan uitvoeren.⁹⁶⁶ De provincie geeft aan dat de rol van de provincie als opdrachtgever en eindverantwoordelijke en de rol van de OD NZKG als uitvoeringsorganisatie elk tot een andere focus kunnen leiden. De OD NZKG voert de VTH-taken uit binnen de kaders gesteld door de provincie en de wet. De provincie is er voor een integrale afweging en voor het afleggen

⁹⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS betreft: Uitkomsten onderzoek invorderingsproces dwangsommen, 26 augustus 2020 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

⁹⁶⁰ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020 & Pels Rijcken (2019), Handhaving sinterkoelers, 3 december 2019

⁹⁶¹ Provincie Noord-Holland (2020), Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel, 14 januari 2020

⁹⁶² OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁹⁶³ OD NZKG, interview, 2 maart 2020 & Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 mei 2020

⁹⁶⁴ Randstedelijke Rekenkamer (2016), Uitvoering op afstand, p. 39

⁹⁶⁵ Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁹⁶⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

van politieke verantwoordelijkheid. De OD NZKG neemt beslissingen *namens* het college, deze besluiten gelden als besluiten *van* het college.⁹⁶⁷ GS blijven echter verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken en door de OD NZKG genomen besluiten.⁹⁶⁸

De provincie en OD NZKG geven beiden aan dat zij over het algemeen goed en veel samenwerken.⁹⁶⁹ Beide organisaties hebben andere rollen, taken en bevoegdheden, goed uitgevoerd zijn deze complementair. Toch geven de provincie en OD NZKG ook aan dat er in het geval van Tata Steel spanning ontstaat tussen de politieke verantwoordelijkheid van de provincie en de uitvoerende rol van de OD NZKG, hoewel dit volgens hen geen verkeerde spanning is.⁹⁷⁰ De uitvoering van de VTH-taken in mandaat van de provincie werkt volgens de OD NZKG goed, zolang er geen problemen zijn. Als er problemen zijn, maakt de afstand tussen de OD NZKG en de gedeputeerde de relatie tussen hen lastiger.⁹⁷¹

De provincie ziet dat er een verbetering mogelijk is bij de OD NZKG ten aanzien van bestuurlijke sensitiviteit. De OD NZKG heeft een milieutechnische benadering bij de uitvoering van VTH-taken. Zo is het VTH-stelsel ook bedoeld, maar volgens de provincie is bij een risico- en aandachtossier als Tata Steel/Harsco bestuurlijke sensitiviteit ook van belang. Er moet een afweging worden gemaakt tussen een milieutechnische benadering bij de uitvoering van VTH-taken en andere belangen die een rol spelen, zoals de manier waarop dat overkomt bij de omgeving. Volgens de provincie kan de OD NZKG de provincie hier meer bij betrekken.⁹⁷² De OD NZKG geeft aan dat zij in 2020 gesprekken voert met de provincie om (onder andere) af te stemmen welke informatie relevant is op politiek vlak. Politieke sensitiviteit is volgens de OD NZKG niet uit te werken in een protocol en is ook afhankelijk van de omgeving waarin de OD NZKG opereert. De OD NZKG ziet de gesprekken die hierover lopen als een ontwikkelpad.⁹⁷³

Het belang van bestuurlijke sensitiviteit komt ook naar voren in de evaluatie van het VTH-stelsel in opdracht van het ministerie van IenW uit oktober 2019. Hierin is aangegeven dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de wettelijke kaders waarbinnen omgevingsdiensten opereren veranderen en dat specialistische kennis van de omgevingsdiensten van belang blijft, maar dat een groter beroep zal worden gedaan op de adviesvaardigheden en bestuurlijke sensitiviteit.⁹⁷⁴

⁹⁶⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁶⁸ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 provincie Noord-Holland. Provinciaal blad nr. 9741, 24 december 2018

⁹⁶⁹ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020 & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

⁹⁷⁰ OD NZKG, interview, 10 december 2019 & Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

⁹⁷¹ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

⁹⁷² Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁷³ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁹⁷⁴ Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken - Evaluatie van het instrumentarium, 18 oktober 2019

| 8 | **Kwaliteit informatievoorziening**

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de informatievoorziening door de OD NZKG aan GS (Paragraaf 8.1) en door GS aan PS (Paragraaf 8.2) met betrekking tot de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Beide paragrafen gaan allereerst in op de gemaakte afspraken over de informatievoorziening. Vervolgens wordt weergegeven hoe de informatievoorziening in de praktijk is uitgevoerd.

8.1 Informatievoorziening door OD NZKG aan GS

Deze paragraaf beschrijft de afspraken die zijn gemaakt over informatievoorziening tussen de OD NZKG en GS en hoe de informatievoorziening in de praktijk is verlopen. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 8.1

De OD NZKG informeerde de provincie tot de zomer van 2018 voornamelijk via de reguliere lijn van het risico- en aandachtossier over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel. Harsco maakte hier vanwege het lage risicoprofiel geen onderdeel van uit. Het risico- en aandachtossier wordt voorbereid door de OD NZKG en besproken met de beleidsinhoudelijk medewerkers en ambtelijk opdrachtgever van de provincie. Vervolgens wordt het risico- en aandachtossier periodiek uitgebreid besproken met de gedeputeerde. De provincie geeft aan dat de informatievoorziening destijds voldeed aan haar verwachting.

Door de maatschappelijke onrust vanaf de zomer van 2018 is de informatievoorziening door de OD NZKG aan GS veranderd en geïntensiveerd. Harsco werd onderdeel van het risico- en aandachtossier en Tata Steel en Harsco kregen binnen dit dossier meer aandacht. Ook is in juni 2019 de Projectkamer opgericht, waarin de ambtelijke organisaties van de provincie en OD NZKG ontwikkelingen met betrekking tot Tata Steel en Harsco bespreken. In de casus Sinterkoelers bleek eind 2019 echter dat de informatievoorziening door de OD NZKG aan de provincie nog voor verbetering vatbaar is. Volgens de provincie heeft de OD NZKG de informatie in deze casus onvoldoende op schrift gesteld, niet tijdig gedeeld met GS en had de informatie te weinig duiding. De OD NZKG geeft hierover aan dat de provincie in haar rol als opdrachtgever duidelijker mag aangeven wat zij verwacht van de OD NZKG. De provincie en OD NZKG hebben naar aanleiding hiervan aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Zo stelt de OD NZKG sinds januari 2020 wekelijks een Weeksignaal over Tata Steel en Harsco op en de OD NZKG en provincie hebben afspraken gemaakt over wanneer, waarover en met welke betrokkenen ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsvindt.

Er zit spanning tussen het *tijdig* en het *volledig* op de hoogte stellen van de provincie door de OD NZKG. De provincie en OD NZKG geven aan dat dit een lastige afweging is in de praktijk. Sinds de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco wil de provincie nauwer betrokken zijn bij het dossier Tata Steel/Harsco. De provincie wil in principe over alles geïnformeerd worden. De OD NZKG moet gezien de grote hoeveelheid informatie echter nog steeds een afweging maken wat relevant is voor de provincie. De OD NZKG herijkt op het moment van schrijven (zomer 2020) de informatievoorziening aan de provincie. Er zijn geen duidelijke kaders voor wat wordt verstaan onder 'tijdig'. De OD NZKG en provincie zijn op het moment van schrijven (zomer 2020) in overleg om dit nader te bepalen.

Toen in het voorjaar 2020 bleek dat in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard, heeft de OD NZKG de provincie binnen één dag geïnformeerd.

8.1.1 Informatievoorziening tot de zomer van 2018

GS staan op afstand van de uitvoering door de OD NZKG, maar zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De OD NZKG dient (als gemandateerde) de provincie (als mandaatgever) daarom op diens verzoek inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid.⁹⁷⁵

Onder andere in het mandaatbesluit is opgenomen wanneer, waarover en (deels) op welke wijze de OD NZKG het college van GS informeert over de uitvoering van VTH-taken. Zo staat in het mandaatbesluit dat de directeur van de OD NZKG desgevraagd alle inlichtingen verstrekt die betrekking hebben op de uitoefening van het mandaat en machtiging.⁹⁷⁶ De OD NZKG is onder meer ingesteld om een *gelijk speelveld* voor bedrijven te realiseren. In het mandaatbesluit is aangegeven dat dit vraagt om een uniformering van optreden en zo weinig mogelijk bemoeienis van het bevoegd gezag met individuele besluiten.⁹⁷⁷ In het mandaatbesluit is daarom opgenomen dat de OD NZKG het college in beginsel enkel informeert over:

- het nemen van beslissingen van principieel juridische aard;
- het nemen van beslissingen van beleidsmatig principiële aard;
- het nemen van beslissingen van politiek- of bestuurlijk-gevoelige aard;
- het nemen van beslissingen met risico's van financiële aard, zoals een mogelijk kostenverhaal op basis van onrechtmatige daad of anderszins.⁹⁷⁸

Daarnaast wordt in het mandaatbesluit de nadruk gelegd op tijdig informeren van de mandaatgever. De professionaliteit, deskundigheid, integriteit en gezaghebbendheid van de OD NZKG kunnen alleen goed naar voren komen, als in voorkomende gevallen de mandaatgever zo vroeg mogelijk in het proces, dus niet pas op het moment dat het besluit op een aanvraag aanstaande is, wordt geïnformeerd.⁹⁷⁹ In de praktijk houdt dit in dat de informatievoorziening van de OD NZKG aan GS via de gedeputeerde loopt.⁹⁸⁰

Rapportages

In het mandaatbesluit is opgenomen dat de OD NZKG de provincie informeert over genomen besluiten door middel van zogeheten tertaalrapportages (om de vier maanden).⁹⁸¹ Deze rapportages hebben niet alleen betrekking op Tata Steel en Harsco, maar op alle bedrijven waarvoor de OD NZKG de VTH-taken uitvoert namens de provincie. Conform de afspraken rapporteert de OD NZKG in tertaalrapportages en jaarrapportages.⁹⁸²

⁹⁷⁵ Art. 10:6 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

⁹⁷⁶ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018

⁹⁷⁷ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018, Bijlage III, Algemene instructie

⁹⁷⁸ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018

⁹⁷⁹ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018, Bijlage III, Algemene instructie

⁹⁸⁰ OD NZKG, interview, 22 september 2020

⁹⁸¹ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018

⁹⁸² Zie bijvoorbeeld: OD NZKG (2019), Gecombineerde jaarrapportage van de Actualisatie 2019 van de UVO 2017 – 2020 en het jaarverslag VTHUP 2019. In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat de tertaalrapportages sinds 2020 zijn vervangen door halfjaarlijkse rapportages. Bron: Provincie Noord-Holland (2020), reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020.

Risico- en aandachtossier

In het mandaatbesluit is aangegeven dat voor politiek-bestuurlijke gevallen gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde risico- en aandachtossiers. In het mandaatbesluit is opgenomen dat deze dossiers regelmatig worden besproken met het bestuur.⁹⁸³

Conform afspraak informeerde de OD NZKG de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie van de provincie tot de zomer van 2018 over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel voornamelijk via de reguliere lijn van het risico- en aandachtossier. Dit betreft een lijst van bedrijven of dossiers (waaronder Tata Steel), die op dat moment aandacht vragen van de gedeputeerde. Vanwege het lage risicoprofiel werd Harsco niet aangemerkt als risicobedrijf. Harsco was daardoor geen onderdeel van het risico- en aandachtossier. Het risico- en aandachtossier wordt voorbereid door de OD NZKG en besproken met de beleidsinhoudelijk medewerkers en ambtelijk opdrachtgever van de provincie. Vervolgens wordt het risico- en aandachtossier periodiek (één keer per zes weken) uitgebreid besproken met de gedeputeerde.⁹⁸⁴ De OD NZKG geeft aan dat zij telkens melding heeft gemaakt bij de gedeputeerde van de besluiten die de OD NZKG nam.⁹⁸⁵ De provincie geeft aan dat deze informatievoorziening voldeed aan haar verwachting.⁹⁸⁶ In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG aan dat Tata Steel vanaf de start van de OD NZKG een complex dossier is waarover veelvuldig ambtelijk overleg met de provincie plaatsvond.⁹⁸⁷

8.1.2 Informatievoorziening vanaf de zomer 2018

Door de stofemissies bij Harsco vanaf de zomer van 2018 was er een grote toename van het aantal klachten van omwonenden. Ondanks dat de informatievoorziening aan de verwachtingen van de provincie voldeed en conform de afspraken was, vindt de provincie achteraf en met de kennis van nu dat de OD NZKG haar te laat heeft geïnformeerd over het aantal toegenomen klachten.⁹⁸⁸ Vanaf de zomer van 2018 is de informatievoorziening door de OD NZKG aan GS veranderd en geïntensiveerd. Harsco is onderdeel van het risico- en aandachtossier geworden en Tata Steel en Harsco hebben binnen het risico- en aandachtossier extra aandacht gekregen. Ook heeft de OD NZKG de provincie sneller geïnformeerd en was de OD NZKG bij stafoverleggen van de provincie aanwezig om inhoudelijke punten toe te lichten.⁹⁸⁹

Projectkamer

Daarnaast is er sinds juni 2019 een wekelijks ambtelijk overleg tussen de OD NZKG en de provincie, de Projectkamer. Dit overleg gaat specifiek over Tata Steel en Harsco. Het overleg is opgericht omdat er behoefte was aan structureel overleg waarbij afspraken werden geborgd. Daarvoor was er ook sprake van overleg tussen de OD NZKG en provincie, maar dit was ad hoc en er waren steeds verschillende medewerkers vanuit de OD NZKG en provincie bij betrokken. De programmamanager van de provincie die verantwoordelijk is voor het dossier Tata Steel zit het overleg voor. Vanuit de OD NZKG is tevens de programmanager Tata Steel aanwezig. Daarnaast zijn medewerkers van de provincie en OD NZKG aanwezig die op dat moment nodig zijn, zoals medewerkers communicatie, juridische zaken en/of de ambtelijk opdrachtgever. Tijdens het overleg worden lopende zaken rondom Tata Steel en Harsco besproken. Onderwerpen met een mogelijk afbreukrisico voor het

⁹⁸³ Provincie Noord-Holland (2018), Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018, Bijlage I, toelichting

⁹⁸⁴ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁸⁵ OD NZKG, interview, 13 februari 2020 I

⁹⁸⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁸⁷ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

⁹⁸⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁸⁹ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020; OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

bestuur en/of zaken waarbij sprake is van media- of politieke gevoeligheid krijgen extra aandacht. Ook wordt de maandelijkse informatievoorziening voorafgaand aan de Statencommissie NLG besproken.⁹⁹⁰

In de casus Sinterkoelers bleek eind 2019 echter dat de informatievoorziening van de OD NZKG aan de provincie nog voor verbetering vatbaar is. Dit is toegelicht in onderstaand kader.

Casus Sinterkoelers Sinterfabriek

In de casus Sinterkoelers kwam in 2019 door een melding van Tata Steel aan het licht dat er sprake was van een hogere stofemissie dan is vergund (zie Hoofdstukken 6 en 7). GS reconstrueren in een brief aan PS in januari 2020 hoe en wanneer zij geïnformeerd en betrokken zijn geweest bij deze casus. Ten eerste concluderen GS dat de informatie op verschillende momenten onvoldoende op schrift is gesteld. Volgens de tijdlijn, die is opgenomen in de reconstructie, heeft de OD NZKG de gedeputeerde meerdere keren geïnformeerd door middel van een mondelinge mededeling tijdens een stafoverleg. In sommige gevallen was er een memo, maar dit was niet altijd het geval.⁹⁹¹ De provincie geeft aan dat informatievoorziening op deze manier kwetsbaar is. Een mondelinge mededeling is onvoldoende om de provincie over een belangrijke ontwikkeling te informeren, omdat de mogelijke ernst van de situatie hier onvoldoende uit blijkt.⁹⁹² In de reconstructie erkennen GS dat zij richting de OD NZKG onvoldoende hebben benadrukt dat de beschikbare informatie schriftelijk moet worden vastgelegd.⁹⁹³

Ten tweede concluderen GS dat de informatie niet tijdig met hen is gedeeld. Er werd onderzoek uitgevoerd naar de te hoge stofemissie; de OD NZKG wilde de feiten op een rij hebben en mogelijke oplossingen in beeld hebben. De gedeputeerde is daardoor op verschillende momenten op een relatief laat moment geïnformeerd. In de reconstructie geven GS aan dat de informatie eerder gedeeld had moeten worden, ook al was de informatie in dat stadium nog onvolledig.⁹⁹⁴

In een interview met de Rekenkamer geeft de ambtelijke organisatie van de provincie daarnaast aan dat de informatie te weinig duiding had, doordat de OD NZKG onvoldoende expliciet gemaakt had wat duidelijk was, wat nog niet duidelijk was en wat er nog uitgezocht ging worden. De gedeputeerde is op 6 mei 2019 voor het eerst geïnformeerd over een mogelijke overschrijding van een norm in de vergunning. Op 29 oktober 2019 heeft hij het college van GS geïnformeerd. De provincie geeft aan dat de informatie van de OD NZKG onvoldoende was om het college eerder te kunnen informeren. Voor de provincie werd pas in de loop van de tijd de ernst van de situatie duidelijk. De provincie geeft aan dat indien zaken (nog) niet duidelijk zijn, de OD NZKG de provincie al wel kan informeren over het proces.⁹⁹⁵ De OD NZKG geeft aan dat het voor haar een lastige situatie was. Er moet wel informatie zijn om te kunnen delen en er waren geen afspraken met de provincie om op terug te vallen. Het zoeken naar een evenwicht was uitdagend voor de OD NZKG.⁹⁹⁶ In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG aan dat de provincie in haar rol als opdrachtgever duidelijker mag aangeven wat zij verwacht van de OD NZKG.⁹⁹⁷

⁹⁹⁰ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁹¹ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS, reconstructie proces Sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

⁹⁹² Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁹³ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS, reconstructie proces Sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

⁹⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS, reconstructie proces Sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

⁹⁹⁵ Provincie Noord-Holland, interviews, 14 april 2020 en 21 april 2020

⁹⁹⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

⁹⁹⁷ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

Aanvullende afspraken over informatievoorziening

Naar aanleiding van de situatie omtrent de sinterkoelers hebben de provincie en OD NZKG aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Zo stelt de OD NZKG sinds januari 2020 wekelijks een Weeksignaal over Tata Steel en Harsco op. In het Weeksignaal staan bijvoorbeeld de belangrijkste zaken met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en alle lopende Wob-verzoeken. Het Weeksignaal staat wekelijks op de agenda van de Projectkamer. De provincie geeft aan dat het Weeksignaal nog in ontwikkeling is. De OD NZKG moet de informatievoorziening verder optimaliseren: van (losse) weeksignalen naar een doorlopend informatiesysteem.⁹⁹⁸ De OD NZKG geeft aan dat zij de Projectkamer en het Weeksignaal van toegevoegde waarde vindt. Gezien de brede aanhoudende aandacht vraagt het dossier Tata Steel/Harsco hierom. Ook helpen de Projectkamer en het Weeksignaal de OD NZKG om beter in beeld te krijgen wat er wel of niet toe doet. De OD NZKG verwacht dat de Projectkamer en het Weeksignaal op den duur weer zullen worden afgeschaald.⁹⁹⁹

Daarnaast hebben de OD NZKG en provincie in maart 2020 afspraken gemaakt over wanneer, waarover en met welke betrokkenen er overleg plaatsvindt tussen de OD NZKG en de provincie, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Deze afspraken hebben betrekking op alle VTH-taken die de OD NZKG in mandaat van de provincie uitvoert en niet alleen op Tata Steel en Harsco. Deze afspraken hebben zij vastgelegd in het Afsprakenkader 2020. De provincie en OD NZKG beschouwen het Afsprakenkader als het centrale document waarin de werkafspraken zijn vastgelegd (zie Tabel 8.1).

Tabel 8.1 Afsprakenkader 2020¹⁰⁰⁰

Onderwerp	Frequentie	Aanwezig provincie	Aanwezig OD NZKG	Bijzonderheden
Algemeen	Minimaal eenmaal per jaar	Directeur Beleid	Algemeen directeur	
Opdrachtgeveroverleg	Tweemaandelijks	Sectormanager Omgevingsbeleid en ambtelijk opdrachtgever	Adjunct directeur en accountmanager	Periodieke rapportages worden vastgelegd
Risico- en aandachts- dossiers	Tweemaandelijks	Gedeputeerde, sectormanager Omgevingsbeleid en ambtelijk opdrachtgever	(adjunct)directeur, accountmanager en eventueel deskundige	OD IJmond is tevens aanwezig
Dossieroverleg	Maandelijks	Ambtelijk opdrachtgever	Accountmanager	Opdrachtgevers- overleg wordt tevens voorbereid
Stafoverleg Gedeputeerde	Wekelijks	Gedeputeerde, ambtenaren (account- manager, ambtelijk opdrachtgever, etc.)	Afhankelijk van het onderwerp	Overleg volgens vaste werkwijze
Tata Steel/Harsco Metals (Projectkamer Tata Steel)	Wekelijks	Ambtenaren betrokken bij dossier Tata Steel/Harsco of bij andere te agenderen onderwerp	Ambtenaren betrokken bij dossier Tata Steel/Harsco of bij andere te agenderen onderwerp	Voorportaal staf OD, andere (bestuurlijke) overleggen en commissie- vergaderingen

⁹⁹⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

⁹⁹⁹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

¹⁰⁰⁰ Tabel is door de Rekenkamer opgesteld en is een samenvatting van de afspraken uit het Afsprakenkader 2020.

Onderwerp	Frequentie	Aanwezig provincie	Aanwezig OD NZKG	Bijzonderheden
Overleg OD	Periodiek, in aanvulling op Stafoverleg Gedeputeerde	Sectormanager Omgevingsbeleid en procesmanager dossier Tata Steel/Harsco of opdrachtgever	Directielid en coördinator dossier Tata Steel en/of accountmanager	
Incidenten en ongewone voorvallen	Incidenteel	Bestuursadviseur informeert gedeputeerde	Afhankelijk van het incident/voorval	

Daarnaast verwijst het Afsprakenkader 2020 naar overleggen tussen de ambtelijke opdrachtgever en de OD NZKG naar aanleiding van (technische) vragen en informatieverzoeken vanuit PS of wanneer de aanwezigheid van de OD NZKG gewenst is bij bestuurlijke overleggen, commissievergaderingen of andere overleggen.¹⁰⁰¹

Tijdigheid en volledigheid informatievoorziening

Ondanks dat de OD NZKG een breed uitvoeringsmandaat verleend heeft gekregen van GS blijven GS verantwoordelijk voor de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. In het mandaat is geborgd dat, zeker bij (politiek of maatschappelijk) gevoelige dossiers, de provincie op tijd wordt geïnformeerd en betrokken.¹⁰⁰² De provincie geeft aan dat de OD NZKG de provincie zodanig moet informeren, dat het bestuur in staat wordt gesteld om een aanwijzing te geven op het mandaat als zij dat zou willen.¹⁰⁰³ Volgens de provincie moet de gedeputeerde de bestuurlijke gevoeligheid van zaken meenemen, om vragen vanuit PS en de omgeving te kunnen beantwoorden en bestuurlijke gevoeligheid (waar van toepassing) mee te nemen in de afweging. Daarom moet de gedeputeerde tijdig geïnformeerd worden, kunnen blijven sturen én ook een beslissing zelf kunnen nemen. De provincie geeft aan dat de OD NZKG de provincie altijd moet informeren door feitelijke informatie aan te leveren, ook al is de informatie niet volledig.¹⁰⁰⁴

De casus Sinterkoelers illustreert dat er een spanning zit tussen het tijdig en het volledig op de hoogte stellen van de provincie door de OD NZKG. De provincie en OD NZKG geven beiden aan dat het een lastige afweging is in de praktijk. Volgens de OD NZKG werkt de reguliere informatievoorziening aan de provincie door middel van het risico- en aandachtossier goed voor 90 procent van de dossiers, maar is gebleken dat in het dossier Tata Steel naar aanleiding van de maatschappelijke onrust een andere mate van aandacht nodig is. De snelheid en veelheid van de ontwikkelingen vragen om meer dan de provincie en OD NZKG hadden geregeld.¹⁰⁰⁵

Sinds de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco wil de provincie nauwer betrokken zijn bij het dossier Tata Steel/Harsco. Ondanks dat het volgens de provincie niet wenselijk is dat de provincie bij alle zaken die bij de OD NZKG spelen wordt betrokken, wil de provincie met betrekking tot Tata Steel en Harsco in principe over alles geïnformeerd worden.¹⁰⁰⁶ Zo wil de provincie geïnformeerd worden over alle lopende vergunningverleningsprocedures. De OD NZKG geeft aan dat zij de provincie informeert over alle procedures. Maar omdat dit om tientallen werkzaamheden op VTH-gebied gaat moet de OD NZKG nog steeds een afweging maken welke relevant zijn voor de provincie om zich in te verdiepen. De OD NZKG geeft echter aan dat bijvoorbeeld in veel gevallen pas later blijkt of een vergunning politiek gevoelig is en daarmee relevant is voor de

¹⁰⁰¹ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2020), Afsprakenkader 2020, 12 maart 2020

¹⁰⁰² Provincie Noord-Holland, schriftelijke beantwoording vragen van Rekenkamer, 7 november 2019

¹⁰⁰³ Provincie Noord-Holland, interviews, 14 april 2020 en 21 april 2020

¹⁰⁰⁴ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

¹⁰⁰⁵ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

¹⁰⁰⁶ Provincie Noord-Holland, interviews, 14 april 2020 en 21 april 2020

provincie. De OD NZKG is daarom op het moment van schrijven (zomer 2020) aan het herijken welke informatie aan de provincie moet worden voorgelegd.¹⁰⁰⁷

De OD NZKG geeft aan dat het in grote lijnen duidelijk is wat er van hen wordt verwacht met betrekking tot de informatievoorziening. Volgens de OD NZKG is er echter niet een strak protocol voor vast te stellen, omdat het ook afhankelijk is van de actualiteiten. Voor de OD NZKG is het van belang dat de gedeputeerde aangeeft aan welke informatie behoefte is. Volgens de OD NZKG zijn er geen duidelijke kaders voor wat wordt verstaan onder 'tijdig'. De OD NZKG en provincie waren op het moment van schrijven (zomer 2020) in overleg om dit nader te bepalen. De OD NZKG geeft aan dat in zij in de tussentijdse periode heeft afgesproken om wekelijks de actualiteiten met de provincie door te nemen om vinger aan de pols te houden.¹⁰⁰⁸

Wijze van informeren

Zoals naar voren kwam in de casus Sinterkoelers, geeft de provincie aan dat de OD NZKG belangrijke informatie schriftelijk moet aanleveren. Het gaat hierbij om informatie op basis waarvan de gedeputeerde besluiten moet nemen. Als de snelheid dat verlangt, dan kan er ook eerst mondeling worden geïnformeerd, waarna de betreffende informatie vervolgens op schrift wordt gesteld. Deze informatie wordt eerst besproken met de ambtelijke organisatie van de provincie, bijvoorbeeld in de Projectkamer. Vervolgens informeren de OD NZKG en de ambtelijke organisatie van de provincie gezamenlijk de gedeputeerde. Dit gebeurt bijvoorbeeld tijdens een tweewekelijks overleg tussen de gedeputeerde en OD NZKG, maar ook op andere momenten zoals tijdens voorbereidingen voor een Statencommissie. Indien zaken (nog) niet volledig duidelijk zijn, kan de OD NZKG de provincie informeren over het proces, door aan te geven wat ze weten, welke acties ze nemen en wanneer ze met meer informatie kunnen komen, eventueel vergezeld van een eerste risico-inschatting. De gedeputeerde kan dit vervolgens communiceren richting het college en PS.¹⁰⁰⁹ In het geval van acute zaken wordt de gedeputeerde direct (telefonisch, sms of e-mail) geïnformeerd. De OD NZKG deelt geen informatie met de gedeputeerde zonder dat de ambtelijke organisatie van de provincie hierbij betrokken is – bij voorkeur vooraf, maar in het geval van spoed ten minste gelijktijdig.¹⁰¹⁰ In de reactie op het feitelijk wederhoor geeft de OD NZKG expliciet aan dat de bestuurlijke afweging of de gedeputeerde en/of GS en PS geïnformeerd dienen te worden bij de ambtenaren van de provincie ligt.¹⁰¹¹

De OD NZKG geeft aan dat de ambtelijke organisatie van de provincie en de OD NZKG over het algemeen op één lijn zitten ten aanzien van het gezamenlijk informeren van GS. De OD NZKG en de provincie proberen eenduidig en eensluidend advies te geven richting de gedeputeerde. In sommige gevallen is er discussie tussen de OD NZKG en de provincie. Het komt wel eens voor dat de provincie een ander advies geeft dan de OD NZKG. Dat komt volgens de provincie vooral omdat de afwegingsruimte van de provincie breder is, zo kunnen ook werkgelegenheids-, natuur-, sociale, economische of bestuurlijke aspecten van belang zijn.¹⁰¹²

Informatievoorziening in het voorjaar 2020

In het voorjaar van 2020 kwam de informatievoorziening van de OD NZKG aan GS ter sprake in de casus Stofemissie Harsco, waar bleek dat de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard. Zoals toegelicht in onderstaand kader, heeft de OD NZKG de provincie binnen één dag geïnformeerd.

¹⁰⁰⁷ OD NZKG, interview, 3 februari 2020

¹⁰⁰⁸ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

¹⁰⁰⁹ Provincie Noord-Holland, interviews, 14 april 2020 en 21 april 2020

¹⁰¹⁰ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

¹⁰¹¹ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

¹⁰¹² Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

Casus Stofemissie Harsco

De OD NZKG heeft de provincie binnen één dag op de hoogte gesteld van de verjaring van de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen. Na ontvangst van de brief van Harsco van **25 maart 2020**, waarin Harsco aangeeft dat de invorderingsbevoegdheden van de eerste vier verbeurde dwangsommen zijn verjaard, is er zowel ambtelijk als bestuurlijk contact geweest tussen de OD NZKG en de provincie. De OD NZKG heeft in het Weeksignaal aangegeven dat Harsco in bezwaar is gegaan tegen het betalen van de dwangsommen. In een hierop volgend overleg, tijdens de Projectkamer op **26 maart 2020**, heeft de OD NZKG dit toegelicht.¹⁰¹³ Ook is er contact geweest tussen de juristen van de provincie en OD NZKG.

De OD NZKG geeft aan dat in samenspraak en in goed overleg een notitie is opgesteld om de gedeputeerde hierover te informeren. Op **9 april 2020** is de verjaring van de dwangsommen in de staf met de gedeputeerde besproken. Aansluitend heeft de OD NZKG aanvullende informatie aangeleverd voor de bespreking in het college van GS. Op **20 april 2020** heeft de OD NZKG de gedeputeerde een notitie gestuurd ten behoeve van de bespreking in GS van **21 april 2020**. Hierin is geschetst wat uit intern onderzoek bij de OD NZKG tot dan toe is gebleken.¹⁰¹⁴

8.2 Informatievoorziening door GS aan PS

Deze paragraaf gaat in op de afspraken die zijn gemaakt over informatievoorziening tussen GS en PS en hoe dit op hoofdlijnen in de praktijk is verlopen ten aanzien van het dossier Tata Steel/Harsco. Deze paragraaf leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 8.2

In de informatievoorziening door GS aan PS is een duidelijk onderscheid te zien tussen de informatievoorziening voor de maatschappelijke onrust naar aanleiding van de stofemissies bij Harsco (zomer 2018) en de informatievoorziening daarna. GS informeerden PS op hoofdlijnen en op de reguliere momenten over de uitvoering van VTH-taken. De informatievoorziening had niet specifiek betrekking op Tata Steel en Harsco, maar ging op hoofdlijnen over de uitvoering van VTH-taken bij alle bedrijven waar GS bevoegd gezag voor zijn.

De informatievoorziening door GS aan PS is veranderd en geïntensiveerd vanaf het najaar van 2018. In het najaar van 2018 informeerden GS PS over de 'grafietregens' in Wijk aan Zee en de maatschappelijke onrust die naar aanleiding hiervan is ontstaan. Vanaf 2019 komt de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco bijna wekelijks aan de orde bij PS. Zo informeren GS PS tijdens commissie- en PS-vergaderingen, stellen PS-leden vragen en zijn er regelmatig insprekers tijdens vergaderingen. Ook brengen PS een werkbezoek aan Tata Steel. Statenleden uiten op verschillende momenten zorgen over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. In maart 2019 blijkt dat er veel onduidelijkheid heerst bij Statenleden en dat zij zich vaak baseren op informatie uit de media.

Dit leidt ertoe dat op 17 juni 2019, naar aanleiding van een motie van PS, wordt gestart met de tweewekelijkse informatievoorziening van GS aan PS over de stand van zaken en ontwikkelingen rondom Tata Steel en Harsco. Eind 2019 spreken GS en PS af dat de Statencommissie NLG in plaats van tweewekelijks, maandelijks (voorafgaand aan de Statencommissie NLG) zal worden geïnformeerd over de stand van zaken van VTH-bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen, waaronder ook Tata Steel en Harsco. Hiermee verwachten

¹⁰¹³ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

¹⁰¹⁴ OD NZKG, beantwoording schriftelijke vragen, inning Harsco, 18 mei 2020

GS meer duiding aan de informatie te kunnen geven en de informatievoorziening te kunnen verbreden en te verdiepen.

Uit de casus Sinterkoelers blijkt dat PS in december 2019 nog niet tevreden zijn over de informatievoorziening door GS. Op 5 december 2019 worden PS per brief geïnformeerd over de hogere uitstoot van stof uit de sinterkoelers, dan in de vergunning is opgenomen. PS zijn geschrokken van de brief en zijn kritisch richting de gedeputeerde over het 'zoveelste' incident bij Tata Steel en Harsco. PS vragen waarom zij pas op 5 december 2019 zijn geïnformeerd, terwijl Tata Steel het incident in april 2019 heeft gemeld aan de OD NZKG. PS vragen GS om een reconstructie van het proces en de informatievoorziening. De verantwoordelijke gedeputeerde is dan inmiddels afgetreden. In de gevraagde reconstructie erkennen GS onder andere dat de informatie omtrent de sinterkoelers niet tijdig is gedeeld met PS en geven aan dat zij de informatievoorziening aan PS zullen verbreden en verdiepen.

Toen in het voorjaar 2020 bleek dat in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard, hebben GS tijdens de eerstvolgende informatievoorziening over de uitvoering van VTH-taken voorafgaand aan de commissievergadering NLG PS geïnformeerd.

Volgens de ambtelijke organisatie van de provincie zijn er nog geen eenduidige criteria of richtlijnen voor onderwerpen met betrekking tot Tata Steel en Harsco waarover PS geïnformeerd moeten worden. De provincie maakt deze afweging telkens opnieuw bij het opstellen van de informatievoorziening voorafgaand aan de commissievergadering NLG. De ambtelijke organisatie van de provincie is bezig met het opstellen van een informatieprotocol, waarin richtlijnen worden opgenomen over onder andere wanneer PS geïnformeerd moeten worden over ontwikkelingen ten aanzien van Tata Steel en Harsco.

8.2.1 Informatievoorziening tot de zomer van 2018

Afspraken over informatievoorziening GS aan PS

PS moeten vanuit hun rol horizontaal toezicht houden op GS ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG (zie Paragraaf 2.1). Om deze rol te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat PS door GS toereikend op de hoogte worden gehouden over de uitvoering van de VTH-taken.

PS hebben in 2016 de *Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht* vastgesteld. Hierin is opgenomen dat PS toezien op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van het beleidskader voor de fysieke leefomgeving.¹⁰¹⁵ Om deze rol waar te kunnen maken is het onder andere van belang dat GS tijdige informatie verstrekken aan PS.¹⁰¹⁶ Formeel is bepaald dat bestuursorganen jaarlijks evalueren of de activiteiten die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van gestelde doelen. GS delen de rapportage en het verslag van de evaluatie mee aan PS.¹⁰¹⁷ De afspraken tussen GS en PS over de informatievoorziening hadden niet specifiek betrekking op Tata Steel en/of Harsco.

¹⁰¹⁵ Art. 3 Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, 27 juni 2016

¹⁰¹⁶ Toelichting op art. 3 Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, 27 juni 2016

¹⁰¹⁷ Art. 7.6 en 7.7 Besluit omgevingsrecht & art. 10.6 Regeling omgevingsrecht

Ook vanuit landelijke wet- en regelgeving is bepaald dat GS als bevoegd gezag rapporteren over de voortgang van het provinciale handhavingsbeleid en dit bekendmaken aan PS. Aanvullend moet deze rapportage over de voortgang van het VTH-beleid aan een aantal criteria voldoen, zoals het aantal uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen, over mogelijke overtredingen en ontvangen klachten.¹⁰¹⁸

Praktijk informatievoorziening GS aan PS

PS zijn tot aan de zomer van 2018 in Statenvergaderingen en commissievergaderingen regelmatig door GS geïnformeerd over de uitvoering van VTH-taken bij bedrijven waar GS bevoegd gezag voor zijn.¹⁰¹⁹ In veel gevallen was sprake van informeren op hoofdlijnen conform de actieve informatieplicht van GS aan PS via de provinciale jaarstukken, de jaarverslagen VTH en de jaarlijkse VTH uitvoeringsprogramma's.¹⁰²⁰ Het jaarverslag VTH geeft inzicht in het aantal verleende vergunningen en uitgevoerde controles per wettelijk kader. Deze gegevens zijn gespecificeerd naar beleidsthema. In de VTH uitvoeringsprogramma's staan naast de activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving ook het aantal vergunningen dat de omgevingsdienst in het aankomende jaar denkt te gaan afgeven. Tevens is er ruimte voor prioriteiten van de provincie binnen het programma, waaraan de OD NZKG extra aandacht besteedt in de uitvoering. Prioriteiten kunnen voortkomen uit thema's die gevoelig liggen in de samenleving of omdat er (inter)bestuurlijke afspraken over zijn gemaakt.¹⁰²¹ Daarnaast zijn PS bijvoorbeeld ook per brief geïnformeerd ten aanzien van de Beleidsregel geur (zie Paragraaf 3.3) door GS, in reactie op eerdere vragen van PS.¹⁰²²

De ambtelijke organisatie van de provincie geeft aan dat de informatievoorziening door GS aan PS voor de maatschappelijke onrust in de zomer van 2018 summier was. Volgens de provincie was de informatievoorziening op dat moment waarschijnlijk naar tevredenheid van PS. Vanuit PS was er weinig belangstelling voor de uitvoering van VTH-taken.¹⁰²³ Dit sluit aan bij constatering uit de evaluatie van het VTH-stelsel in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), waarin hierover het volgende staat opgenomen: *“Voor wat betreft het horizontale toezicht concludeerden we in 2017 dat de uitvoering van de VTH-taken geen groot punt van aandacht was bij gemeenteraden en provinciale staten. Deze uitkomst blijft onverminderd actueel. Hoewel op sommige plaatsen geëxperimenteerd wordt met andere vormen van verslaglegging, blijft het lastig om VTH op de politieke agenda te krijgen.”* Tevens komt hierin naar voren dat: *“Een vorm van horizontaal toezicht die wel goed uit de verf komt, betreft de aandacht voor incidenten. Uit de onderzochte cases blijkt dat raden/staten zich zeer actief opstellen wanneer sprake is van voortdurende overlast, gezondheidseffecten en/of maatschappelijke onrust”*¹⁰²⁴

8.2.2 Informatievoorziening vanaf de zomer 2018 tot voorjaar 2020

In het najaar van 2018 veranderde en intensiverde de informatievoorziening door GS aan PS ten aanzien van Tata Steel en Harsco. Op **29 oktober 2018** informeerde de gedeputeerde de commissie Natuur, Landbouw, Water en Milieu (nu: Natuur, Landbouw en Gezondheid) over de 'grafietregens' in Wijk aan Zee en de maatschappelijke onrust die naar aanleiding hiervan is ontstaan. Tijdens deze vergadering gaf de gedeputeerde

¹⁰¹⁸ Art. 10.6 Regeling omgevingsrecht

¹⁰¹⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Notulen commissievergaderingen en PS vergaderingen 2015-2020

¹⁰²⁰ Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, beantwoording vragen IJmondcommissie, 18 juli 2019

¹⁰²¹ OD NZKG (2016), VTH-Uitvoeringsplan 2016 Provincie Noord-Holland; Provincie Noord-Holland (2018), brief GS aan PS, 23 mei 2018; Provincie Noord-Holland (2018), Brief GS aan PS, 6 juni 2019 & Provincie Noord-Holland (2019), brief GS aan PS, Jaarverslag VTH 2018, 2 juli 2019

¹⁰²² Provincie Noord-Holland (2014), Brief GS aan PS, Definitieve vaststelling beleidsregel geur, 12 november 2014

¹⁰²³ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

¹⁰²⁴ Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken - Evaluatie van het instrumentarium, 18 oktober 2019

aan dat hij de volgende dag hierover overleg zou hebben met Tata Steel, de OD NZKG en GGD en dat de Statencommissie over het vervolg zou worden geïnformeerd door GS. In **november 2018** worden de 'grafietregens' zijdelings genoemd door een Statenlid in de PS-vergadering.

Vanaf 2019 komen Tata Steel en Harsco bijna wekelijks aan de orde in commissievergaderingen dan wel PS-vergaderingen via brieven van GS, de inbreng van insprekers en door vragen van PS-leden. Ook brengen PS een werkbezoek aan Tata Steel.¹⁰²⁵ Zo stelden PS op **14 januari 2019** vragen over de 'grafietregens' aan de gedeputeerde en uitten Statenleden hun zorgen. Daarna hebben Statenleden in de commissievergadering NLG van **24 januari 2019**, naar aanleiding van de inbreng van een inspreker, vragen gesteld over de dwangsommen bij Harsco. De gedeputeerde zegt toe de brief betreffende het verscherpte toezicht, de beslissing op bezwaar en de LOD aan de commissie te doen toekomen.¹⁰²⁶ Vervolgens komt in de PS-vergadering van **4 maart 2019** naar voren dat er veel onduidelijkheid heerst bij PS-leden en dat zij zich voornamelijk baseren op informatie uit de media. GS zeggen toe overzichten te verstrekken over het opleggen van LOD's. PS geven tijdens deze vergadering aan dat zij hopen dat de problemen die spelen worden opgelost zodat Tata Steel en Harsco niet iedere twee maanden aan de orde hoeven te komen.¹⁰²⁷

Tweewekelijkse informatievoorziening

Tijdens de PS-vergadering op **17 juni 2019** wordt besloten tot een intensivering van de informatievoorziening door GS aan PS over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De aanleiding hiertoe was als volgt:

- Een interpellatieverzoek volgend op de commissievergadering van 13 juni 2019, met vragen over de uitvoering van VTH. PS uitten daarin kritiek op de informatievoorziening: *"provincie is pas na vele klachten van bewoners medio 2018 gaan handhaven. Een provincie of liever gezegd gedeputeerde die een antwoord op stevige vragen van GL van januari en maart dit jaar heeft aangegeven PS goed te informeren over het handelen van de provincie, maar dat vanaf maart tot aan afgelopen donderdag niet heeft gedaan."* PS maken zich ernstig zorgen en vinden het ingewikkeld om vertrouwen te houden in een goede afloop en in het college en de gedeputeerde in het bijzonder.
- Om die reden is 'motie 22' ingediend, waarin PS aan GS opdragen om actief tweewekelijks een update te geven over de huidige stand van zaken en ontwikkelingen rondom de situatie bij Tata Steel en Harsco.
- Tevens wordt 'motie 23' (zie Bijlage A) ingediend waarin PS aan GS opdragen om PS voor het zomerreces te informeren over de escalatieladder. Ook dragen PS aan GS op om alle vergunningen van Tata Steel en Harsco door te lichten op zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en de opbrengst van de dwangsommen toe te voegen aan het VTH-budget. Ook verzoeken PS in deze motie de Rekenkamer onderzoek te doen naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG bij Tata Steel en Harsco.¹⁰²⁸

Beide moties zijn aangenomen. In reactie op de moties geeft de gedeputeerde aan dat GS geen bezwaar hebben tegen motie 22. Ook motie 23 is geen bezwaar, maar met de kanttekening dat er geen perverse prikkel van moet uitgaan door de inning van LOD's te gebruiken voor het bekostigen van de VTH-taken.¹⁰²⁹

¹⁰²⁵ Provincie Noord-Holland (2019), Notulen commissievergaderingen NLG 2019 & Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, Uitnodiging werkbezoek Tata Steel/Harsco op 10 mei 2019, 18 april 2019

¹⁰²⁶ Provincie Noord-Holland (2019), Notulen PS vergadering, 14 januari 2019 & Provincie Noord-Holland (2019), Notulen commissievergaderingen NLG, 24 januari 2019

¹⁰²⁷ Provincie Noord-Holland (2019), Notulen commissievergadering NLG, 4 maart 2019

¹⁰²⁸ Provincie Noord-Holland (2019), interview, 8 oktober 2019 & Provincie Noord-Holland (2019), Notulen Statenvergadering PS, 17 juni 2019

¹⁰²⁹ Provincie Noord-Holland (2019), Notulen Statenvergadering PS, 17 juni 2019

GS hebben vanaf juli 2019 invulling aan motie 22 gegeven door tweewekelijks op hoofdlijnen te rapporteren aan Statencommissie NLG. In de rapportages, die een vast format hebben, wordt kort ingegaan op de stand van zaken en ontwikkelingen ten aanzien van gezondheid en overlast van Tata Steel en Harsco en daar direct aan gerelateerde openbare bijeenkomsten, bestuurlijke overleggen, onderzoeken, lopende VTH-uitvoering en rechtsgangen. De informatievoorziening kijkt twee weken achteruit en twee weken vooruit.¹⁰³⁰ De eerste rapportage staat op de c-agenda van de commissievergadering NLG van **11 juli 2019**, maar zal naar de b-agenda worden geplaatst. De Statenleden zijn echter nog niet tevreden over de informatievoorziening, onder andere omdat de duiding op de verschillende onderwerpen ontbreekt. Als feedback op de informatievoorziening geven de statenleden het volgende aan: “*summier, soort agenda, meer inhoud gewenst, het bredere plaatje ontbreekt, vertaling is nu nodig*”.¹⁰³¹

Tijdens de commissievergadering van **9 september 2019**, waarbij de tweewekelijkse informatievoorziening als bespreekstuk op de b-agenda staat, stelt de voorzitter voor de tweewekelijkse informatievoorziening in vervolg op de c-agenda te plaatsen om het enkel voor kennisgeving aan te nemen. Echter naar aanleiding van de reactie van statenleden blijft het de daaropvolgende twee vergaderingen nog op de b-agenda staan.¹⁰³²

Tijdens de commissievergadering van **25 november 2019** wordt de tweewekelijkse informatievoorziening geëvalueerd. PS en GS komen tot de conclusie dat de Statencommissie in plaats van tweewekelijks, maandelijks zal worden geïnformeerd. Voorafgaand aan de commissievergaderingen NLG zal een brief worden gestuurd aan de Statencommissie over de stand van zaken van de uitvoering van VTH-taken bij bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen. De gedachte hierachter is dat er bij de nieuwe structuur meer duiding op de inhoud kan worden gegeven dan bij de tweewekelijkse structuur. De gedeputeerde wil ook de ruimte hebben om de Statencommissie aan de voorkant in de overweging en afweging mee te nemen.¹⁰³³ GS bevestigen bovenstaande aan PS per brief van 8 januari 2020. Hierin staat onder andere opgenomen: “*Dit biedt de mogelijkheid om de informatievoorziening te verbreden en te verdiepen. Deze brief vervangt de tweewekelijkse informatievoorziening. Het dossier Tata Steel/Harsco blijft een vast onderdeel van de brief. Desgewenst kan de portefeuillehouder in de cie NLG een mondelinge toelichting geven op de inhoud van de brief. Wanneer daar aanleiding voor is zullen GS tussentijds PS informeren over ontwikkelingen op dit onderwerp. Daarnaast is afgesproken dat de cie NLG halfjaarlijks in een besloten vergadering geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen op het gebied van VTH.*”¹⁰³⁴

Vlak na deze commissievergadering kwam naar voren dat Statenleden nog niet tevreden zijn met betrekking tot de informatievoorziening door GS, naar aanleiding van de casus Sinterkoelers. Dit wordt in onderstaand kader toegelicht.

Casus Sinterkoelers Sinterfabriek

In de casus Sinterkoelers kwam op 16 april 2019 door een melding van Tata Steel aan het licht dat er sprake was van een hogere stofemissie dan is vergund (zie Hoofdstukken 6 en 7 en Paragraaf 8.1). Op 6 mei 2019 heeft de OD NZKG dit (mondeling) gemeld aan de gedeputeerde. De gedeputeerde heeft vervolgens op 29 oktober 2019

¹⁰³⁰ Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, met bijlage Tweewekelijkse informatievoorziening, 3 juli 2019 en daarop volgende

¹⁰³¹ Provincie Noord-Holland (2019), Notulen commissievergadering commissie NLG, 11 juli 2019

¹⁰³² Provincie Noord-Holland (2019), Notulen commissievergadering commissie NLG, 9 september 2019

¹⁰³³ Provincie Noord-Holland (2019), Notulen Commissievergadering NLWM, 25 november 2019

¹⁰³⁴ Provincie Noord-Holland (2020), brief aan PS, tweewekelijkse informatievoorziening inzake Tata Steel en Harsco Metals, 8 januari 2020

het college van GS ingelicht. GS vragen op 26 november 2019 met urgentie om nadere informatie aan de OD NZKG, teneinde PS te informeren.¹⁰³⁵

Op 5 december 2019 informeren GS PS middels een brief over de hogere uitstoot van stof uit de sinterkoelers van de Sinterfabriek, dan in de vergunning is opgenomen. GS geven aan dat zij gaan onderzoeken of te achterhalen is hoe dit heeft kunnen gebeuren. GS zeggen in deze brief toe PS actief te informeren over deze kwestie en over de voortgang van de verschillende onderzoeken. Daarnaast zullen PS in het eerste kwartaal van 2020 worden geïnformeerd over de programmatische aanpak Tata Steel van de OD NZKG en de provincie, waarbij een gezonde leefomgeving een belangrijk uitgangspunt is (later het Programma Tata Steel 2020-2050).¹⁰³⁶ In reactie op deze brief is vanuit PS een verzoek gekomen om zo snel mogelijk duidelijkheid over de precieze situatie te krijgen door middel van een openbare technische briefing voorafgaand aan de Statenvergadering van 16 december 2019 over wat er speelt rondom de Sinterkoelers.¹⁰³⁷

Op 10 december 2019 dient gedeputeerde Tekin zijn ontslag in. De technische briefing door de OD NZKG vond plaats op 12 december 2019. Tijdens de PS-vergadering op 16 december 2019 komt naar voren dat PS geschrokken zijn van de brief van 5 december 2019 en dat PS zich grote zorgen maken na het 'zoveelste' incident bij Tata Steel en Harsco. Tevens vragen zij zich af wat er mis is gegaan in de informatievoorziening tussen de OD NZKG en GS en GS en PS, ondanks de tweewekelijkse informatievoorziening. PS vragen waarom zij pas op 5 december 2019 zijn geïnformeerd terwijl Tata Steel het incident al in april 2019 heeft gemeld aan de OD NZKG. Desgevraagd zeggen GS aan PS toe dat PS een reconstructie van GS ontvangen over hoe en wanneer GS geïnformeerd en betrokken zijn geweest bij de casus Sinterkoelers.¹⁰³⁸

PS ontvangen op 15 januari 2020 een brief van GS met de reconstructie, waarin GS onder andere concluderen dat de informatievoorziening omtrent de sinterkoelers niet tijdig is gedeeld met PS. Volgens GS had de informatie die door de OD NZKG mondeling is gedeeld, op een eerder moment in 2019 op papier beschikbaar moeten komen voor de verantwoordelijk gedeputeerde, ook al was de informatie op dat moment nog onvolledig (zie ook Paragraaf 8.1). De informatie had dan op een eerder moment met het college van GS en vervolgens door GS met PS gedeeld kunnen worden, bijvoorbeeld via de tweewekelijkse informatievoorziening. GS geven aan dat bij dit soort gevoelige dossiers de verantwoordelijk gedeputeerde het college van GS zodanig dient te informeren, dat GS in gezamenlijkheid een afweging kunnen maken of en wanneer PS geïnformeerd dienen te worden. Alleen dan kan de collegiale verantwoordelijkheid goed worden gedragen.¹⁰³⁹

In een interview met de Rekenkamer geeft de ambtelijke organisatie van de provincie daarnaast aan dat eerder dan begin december 2019 een expliciete bestuurlijke afweging gemaakt had moeten worden ten aanzien van het informeren van PS, ondanks dat de informatie nog niet volledig was. PS hadden bijvoorbeeld geïnformeerd kunnen worden over het feit dat er iets aan de hand was, dat de OD NZKG en GS nog niet precies wisten hoe erg het was en dat het zo snel mogelijk uitgezocht ging worden. Volgens de ambtelijke organisatie van de provincie is dit in de praktijk een lastig dilemma, omdat GS ook niet onnodig onrust willen creëren. De ambtelijke organisatie van de provincie geeft aan dat de informatie die de gedeputeerde tot zijn beschikking had, voor hem onvoldoende was om deze afweging te kunnen maken.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁵ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS, reconstructie proces Sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

¹⁰³⁶ Provincie Noord-Holland (2019), Brief GS aan PS, Sinterkoelers Tata Steel, 5 december 2019

¹⁰³⁷ Provincie Noord-Holland (2019), Actualiteit voor de Statenvergadering van 16 december 2019

¹⁰³⁸ Provincie Noord-Holland (2019), Notulen Statenvergadering PS, 16 december 2019

¹⁰³⁹ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS, reconstructie proces Sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

¹⁰⁴⁰ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

In de brief met de reconstructie formuleren GS een aantal vervolgacties. Met betrekking tot de informatievoorziening van GS naar PS geven GS aan dat zij de informatievoorziening verbreden en verdiepen. Het dossier Tata Steel en Harco blijft een vast onderdeel van de brief over de stand van zaken bij VTH bij bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen, die voorafgaand aan elke vergadering van de commissie NLG wordt toegestuurd. Hierover geven GS nog wel het volgende aan: *“Omdat ons college u vroegtijdig wil informeren, kan het voorkomen dat informatie nog niet volledig of nog niet volledig te duiden is.”* Daarnaast geven GS aan dat zij in de Statencommissie NLG desgewenst een toelichting kunnen geven op de brief en dat zij PS daarnaast tussentijds informeren, wanneer daar aanleiding voor is. Tot slot zullen PS in een halfjaarlijkse (besloten) commissievergadering geïnformeerd worden over ontwikkelingen op het gebied van VTH en vinden er indien gewenst aanvullend technische briefings en masterclasses plaats.¹⁰⁴¹

Informatievoorziening vanaf het voorjaar 2020

In april 2020 brengen GS PS op de hoogte over de casus Stofemissie Harsco, waar bleek dat de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen waren verjaard. Zoals toegelicht in onderstaand kader, hebben GS PS tijdens de eerstvolgende informatievoorziening over de uitvoering van VTH-taken voorafgaand aan de commissievergadering NLG geïnformeerd.

Casus Stofemissie Harsco

Op 15 april 2020 ontvangen PS van GS een brief in het kader van de informatievoorziening over VTH-taken en specifiek de ontwikkelingen rondom Tata Steel en Harsco. Hierin worden PS op de hoogte gebracht van de verjaring van de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen (zie Hoofdstuk 7 en Paragraaf 8.1). In de commissievergadering van 16 april 2020, waarin tevens de reconstructie van de sinterkoelers wordt besproken, stellen PS veel vragen hierover. In reactie daarop leggen GS de rollen en verantwoordelijkheden van de provincie en de OD NZKG met betrekking tot het invorderingsproces van dwangsommen uit aan PS. GS zeggen toe afspraken vast te leggen en hierover ook met PS in gesprek te gaan.¹⁰⁴²

Tijdens de commissievergadering van 16 april 2020 kondigt de gedeputeerde tevens aan dat, gelet op de ernst van de situatie en het feit dat het primaire proces in onderliggende zaak blijkbaar niet op orde is, hij heeft besloten om het mandaat met betrekking tot het uitoefenen van bevoegdheden voor bestuursrechtelijke geldschulden tijdelijk in te trekken.¹⁰⁴³ Het mandaat wordt echter niet formeel ingetrokken, maar de provincie gaat de bevoegdheid met betrekking tot het verbeuren en innen van dwangsommen tijdelijk zelf uitoefenen.¹⁰⁴⁴ GS hebben PS hierover op de hoogte gebracht via een brief op 23 april 2020.¹⁰⁴⁵

De ambtelijke organisatie van de provincie geeft aan dat er nog geen eenduidige criteria of richtlijnen voor onderwerpen met betrekking tot Tata Steel en Harsco zijn waarover PS geïnformeerd worden. GS maken deze afweging telkens opnieuw bij het opstellen van de informatievoorziening voorafgaand aan de commissievergadering NLG. Volgens de ambtelijke organisatie van de provincie is het regelmatig een lastige afweging welke informatie gedeeld kan worden, omdat de informatie door middel van de brief openbaar wordt gemaakt. Het is bijvoorbeeld de vraag of Statenleden geïnformeerd moeten worden over het opleggen van een

¹⁰⁴¹ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS, reconstructie proces Sinterkoelers Tata Steel, 15 januari 2020

¹⁰⁴² Provincie Noord-Holland (2020), Notulen commissievergadering NLG, 16 april 2020

¹⁰⁴³ Provincie Noord-Holland (2020), Notulen commissievergadering NLG, 16 april 2020, p. 12

¹⁰⁴⁴ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

¹⁰⁴⁵ Provincie Noord-Holland (2020), Notulen commissievergadering NLG, 16 april 2020 & Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS, Gemandateerde bevoegdheid zelf uitoefenen, 23 april 2020

concept-LOD. Bij een concept-LOD is het nog niet zeker of de LOD daadwerkelijk opgelegd wordt, terwijl een dergelijke mededeling het bedrijf imagoschade kan toebrengen. Ook is het de vraag of het aan de provincie is om bepaalde informatie openbaar te maken, zoals vertraging bij de bouw van de hal van Harsco. De provincie stemt niet met Tata Steel en Harsco af welke informatie met PS wordt gedeeld. Wel vraagt de provincie of Tata Steel of Harsco over bepaalde zaken zelf gaat communiceren, zoals in het geval van de hal van Harsco, zodat de provincie hier rekening mee kan houden.¹⁰⁴⁶

De ambtelijke organisatie van de provincie is bezig met het opstellen van een informatieprotocol. Hierin worden richtlijnen opgenomen over welke actoren (zoals PS, gemeenten, GGD, omgeving) wanneer moeten worden geïnformeerd over welke ontwikkelingen ten aanzien van Tata Steel en Harsco. Dit protocol is volgens de ambtelijke organisatie van de provincie niet eenvoudig op te stellen, omdat het moeilijk is om op voorhand criteria te benoemen die op alle mogelijke situaties toepasbaar zijn. Het protocol zal dan ook ruimte bieden om een eigen afweging te kunnen maken.¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

¹⁰⁴⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

| 9 | Communicatie betrokkenen

In dit hoofdstuk kijkt de Rekenkamer naar de wijze waarop de OD NZKG en de provincie communiceren over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco met omwonenden en belangenorganisaties. In Paragraaf 9.1 gaan we in op de omgang met klachten van omwonenden. Hiervoor maken we eerst een analyse van het aantal en de soorten klachten. Vervolgens gaan we na hoe de OD NZKG de klachten afhandelt. Dit leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 9.1

In een periode van twee en een half jaar zijn er in totaal zo'n 3.300 klachten over overlast door Tata Steel en/of Harsco bij de OD NZKG ingediend. Het aantal klachten neemt toe, met pieken in het eerste kwartaal van 2019 en in het eerste kwartaal van 2020. Klachten hebben vooral betrekking op stank-¹⁰⁴⁸, stof- en geluidsoverlast. De klachten over stank en geluid zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. De klachten over stofoverlast kenden vooral een toename richting eerste kwartaal 2019. Dit had te maken met de stofemissies bij Harsco. Van een groot deel van de klachten heeft de OD NZKG niet geregistreerd hoe die zijn binnengekomen. Van het aantal dat wel bekend is, komt het grootste deel van de klachten binnen via de website Stofmelder. Op de website van de OD NZKG staat beschreven hoe een klacht kan worden ingediend. Over de omgang met klachten heeft de OD NZKG een werkinstructie opgesteld.

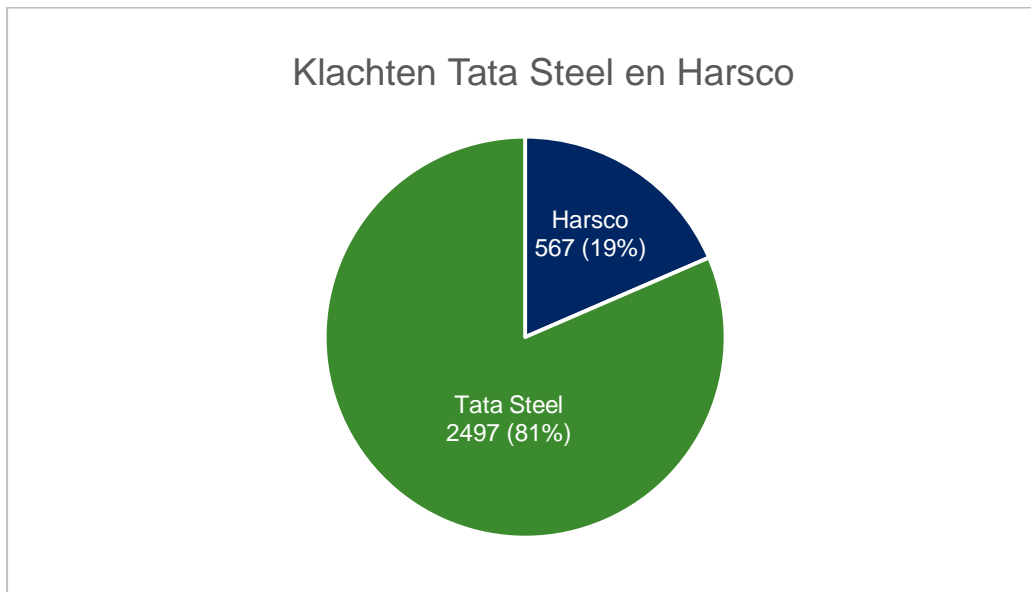
De Rekenkamer constateert ten aanzien van de omgang van klachten in de praktijk ten eerste dat de OD NZKG niet het centrale verzamelpunt is voor alle klachten. Klachten kunnen bij verschillende instanties worden ingediend, waardoor de OD NZKG geen volledig klachtenoverzicht heeft. Ten tweede geven de Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig aan dat het klachtenformulier van de OD NZKG niet gebruiksvriendelijk is. Onder andere uit ontevredenheid over de wijze waarop klachten bij de OD NZKG kunnen worden ingediend, hebben omwonenden in 2018 de website Stofmelder opgezet. Dit werkte in de onderzoeksperiode echter (nog) niet naar behoren. Half september 2020 is wel een nieuwe, verbeterde versie aangekondigd. Ten derde heeft de Rekenkamer meerdere signalen van omwonenden ontvangen waarin zij aangeven ontevreden te zijn over de klachtafhandeling door de OD NZKG, met name doordat de OD NZKG standaardantwoorden gebruikt. Ten vierde is het aantal ingediende klachten geen goede graadmeter voor de uitvoering van VTH-taken. Omwonenden worden klaagmoe, doordat het indienen van klachten veel tijd en energie kost en zij geen resultaat zien van het indienen van hun klachten. Standaardantwoorden bij de afhandeling van klachten dragen bij aan het klaagmoe worden van omwonenden.

9.1 Omgang met klachten

9.1.1 Analyse van klachten

Voor deze paragraaf heeft de Rekenkamer een analyse gemaakt van de klachten die zijn ingediend bij de OD NZKG over de periode van oktober 2017 tot en met maart 2020. In Figuur 9.1 is ten eerste het aantal klachten over Tata Steel en Harsco weergegeven.

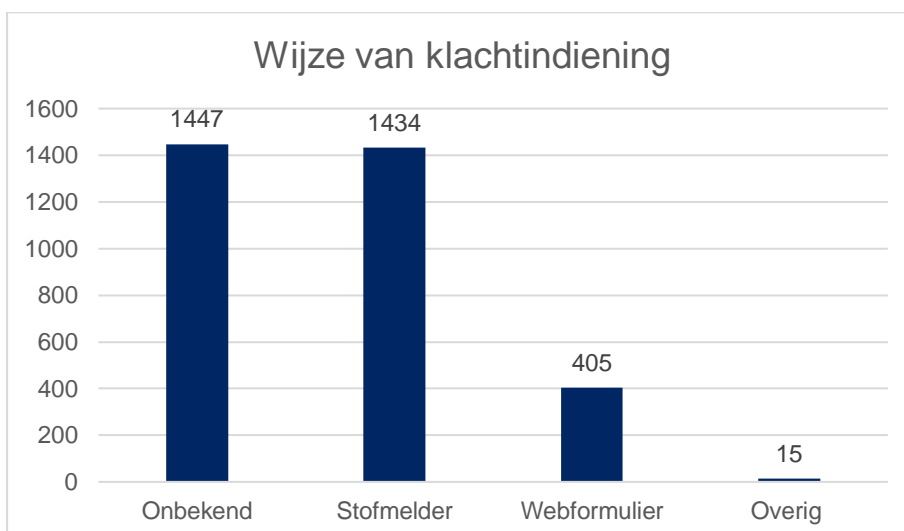
¹⁰⁴⁸ In het klachtenformulier van de OD NZKG wordt de term stankoverlast gehanteerd. Vandaar dat we in dit hoofdstuk spreken over stank in plaats van geur.



Figuur 9.1 Aantal ingediende klachten bij OD NZKG over Tata Steel en Harsco (okt. 2017 t/m mrt. 2020)

In een periode van twee en een half jaar zijn er in totaal meer dan 3.300 klachten ingediend over Tata Steel en/of Harsco.¹⁰⁴⁹ Uit de figuur blijkt dat het merendeel van de klachten (2.497 oftewel 81%) betrekking had op Tata Steel. De rest van de klachten (567 oftewel 19%) had betrekking op Harsco. De Rekenkamer merkt hierbij op dat voor omwonenden niet altijd duidelijk is of de klacht betrekking heeft op bedrijfsprocessen bij Tata Steel of bij Harsco. Het is daarom mogelijk dat een klachtindiener aangeeft dat de hinder afkomstig is van Tata Steel, terwijl het in werkelijkheid afkomstig is van Harsco (of andersom).

In Figuur 9.2 is weergegeven op welke wijze de klachten over Tata Steel en Harsco zijn ingediend.

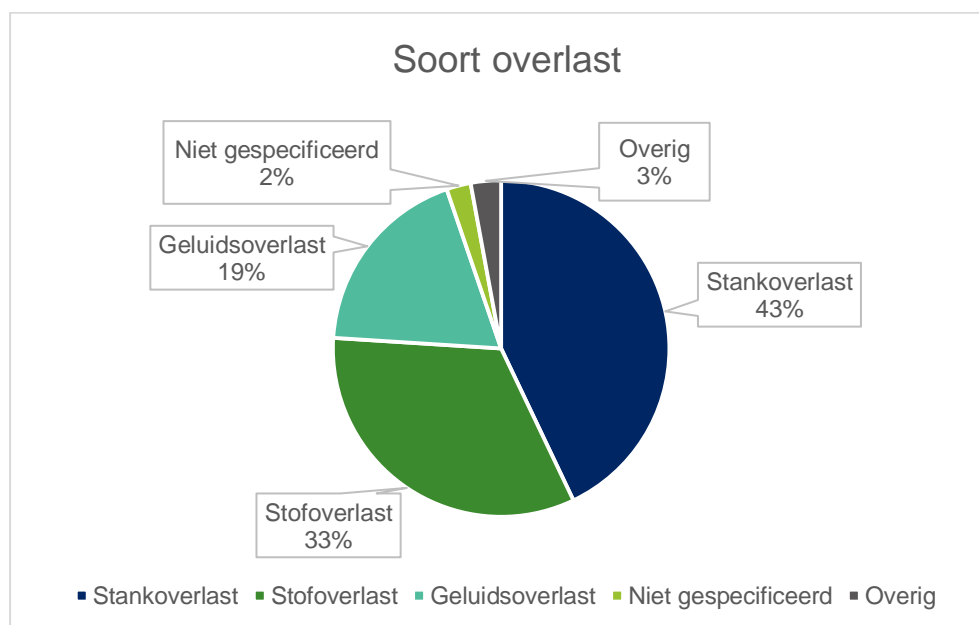


Figuur 9.2 Wijze waarop klachten zijn ingediend en bij de OD NZKG zijn binnengekomen (okt. 2017 t/m mrt. 2020)

¹⁰⁴⁹ De Rekenkamer heeft bij de OD NZKG een overzicht opgevraagd van het aantal klachten over Tata Steel en Harsco. Uit het aangeleverde Excelbestand is van 237 klachten niet duidelijk of deze betrekking hebben op Tata Steel en/of Harsco. Deze zijn zodoende niet meegeteld in Figuur 9.1. Dit aantal van 237 is wel meegeteld in het totaal aantal klachten (3.301). Ook hebben we de 237 klachten meegenomen in de figuren 9.2 t/m 9.6.

Voor het overgrote deel van de klachten (1.447 of zo'n 44%) heeft de OD NZKG niet geregistreerd op welke wijze deze zijn binnengekomen. De OD NZKG geeft hierover aan dat de registratie handmatig plaatsvindt en het niet verplicht is gesteld om te registreren op welke wijze de klacht is binnengekomen. Als de OD NZKG niks heeft ingevuld komt er 'onbekend' te staan.¹⁰⁵⁰ Voor een vergelijkbaar aantal klachten (1.434 of 43%) is wel duidelijk hoe ze bij de OD NZKG zijn binnengekomen, namelijk via de website Stofmelder¹⁰⁵¹. Stofmelder is een burgerinitiatief, dat in 2018 is opgericht door omwonenden. Stofmelder stuurt de klachten door naar de organisaties die de klachtindiener aanklikt: de OD NZKG, de OD IJmond, Tata Steel en/of de GGD (Paragraaf 9.1.2 gaat nader in op Stofmelder). Uit de figuur blijkt dat een beduidend lager aantal (405 of 12%) is ingediend via het klachtenformulier op de website van de OD NZKG.¹⁰⁵² Een zeer gering aantal klachten (15 of minder dan 1%) is op overige wijzen ingediend, bijvoorbeeld telefonisch, via een e-mail en/of via de provincie. Doordat de klachten bij verschillende instanties worden ingediend – en niet centraal worden verzameld – heeft de OD NZKG geen volledig klachtenoverzicht.

In Figuur 9.3 is aangegeven op welke soort overlast de klachten betrekking hadden (stank, stof, geluid, niet gespecificeerd en/of overig) in de periode oktober 2017 tot en met maart 2020.



Figuur 9.3 Soort overlast waarover klacht is ingediend (okt. 2017 t/m mrt. 2020)

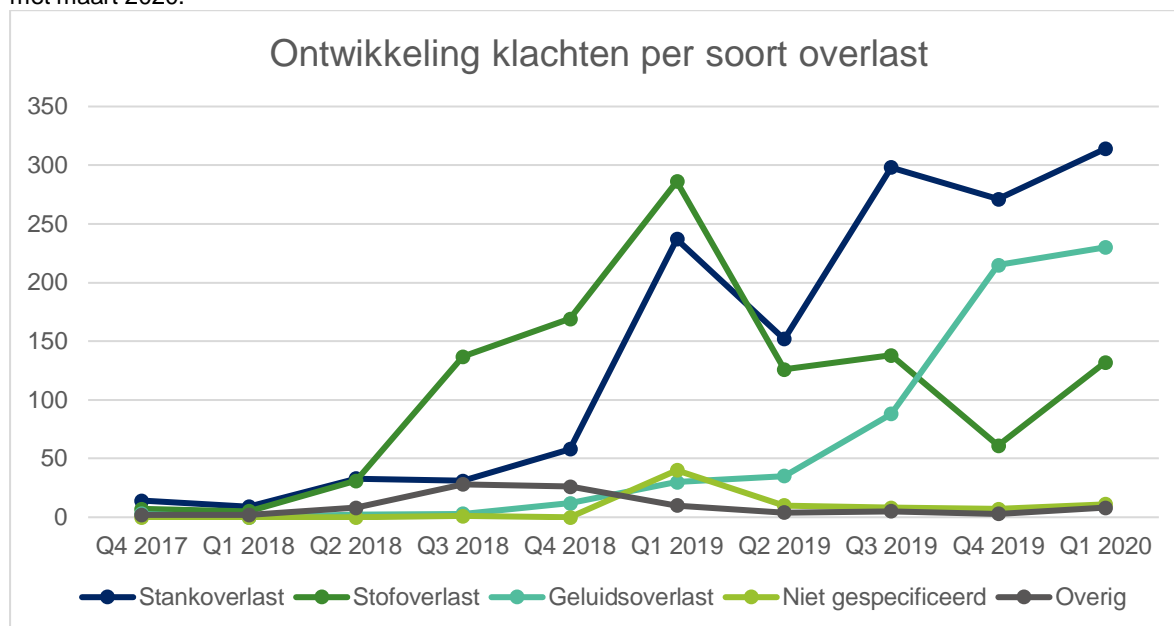
Uit Figuur 9.3 blijkt dat het overgrote deel van de ingediende klachten betrekking heeft op **stankoverlast** (1.417 klachten of 43%). Op de tweede plaats komt **stofoverlast** waar ongeveer één derde van de klachten (1.092 of 33%) over gaat. **Geluidsoverlast** maakt zo'n 19% (oftewel 619) van de ingediende klachten uit. Bij een gering aantal klachten (77 of 2%) is niet gespecificeerd op welke soort overlast de klacht betrekking heeft. Ook gering is het aantal overige klachten (96 of 3%). Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om lichthinder, lozing en/of rook, maar ook brand of explosies.

¹⁰⁵⁰ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

¹⁰⁵¹ www.stofmelder.nl

¹⁰⁵² <https://loket.odnzk.nl/formulier/klacht-melden/>

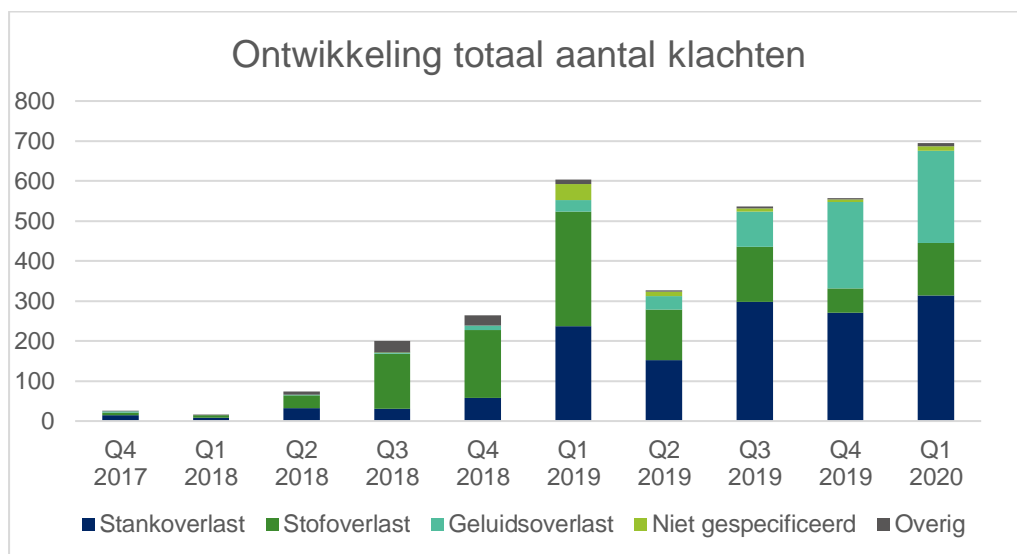
In Figuur 9.4 is de ontwikkeling van de klachten per soort overlast weergegeven in de periode oktober 2017 tot en met maart 2020.



Figuur 9.4 Ontwikkeling van het aantal klachten per soort overlast (okt. 2017 t/m mrt. 2020)

Uit Figuur 9.4 blijkt dat het totaal aantal ingediende klachten vanaf eind 2017 is toegenomen. Ook blijkt uit deze figuur dat de meeste klachten betrekking hebben op stank, stof en geluid. Als we inzoomen op het aantal klachten over **stankoverlast** blijkt dat dit aantal flink is toegenomen: van 14 klachten eind 2017 naar 314 in het eerste kwartaal van 2020. Het aantal klachten over **geluidsoverlast** is eveneens flink toegenomen van 3 klachten eind 2017 naar 230 in het eerste kwartaal van 2020. Een groot aantal geluidsklachten heeft betrekking op Schrotopslag 3, wat eerder al naar voren kwam in de Hoofdstukken 5, 6 en 7. Het aantal klachten over **stofoverlast** kent een meer wisselend verloop. In het tweede kwartaal van 2018 neemt het aantal klachten duidelijk toe, maar vanaf het tweede kwartaal 2019 neemt het aantal af, terwijl het in het eerste kwartaal van 2020 weer toeneemt.

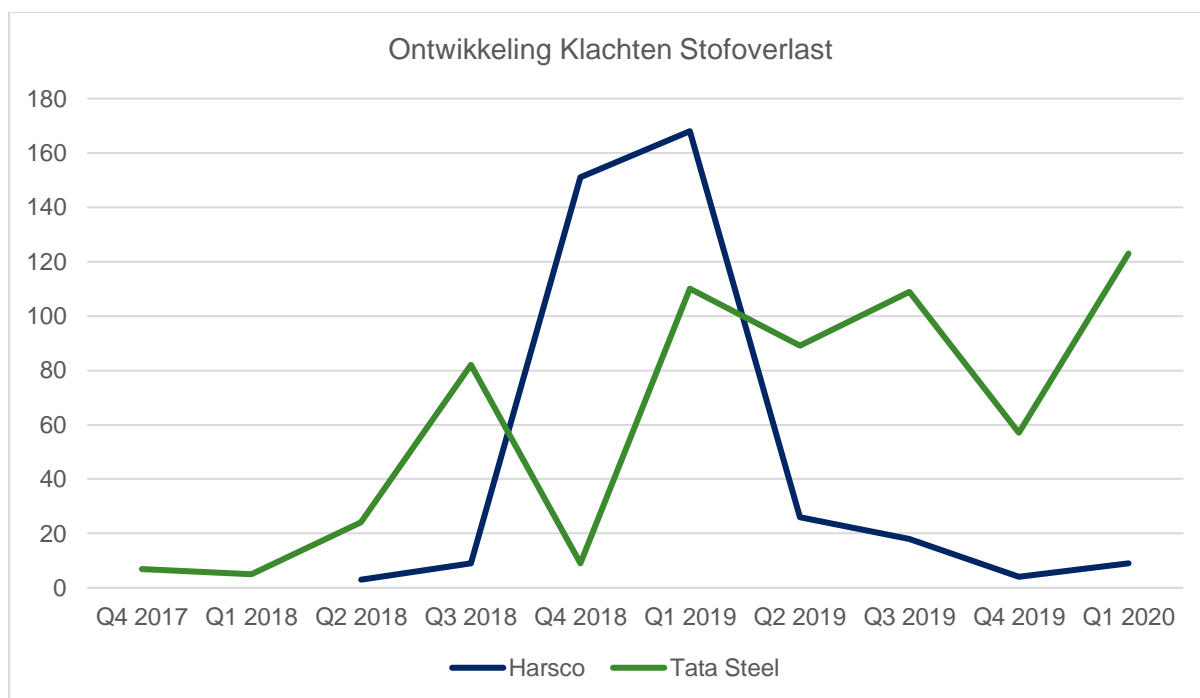
In Figuur 9.5 zijn alle klachten vanaf het vierde kwartaal van 2017 tot en met het eerste kwartaal van 2020 in beeld gebracht om een ontwikkeling van het totaal aantal klachten te schetsen.



Figuur 9.5 Ontwikkeling totaal aantal klachten (okt. 2017 t/m mrt. 2020)

Uit Figuur 9.5 blijkt dat wanneer de verschillende soorten klachten gestapeld in de tijd zijn weergegeven, dat het totaal aantal klachten stijgt met een piek in het eerste kwartaal van 2019 (meer dan 600 klachten) en een tweede piek in het eerste kwartaal van 2020 (bijna 700 klachten).

Figuur 9.6 gaat nader in op de klachten over **stofoverlast**. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen klachten over Tata Steel en klachten over Harsco. De Rekenkamer merkt – net als bij Figuur 9.1 – op dat het voor omwonenden niet altijd duidelijk is of de klacht betrekking heeft op Tata Steel of Harsco.



Figuur 9.6 Ontwikkeling klachten stofoverlast Harsco en Tata Steel (okt. 2017 t/m mrt. 2020)

In Figuur 9.6 valt vooral de toename van het aantal klachten in het vierde kwartaal van 2018 over stofoverlast bij Harsco op (de blauwe lijn). Dit grote aantal klachten houdt aan tot het eerste kwartaal van 2019 en neemt daarna weer scherp af. Daarnaast is er een stijgende lijn te zien in het aantal klachten over stofoverlast bij Tata Steel: van 7 klachten in het vierde kwartaal van 2017 is dit toegenomen naar 123 klachten in het eerste kwartaal van 2020. Daarnaast is het ook opvallend dat het aantal klachten bij Tata Steel sterk afnam in het vierde kwartaal van 2018, terwijl het aantal klachten bij Harsco in die periode juist sterk toenam. In Hoofdstuk 6 en 7 kwam naar voren dat de klachten over stofoverlast bij Harsco, in combinatie met meldingen van Harsco, hebben geleid tot een toezichts- en handhavingstraject door de OD NZKG.

9.1.2 Afspraken over omgang met klachten door OD NZKG

Op de website van de OD NZKG staat beschreven hoe een klacht kan worden ingediend.¹⁰⁵³ Daarnaast heeft de OD NZKG een werkinstructie opgesteld waarin staat hoe de OD NZKG dient om te gaan met klachten over bedrijven die onder de verantwoordelijkheid van de OD NZKG vallen, waaronder ook Tata Steel en Harsco.¹⁰⁵⁴

In de werkinstructie worden vier stappen onderscheiden:

1. Ontvangst van een klacht;
2. Toewijzing van de klacht;
3. Behandeling van de klacht;
4. Afhandeling van de klacht.

1. Ontvangst klacht

In de werkinstructie staat dat klachten op verschillende manieren bij de OD NZKG kunnen binnenkomen (telefonisch, via webformulier, brief of app). Na ontvangst van de klacht moet de OD NZKG een ontvangstbevestiging naar de indiener van de klacht sturen (indien mogelijk; zo moet de indiener van de klacht hiervoor een geldig e-mailadres hebben opgegeven). De klachtindiener kan bij het indienen aangeven of en hoe hij een terugkoppeling wil ontvangen. Dit is een standaardtekst met vrije velden. De klachtindiener krijgt als hij dat wil een telefonische terugkoppeling of een terugkoppeling via e-mail. Zo nodig stelt de klachtwachtinspecteur bij het bedrijf nadere vragen, dit ter beoordeling van de inspecteur.¹⁰⁵⁵

2. Toewijzing klacht

Na ontvangst van de klacht moet de OD NZKG deze analyseren om te bepalen of deze moet worden doorgezet naar de desbetreffende klachtwachtinspecteur van de OD NZKG, of dat de klacht wordt doorgestuurd naar een ander bevoegd gezag. Dit laatste gebeurt als de OD NZKG niet de aangewezen organisatie is om de klacht op te volgen. De OD NZKG geeft aan dat elke dag een andere inspecteur dienst heeft als klachtenwacht. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 6, komen zowel klachten (van omwonenden) als meldingen (van ongewone voorvallen door Tata Steel of Harsco) bij deze persoon binnen. De (klachtwacht)inspecteur moet nagaan of de klachten en meldingen aan elkaar gerelateerd kunnen worden (zie ook Kader 6.3 in Hoofdstuk 6).¹⁰⁵⁶

3. Behandeling klacht

In de werkinstructie staat verder dat alle klachten die voor de OD NZKG bestemd zijn, in behandeling worden genomen. Hiervoor zal de inspecteur van de OD NZKG de benodigde informatie opvragen, dossieronderzoek doen en de klacht afstemmen met collega's. In de werkinstructie is bepaald dat de inspecteur binnen één

¹⁰⁵³ www.odnzkg.nl

¹⁰⁵⁴ OD NZKG (zonder datum), Werkinstructie Behandelen klacht

¹⁰⁵⁵ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

¹⁰⁵⁶ OD NZKG, interview, 10 december 2019

werkdag telefonisch contact moet opnemen met degene die de klacht heeft ingediend. Om zichtbaar te hebben wanneer contact is geweest en wat is afgesproken, moet de inspecteur telefoonnotities van de zaak maken. Wanneer voor de behandeling van de klacht specifieke kennis noodzakelijk is, dan dient de klachtwacht-inspecteur contact op te nemen met de collega-inspecteur die bij dit object betrokken is. Als het mogelijk gaat om een incident, dan moet er contact opgenomen worden met de piketinspecteur.

4. Afhandeling klacht

Afhandeling van de klacht betreft het terugkoppelen aan degene die de klacht heeft ingediend en het sluiten van het zaakdossier. Als er een fysieke controle is uitgevoerd naar aanleiding van de klacht, dan wordt het resultaat hiervan teruggekoppeld aan degene die de klacht heeft ingediend.

9.1.3 *Praktijk over omgang met klachten door OD NZKG*

Totaaloverzicht klachten ontbreekt

De provincie stelt dat de OD NZKG het aangewezen loket is voor klachten, meldingen, handhavingsverzoeken en dergelijke.¹⁰⁵⁷ Die taak is meegekomen vanuit de provincie met de oprichting van de OD NZKG in 2014. De provincie heeft de indruk dat op het gebied van het afhandelen van klachten nog een slag te maken is, omdat het niet altijd duidelijk is waar mensen terecht kunnen met een klacht. Klachten kunnen namelijk bij verschillende instanties, zoals de provincie, de GGD, gemeente, OD NZKG of Tata Steel zelf, worden ingediend. Mogelijke verbetering is volgens de provincie gelegen in het opzetten van een goede website van de provincie, waar duidelijk vermeld staat waar klachten ingediend kunnen worden.¹⁰⁵⁸ De **OD NZKG** geeft aan dat in de beginfase, toen de OD NZKG net was opgericht in 2014, het voor veel omwonenden niet duidelijk was waar zij met hun klachten naartoe konden. Vanaf 2018/2019, toen de maatschappelijke onrust rondom Tata Steel en Harsco begon, is dit volgens de OD NZKG wel algemeen bekend geworden voor omwonenden.¹⁰⁵⁹ Niettemin worden klachten op verschillende manieren ingediend en is de OD NZKG niet het centrale verzamelpunt voor alle klachten over Tata Steel en Harsco. In de praktijk blijkt het ingewikkeld om alle klachten bij de OD NZKG te verzamelen. De OD NZKG geeft hierover aan dat, tot kort geleden, nooit is gesteld dat de OD NZKG het centrale verzamelpunt voor klachten zou moeten zijn.¹⁰⁶⁰ De OD NZKG heeft geen structureel overleg met andere instanties, zoals de provincie, OD IJmond of de GGD Kennemerland, om na te gaan of daar klachten worden ingediend die eigenlijk bij de OD NZKG thuishoren. De OD NZKG deed nog geen structureel onderzoek naar klachtenpatronen. Met de komst van een extra data-analist is de OD NZKG aan het verkennen of de informatie uit de klachten op een proactieve wijze zou kunnen worden gebruikt.¹⁰⁶¹ De **GGD Kennemerland** stelt daarbij dat er te veel instanties zijn waar klachten kunnen worden ingediend en geeft aan dat tijdens de bewonersavond in december 2018 de wens van één meldpunt naar voren kwam. De GGD ziet ook als voordeel van een centraal klachtenmeldpunt, dat uit een klachtenpatroon informatie kan worden gehaald om proactief maatregelen te nemen.¹⁰⁶²

Kader 9.1 Particulier initiatief Stofmelder

Eén manier waarop klachten kunnen worden ingediend is via de website Stofmelder. In Paragraaf 9.1.1 is aangegeven dat een groot deel van de klachten (43%) wordt ingediend via deze website.

¹⁰⁵⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 8 oktober 2019

¹⁰⁵⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 8 oktober 2019

¹⁰⁵⁹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

¹⁰⁶⁰ OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

¹⁰⁶¹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

¹⁰⁶² GGD Kennemerland, interview, 3 februari 2020

De website Stofmelder is via crowdfunding eind 2018 opgericht door omwonenden. Aanleiding waren de stofemissies bij Harsco en het feit dat er veel instanties waren waar omwonenden klachten konden dienen. Hierdoor wisten de OD NZKG, Tata Steel en de GGD niet van elkaar hoeveel en welke klachten er werden ingediend. Daarmee ontbrak ook transparantie richting omwonenden, die geen idee hadden of er slechts enkele of juist veel klachten werden ingediend.¹⁰⁶³ Een andere reden voor de oprichting van Stofmelder is volgens **Stichting IJmondig** dat het niet gebruiksvriendelijk is om klachten in te dienen bij de OD NZKG.¹⁰⁶⁴ De **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft aan dat het initiatief van Stofmelder moet worden gezien als een noodgreep, omdat de overheid en Tata Steel volgens haar falen om een goed en toegankelijk loket in te richten.¹⁰⁶⁵

De **OD NZKG** geeft aan dat het klachtenformulier op de website van de OD NZKG de geëigende weg is voor het indienen van klachten en dat andere vormen voor het binnenkomen van klachten voor haar onwenselijk zijn. Echter, de OD NZKG geeft aan dat zij door de politieke druk en publieke opinie genoodzaakt was om haar systeem aan te laten sluiten op Stofmelder. De OD NZKG is niet betrokken geweest bij de oprichting van Stofmelder. Bij het opstarten is alleen contact geweest tussen de OD NZKG en Stofmelder over de voorwaarden waaraan een klacht moet voldoen (welke gegevens deze in ieder geval moet bevatten). Tevens is het zaakstelsel van de OD NZKG opengesteld voor Stofmelder. De OD NZKG geeft aan dat Stofmelder haar helpt om vroegtijdig een trend te kunnen waarnemen.¹⁰⁶⁶

De website Stofmelder werkt volgens de **OD NZKG** echter nog niet goed. Zo komt het voor dat klachten vertraagd binnenkomen bij de OD NZKG, nadat deze zijn ingediend bij Stofmelder. De vertraging bedraagt soms enkele uren en in sommige gevallen zelfs enkele dagen. Door de vertraging kan de OD NZKG zeer lastig onderzoek naar de klacht doen. Dit probleem speelde met name in de opstartfase van Stofmelder, maar in januari 2020 was er ook nog meerdere dagen vertraging. Daarop is contact geweest met de beheerder van Stofmelder en is het probleem opgelost.¹⁰⁶⁷ De OD NZKG heeft geen inzicht of alle relevante klachten die bij Stofmelder worden ingediend naar de OD NZKG worden doorgestuurd. Dit is een van de redenen dat de OD NZKG liever klachten direct via het eigen systeem ontvangt. Ook de **Dorpsraad van Wijk aan Zee** geeft aan dat de website Stofmelder nog niet goed werkt. Stofmelder is een particulier project dat veel tijd kost. Het is niet altijd up-to-date en voldoet volgens de Dorpsraad niet aan de privacybescherming. Aangezien er niet anoniem een klacht kan worden ingediend, heeft de Dorpsraad het idee dat er ook mensen zijn die niet durven te klagen. Ook de **Stichting IJmondig** geeft aan dat het een nadeel is dat het bij Stofmelder niet mogelijk is om anoniem een klacht in te dienen. Stichting IJmondig is van mening dat er bij de OD NZKG een gebruiksvriendelijke mogelijkheid zou moeten zijn om klachten in te dienen. Hier is echter tot op heden geen zicht op. De **GGD Kennemerland** kreeg vóór de oprichting van Stofmelder zelden klachten over Tata Steel. Tegenwoordig krijgt de GGD via Stofmelder wel eens vragen en/of meldingen over gezondheid. Deze vragen zijn vaak lastig te beantwoorden, omdat vragen en meldingen vaak vaag en/of onvolledig zijn en de OD NZKG de benodigde informatie ook lang niet altijd heeft.¹⁰⁶⁸

Standaardantwoorden bij afhandeling klacht niet goed ontvangen

De **OD NZKG** geeft aan dat ze niet standaard contact opneemt met indieners van een klacht. Dit is maatwerk en zal per situatie verschillen. Alle indieners van een klacht krijgen wel een bericht via de e-mail, behalve als een

¹⁰⁶³ www.stofmelder.nl

¹⁰⁶⁴ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020

¹⁰⁶⁵ Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

¹⁰⁶⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

¹⁰⁶⁷ In Haarlems Dagblad van 15 september 2020 staat vermeld dat de website is vernieuwd en dat de doorstuurtijd is verkort.

¹⁰⁶⁸ GGD Kennemerland, interview, 3 februari 2020

klachtindiener heeft aangegeven geen contact te willen. Gezien de grote hoeveelheid klachten heeft de **OD NZKG** ervoor gekozen om standaardantwoorden te gebruiken. Deze worden regelmatig geüpdatet wanneer er ontwikkelingen zijn. De OD NZKG geeft aan dat het voor haar niet mogelijk is om alle klachten op individueel niveau te behandelen. Wel wordt er gefilterd op afwijkende klachten. De OD NZKG geeft aan dat zij indieners van dergelijke, afwijkende klachten belt of bij hen langsgaat. Indien mogelijk wordt aan de klachtindiener in het standaardantwoord gemeld welke vervolgacties de OD NZKG neemt richting het bedrijf naar aanleiding van de klacht. De klachtindiener heeft de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de OD NZKG nadat de OD NZKG een reactie heeft gegeven op een klacht. De klachtindiener kan namelijk altijd een reactie geven op het antwoord van de OD NZKG en als deze graag telefonisch overleg wil, dan is dat mogelijk.

De **OD NZKG** geeft aan dat de standaardantwoorden niet altijd goed worden ontvangen door klachtindieners. Dit wordt bevestigd in de tientallen e-mails die de Rekenkamer van **omwonenden** heeft ontvangen, waarvan een groot deel ging over de ontevredenheid van de klachtafhandeling door de OD NZKG. Zij waren met name ontevreden over de standaardantwoorden van de OD NZKG en de onduidelijkheid die zij hebben over wat er met hun klacht gebeurt. Zij gaven aan geen resultaat te zien van het indienen van hun klacht. Ook de **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft aan dat de standaardantwoorden niet goed ontvangen worden door indieners van klachten, want de OD NZKG informeert de indiener van de klacht niet welke actie er is ondernomen richting Tata Steel en Harsco naar aanleiding van de klacht. Dit draagt bij aan het 'klaagmoe' worden van omwonenden. Ook **Stichting IJmondig** geeft aan dat de standaardantwoorden niet goed werken. Ze stelt dat de OD NZKG ongeveer vijf standaardantwoorden heeft die worden verstuurd naar indieners van klachten. Het antwoord dat vaak wordt gegeven is dat hetgeen waarover de klacht is ingediend, binnen de vergunning valt. De indieners zouden graag meer gedetailleerde informatie ontvangen over wat zij ervaren en of dit gevaarlijk is. Ook horen zij graag wat er naar aanleiding van hun klacht is gedaan. Door het hanteren van standaardantwoorden vindt de Stichting IJmondig de klachtenafhandeling de afgelopen jaren verslechterd.

Ook komt het voor dat de reactie van de OD NZKG op klachten wisselend is, zoals bij meerdere klachten van een **omwonende** over ongare kooks. In eerste instantie gaf de OD NZKG aan dat er onderzoek was gedaan naar de klacht en dat de waargenomen emissie voldeed aan de vergunning. Daarna gaf de OD NZKG bij nieuwe klachten over ongare kooks aan dat er sprake was van een incident en de andere keer dat op basis van de ingediende klacht een waarschuwingsbrief naar Tata Steel was verzonden en dat een hercontrole zou worden uitgevoerd. Over deze hercontrole heeft de omwonende niets vernomen.

Aantal klachten geen goede graadmeter overlast vanwege klaagmoeheid omwonenden

De **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft aan dat het aantal binnengekomen klachten bij de OD NZKG geen goede graadmeter is om na te gaan of er veel of weinig overlast is. De Dorpsraad geeft namelijk aan dat omwonenden 'klaagmoe' worden en na verloop van tijd geen zin en energie meer hebben om te klagen. Een reden waarom mensen 'klaagmoe' worden, is de wijze waarop een klacht moet worden ingediend. Dit kost tijd en energie. Zo kost het tijd om een klachtenformulier in te vullen. Daarna ontvangt de indiener een e-mail, waarmee het indienen van de klacht bevestigd moet worden. Vervolgens wordt de indiener van een klacht in veel gevallen teruggebeld of gemaïld. De e-mail is volgens de Dorpsraad altijd een standaardmail. In de loop van tijd is de OD NZKG wel iets specifiek in haar antwoord geworden. In de e-mails van **omwonenden** die de Rekenkamer heeft ontvangen over de klachtafhandeling door de OD NZKG, valt te lezen dat de OD NZKG de e-mail op de klacht afsluit met de opmerking: *"Ook als Tata Steel zich aan de vergunning houdt, is het niet uit te sluiten dat hinder wordt ervaren. Aan vergunningen zijn immers voorschriften verbonden om hinder voor de omgeving te beperken. Daarbij wordt rekening gehouden met wettelijke vereisten (Nederlandse en Europese). Hierdoor wordt een bepaalde mate van*

hinder of emissies naar het milieu als acceptabel geacht." De laatste zin ervaart de **Dorpsraad** als storend.¹⁰⁶⁹ Ook **Stichting IJmondig** stelt dat omwonenden klaagmoe worden, omdat zij geen resultaat zien van het indienen van hun klachten. Ze stelt dat de omgeving niet meekrijgt wat er met hun klachten richting Tata Steel of Harsco wordt gedaan. De Rekenkamer merkt op dat ondanks de klaagmoetheid, het totaal aantal klachten in de onderzoeksperiode stijgend is, met een piek in het eerste kwartaal van 2019 en een piek in het eerste kwartaal van 2020 (zie Figuur 9.5).

Mogelijke verbeteringen bij klachtenafhandeling

In het Programma Tata Steel 2020-2050 hebben de **provincie en gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen** de ambitie opgenomen om de klachtafhandeling door de OD NZKG te verbeteren. In het Programma Tata Steel 2020-2050 wordt gesteld dat de OD NZKG het primaire loket is voor klachten over Tata Steel en dat deze functie wordt verbeterd door het klachtenproces te verbeteren en door meer inzicht te geven in het aantal klachten en wat daarmee wordt gedaan. Ook is er een klachtencoördinator aangesteld. Verder zijn afstemming met andere organisaties en waar nodig een goede doorverwijzing onderdeel van een goed klachtenloket.¹⁰⁷⁰

De **OD NZKG** geeft aan dat zij bezig is om meer achtergrondinformatie op haar website beschikbaar te stellen, zodat daar in de antwoorden aan de klachtindiener naar verwezen kan worden. Daarnaast geeft de OD NZKG aan dat zij extra capaciteit heeft vrijgemaakt om aandacht aan omgevingsmanagement te kunnen geven en ook ondersteuning bij de administratieve afhandeling van de klachten, zodat een inhoudelijk inspecteur meer tijd heeft voor de inhoud van een klacht.¹⁰⁷¹ Op het moment van schrijven (zomer 2020) is het nog niet duidelijk hoe dit precies vorm krijgt.

De **Stichting IJmondig** zou graag willen dat omwonenden gewaarschuwd worden als er bijvoorbeeld een stofwolk aankomt, in plaats van dat omwonenden zelf een klacht moeten indienen over een stofwolk. De OD NZKG zou bijvoorbeeld webcams neer kunnen zetten om stofwolken in de gaten te houden. Als er dan sprake is van een stofwolk, dan zou er een waarschuwing via bijvoorbeeld Whatsapp verstuurd kunnen worden. Op dat moment kunnen bewoners maatregelen nemen door bijvoorbeeld even naar binnen te gaan en ramen en deuren te sluiten.¹⁰⁷²

De **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft aan dat zij het verbeteren van de klachtafhandeling (en communicatie) als doel op zich als een risico ziet. Volgens de Dorpsraad moet de oorzaak van de hinder worden aangepakt. Met communicatie worden de klachten van bezorgde burgers niet opgelost. Daarom ziet de Dorpsraad liever dat de OD NZKG zich meer richt op het verbeteren van de uitvoering van VTH-taken, dan op het verbeteren van de klachtafhandeling (en communicatie).¹⁰⁷³

9.2 Omgang met handhavingsverzoeken

In deze paragraaf gaan we in op de omgang met handhavingsverzoeken van belangenorganisaties en omwonenden. Hiervoor maken we eerst een korte analyse van het aantal handhavingsverzoeken. Vervolgens gaan we na hoe de OD NZKG handhavingsverzoeken afhandelt. Dit leidt tot de volgende bevinding:

¹⁰⁶⁹ Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

¹⁰⁷⁰ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

¹⁰⁷¹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

¹⁰⁷² Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020

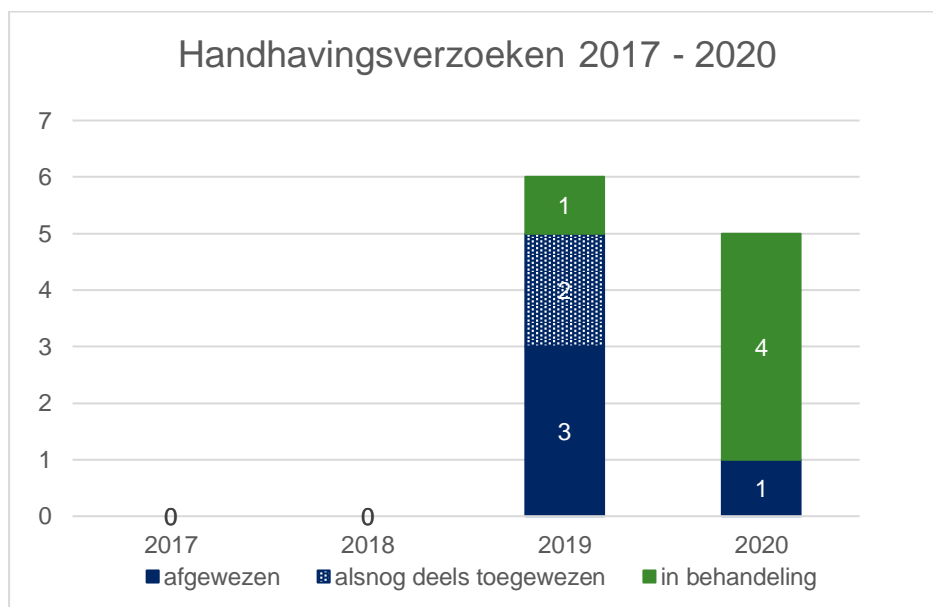
¹⁰⁷³ Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

Bevinding 9.2

Handhavingsverzoeken worden veel minder vaak ingediend dan klachten. In 2017 en 2018 zijn er geen handhavingsverzoeken ingediend over Tata Steel en Harsco, terwijl in de periode 2019 tot en met het eerste kwartaal van 2020 er 11 handhavingsverzoeken zijn ingediend. Een handhavingsverzoek volgt vaak op een klacht. Van de 11 handhavingsverzoeken heeft de OD NZKG er 6 afgehandeld. Deze waren in eerste instantie alle 6 afgewezen. Bij twee handhavingsverzoeken die betrekking hadden op de casus Ongare kooks, volgde in tweede instantie echter toch handhaving, nadat de indieners met succes bezwaar had gemaakt tegen de afwijzing van de handhavingsverzoeken. Net als voor de omgang met klachten heeft de OD NZKG voor de omgang met handhavingsverzoeken een interne werkinstructie opgesteld. De Rekenkamer constateert ten aanzien van de omgang met handhavingsverzoeken ten eerste dat de mogelijkheid en wijze voor het indienen van handhavingsverzoeken niet beschreven staat op de website van de OD NZKG. Hierdoor is het voor indieners niet duidelijk aan welke formele criteria een handhavingsverzoek moet voldoen. Ten tweede kost het indienen maar ook het behandelen van een handhavingsverzoek veel tijd, wat invloed heeft op de beschikbare capaciteit voor het uit te voeren toezicht. De OD NZKG zou graag meer structureel in overleg willen met de omgeving om handhavingsverzoeken te voorkomen, maar dit is op het moment van schrijven (zomer 2020) nog niet goed van de grond gekomen.

9.2.1 Analyse van handhavingsverzoeken

De Rekenkamer heeft een analyse gemaakt van het aantal handhavingsverzoeken dat is ingediend bij de OD NZKG vanaf 2017 tot en met 2020. In Figuur 9.7 is het totaal aantal handhavingsverzoeken per jaar weergegeven. Ook is weergegeven of de handhavingsverzoeken zijn toe- of afgewezen.



Figuur 9.7 Aantal handhavingsverzoeken bij OD NZKG over Tata Steel en Harsco van 2017 t/m 2020

In de periode 2017 tot en met 2020 zijn er in totaal 11 handhavingsverzoeken ingediend. Het gaat onder andere om handhavingsverzoeken in de casussen Stofemissie bij Harsco en Ongare kooks bij de Kookfabrieken (deze kwamen eerder al ter sprake in Paragraaf 7.3). Opvallend is dat er in 2017 en 2018 geen handhavingsverzoeken zijn ingediend. Van de 11 handhavingsverzoeken uit 2019 en 2020 heeft de OD NZKG er 6 afgehandeld. Deze zijn in eerste instantie alle 6 afgewezen. Bij de handhavingsverzoeken van de casus Ongare kooks volgde echter

in tweede instantie toch deels toewijzing van het handhavingsverzoek, nadat de twee indieners bezwaar hadden gemaakt tegen de afwijzing. In 4 gevallen is het handhavingsverzoek afgewezen, omdat de OD NZKG geen overtreding heeft geconstateerd. De OD NZKG stelt dat ze enkel handhavend kan optreden wanneer een vergunningvoorschrift of wettelijke bepaling wordt overtreden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer uit een meting blijkt dat de geldende emissiegrenswaarden worden overschreden. Indien er geen overschrijdingen zijn, kan er niet handhavend worden opgetreden en moet het verzoek tot handhaving worden afgewezen.¹⁰⁷⁴

9.2.2 Afspraken over omgang met handhavingsverzoeken

Het indienen van handhavingsverzoeken staat niet beschreven op de website van de OD NZKG.¹⁰⁷⁵ Wel heeft de OD NZKG een interne werkinstructie opgesteld voor de omgang met handhavingsverzoeken.¹⁰⁷⁶ In de werkinstructie worden vier stappen onderscheiden:

1. Ontvangst handhavingsverzoek;
2. Toewijzing handhavingsverzoek;
3. Behandeling handhavingsverzoek;
4. Afhandeling handhavingsverzoek.

1. Ontvangst handhavingsverzoek

Een handhavingsverzoek (vaak van een omwonende) kan volgens de werkinstructie op verschillende wijzen worden ingediend, zoals via de post (papieren verzoek), via een e-mail aan het algemene adres van de OD NZKG, via een e-mail aan een inspecteur, rechtstreeks persoonlijk aan de inspecteur of telefonisch.¹⁰⁷⁷

2. Toewijzing handhavingsverzoek

De inspecteur van Tata Steel en/of Harsco beoordeelt of het daadwerkelijk een handhavingsverzoek betreft, of dat het om een klacht gaat. In Kader 9.2 is het verschil tussen een klacht en een handhavingsverzoek toegelicht.

Kader 9.2 Verschil tussen klacht en handhavingsverzoek

Een klacht kan tot op zekere hoogte anoniem worden ingediend (bij de website van de OD NZKG moet er alleen een e-mailadres worden opgegeven. Via de website Stofmelder is het niet mogelijk om anoniem een klacht in te dienen). Een handhavingsverzoek kan niet anoniem worden gedaan. Naar aanleiding van een klacht is het niet nodig dat de OD NZKG een (formeel) besluit neemt. Het behandelen van handhavingsverzoeken is daarentegen een formele procedure. Het handhavingsverzoek kan worden beschouwd als een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De OD NZKG moet dan ook een besluit nemen om al dan niet tot handhaving over te gaan, waartegen bezwaar en beroep openstaat.¹⁰⁷⁸

De OD NZKG geeft aan dat de inspecteur controleert of met het handhavingsverzoek is voldaan aan twee belangrijke eisen:

1. De aanvraag moet schriftelijk zijn ingediend. De Rekenkamer merkt op dat deze voorwaarde afwijkt van de werkinstructie, waarin is aangegeven dat een handhavingsverzoek ook telefonisch kan worden ingediend.

¹⁰⁷⁴ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

¹⁰⁷⁵ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 15 mei 2020

¹⁰⁷⁶ OD NZKG (2019), Werkproces handhavingsverzoeken d.d. 14 oktober 2019

¹⁰⁷⁷ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

¹⁰⁷⁸ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

2. Degene die het handhavingsverzoek indient, moet een belanghebbende conform de Awb zijn.¹⁰⁷⁹ Dit kunnen organisaties zijn (zoals Stichting IJmondig of de Dorpsraad Wijk aan Zee), maar kunnen volgens de OD NZKG ook individuen (omwonenden) betreffen. Aangezien de OD NZKG na moet gaan of het verzoek door een belanghebbende is ingediend, kan een handhavingsverzoek niet anoniem worden ingediend.¹⁰⁸⁰

Daarnaast moet het handhavingsverzoek aan aanvullende eisen voldoen. Zo moet het verzoek ondertekend zijn, moeten naam en adres van de aanvrager ingevuld zijn, moet de datum op de brief zijn vermeld en moet de aanvraag relevante feiten en omstandigheden bevatten waartegen handhavend moet worden opgetreden alsook concrete gedragingen waardoor er sprake is van een overtreding. Daarnaast moet de aanvrager gegevens toevoegen die voor het behandelen van het handhavingsverzoek nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs kan beschikken.¹⁰⁸¹ Als het handhavingsverzoek niet aan (alle) eisen voldoet, dan kan de OD NZKG het verzoek direct afwijzen.¹⁰⁸²

3. Behandeling handhavingsverzoek

Als het verzoek in behandeling wordt genomen, dan dient de inspecteur na te gaan of er sprake is van een overtreding en of er aanleiding is om tegen een eventuele overtreding op te treden (zie ook Paragraaf 7.3). De OD NZKG spreekt in dit verband over het verrichten van zorgvuldig en op representatieve bedrijfssituatie gebaseerd onderzoek.¹⁰⁸³ Hiervoor kan de inspecteur intern of extern advies inwinnen. Ook kan de inspecteur aanvullende informatie opvragen bij de indiener van het handhavingsverzoek, waardoor de zaak wordt opgeschort. De opschorting beëindigt zodra alle aanvullende informatie is ontvangen. Ook kan de OD NZKG een inspectie uitvoeren als het handhavingsverzoek daar aanleiding toe geeft. Als uit het toezicht geen overtreding blijkt, dan beëindigt de OD NZKG het toezicht en rondt het handhavingsverzoek af. De OD NZKG kan alleen handhavend optreden, indien een vergunningvoorschrift of een andere wettelijke bepaling wordt overtreden. Als er sprake is van een overtreding, dan kan de OD NZKG Tata Steel of Harsco een waarschuwing geven en wordt vervolgtoezicht ingepland. Ook kan de OD NZKG direct handhavend optreden bij Tata Steel of Harsco. De inspecteur stelt dan een handhavingsbesluit op.

Na afloop van de behandeling van het handhavingsverzoek zijn er dus drie uitkomsten mogelijk:

- Het handhavingsverzoek is afgewezen. Er was geen overtreding;
- Het handhavingsverzoek is afgewezen. Er was wel een overtreding, maar deze is niet zwaar genoeg om over te gaan tot handhaving;
- Het handhavingsverzoek is toegewezen. Er wordt handhaving ingezet, zoals een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Een inspecteur legt dit vast in een conceptbeschikking, die vervolgens aan de mandaathouder binnen de OD NZKG ter goedkeuring wordt voorgelegd. De mandaathouder checkt de beschikking op logica en bestuurlijke gevoeligheid. Hierna wordt de beschikking definitief gemaakt.

4. Afhandeling handhavingsverzoek

De OD NZKG stuurt de definitieve beschikking aan de indiener van het handhavingsverzoek. Ook stuurt zij de beschikking aan Tata Steel en/of Harsco en eventueel aan wettelijke adviseurs, het OM, handhavingspartners

¹⁰⁷⁹ Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit kunnen zowel rechtspersonen zijn die voor collectieve of algemene belangen opkomen, als natuurlijke personen die voor hun eigen belangen opkomen.

¹⁰⁸⁰ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

¹⁰⁸¹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

¹⁰⁸² OD NZKG (2019), Werkproces handhavingsverzoeken, 14 oktober 2019

¹⁰⁸³ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

en/of de provincie. Als de indiener van het handhavingsverzoek het niet eens is met het besluit van de OD NZKG, dan kan hij bezwaar indienen tegen het besluit.

9.2.3 *Praktijk over omgang met handhavingsverzoeken*

Gering aantal handhavingsverzoeken

Het indienen van handhavingsverzoeken is volgens de **OD NZKG** niet iets dat vaak gebeurt. Wel laat Figuur 9.6 zien dat er de afgelopen twee jaar een toename is van het aantal ingediende verzoeken. De OD NZKG geeft aan dat de behandeling van handhavingsverzoeken het planmatig werk en het op een structurele wijze toezicht houden doorkruist. Daarom wil zij het aantal handhavingsverzoeken graag laag houden.¹⁰⁸⁴ De OD NZKG hanteert bij handhavingsverzoeken eenzelfde werkwijze voor Tata Steel en Harsco als voor andere bedrijven die in haar werkgebied vallen. Wel geeft de OD NZKG aan dat handhavingsverzoeken bij andere bedrijven niet of nauwelijks voorkomen.

Handhavingsverzoek volgt op klacht

De **OD NZKG** heeft de indruk dat indieners van een handhavingsverzoek vaak eerder al klachten hebben ingediend waarover ze een handhavingsverzoek indienen (hiernaar heeft de OD NZKG geen onderzoek gedaan). Dit geldt in ieder geval voor de handhavingsverzoeken die de OD NZKG de afgelopen periode heeft binnengekregen. Naar de mening van de OD NZKG is het indienen van handhavingsverzoeken niet de meest effectieve wijze om het doel van de belanghebbende te bereiken. Het zijn juridische procedures waar op de juridische inhoud het verzoek moet worden toe- of afgewezen.

De **Dorpsraad Wijk aan Zee** bevestigt dat handhavingsverzoeken volgen op klachten. Zo waren de voortdurende overlast en overtredingen voor de Dorpsraad aanleiding om een handhavingsverzoek in mei 2019 in te dienen in de hoop dat dit tot effectieve actie bij de OD NZKG en de provincie zou leiden. Het voornaamste doel van de Dorpsraad is verandering in de uitvoering van de VTH-taken tot stand brengen (effectiever en strenger). Ze ziet handhavingsverzoeken als *“een achterdeurtje, een laatste redmiddel omdat er niets anders is”*.

Ook het handhavingsverzoek van een **omwonende** over het ontstaan van ongere kooks (zie Paragraaf 7.3) bevestigt dat een handhavingsverzoek volgt op klachten. De omwonende geeft aan dat hij het handhavingsverzoek heeft ingediend, omdat hij geen verbetering zag naar aanleiding van de ingediende klachten.¹⁰⁸⁵

Reactietermijn soms lang en niet altijd gehaald

Conform de Awb dient de OD NZKG een besluit te nemen over het handhavingsverzoek binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Indien een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, moet de OD NZKG dit binnen deze termijn aan de aanvrager laten weten en daarbij een redelijke termijn noemen waarbinnen wel een besluit wordt genomen. Op 24 januari 2020 heeft een **omwonende** een handhavingsverzoek ingediend naar aanleiding van stankoverlast door de Kookfabriek 2. De OD NZKG heeft binnen een termijn van acht weken (op 21 februari 2020) in grote lijnen aangegeven hoe zij het handhavingsverzoek zal behandelen en dat zij binnen een termijn van zes maanden (voor 24 juli 2020) over het handhavingsverzoek een besluit zou nemen. Op 16 juli 2020 stuurde de OD NZKG een brief aan de omwonende, waarin ze aangeeft dat het nemen van een besluit is vertraagd en dat de OD NZKG ernaar streeft om uiterlijk 1 oktober 2020 een besluit te nemen op het handhavingsverzoek. Op 3 oktober 2020 stuurt de omwonende een ingebrekestelling naar de OD NZKG, omdat de OD NZKG nog geen besluit had genomen.

¹⁰⁸⁴ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

¹⁰⁸⁵ Omwonende, schriftelijke beantwoording vragen, 3 juni 2020

Handhavingsverzoeken vaak afgewezen

De meeste handhavingsverzoeken worden afgewezen, omdat de OD NZKG geen overtreding heeft geconstateerd. De **OD NZKG** heeft de indruk dat handhavingsverzoeken veelal algemeen of op basis van de verkeerde voorschriften worden ingediend (hiernaar heeft de OD NZKG geen onderzoek gedaan). Eén van de handhavingsverzoeken waar dit bij speelt is een breed verzoek tot handhaving bij Tata Steel en Harsco door de Dorpsraad Wijk aan Zee uit mei 2019. De Dorpsraad verzocht de OD NZKG om op de gehele vergunning van Tata Steel IJmuiden en aanverwante processen en bedrijven zoals Harsco te handhaven. De OD NZKG moest volgens het handhavingsverzoek controleren of aan alle bepalingen en voorschriften wordt voldaan. Tevens verzocht de Dorpsraad de OD NZKG om van alle processen, emissies en activiteiten te controleren of deze opgenomen zijn in de vergunning en alle vergunningen te controleren of deze wel juist zijn. De Dorpsraad is namelijk van mening dat bij fabrieken met dusdanig grote en complexe milieuaspecten met dito mogelijke bedreigingen voor de gezondheid en leefbaarheid van de omgeving, constante fysiek aanwezige overheidshandhaving noodzakelijk is.¹⁰⁸⁶

In Hoofdstuk 7 kwam naar voren dat de OD NZKG in de casus van Ongare kooks van de Kookfabrieken naar aanleiding van een handhavingsverzoek van een omwonende over is gegaan tot handhaving op het ontstaan van ongare kooks. Hiervoor moest de indiener van het handhavingsverzoek wel eerst in bezwaar gaan. Het handhavingsverzoek was in eerste instantie namelijk afgewezen, waarna de indiener in bezwaar is gegaan. Het bezwaar tegen de afwijzing is gedeeltelijk gegrond verklaard, waardoor de OD NZKG een LOD heeft opgelegd aan Tata Steel voor het ontstaan van ongare kooks. De **omwonende** geeft aan dat hij zich bij de afhandeling van het verzoek door de OD NZKG “aan het lijntje” gehouden voelt. Hij geeft onder andere aan dat de OD NZKG gedurende lange tijd geen actie heeft ondernomen en te weinig heeft gecommuniceerd.¹⁰⁸⁷

Gesprek naar aanleiding van handhavingsverzoek

Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 7, geeft de **OD NZKG** aan dat het afwijzen van een handhavingsverzoek frustrerend is voor de indiener en dat het behandelen van de handhavingsverzoeken de OD NZKG veel tijd kost. De OD NZKG vindt het indienen van handhavingsverzoeken niet de meest effectieve wijze om het doel van de belanghebbende te bereiken.¹⁰⁸⁸ Ook de **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft aan dat het indienen van handhavingsverzoeken haar veel tijd en energie kost. Zij heeft bovendien het gevoel dat het indienen van een handhavingsverzoek geen nut heeft.¹⁰⁸⁹

De **OD NZKG** zou in plaats van het juridische proces van handhavingsverzoeken graag meer in gesprek blijven met de indieners van deze verzoeken. Een gesprek kan de OD NZKG een beeld geven wat er in de omgeving speelt. Ook geeft de OD NZKG aan dat het een ingang is om uit te kunnen leggen wat de OD NZKG al doet of kan doen, voordat een handhavingsverzoek wordt ingediend. Zo is de OD NZKG naar aanleiding van het handhavingsverzoek van de Dorpsraad Wijk aan Zee in gesprek gegaan met de Dorpsraad. De OD NZKG geeft aan dat zij tijdens een gesprek de Dorpsraad kan informeren over wat er speelt en kan de Dorpsraad bij de OD NZKG aangeven waar zij mee zitten. De OD NZKG kan dan aangeven in hoeverre zij hier invulling aan kunnen

¹⁰⁸⁶ Dorpsraad Wijk aan Zee (2019), Toezicht, handhaving en vergunningverlening Tata Steel en Harsco, 8 mei 2019

¹⁰⁸⁷ Omwonende, schriftelijke beantwoording vragen, 3 juni 2020

¹⁰⁸⁸ OD NZKG, interview, 25 februari 2020 I & OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

¹⁰⁸⁹ Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

geven. Hiervoor is wel vertrouwen van beide kanten nodig. De OD NZKG hoopt met deze gesprekken het vertrouwen van de omgeving in de OD NZKG te herstellen.¹⁰⁹⁰

De OD NZKG heeft in de zomer van 2019 een uitnodiging voor een eerste gesprek aan de Dorpsraad Wijk aan Zee verstuurd. Dit gesprek heeft volgens de **Dorpsraad** op 15 januari 2020 plaatsgevonden. Naar de mening van de OD NZKG verliep dit goed. Ook de Dorpsraad geeft aan dat het gesprek in goede sfeer plaatsvond. Er hebben daarna echter geen gesprekken meer tussen de OD NZKG en de Dorpsraad plaatsgevonden. Ook met de Stichting IJmondig heeft de OD NZKG gesproken. Dit gesprek verliep naar de mening van de OD NZKG minder makkelijk, maar werd toch als een goede start gezien. **Stichting IJmondig** geeft over het gesprek aan dat ze gevraagd zijn om af te zien van een handhavingsverzoek op de dakemissies bij Hoogoven 6 en 7. Aangezien de Stichting hier niet van wil afzien, heeft ze bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek.

Mogelijke verbetering bij afhandeling handhavingsverzoeken

De **OD NZKG** ziet weinig mogelijkheden voor verbeteringen ten aanzien van het afhandelen van handhavingsverzoeken, doordat het juridische en daarmee lastig uitlegbare procedures zijn. De **Dorpsraad** ziet wel een mogelijke verbetering. Zo zou zij graag professioneel advies willen krijgen om na te gaan aan welke criteria een handhavingsverzoek moet voldoen. De OD NZKG heeft volgens de Dorpsraad aangegeven hun tips hierover te willen geven, maar tot op heden (zomer 2020) heeft de Dorpsraad hier geen reactie op gekregen. Volgens de Dorpsraad is dit exemplarisch voor hoe het vaak gaat.¹⁰⁹¹ De OD NZKG geeft hierover aan dat ze graag een goed gevolg wil geven aan dit initiatief, maar hierbij wordt gehinderd door onder andere Wob-verzoeken, persvragen en gebrek aan capaciteit op dit complexe dossier.¹⁰⁹²

9.3 Communicatie door provincie en OD NZKG naar omgeving

In deze paragraaf staat de communicatie van de provincie en OD NZKG richting omwonenden en belangenorganisaties centraal. We zijn nagegaan in hoeverre zij op de hoogte worden gehouden van en betrokken worden bij belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot VTH-taken en eventuele incidenten bij Tata Steel en Harsco. Dit leidt tot de volgende bevinding:

Bevinding 9.3

De afgelopen jaren hebben de provincie en de OD NZKG op verschillende wijzen gecommuniceerd richting de omgeving over Tata Steel en Harsco via onder andere bewonersbijeenkomsten, nieuwsbrieven en achtergrondinformatie op de websites van de provincie en de OD NZKG. De Rekenkamer constateert met betrekking tot communicatie het volgende. Ten eerste vinden de provincie en OD NZKG het belangrijk om te communiceren als één overheid. De afgelopen jaren communiceerden de provincie en de OD NZKG elk vanuit hun rol, maar nog niet altijd als één overheid over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Ten tweede is de informatie over Tata Steel en Harsco via de websites van de provincie en de OD NZKG nog niet actueel, overzichtelijk en volledig. Ten derde verloopt de communicatie over de uitvoering van VTH-taken vooral via de OD NZKG, maar is het voor haar onduidelijk bij welke ontwikkelingen omwonenden behoefte hebben aan communicatie. Ook de omgeving geeft aan dat zij nog niet goed in gesprek is met de OD NZKG. Daarbij stelt de Dorpsraad dat communicatie minder belangrijk is dan een goede uitvoering van VTH-taken, omdat communicatie de overlast voor omwonenden niet oplost.

¹⁰⁹⁰ OD NZKG, interview, 25 februari 2020

¹⁰⁹¹ Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

¹⁰⁹² OD NZKG, reactie feitelijk wederhoor, 24 november 2020

9.3.1 Afspraken over communicatie

Gezamenlijk programma

Bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco zijn meerdere overheden en overheidsorganisaties betrokken: niet alleen de provincie en de OD NZKG, maar ook de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen, de OD IJmond en de GGD Kennemerland (zie ook Hoofdstuk 2). Voor een eenduidige boodschap naar de omgeving vinden de provincie en de IJmondgemeenten het belangrijk om als één overheid te communiceren. In het Programma Tata Steel 2020-2050 is hierover het volgende opgenomen:

“Voor een gezondere leefomgeving in de IJmond vinden we samenwerking tussen alle betrokken overheden en Tata Steel én contact met de omgeving van groot belang. Die samenwerking kan nog veel beter. Het Programma Tata Steel vormt de basis om die samenwerking verder vorm te geven. Werken als één overheid maakt de dialoog met Tata Steel effectiever en de activiteiten van de verschillende overheden worden beter op elkaar afgestemd. Ook met bewoners wordt als één overheid de dialoog aangegaan over Tata Steel.”¹⁰⁹³

Kader 9.3 Programma Tata Steel 2020-2050

De provincie en IJmondgemeenten hebben gezamenlijk het Programma Tata Steel 2020-2050 opgesteld. Eind februari 2020 is met een vertegenwoordiging van bewonersorganisaties uit de omgeving van Tata Steel gesproken over het Programma Tata Steel. Deze bijeenkomst was gezamenlijk georganiseerd door de provincie en de drie IJmondgemeenten. In mei 2020 is het programma in concept vastgesteld door de colleges van de provincie en de IJmondgemeenten. Daarna hebben belangenorganisaties, omwonenden en Tata Steel de mogelijkheid gekregen om hierop te reageren. November 2020 is het definitieve programma vastgesteld.¹⁰⁹⁴ De OD NZKG (en in mindere mate de OD IJmond en de GGD) heeft een ondersteunende rol in het Programma.¹⁰⁹⁵ Ook heeft de OD NZKG een Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020-2022 opgesteld, waarvan de hoofdpunten in het Programma Tata Steel 2020-2050 zijn opgenomen.¹⁰⁹⁶

In het Programma Tata Steel 2020-2050 wordt veel nadruk gelegd op het communiceren als één overheid. Zo wordt gesteld dat de gezamenlijke overheden, ondersteund door hun uitvoerende diensten (waaronder de OD NZKG), hun krachten bundelen door als één overheid te opereren richting Tata Steel en de omgeving. Dat vereist volgens het Programma verdere samenwerking, een goede klachtenafhandeling en publieksinformatie, oog en oor voor de bewoners en een dialoog met de omgeving over onder andere de voortgang van dit programma. Verder wordt in het Programma gesteld dat het optreden naar buiten als één overheid met het Bestuurlijk Overleg Industrie & Gezondheid IJmond op bestuurlijk niveau vorm krijgt.¹⁰⁹⁷

Met betrekking tot communicatie hebben de provincie en de OD NZKG in 2020 nadere afspraken gemaakt.¹⁰⁹⁸ In het Afsprakenkader 2020 is opgenomen dat de provincie communiceert over politieke en/of bestuurlijke afwegingen en dat de OD NZKG communiceert over technisch inhoudelijke zaken die gerelateerd zijn aan de expertise van de OD NZKG. In de communicatie vinden beide partijen het belangrijk dat de rollen van de

¹⁰⁹³ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020, p. 28

¹⁰⁹⁴ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

¹⁰⁹⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 14 april 2020

¹⁰⁹⁶ OD NZKG (2020), Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) Tata Steel 2020-2022, november 2020

¹⁰⁹⁷ Provincie Noord-Holland e.a. (2020), Programma Tata Steel 2020-2050, 17 november 2020

¹⁰⁹⁸ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2020), Afsprakenkader 2020, 12 maart 2020

provincie en de OD NZKG duidelijk worden vermeld en dat verwarring bij doelgroepen over rollen en taken van de provincie en de OD NZKG niet wenselijk is. Daarnaast wordt ook gesteld dat de provincie en OD NZKG geen tegenstrijdige boodschappen communiceren en elkaar geen verwijten maken via de pers.

Gezamenlijk overleg

Sinds november 2019 bestaat het **Bestuurlijk overleg Industrie & Gezondheid IJmond**, waarin de provincie en de IJmondgemeenten zitting hebben. De OD NZKG, de OD IJmond en de GGD Kennemerland treden op als adviseurs. Andere partijen kunnen op uitnodiging aanwezig zijn (bijvoorbeeld Rijk, RIVM en Tata Steel). Tata Steel is een belangrijk onderwerp tijdens dit bestuurlijk overleg, maar niet het enige onderwerp. Het (achterliggende) doel is een gezondere leefomgeving in de IJmond. Het overleg is een middel om gezamenlijk te bepalen hoe de betrokken partijen dat kunnen bereiken en waar de overheden in de IJmond naartoe willen in de verhouding tussen industrie en gezondheid.¹⁰⁹⁹

De provincie wil daarnaast samen met de IJmondgemeenten een structureel **omgevingsoverleg** instellen, waarbij bewoners, bedrijven en overheden in gesprek gaan over het samenleven in de buurt van industrie in de IJmond. Dit gesprek gaat niet alleen over Tata Steel, maar krijgt een breder karakter. Zo kan het ook gaan over de visie op gezondheid, luchtkwaliteit en geluidsoverlast (onder andere door het transformatorstation van Tennet). Hoe dit gesprek precies vorm gaat krijgen, wordt op het moment van schrijven (zomer 2020) nog uitgezocht. Er is al wel een externe voorzitter aangetrokken die een ronde maakt langs betrokken partijen over punten die op de agenda van dit overleg moeten komen. De bedoeling is dat het omgevingsoverleg ongeveer twee keer per jaar zal plaatsvinden. De eerste bijeenkomst zou voor de zomer 2020 plaatsvinden, maar is vanwege de corona-omstandigheden uitgesteld.¹¹⁰⁰

9.3.2 Praktijk communicatie door provincie en OD NZKG

Communicatie als één overheid

In de afgelopen jaren is een aantal informatiebijeenkomsten voor omwonenden georganiseerd, zie Tabel 9.1.¹¹⁰¹

Tabel 9.1 Overzicht informatiebijeenkomsten voor omwonenden, periode 2014-2020

Datum	Onderwerp
November 2018	Overlast stofemissies Harsco
December 2018	Overlast stofemissies Harsco
Februari 2020	Programma Tata Steel

De bijeenkomsten zijn (onder andere) georganiseerd door de provincie Noord-Holland en de OD NZKG. Twee van deze bijeenkomsten vonden plaats in november en december 2018, naar aanleiding van de stofemissies bij Harsco. Tijdens deze bijeenkomsten werden bewoners geïnformeerd over de overlast met betrekking tot Tata Steel en Harsco. Dit was de eerste keer sinds de oprichting van de OD NZKG in 2014 dat dergelijke bijeenkomsten zijn gehouden. Bij deze bijeenkomsten waren de OD NZKG, de OD IJmond, Tata Steel, de provincie, de GGD en de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen aanwezig. In februari 2020 heeft de provincie samen met de IJmondgemeenten een bijeenkomst gehouden om het Programma Tata Steel 2020-2050 te bespreken met omwonenden. De **OD NZKG** geeft aan dat de bijeenkomsten in november en december 2018

¹⁰⁹⁹ Projectbureau NZKG (2020), www.noordzeekanaalgebied.nl

¹¹⁰⁰ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

¹¹⁰¹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

beladen waren, waarbij het lastig was om informatie te geven terwijl er nog veel onbekend was. Het waren bijeenkomsten waarbij de OD NZKG een ondersteunende rol had richting de gedeputeerde, om technische vragen te beantwoorden.¹¹⁰² De **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft over de twee bijeenkomsten in 2018 aan, dat deze pas georganiseerd werden nadat er onrust was ontstaan over ernstige vervuiling. De bijeenkomsten waren reactief en hadden volgens de Dorpsraad het oogmerk om de onrust weg te nemen.¹¹⁰³ Er was de mogelijkheid om apart met instanties te spreken bij een van deze bijeenkomsten. Het publieke debat dat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter plaatsvond, vond de Dorpsraad heftig maar ook zinnig.

Zoals vermeld in het Programma Tata Steel en het Afsprakenkader hechten de provincie en de OD NZKG veel waarde aan het communiceren als één overheid. De afgelopen jaren communiceerden de provincie en de OD NZKG elk vanuit hun rol, maar nog niet altijd als één overheid over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld over de communicatie over de verjaring van de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen in de casus Stofemissie Harsco (zie ook Hoofdstuk 7). In een brief van GS aan PS van maart 2020 besluit de provincie om de gemandateerde bevoegdheden met betrekking tot het invorderen van dwangsommen tijdelijk zelf uit te oefenen. In de brief van GS aan PS wordt het volgende gesteld: *“Dit besluit hebben wij genomen omdat bij het invorderen van de dwangsommen bij Harsco Metals de proces- en werkafspraken uit 2017 en 2020 door de OD NZKG niet zijn gevolgd. Hierdoor is € 100.000 aan dwangsommen niet meer in te vorderen door de provincie. Omdat de OD NZKG het primaire proces blijkbaar niet op orde heeft, besluit ons college de gemandateerde bevoegdheid op dit punt tijdelijk zelf uit te oefenen. Deze tijdelijke periode zal worden gebruikt om (extern) te onderzoeken hoe het proces van het invorderen van dwangsommen in dit geval zo mis is gelopen, hoe dit de afgelopen twee jaar is gegaan en of het huidige proces wel voldoet. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan de OD NZKG het mandaat weer gaan uitvoeren.”*¹¹⁰⁴ Zoals eerder naar voren kwam in Paragraaf 7.4, heeft de gedeputeerde het voorgenomen besluit om de gemandateerde bevoegdheid op dit punt zelf uit te oefenen bekendgemaakt tijdens de Statencommissievergadering NLG op 16 april 2020. De OD NZKG geeft aan dat de OD NZKG hier niet voorafgaand aan de vergadering over is geïnformeerd. De OD NZKG hoorde dit voorgenomen besluit tijdens de Statencommissievergadering. De OD NZKG geeft aan dat het besluit, mede door de daarbij horende publiciteit, veel impact heeft op het imago en de betrouwbaarheid van de OD NZKG en daarmee ook van belang is voor de andere deelnemers van de OD NZKG.¹¹⁰⁵

Informatie op websites provincie en OD NZKG niet actueel, overzichtelijk en volledig

De **provincie** heeft een deel van haar website gewijd aan Tata Steel, waar ze voor belangstellenden onder andere informatie verstrekt over het Programma Tata Steel 2020-2050, achtergrondinformatie bij vergunningverlening, toezicht en handhaving, gezondheid in de IJmond en informatievoorziening Tata Steel/Harsco Metals (website geraadpleegd op 9 september 2020). Daarnaast verwijst de provincie ook door naar de website van de OD NZKG als omwonenden klachten over Tata Steel en Harsco willen indienen.¹¹⁰⁶ Ook de **OD NZKG** heeft een deel van haar website (die eind 2019 is vernieuwd) gewijd aan Tata Steel en Harsco.¹¹⁰⁷ Hierop verstrekt ze informatie over Tata Steel en Harsco en de rol van de OD NZKG hierbij. Verder verwijst ze naar de website van de provincie voor een nadere omschrijving van de problematiek met betrekking tot Tata Steel en Harsco. Ook geeft de OD NZKG achtergrondinformatie over enkele specifieke onderwerpen zoals de

¹¹⁰² OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 12 mei 2020

¹¹⁰³ Dorpsraad Wijk aan Zee, schriftelijke beantwoording vragen, 7 juli 2020

¹¹⁰⁴ Provincie Noord-Holland (2020), Brief GS aan PS over Gemandateerde bevoegdheid zelf uitoefenen, 23 april 2020

¹¹⁰⁵ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 18 mei 2020

¹¹⁰⁶ www.noord-holland.nl

¹¹⁰⁷ www.odnzkg.nl

Oxykalkslik, Sinterkoelers, de uitstoot van grafiet en stof door Harsco en Wob-verzoeken. Tot slot kan via de zoekfunctie gezocht worden naar nieuwsberichten over Tata Steel en/of Harsco. De provincie geeft aan dat een dergelijke uitgebreide informatievoorziening over bedrijven bijzonder is, niet vaak gebeurt in Nederland en een hoop capaciteit vraagt.¹¹⁰⁸

Zoals al in Paragraaf 5.2 ter sprake kwam, zijn de vergunningen (en alle wijzigingen hierop) van Tata Steel en Harsco moeilijk terug te vinden op de website van de OD NZKG. De vergunningen zijn niet overzichtelijk weergegeven. Daarnaast zouden alle handhavingsbesluiten op de website van de OD NZKG beschikbaar moeten zijn, maar dit overzicht is niet compleet (zie ook Hoofdstuk 7). Ook is de achtergrondinformatie over specifieke onderwerpen (zoals de Oxykalkslik) niet altijd actueel. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de informatie over Harsco wanneer er wordt gesproken dat de hal tegen de stofoverlast naar verwachting in het voorjaar van 2020 gereed is (terwijl de website is geraadpleegd in het najaar 2020 (op 9 september 2020)). Verder heeft de OD NZKG de informatie summier gehouden en verwijst voor meer achtergrondinformatie door naar de provincie als bevoegd gezag. De OD NZKG is (zoals eerder gemeld) wel bezig om meer achtergrondinformatie op haar website beschikbaar te gaan stellen.¹¹⁰⁹

Communicatie met Dorpsraad Wijk aan Zee en Stichting IJmondig

De **provincie** geeft aan dat veel communicatie met de omgeving via de OD NZKG verloopt. Dit betreft communicatie over technisch inhoudelijke zaken die gerelateerd zijn aan de expertise van de OD NZKG (zoals vastgelegd in het Afsprakenkader).¹¹¹⁰ Dit is volgens de provincie onderdeel van het mandaat dat de OD NZKG van de provincie heeft gekregen. Ook hebben vragen van omwonenden vaak betrekking op de uitvoering van VTH-taken die de OD NZKG beter kan beantwoorden dan de provincie. Soms gaat een provincied medewerker mee om de betrokkenheid van de provincie te tonen.¹¹¹¹ De provincie communiceert over politieke en/of bestuurlijke afwegingen.¹¹¹² De provincie heeft al langere tijd contact met de Dorpsraad Wijk aan Zee, dit was zowel rondom bezwaarzaken als andere zaken. Dit contact was volgens de provincie goed, de verzoeken van de Dorpsraad waren heel redelijk en focuste op de zaken waar de omgeving last van had. De communicatie die er destijds was voldeed volgens de provincie aan de behoefte vanuit de omgeving.¹¹¹³

De **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft aan zowel schriftelijk als face-to-face contact te hebben met de provincie, bijvoorbeeld tijdens inspreekrondes in de Statencommissie, follow-up contacten met een ambtenaar na een gesprek met de gedeputeerde en uitnodigingen voor bewonersbijeenkomsten. Vragen van de Dorpsraad worden redelijk snel beantwoord door de provincie. Het contact met de voormalige gedeputeerde was goed, aldus de Dorpsraad. Met de nieuwe gedeputeerde moet dat nog duidelijk worden (zomer 2020).¹¹¹⁴ Ook **Stichting IJmondig** geeft aan goed contact te hebben gehad met de voormalig gedeputeerde. Met de huidige gedeputeerde is in juni 2020 een eerste bijeenkomst geweest. Volgens de Stichting was de afgelopen tijd (zomer 2020) soms onduidelijkheid of de gedeputeerde of de commissaris van de Koning verantwoordelijk was voor bepaalde dossiers die betrekking hadden op Tata Steel. Stichting IJmondig heeft bij de provincie ook ambtelijk contact over bijvoorbeeld handhavingsverzoeken.¹¹¹⁵

¹¹⁰⁸ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

¹¹⁰⁹ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 8 mei 2020

¹¹¹⁰ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

¹¹¹¹ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

¹¹¹² Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 25 november 2020

¹¹¹³ Provincie Noord-Holland, interview, 21 april 2020

¹¹¹⁴ Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

¹¹¹⁵ Stichting IJmondig, interview, 11 juni 2020

De **OD NZKG** geeft aan dat het niet altijd duidelijk is bij welke ontwikkelingen omwonenden behoefte hebben aan communicatie vanuit de OD NZKG. Ze stelt dat ze hard werkt en de goede dingen doet, maar dat niet voldoende kan overbrengen aan de omgeving. Temeer daar de behoefte per bewoner en belangengroep verschilt. Ze ziet een mismatch waarover de OD NZKG zou kunnen en zou moeten communiceren. Wel heeft de OD NZKG van een deel van de omwonenden vernomen dat zij meer inzicht willen in wat de OD NZKG inspecteert en welke keuzes daarin mogelijk zijn.¹¹¹⁶ Op 1 juli 2020 is een omgevingsmanager gestart bij de OD NZKG. Het doel is om naast het formeel reageren op klachten meer en beter in gesprek te zijn met de omgeving. De OD NZKG wil hiermee bereiken dat de doelen van de omgeving duidelijker zijn, zij beter bediend worden en dat ook duidelijk is wat de verantwoordelijkheden van alle partijen zijn. De OD NZKG is zich bewust dat het vertrouwen van omwonenden in de OD NZKG laag is. Volgens de OD NZKG kan omgevingsmanagement helpen daar verandering in te brengen.¹¹¹⁷ Ook wil de OD NZKG met de inzet van een omgevingsmanager een bredere vertegenwoordiging van omwonenden bereiken, naast de groep omwonenden die nu al heel actief is. Daarnaast heeft de OD NZKG de ambitie om een fysieke locatie te openen, bijvoorbeeld in Wijk aan Zee, waar omwonenden bij vragen en suggesties terecht kunnen. De OD NZKG zoekt in overleg met de provincie de mogelijkheden hiervoor uit.¹¹¹⁸

De **Dorpsraad Wijk aan Zee** geeft aan dat ze nog niet goed in gesprek is met de OD NZKG. De Dorpsraad heeft het gevoel dat het contact met de OD NZKG niet veel oplevert en dat de OD NZKG het proces, inclusief het contact met de omgeving, juridiseert. Er is volgens de Dorpsraad sprake van een discrepantie tussen wat bewoners willen en wat de OD NZKG denkt dat de bewoners willen (dit sluit aan bij de indruk die de OD NZKG heeft). Dit geeft ook de **Stichting IJmondig** aan. Zoals eerder naar voren kwam, kost het de Stichting IJmondig veel tijd om betrokken te zijn bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op het moment dat zij een zienswijze indient of in bezwaar of beroep gaat moet zij zich heel erg verdiepen in een specifiek bedrijfsproces om dit goed te kunnen doen. Zij zou liever eerder in het proces betrokken willen zijn om aan te geven wat zij belangrijk vindt, zodat zij zich minder in deze processen zou moeten verdiepen.

Mogelijke verbetering bij communicatie

Een proactieve dialoog onderhouden met bewoners op gebied van regelgeving en handhaving lijkt de **Dorpsraad Wijk aan Zee** noodzakelijk voor de OD NZKG. Een mogelijke verbetering is in de optiek van de Dorpsraad de invoering van een bewonerspanel. Het idee is dat Wijk aan Zee wordt verdeeld in blokken of straten. Per straat kunnen respondenten dan iedere dag rapporteren over een aantal thema's (stank, geluid, stof) in een driepuntschaal (goed, matig, slecht). Als dit over een langere periode wordt bijgehouden, dan krijgt de OD NZKG volgens de Dorpsraad een veel betrouwbaarder beeld dan tot op heden. Daarnaast denkt de Dorpsraad dat de groep van respondenten elke 2 á 3 maanden zou moeten wisselen, zodat alle typen bewoners (zoals klagers en niet-klagers) gehoord worden. De Dorpsraad heeft dit plan al voorgelegd aan de OD NZKG en ook aan Tata Steel. Het idee past volgens de Dorpsraad goed in de nieuwe Omgevingswet en betekent wellicht positieve aandacht voor de OD NZKG. De OD NZKG reageerde positief, maar heeft het nog niet opgepakt.¹¹¹⁹ Ook de **OD NZKG** ziet de oprichting van een bewonerspanel zitten. Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 6, is er in het proces van toezichthouden nu geen ruimte voor inbreng van omgeving, behalve via klachten. De OD NZKG stelt de toezichtprioriteiten vanuit milieuoogpunt, maar het zou mooi zijn als bijvoorbeeld een omgevingspanel ook input zou kunnen leveren op het toezicht. Omwonenden gaan nu vaak naar PS, terwijl een directe lijn met de OD NZKG beter zou kunnen helpen.¹¹²⁰

¹¹¹⁶ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

¹¹¹⁷ OD NZKG, schriftelijke beantwoording vragen, 21 juni 2020

¹¹¹⁸ OD NZKG, interview, 22 september 2020

¹¹¹⁹ Dorpsraad Wijk aan Zee, interview, 15 juni 2020

¹¹²⁰ OD NZKG, interview, 10 december 2019

Bijlage A Motie Provinciale Staten

AANGENOMEN

M 23/17-06-2019
punt 29

GROEN
LINKS
NOORD-HOLLAND

Noord-Holland
D66

SP
NOORD-HOLLAND



PVDA NH

CU
NH

COA

podD

Motie Stop de grafietregens

De Provinciale Staten van Noord-Holland bijeen in vergadering van 17 juni 2019,

Constateerende dat:

- Er reeds langere tijd veel maatschappelijke onrust heerst rond overlast ondervonden van Tata Steel en het op haar terrein gevestigde bedrijf Harsco Metals Holland B.V.(Harsco);
- In 2016 de eerste 'grafietregens' op Wijk aan Zee neerdaalden;
- per 1 november 2018 door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied(OD NZKG) aan Harsco een eerste last onder dwangsom is opgelegd, die inmiddels is 'volgelopen': de dertigste dwangsom van EUR 5.000,- is in januari j.l. verbeurd;
- Op 22 januari 2019 aan Harsco een tweede last onder dwangsom is opgelegd van EUR 25.000,-, waarvan er tot op heden acht zijn verbeurd;
- Deze dwangsommen mede zijn gericht op het voorkomen van grafietregens;
- Uit een voorlopig rapport van het RIVM blijkt dat de grafietregens (o.a.) lood bevatten in een concentratie die ongewenst is wegens het effect op de gezondheid, met name die van jonge kinderen;

en dat

- 9 Juni j.l. voor het laatst door Tata een grafietalarm is afgegeven;
- Tata voornemens is de grafietregens op termijn te voorkomen door overkapping van de veroorzakende werkzaamheden, en dat realisatie van deze hal wordt verwacht in april 2020.

Overwegende dat:

- De provincie alles in het werk moet stellen om haar inwoners te beschermen tegen ontoelaatbare gevaren voor de volksgezondheid;
- Sinds 1 november 2018 door de OD 55 fysieke controles zijn uitgevoerd waarbij twee maal een last onder dwangsom is opgelegd waarvan er inmiddels 38 zijn verbeurd;
- Het opleggen van dwangsommen er tot op heden niet toe heeft geleid dat Wijk aan Zee is gevrijwaard van grafietregens;
- De opbrengst van de dwangsommen in beginsel aan de Algemene Middelen van de Provincie wordt toegevoegd.

Draagt Gedeputeerde Staten op om:

- Voor het zomerreces de Staten te informeren over de escalatieladder; een ladder die inzicht geeft in alle mogelijkheden en instrumenten van GS en OD NZKG om maatregelen te nemen en daarbij laat zien in welke situatie een volgende stap op de ladder wordt gezet; Waarbij o.a. wordt meegenomen de mogelijkheid om het toezicht op de aan Tata en Harsco verleende vergunningen zodanig te intensiveren dat 24/7 controle wordt uitgevoerd (danwel door fysieke aanwezigheid, dan wel op enige andere manier) zodat elke overtreding van de voorwaarden van de verleende vergunningen tot het verbeuren van een dwangsom zal leiden;
- De opbrengst van de dwangsommen toe te voegen aan het VTH-budget zodat daarmee de extra inspanningen van de OD NZKG kunnen worden gefinancierd;

Voorts

- Alle vergunningen die verband houden met de uitstoot van Zeer Zorgwerkkende Stoffen van Tata Steel, Harsco of enig ander bedrijf op het terrein van Tata Steel, door te lichten en na te

gaan of aan alle gestelde vergunningsvoorwaarden wordt voldaan en maatregelen te nemen als dit niet zo is;

En tenslotte

- draagt PS zichzelf op bijvoorbeeld de Randstedelijke Rekenkamer te verzoeken om een vervolgonderzoek te starten naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH taken door de OD, de rol van de provincie daarbij en met adviezen te komen dit te verbeteren.

En gaat over tot de orde van de dag

Rosan Kocken (GroenLinks)

Suzanne Klaassen (D66)

Lars Voskuil (PvdA)

Eric Smaling (SP)

Michel Klein (ChristenUnie)

Dennis Heynen (CDA)
pvdA J. Kostić

Bijlage B Beoordelingskader

Vraag	Criterium	Onderwerp	Uitwerking	Belang	
1	n.v.t.	Beschrijving VTH-stelsel	Beschrijvend deel over het stelsel van VTH, de betrokken overheidsorganisaties en hun rol binnen het stelsel. De focus ligt op de rollen van PS, GS en de OD NZKG.	Het onderzoek vindt plaats binnen een complex beleidsveld. Door de beschrijving van het stelsel willen we duidelijk maken wie welke rol heeft en hoe de desbetreffende rol kan worden ingevuld.	
2	a	Vergunningverlening aan Tata Steel en Harsco vindt op een juiste wijze plaats.	Belangenafweging	<p>Waar de provincie vrijheid heeft bij het opstellen van beleid (zoals voor geur) of het nemen van besluiten (zoals voor geluidszones), zijn de verschillende provinciale belangen (bijv. economie, milieu en gezondheid) tegen elkaar afgewogen.</p> <p>Waar de OD NZKG ruimte heeft bij het bepalen van voorschriften in de vergunning, zijn de verschillende (provinciale) belangen tegen elkaar afgewogen.</p>	<p>Naast Europese en landelijke wet- en regelgeving, worden vergunningaanvragen getoetst aan provinciaal beleid (zoals voor geur) en provinciale besluiten (zoals voor geluid). Geur en geluid kunnen hinderaspecten voor de omgeving van Tata Steel en Harsco zijn. Dit criterium gaat over de belangenafweging die de provincie heeft gemaakt, indien ze beleid heeft opgesteld of besluiten heeft genomen met betrekking tot geur en geluid.</p> <p>Bij het opstellen van voorschriften in de vergunning kan de OD NZKG ruimte hebben om binnen bepaalde bandbreedtes strengere of minder strenge emissiewaardes opleggen. Ook kan de OD NZKG maatwerkvoorschriften opleggen. Dit criterium gaat over het proces hoe de afwegingen zijn gemaakt bij het opstellen van voorschriften en niet over het inhoudelijk beoordelen van de voorschriften.</p>
			Vergunningverlening	De OD NZKG doorloopt bij de vergunningverlening de juiste stappen. De provincie staat op afstand, maar is betrokken in haar rol als bevoegd gezag.	Het proces van vergunningverlening bestaat uit verschillende stappen: vooroverleg, aanvraag, beoordeling, besluitvorming en eventueel zienswijzen, bezwaar en beroep. Ook zijn verschillende actoren betrokken bij dit proces. Dit criterium gaat over het doorlopen van de juiste stappen en het betrekken van de juiste actoren. Daarbij kijken we ook naar de betrokkenheid van de provincie.
			Actualiteit vergunningen	De lopende vergunningen die aan Tata Steel en Harsco zijn verleend, zijn actueel en de Beste Beschikbare Technieken (BBT) zijn binnen de gestelde termijnen in de vergunningen opgenomen.	De provincie en OD NZKG hebben wettelijk de plicht om vergunningen periodiek te bezien op actualiteit van wet- en regelgeving. Bij dit criterium gaan we na of de vergunningen actueel zijn. Zo is het van belang om na te gaan of de vergunning nog steeds voldoet aan de huidige werkwijze van het bedrijf. Ook gaan we met dit criterium na of de BBT binnen de gestelde termijnen in de vergunningen zijn opgenomen. BBT zijn de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen en te beperken. Indien de BBT niet binnen de gestelde termijn zijn opgenomen, dan is het belangrijk dat dit is onderbouwd.
			Handhaafbaarheid voorschriften	Voorschriften zijn door de OD NZKG getoetst op handhaafbaarheid.	Bij het opnemen van voorschriften in de vergunningen is het van belang dat deze duidelijk zijn en gecontroleerd kunnen worden door inspecteurs.
			b	Toezicht op Tata Steel en Harsco vindt op een juiste wijze plaats.	Toezicht (gepland)

Vraag	criterium	Onderwerp	Uitwerking	Belang	
			De provincie staat op afstand, maar is betrokken in haar rol als bevoegd gezag.		
		Toezicht (ongepland)	De OD NZKG houdt toezicht op Tata Steel en Harsco naar aanleiding van meldingen en klachten.	Hierbij gaat het om ongeplande milieu-inspecties (incidentgericht toezicht) naar aanleiding van meldingen door Tata Steel en Harsco zelf en klachten vanuit de omgeving over emissies, geur, geluid en/of stof.	
c	Bij overtredingen door Tata Steel en Harsco wordt op een juiste wijze gehandhaafd .	Handhaving	De OD NZKG handhaaft bij Tata Steel en Harsco conform wet- en regelgeving en de door de provincie opgestelde regels, op basis van overtredingen op voorschriften uit de vergunning en eventuele handhavingsverzoeken. De provincie staat op afstand, maar is betrokken in haar rol als bevoegd gezag.	In het geval van een geconstateerde overtreding geldt de plicht tot handhaving om de overtreding en de mogelijke gevolgen zo spoedig mogelijk op te lossen. Bij het handhaven is het van belang dat gelijke situaties op een gelijke wijze behandeld worden. Hiervoor is het van belang dat de provincie een handhavingsstrategie heeft vastgesteld, die gebaseerd is op de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) en, in het geval van Tata Steel, de Landelijke Handhaving Strategie Brzo. Dit criterium gaat over het proces van handhaving. We geven geen inhoudelijk oordeel over het genomen handhavingsbesluit, zoals over de hoogte van een last onder dwangsom of om een situatie te gedogen. Wel gaan we na hoe tot dit besluit is gekomen, welke onderbouwing daarbij gebruikt is en hoe de provincie hierbij betrokken is.	
		Proportionaliteit	In de ruimte die de OD NZKG heeft bij het handhaven, is de proportionaliteit van de maatregel meegenomen.	De OD NZKG heeft ruimte bij het bepalen van de handhavingsactie na het constateren van een overtreding, zoals bij het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom. Hierbij is het van belang om te weten op welke wijze is nagegaan dat een genomen maatregel proportioneel is.	
3	a	Kwaliteit van de informatievoorziening door OD NZKG aan GS is op orde.	Informatievoorziening aan GS	De OD NZKG en GS zorgen er gezamenlijk voor dat GS toereikend op de hoogte zijn van de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.	GS staan op afstand van de uitvoering door de OD NZKG, maar zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. De OD NZKG moet GS op de juiste momenten informeren over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, zodat GS zich kunnen voorbereiden op eventuele vragen van PS, betrokkenen en media en in het uiterste geval kunnen ingrijpen indien nodig.
	b	Kwaliteit van de informatievoorziening door GS aan PS is op orde.	Informatievoorziening aan PS	PS worden door GS toereikend op de hoogte gehouden over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, zodat zij horizontaal toezicht kunnen houden op GS.	PS moeten horizontaal toezicht houden op GS bij de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG. Hiervoor is het noodzakelijk dat PS op de hoogte worden gehouden van de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.
4	a	De provincie en OD NZKG communiceren duidelijk naar betrokkenen over ontwikkelingen met betrekking tot VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.	Communicatie naar betrokkenen	Betrokkenen uit de omgeving worden door de OD NZKG en de provincie op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot VTH-taken en eventuele incidenten bij Tata Steel en Harsco.	Voor betrokkenen zoals belangenorganisaties en omwonenden is het van belang om te weten hoe de uitvoering van VTH-taken verloopt en te weten welke belangrijke ontwikkelingen en eventuele incidenten spelen.

Vraag	Criterium	Onderwerp	Uitwerking	Belang
b	Er wordt op een juiste wijze omgegaan met klachten en handhavingsverzoeken vanuit de omgeving.	Omgang klachten en handhavingsverzoeken	Omgang klachten en handhavingsverzoeken	Klachten en handhavingsverzoeken vanuit de omgeving kunnen duiden op mogelijke overtredingen bij Tata Steel en Harsco. Daarbij is het van belang dat alle klachten bij de OD NZKG aankomen en dat zowel de klachten als de handhavingsverzoeken goed worden opgevolgd.

Bijlage C Bedrijfsactiviteiten Tata Steel en Harsco

Bedrijfsactiviteiten Tata Steel

Tata Steel bestaat uit verschillende werkeenheden, waaronder de Sinterfabriek, de Pelletfabriek, de Kookovens, de hoogovens en de Oxystaalfabriek. In verschillende stappen wordt staal gemaakt. In elke werkeenheden wordt een deel van het proces uitgevoerd. Op hoofdlijnen ziet het productieproces er als volgt uit¹¹²¹:

- Stap 1: Van erts tot ruwijzer
- Stap 2: Van ruwijzer tot ruwstaal
- Stap 3: Van ruwstaal tot gewalst staal
- Stap 4: Van onbekleed naar bekleed staal

Dit is schematisch weergegeven in Figuur C.1

Stap 1: Van erts tot ruwijzer

Via de zeehaven worden steenkool en ijzererts aangevoerd. Dit zijn de grondstoffen voor het maken van ruwijzer. Vanuit de opslagen worden de grondstoffen in de gewenste verhoudingen gemengd met hulp- en toeslagstoffen. Deze mengsels zijn nog niet geschikt om ingezet te worden in de hoogovens. Daarvoor moet er eerst een tussenbewerking plaatsvinden. Dat gebeurt in de Kookfabrieken, de Sinterfabriek en de Pelletfabriek:

- In de twee Kookfabrieken vindt 'vergassing' van steenkool tot kooks plaats. De steenkool wordt door deze behandeling poreuzer en daarmee geschikt voor gebruik in de hoogovens.
- In de Sinterfabriek en de Pelletfabriek wordt fijn ijzererts vorgebakken tot brokken en knikkers, die sinter en pellets worden genoemd.

Uit kooks, sinter en pellets wordt in twee hoogovens (Hoogoven 6 en Hoogoven 7)¹¹²² vloeibaar ruwijzer geproduceerd. Het ruwijzer wordt vloeibaar uit de hoogovens getapt via torpedovormige treinwagens met een vuurvaste binnenbekleding. Deze worden getransporteerd naar de staalfabriek voor verdere verwerking.

Bij de productie van ruwijzer wordt slak gevormd, dat als grondstof dient voor de cementindustrie. Het bedrijf ENCI produceert hoogovencement in IJmuiden. Bij de fabriek in IJmuiden wordt het halffabricaat voor de bereiding van cement (klinker) per schip aangevoerd en samen met de hoogovenslak en andere componenten tot cement gemalen.¹¹²³

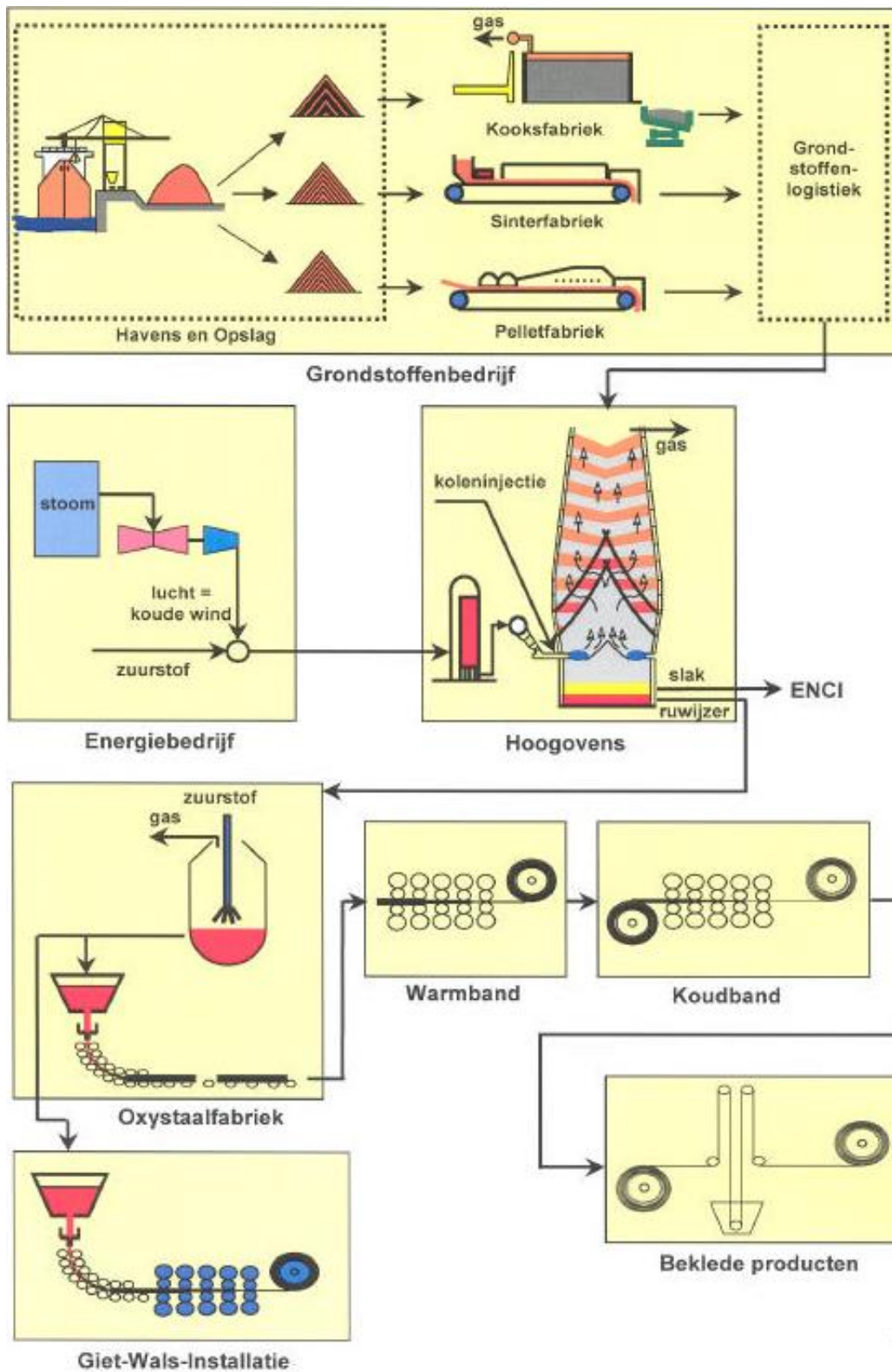
Stap 2: Van ruwijzer tot ruwstaal

Ruwijzer bevat veel koolstof. Hierdoor is het gestolde materiaal bros en kan het niet gelast, gesmeed of vervormd worden. Het omzetten van ruwijzer in staal gebeurt in de Oxystaalfabriek. Hier wordt de koolstof uit het vloeibare ijzer gebrand, door er met grote kracht zuurstof op te blazen (de Engelse vertaling van zuurstof is oxygen; vandaar de naam Oxystaalfabriek). De temperatuur loopt daarbij flink op. Om de temperatuur niet te veel te laten stijgen wordt schroot toegevoegd aan het vloeibare ijzer. Schroot is gebruikt staal, dat via de schroothandel en huisvuilverbrandingsinstallaties opnieuw wordt gebruikt bij de productie van nieuw staal.

¹¹²¹ Regoort (2006), *Wat gebeurt er bij Corus IJmuiden?*

¹¹²² Nieuwe installaties worden doorgenummerd. Zo zijn Hoogovens 1 t/m 5 afgebroken en/of buiten bedrijf gesteld.

¹¹²³ www.enci.nl



Figuur C.1 Schematische weergave productieproces Tata Steel

Stap 3: Van ruwstaal tot gewalst staal

Het staal wordt vervolgens op twee manieren verder bewerkt. In de Warmbandwalserij worden plakken staal van 22,5 cm dik en 8 tot 12 meter lang uitgewalst tot diktes variërend van 1,5 mm tot 20 mm.¹¹²⁴ Aan het einde van de productielijn wordt het staal opgerold. Een kleiner deel van het staal gaat naar de gietwalsinstallatie, waar de processen van gieten en walsen geïntegreerd zijn tot één procesgang: het vloeibare staal wordt gegoten, gestold, direct gewalst tot circa 1 millimeter dik en vervolgens opgerold.

De Koudbandwalserijen walsen het warmgewalste staal verder uit tot bijvoorbeeld flinterdun verpakkingsstaal, of tot iets dikker staal voor klanten die er onder meer auto's of vaten van maken. Afhankelijk van de uiteindelijke toepassing, krijgt het staal nog extra nabehandelingen.

Stap 4: Van onbekleed naar bekleed staal

Bekledingslijnen geven het koudgewalste staal een dun laagje metaal dat bescherming biedt tegen roest. Bij verpakkingsstaal gaat het om tin of chroom. Veel plaatmateriaal voor de auto-industrie krijgt een laagje zink. Voor gebruik in de bouw wordt staal vaak eerst verzinkt en eventueel van een verflaag voorzien.

Bedrijfsactiviteiten Harsco

In de Oxystaalfabriek van Tata Steel wordt ruwijzer verwerkt tot staal. Met de opening van de Oxystaalfabriek in 1958 vestigde het Amerikaanse bedrijf Heckett zich op het terrein van Hoogovens. Het bedrijf ontvangt en verwerkt slakken van Tata Steel. Deze slakken zijn een bijproduct van het proces waarbij Tata Steel van ruwijzer staal maakt. Het bedrijf is sinds 1958 een aantal maal van naam gewijzigd: Heckett, Heckett MultiServ, MultiServ Holland en sinds 2010 Harsco Metals Holland.

Alle slakken die in de Oxystaalfabriek van Tata Steel worden gemaakt, worden naar Harsco getransporteerd. Daar worden ze verder bewerkt. De meest voorkomende werkprocessen van Harsco zijn:

- Het uitgieten, koelen, uitgraven en tijdelijk opslaan van diverse slakstromen;
- Het ontijzeren en in diverse gradaties uitzeven van slakken.¹¹²⁵

Het verwerkingsproces van Harsco leidt tot meerdere producten. Een groot deel wordt door Tata Steel opnieuw in het productieproces gebruikt, namelijk door deze als vervanger van grondstoffen in te zetten. Het resterende deel wordt aan externe bedrijven verkocht als bijvoorbeeld secundaire bouwstof voor de wegenbouw.¹¹²⁶ Alhoewel Tata Steel en Harsco sterk afhankelijk van elkaar zijn voor de productie, zijn het zelfstandige bedrijven met een eigen vergunning en eigen management.¹¹²⁷

¹¹²⁴ www.tatasteel.nl

¹¹²⁵ Harsco, schriftelijke beantwoording vragen, 17 januari 2020

¹¹²⁶ Tata Steel (2019), schriftelijke beantwoording vragen, 28 november 2019

¹¹²⁷ Tata Steel (2019), schriftelijke beantwoording vragen, 28 november 2019; Harsco (2020), schriftelijke beantwoording vragen, 17 januari 2020

Bijlage D Geluid en geur in de vergunning

Geluid in de vergunning

Het is gebruikelijk om geluidvoorschriften in een vergunning uit te drukken als doelvoorschriften: op punt A mag het langtijdgemiddelde geluidniveau niet hoger zijn dan X dB(A). Vaak is er dan een niveau voor overdag, een niveau voor 's avonds en een niveau voor 's nachts opgenomen, waarbij het niveau voor overdag het hoogst is, die voor de avond lager en die van de nacht het laagst.¹¹²⁸ In de vergunning van Tata Steel zijn bijvoorbeeld zeven van dergelijke punten met doelvoorschriften opgenomen.¹¹²⁹

De normen in de vergunning worden zo bepaald dat de normen volgend uit de geluidzone en de vastgestelde MTG-waarden van de omliggende woningen niet worden overschreden. Het gaat hierbij altijd om een langtijdgemiddelde. Dit is de middeling van alle geluid in die periode (dag, avond of nacht). Welke van deze drie periodes maatgevend is voor de vergunning, hangt af in welke periode de geluidbelasting het hoogst is. Hiervoor worden correcties gebruikt voor het avond- en nachtniveau: voor de avond is de correctie +5 dB(A) en voor de nacht +10 dB(A). Dit betekent dat een geluidniveau van 55 dB(A) overdag qua beoordeling ten opzichte van de normen uit de geluidzone en de vastgestelde MTG-waarden gelijk staat aan een geluidniveau van 50 dB(A) 's avonds en aan een geluidniveau van 45 dB(A) 's nachts. De hoogste van deze drie waarden moet voldoen aan de normen uit de geluidzone en de vastgestelde MTG-waarden van de omliggende woningen. Een continu werkend bedrijf, zoals Tata Steel, maakt in de dagperiode meestal nauwelijks meer geluid dan tijdens de avond- en nachtperiode. Zodoende zijn in de vergunning van Tata Steel de stappen tussen het geluidniveau voor dag, avond en nacht kleiner dan 5 dB(A).¹¹³⁰

Geluidpieken

Het kan zijn dat op een bepaald moment het geluid kortstondig hevig boven het langtijdgemiddelde uitkomt (een geluidpiek). Dit kan echter alleen als het geluid op een ander moment in de etmaalperiode (dag, avond of nacht) zachter is, zodat het gemiddelde van die periode niet boven de norm uitkomt. Vanuit de geluidzone volgen er voor bijzondere geluiden zoals geluidpieken geen specifieke regels. Wel kunnen in een vergunning voor dergelijke geluiden extra voorschriften worden opgenomen.¹¹³¹ In de vergunning van Tata Steel is bijvoorbeeld opgenomen dat geluidpieken niet hoger mogen zijn dan 10 dB(A) bovenop het dan geldende langtijdgemiddelde (dag, avond of nacht).¹¹³² Dit komt voort uit de *Handreiking industrielawaai en vergunningverlening*, waarin staat dat gestreefd moet worden naar het voorkomen van maximale geluidniveaus van meer dan 10 dB(A) boven het geldende langtijdgemiddelde. De OD NZKG geeft aan dat zij deze handreiking heeft gevolgd en dat Tata Steel zich kon vinden in maximale geluidpieken van 10 dB(A) extra. Daarom zijn er geen verdere onderzoeken gedaan om te kijken of een dergelijke norm haalbaar was.¹¹³³

In de *Handreiking industrielawaai en vergunningverlening* zijn geen richtlijnen opgenomen met betrekking tot het maximaal aantal geluidpieken. Er is in de vergunning van Tata Steel dan ook geen maximum aantal pieken opgenomen. Het bedrijf moet zorgen dat de pieken gecompenseerd worden en dat zij zo binnen de normen in de vergunning blijft. In de *Handreiking* zijn met betrekking tot piekgeluiden verder vooral richtlijnen gegeven voor het

¹¹²⁸ Infomil (2019), www.infomil.nl

¹¹²⁹ Provincie Noord-Holland (2007), Besluit Wet milieubeheer; revisievergunning Corus Staal BV, 17 januari 2007, artikel 0.6.1

¹¹³⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail, 18 december 2019 & OD NZKG, interview, 13 januari 2020

¹¹³¹ OD NZKG, interview, 13 januari 2020

¹¹³² Provincie Noord-Holland (2007), Besluit Wet milieubeheer; revisievergunning Corus Staal BV, 17 januari 2007, artikel 0.6.2

¹¹³³ OD NZKG, interview, 13 januari 2020

opnemen van uitzonderingen of ontheffingsmogelijkheden, maar geen andere richtlijnen om in de vergunning strengere voorschriften op te nemen dan alleen een maximaal geluidniveau voor deze pieken. In de praktijk zou een bevoegd gezag wel extra voorwaarden kunnen opnemen, maar voor een bestaande vergunning als die van Tata Steel kan dit niet zondermeer worden aangepast.¹¹³⁴

Geur in vergunningen

In een vergunning kan op basis van de beleidsregel een maximale geurbelasting worden opgenomen. Dit is vaak echter niet het enige uitgangspunt voor vergunningen. Allereerst zijn, voor bedrijven waar dit op van toepassing is, de geldende BBT-conclusies met betrekking tot geur het startpunt (zie Hoofdstuk 5 voor een nadere toelichting op BBT-conclusies). In een vergunning kan de OD NZKG op basis van een BBT-conclusie een geuremissie-eis stellen om de geuremissie te reduceren. Op basis van de geuremissies (uitstoot) die gebaseerd zijn op BBT-conclusies wordt vervolgens de geurimmissie (belasting in de omgeving) bepaald. Daarbij toetst de OD NZKG of deze voldoet aan de beleidsregel, want ook als de geuremissie voldoet aan de eisen van de BBT, moet de geurimmissie altijd ook voldoen aan de beleidsregel van de provincie.¹¹³⁵

Voorschriften voor geur kunnen ook volgen uit het Activiteitenbesluit. In een aantal hoofdstukken van het Activiteitenbesluit zijn voor bepaalde typen activiteiten standaard voorschriften opgenomen.¹¹³⁶ Als geur niet uitputtend is geregeld via BBT-conclusies of het Activiteitenbesluit, dan kunnen op basis van het Activiteitenbesluit artikel 2.7a aanvullende maatregelen worden vereist. Ook hierbij moet altijd worden voldaan aan de beleidsregel van de provincie.¹¹³⁷

Indien een bedrijf maatregelen neemt om geurhinder te verminderen, dan wordt dit van de 'geurruimte' in de vergunning afgehaald. Er is een blijvende reductie van geurhinder in de omgeving. Dit is anders dan bijvoorbeeld bij het beleid met betrekking tot geluid, waarbij de vrijgekomen geluidsruimte mag worden opgevuld met andere activiteiten. De geurruimte kan ook tot onder de richtwaarden worden beperkt.¹¹³⁸

¹¹³⁴ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het bedrijfsleven (VNO/NCW BMRO) (1998), Handreiking industrielawaai en vergunningverlening, paragraaf 3.2, pp. 15-18 & OD NZKG, interview, 13 januari 2020

¹¹³⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail, 11 december 2019 & Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

¹¹³⁶ Hoofdstuk 3, 4 en 5, Activiteitenbesluit milieubeheer

¹¹³⁷ Art. 2.7a, Activiteitenbesluit milieubeheer & Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

¹¹³⁸ Provincie Noord-Holland en OD NZKG, interview, 20 januari 2020

Bijlage E Geraadpleegde bronnen

Hieronder staan voorbeelden van het type documenten dat de Rekenkamer heeft onderzocht. Voor specifieke documenten verwijzen wij naar de (meer dan 1000) voetnoten in voorliggende nota.

Provincie Noord-Holland

- Provinciale beleidsdocumenten
- PS- en Statencommissienotulen en overige vergaderstukken
- Tweewekelijkse en maandelijkse informatievoorziening van GS aan PS over VTH (Tata Steel en Harsco)
- Overige brieven GS aan PS en technische briefings
- GS-besluiten
- Adviezen en verslagen Hoor- en adviescommissie
- Beslissingen op bezwaar
- Website provincie Noord-Holland

OD NZKG

- Beleidsdocumenten van de OD NZKG
- Vergunningbesluiten met aanverwante documenten en correspondentie
- Controlerapporten OD NZKG met aanverwante documenten en correspondentie
- Handhavingsbesluiten met aanverwante documenten en correspondentie
- Besluiten op verzoeken tot handhaving met aanverwante documenten en correspondentie
- Overzichten OD NZKG (waaronder vergunningen, meldingen en klachten)
- Jaarverslagen/-rapportages
- Werkinstructies
- Website OD NZKG

Wet- en regelgeving

- Nationale wet- en regelgeving
- Europese wet- en regelgeving
- Juridische websites
- Jurisprudentie

Overige

- Beleidsdocumenten rijksoverheid
- Zienswijzen vergunningverlening en handhaving met aanverwante documenten en correspondentie
- Handhavingsverzoeken met aanverwante documenten en correspondentie
- Bezwaarschriften met aanverwante documenten en correspondentie
- Overige onderzoeken
- Media
- Factsheets, presentatie en foto's van Tata Steel
- Websites andere relevante partijen
- Direct en in afschrift ontvangen mails van omwonenden aan de OD NZKG en provincie

Bijlage F Geraadpleegde personen, partijen en belanghebbenden

Provincie Noord-Holland

- Beleidsadviseur/Procesmanager dossier Tata Steel – Omgevingsbeleid
- Beleidsadviseur/Coördinator opdrachtgeversaccount Omgevingsdiensten
- Beleidsadviseur Omgevingsbeleid

OD NZKG

- Algemeen directeur
- Adjunct-directeur, portefeuille Handhaving & Toezicht
- Programmamanager VTH Tata Steel
- Milieuadviseurs
- Vergunningverleners
- Toezichthouders
- Jurist

Andere partijen en belanghebbenden

- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Omgevingsdienst IJmond
- GGD Kennemerland
- Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee
- Stichting IJmondig
- Overige omwonenden
- Tata Steel
- Harsco Metals

| 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)