



Vergunningverlening, toezicht en handhaving Provincie Limburg

Rapport van bevindingen
November 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel en focus van het onderzoek.....	5
1.3	Onderzoeksmethodiek	6
2	Provincie als bevoegd gezag	9
2.1	Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag	9
2.2	De rollen van de RUD ZL en de provincie.....	10
3	Inzichtelijkheid gegevens	12
3.1	Openbaarheid vergunningen	12
3.2	Gegevens RUD ZL.....	13
4	Kwaliteit vergunningverlening.....	14
4.1	Inhoud vergunningen	14
4.2	Actualiteit vergunningen.....	21
4.3	Project uitvraag ZZS	23
5	Kwaliteit toezicht	26
5.1	Betrokkenen overwegend positief, maar het kan beter	26
5.2	Wabo-toezicht.....	28
5.3	Brzo-toezicht.....	33
5.4	Naleefgedrag	35
5.5	Handavingsverzoeken, klachten en incidenten	38
5.6	Energiebesparingsplicht wordt niet snel opgepakt.....	39
6	Kwaliteit handhaving	41
6.1	Handavingsplicht.....	41
6.2	Handavingsbeleid	41
6.3	Inzet bestuursrecht	42
6.4	Strafrechtelijke handhaving.....	47
7	Organisatie RUD ZL.....	51
7.1	RUD ZL is een platte organisatie	51
7.2	Medewerkers voldoen grotendeels aan kwaliteitseisen	51
7.3	Steeds meer gevraagd van RUD ZL.....	52
7.4	Capaciteit is een risico voor de toekomst.....	52
8	Onafhankelijkheid RUD ZL.....	54
8.1	Borging onafhankelijkheid RUD ZL middels mandaat.....	54
8.2	Medewerkers RUD ZL ervaren soms druk vanuit provincie.....	55
8.3	Beperkte politieke inmenging bij besluiten	55
9	Samenwerking RUD ZL en provincie	60
9.1	De relatie tussen de provincie en de RUD ZL nog moeizaam	60

9.2	Beleidscyclus is in de praktijk onvoldoende gesloten.....	60
10	Financiën uitvoering VTH.....	63
10.1	Niet makkelijk inzicht te krijgen in uitgaven VTH	63
10.2	Kosten RUD ZL stijgen jaarlijks, maar ook ieder jaar zwarte cijfers	64
10.3	De RUD ZL is een goedkope uitvoeringsdienst.....	65
10.4	Provincie legt sterk nadruk op bedrijfseconomische doelmatigheid	66
10.5	Kosten kunnen (deels) worden terugverdiend	66
11	Rol Provinciale Staten.....	67
11.1	PS tonen zich betrokken, met ruimte voor verbreding	67
11.2	Informatievoorziening PS is gefragmenteerd.....	68
Bijlage 1	Geraadpleegde documenten en personen	71
	Geraadpleegde documenten	71
	Geïnterviewde personen	73
Bijlage 2	Wabo en Brzo	74
Bijlage 3	Overzicht VTH-taken provincie	77

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Zuidelijke Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van VTH in de provincie Limburg. Hiertoe is besloten vanwege de mogelijke impact van bedrijven op de omgeving, de rol van de provincie Limburg als bevoegd gezag van VTH en de onzekerheid over de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

1.1.1 Impact bedrijven op leefomgeving

De negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving kunnen maatschappelijk grote gevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan de uitstoot of lozing van schadelijke stoffen door grote chemische bedrijven. Wanneer hierbij normen worden overschreden kunnen het *milieu* en de mentale en fysieke *gezondheid* van mensen worden aangetast. Naast milieu en gezondheid kunnen bedrijven door de opslag van gevaarlijke stoffen ook risico's vormen voor de *veiligheid* van de omgeving.

Negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving zijn echter niet altijd goed zichtbaar. Er zijn indicaties dat bedrijven regelmatig regels niet nakomen.¹ De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) schat de schade hiervan in Nederland op miljarden euro's per jaar.²

Een voorbeeld van negatieve effecten op de leefomgeving is te zien bij Tata Steel. Het RIVM constateerde in de omgeving van dat bedrijf verhoogde hoeveelheden van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), waarbij blootstelling voor kinderen ongewenst is voor hun gezondheid.³ Ook op het Limburgse industriecomplex Chemelot zijn voorbeelden van negatieve effecten op de leefomgeving. Zo rapporteerde Chemelot 19 keer luchtverontreiniging in de jaren 2017-2018.⁴

1.1.2 VTH als beheersinstrument

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een belangrijk instrument om de negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving te beheersen. Overheden kunnen door vergunningverlening vastleggen wat bedrijven wel en niet mogen. Door toezicht kan worden gecontroleerd of de bedrijven zich ook echt aan de regels houden. Als bedrijven in overtreding zijn, dan kunnen strafmaatregelen worden gehanteerd. De provincie Limburg is op het gebied van milieu en veiligheid bevoegd gezag voor VTH bij bedrijven met een verhoogde kans op milieuverontreiniging en/of verhoogde risico's op zware ongevallen.⁵

¹ Algemene Rekenkamer (2021). Handhaven in het duister.

² ILT (2020). ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.

³ RIVM (2021). Depositieonderzoek IJmond 2020.

⁴ <https://www.chemelot.nl/veiligheid/omgeving/ongewone-voorvallen-op-chemelot>

⁵ Daarnaast is de provincie ook bevoegd gezag voor een aantal bedrijven zonder verhoogde kansen op milieuverontreiniging en/of verhoogde risico's op zware ongevallen. Reden hiervoor is hun ligging op het industriecomplex Chemelot.

De uitvoering van VTH op het gebied van milieu gebeurt voornamelijk op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en voor externe veiligheid op basis van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)⁶. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten beleid voor de uitvoering van VTH vastgesteld. Het is wettelijk verplicht dat de provincie de uitvoering van VTH voor de Wabo en het Brzo belegt bij een omgevingsdienst. Dit is in dit geval de regionale uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD ZL).

1.1.3 Kwaliteit uitvoering VTH is onzeker

Uit verschillende recente onderzoeken zijn er zorgwekkende signalen over de uitvoering van VTH bij milieuovertredingen in Nederland naar voren gekomen:

- De commissie van Aartsen⁷ oordeelde dat de omgevingsdiensten onvoldoende toegerust zijn om hun professionele rol te spelen. Ook oordeelde de commissie dat de informatie-uitwisseling onder de maat is voor het opbouwen van voldoende deskundigheid. De commissie oordeelde verder dat de onafhankelijkheid van omgevingsdiensten ten onrechte ondergeschikt is aan de nabijheid van bevoegd gezag.
- Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁸ bleek dat er slecht inzicht is in de milieuovertredingen door bedrijven. Ook gaf de Algemene Rekenkamer⁹ aan dat bedrijven met meer overtredingen niet vaker worden gecontroleerd en niet zwaarder worden gestraft.
- Recente publicaties over milieuovertredingen in de onderzoeksjournalistiek^{10,11} laten een beeld zien van gebrekkig toezicht op bedrijven, beperkte straffen voor bedrijven, en bestuurlijke inmenging vanwege andere belangen.

De provincie Limburg heeft recent ook zelf onderzoek gedaan naar VTH.¹² Dit onderzoek heeft zich echter hoofdzakelijk gefocust op de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen provincie en RUD ZL. De kwaliteit van de uitvoering is maar in beperkte mate onderzocht.

1.2 Doel en focus van het onderzoek

Doel van het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer is om Provinciale Staten (PS) inzicht te geven in de kwaliteit van de uitvoering van VTH. Vanuit hun controlerende rol zijn PS namelijk verantwoordelijk voor het horizontale toezicht¹³ op de kwaliteit van de uitvoering van VTH. Op grond van de uitkomsten van het onderzoek zal de rekenkamer de provincie aandachtspunten meegeven voor de verdere verbetering van

⁶ De Wabo en Brzo zullen opgaan in de nieuwe omgevingswet. De verwachting is dat de omgevingswet per 1 juli 2023 in werking treedt.

⁷ Adviescommissie VTH (2021). Om de leefomgeving.

⁸ Algemene Rekenkamer (2021). Een onzichtbaar probleem.

⁹ Algemene Rekenkamer (2021). Handhaven in het duister.

¹⁰ Investico (2021). Milieu-overtreders zelden gestraft.

¹¹ Follow the Money (2020). Hoe slapend toezicht leidt tot een langzame milieuramp.

¹² Provincie Limburg (2020). Op afstand maar in verbinding.

¹³ ILT is verantwoordelijk voor het verticale toezicht. Door middel van dit (interbestuurlijke) toezicht controleert ILT of de provincie de wet juist uitvoert. Daarbij vindt het inhoudelijke toezicht plaats op casusniveau naar aanleiding van signalen uit media, inspecties of burgers. Het toezicht door ILT is dus beperkt en richt zich niet op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

VTH.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de praktijk in de provincie Limburg?
2. Hoe is de betrokkenheid van PS en wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS over dit onderwerp?

Daarbij richt dit onderzoek zich op:

- *VTH in het kader van de Wabo milieu¹⁴ en het Brzo.* De zorgwekkende signalen uit eerdere Nederlandse onderzoeken over milieuovertredingen zijn de reden voor de focus op de Wabo milieu. Het Brzo wordt meegenomen vanwege de grote risico's van de betreffende bedrijven voor de leefomgeving. Als er in dit rapport wordt gesproken over VTH dan wordt er dus gerefereerd naar VTH in het kader van Wabo en Brzo, tenzij anders gespecificeerd.
- *Alle bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is voor de Wabo en/of het Brzo.* Extra aandacht zal gegeven worden aan (bedrijven op) het industriecomplex *Chemelot*. De reden hiervoor is het bijzondere karakter van dit complex met een grote concentratie van risicovolle bedrijven.
- *De periode vanaf 2016.* In de periode vanaf 2016 tot heden is de provincie (in het kader van Wabo en Brzo) bevoegd gezag geweest voor dezelfde typen bedrijven. Op 1 januari 2016 vond namelijk de laatste substantiële verandering plaats van het bevoegd gezag voor de typen bedrijven waar dit onderzoek zich op zal richten.¹⁵

1.3 Onderzoeksmethodiek

1.3.1 Normenkader

Voor dit onderzoek hanteert de Zuidelijke Rekenkamer een normenkader. Dit normenkader heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het normenkader is in tabel 1.1 opgenomen. De normen sluiten aan bij de hierboven beschreven doelstelling en vragen van het onderzoek.

Tabel 1.1. Normenkader

Thema's	Normen
Inzichtelijkheid	<ul style="list-style-type: none">• Vergunningen zijn inzichtelijk:<ul style="list-style-type: none">○ Er is een helder overzicht van vigerende vergunningen.○ Oude vergunningen worden regelmatig gebundeld in revisievergunningen.• Gegevens over toezicht en handhaving zijn inzichtelijk:

¹⁴ Wabo milieu gaat over de uitstoot van stoffen, geur, geluid, afval, bodem en energie. Het andere aspect van de Wabo (Briks) gaat over bouwen, reclame, inrit, kap en sloop en zal niet worden meegenomen in dit onderzoek.

¹⁵ Op deze datum werden provincies (voor zover ze dat nog niet waren) bevoegd gezag voor alle Brzo-bedrijven en bedrijven die zijn gecategoriseerd als RIE-4.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inspecties, overtredingen, ongewone voorvallen en handhavingsacties worden goed geregistreerd. ○ Gegevens zijn op bedrijfsniveau goed inzichtelijk.
Kwaliteit van de inhoud van vergunningen	<ul style="list-style-type: none"> ● Vergunningen voldoen aan beleid en regelgeving en zijn actueel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bedrijven hebben benodigde vergunningen. ○ Nieuw beleid en regelgeving (waaronder BBT¹⁶) worden tijdig doorgevoerd in bestaande vergunningen.
Kwaliteit van toezicht op bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> ● Toezicht voldoet aan de eisen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bedrijven worden voldoende vaak geïnspecteerd. ○ Inspecteurs voldoen aan eisen. ○ Landelijke handhavingstrategie wordt uniform gevolgd. ● Toezicht is risicogericht. ● Toezicht is effectief en draagt bij aan de leefomgeving.
Kwaliteit van handhaving bij overtreders	<ul style="list-style-type: none"> ● Bedrijven worden bij overtredingen voldoende gestraft. <ul style="list-style-type: none"> ○ Landelijke handhavingstrategie wordt gevolgd. ○ Provinciale gedoogstrategie wordt gevolgd.
Maatschappelijke belangenafweging	<ul style="list-style-type: none"> ● Belangen worden voldoende afgewogen bij beslissingsruimte voor vergunningen (bv. BBT-range en maatwerk). ● Bij het vaststellen van handhavingsacties worden zowel de belangen als de proportionaliteit voldoende afgewogen.
Onafhankelijkheid RUD	<ul style="list-style-type: none"> ● De RUD ZL kan zijn taken onafhankelijk uitvoeren.
Betrokkenheid en informatievoorziening PS	<ul style="list-style-type: none"> ● Gedeputeerde Staten (GS) informeren PS voldoende voor hun kaderstellende en controlerende rol. ● PS zijn betrokken en vullen hun rol voldoende in. Dit omvat onder meer het horizontale toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

1.3.2 Uitvoering van het onderzoek

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen is er gebruik gemaakt van verschillende methoden:

- Ter voorbereiding op het onderzoek zijn oriënterende gesprekken gevoerd met instanties op het gebied van onderzoek, gezondheid en veiligheid, waaronder de Algemene Rekenkamer en de GGD Zuid-Limburg. Deze gesprekken hebben als doel gehad een compleet beeld van beschikbare gegevens te krijgen.
- Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen van de provincie Limburg en de RUD ZL, waaronder verschillende uitvoerders van VTH (vergunningverleners, toezichthouders en handhavers). Zie bijlage 1 voor een overzicht.
- Gegevens over de uitvoering van VTH zijn bestudeerd en geanalyseerd. Deze gegevens zijn zowel door de RUD ZL als de provincie Limburg aangeleverd aan de rekenkamer.
- Er is gebruik gemaakt van document- en dossieronderzoek. Daarbij is openbaar beschikbare informatie bestudeerd, zoals wettelijke, landelijke en provinciale beleid(skaders) en normen,

¹⁶ BBT staat voor Best Beschikbare Technieken. Daarmee wordt verwezen naar de meest doeltreffende technieken die technisch en economisch haalbaar zijn. De BBT's worden vastgesteld door de Europese Commissie.

evaluatie-rapporten en adviezen, verantwoordingsdocumenten en verslagen van PS-vergaderingen. Ook is gebruik gemaakt van aanvullende documenten van de provincie Limburg en de RUD ZL. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten.

- De beschikbare informatie is aangevuld met schriftelijke vragen aan (betrokkenen bij) de provincie Limburg, de RUD ZL en andere relevante partijen zoals ILT, politie en het functioneel parket van het Openbaar Ministerie.

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode april 2022 – september 2022. Op 19 september 2022 is het concept rapport van bevindingen aangeboden voor ambtelijk wederhoor. 12 oktober 2022 is de ambtelijke reactie van de provincie Limburg ontvangen. Deze is verwerkt in de definitieve versie, die is vastgesteld door het bestuur van de rekenkamer op 7 november 2022.

2 Provincie als bevoegd gezag

2.1 Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag

De provincie is verantwoordelijk voor verschillende VTH-taken. Dit is een bestuursbevoegdheid die in medebewind door de wetgever (d.w.z. de rijksoverheid) bij Gedeputeerde Staten (GS) is belegd. GS zijn het *bevoegd gezag*, wat impliceert dat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering van VTH. GS zijn dus bevoegd besluiten te nemen ten aanzien van deze taken en zijn eindverantwoordelijk voor een kwalitatief goede uitvoering van deze taken. Scherper geformuleerd: als er in de uitvoering van VTH-taken kwalitatief iets niet goed blijkt te verlopen, al dan niet leidend tot overtredingen van regels en/of incidenten met gevolgen voor veiligheid en milieu, zullen GS zich als eerste politiek moeten verantwoorden.

2.1.1 Type bedrijven waarvoor de provincie verantwoordelijk is

Zoals in Hoofdstuk 1.2 is aangegeven focust dit onderzoek zich op VTH in het kader van de Wabo milieu en het Brzo (zie voor meer informatie Bijlage 2). In het kader hiervan vallen sinds 2016 de volgende bedrijven onder de verantwoordelijkheid van de provincie:

- Bedrijven met een verhoogde kans op *milieuverontreiniging*. De provincie is bij deze bedrijven verantwoordelijk voor VTH op het gebied van Wabo. Dit zijn vergunningplichtige bedrijven met installaties die leiden tot emissies naar water, lucht en bodem.¹⁷
- Bedrijven die werken met bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen. 'Gevaarlijk' heeft in dit geval betrekking op *externe veiligheid*.¹⁸ Deze bedrijven hebben een aanvullend en strenger VTH-regime ten opzichte van de overige bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag VTH is. De provincie is bij deze bedrijven namelijk verantwoordelijk voor VTH op het gebied van Wabo en Brzo.

In totaal is de provincie Limburg medio 2022 verantwoordelijk voor 212 bedrijven, waarvan 56 Brzo-bedrijven. Van deze bedrijven liggen er 62 op Chemelot, waarvan 31 Brzo-bedrijven. Voorbeelden van typen bedrijven waarvoor de provincie verantwoordelijk is, zijn: chemische (opslag)bedrijven, afvalverwerkers, mestverwerkers, metaalrecyclers, andere industrie en grote veehouderijen.

Naast de VTH-taken in het kader van Wabo en Brzo bij deze 'complexe bedrijven' heeft de provincie ook nog verschillende andere VTH-taken, zoals gebiedsbescherming (Natura 2000, stiltegebieden), bodemsaneringen, vuurwerkevenementen, grondwaterbescherming, etc. Deze VTH-taken voert de provincie grotendeels zelf uit. Een overzicht is opgenomen in Bijlage 3. In dit onderzoek zal hier niet verder op worden ingegaan.

¹⁷ In het Besluit omgevingsrecht is aangegeven welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen, vanwege milieueisen.

¹⁸ Wat gevaarlijke stoffen zijn, is door de Europese Unie vastgelegd. De Europese Seveso III-richtlijn bevat de relevante stofcategorieën, specifieke stoffen en drempelwaarden.

2.2 De rollen van de RUD ZL en de provincie

2.2.1 RUD ZL als uitvoerder

Zoals wettelijk is verplicht, is de uitvoering van de VTH-taken van de provincie Limburg in het kader van de Wabo en het Brzo belegd bij een omgevingsdienst: de RUD ZL. De provincie blijft daarbij, als bevoegd gezag, verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) VTH.

Binnen de provincie Limburg functioneert naast de RUD ZL ook nog een andere omgevingsdienst: de *regionale uitvoeringsorganisatie Noord-Limburg* (RUD LN). Het werkgebied van de RUD LN bestaat uit de gemeente Echt-Susteren en alle gemeenten noordelijk daarvan.

Tot 2018 was er binnen de RUD LN een afdeling 'provincie' die VTH-taken uitvoerde voor de provinciale inrichtingen. Per 1-1-2018 is de RUD ZL verantwoordelijk voor alle provinciale inrichtingen in geheel Limburg.¹⁹ Medewerkers van de afdeling 'provincie' zijn ondergebracht bij de RUD ZL.

Omdat de VTH-taken van de provincie in het kader van de Wabo en het Brzo zijn belegd bij de RUD ZL (dit betreft dus zowel bedrijven in Zuid-Limburg als bedrijven in Noord-Limburg), is de RUD LN voor dit rekenkameronderzoek niet relevant.

2.2.2 Provincie als opdrachtgever RUD ZL

De *opdrachtgeversrol* van de provincie Limburg richting de RUD ZL krijgt vorm door middel van verschillende kaders²⁰:

- Een *dienstverleningsovereenkomst* tussen het dagelijks bestuur van de RUD ZL en de provincie. Dit is te beschouwen als een raamovereenkomst waarin verschillende afspraken zijn vastgelegd. Deze afspraken betreffen onder meer de algemene opdracht, rechten en plichten van de opdrachtgever en opdrachtnemer, relatiebeheer en geschillen, overleg, verantwoording en verrekening.
- Een *mandaat* aan de RUD ZL. In 2017 hebben GS met een mandaatbesluit verschillende VTH-bevoegdheden, waaronder Wabo- en Brzo-taken, aan de directeur van de RUD ZL gemandateerd.²¹ Via een ondermandaatbesluit heeft de directeur van de RUD ZL het mandaat deels doorgemandateerd aan verschillende afdelingshoofden binnen de RUD ZL. De mandatering van taken aan de RUD ZL doet echter niets af aan de eindverantwoordelijkheid van de provincie voor een goede kwaliteit van uitvoering van VTH-taken.
- Een *jaarlijkse opdracht* aan de RUD ZL. Hierin staan de gewenste werkzaamheden voor de RUD ZL. Deze opdracht komt voort uit het provinciale uitvoeringsprogramma VTH. Dit uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks opgesteld door de provincie en beschrijft hoe invulling wordt gegeven aan de

¹⁹ Intrekking mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten aan de Directeur Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord, in werking getreden d.d. 1 januari 2014.

²⁰ Voor een uitgebreidere beschrijving van de relevante kaders, zie: Provincie Limburg. Op afstand maar in verbinding. 2020.

²¹ Dit mandaatbesluit verving het eerdere mandaat uit 2013.

provinciale taken voor het betreffende jaar. Dit uitvoeringsprogramma borduurt voort op het VTH-beleidsplan waarin de uitgangspunten, ambities en koers voor de uitvoering van VTH staan beschreven. Het meest recente beleidsplan voor de jaren 2021-2023 is door GS vastgesteld in 2020.²²

2.2.3 Provincie als eigenaar RUD ZL

Naast opdrachtgever is de provincie ook deels eigenaar van de RUD ZL. Deze *eigenaarsrol* deelt de provincie met in totaal 16 gemeenten in Zuid-Limburg. De provincie neemt samen met de betrokken gemeenten via een *gemeenschappelijke regeling* deel aan de RUD ZL. De deelnemers dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de RUD ZL en voeren daarover gezamenlijk het bestuur, bestaande uit een algemeen en dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur stelt ook de begroting en jaarrekening van de RUD ZL vast, waarmee de taken kunnen worden uitgevoerd.

Het gedeelde eigenaarschap betekent voor de provincie Limburg dat voorkeuren en besluiten moeten worden afgestemd met 16 andere partijen. In de gemeenschappelijke regeling is een stemverdeling afgesproken. Daarbij heeft de provincie Limburg 30 van de 100 stemmen.

²² Provincie Limburg. VTH-beleidsplan. 2020.

3 Inzichtelijkheid gegevens

3.1 Openbaarheid vergunningen

3.1.1 Vergunningen niet allemaal online beschikbaar

Ondanks de wettelijke verplichting tot openbaarheid zijn niet alle vergunningen van bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is online vindbaar. Uit een steekproef van de rekenkamer blijkt dat de vergunningen van 1 van de 20 bedrijven niet online vindbaar was. Deze toets bestond uit het onderzoeken van de beschikbaarheid van de afgegeven vergunningen op de website van de RUD ZL. Er zijn daarvoor 20 willekeurige bedrijven uit het provinciale bedrijvenbestand geselecteerd.

In de praktijk stelt de RUD ZL dus niet alle geldende vergunningen van bedrijven online beschikbaar. Dit is opvallend, aangezien de RUD ZL op haar website aangeeft dat zij het ter beschikking stellen van geldende vergunningen voor haar opdrachtgevers uitvoert. De reden dat niet alle vergunningen vindbaar zijn is volgens een betrokkene van de RUD ZL dat de RUD ZL geen overzicht heeft van de vergunningen die door andere instanties zijn afgegeven. Dit zijn voornamelijk vergunningen die zijn afgegeven voordat de omgevingsdienst werd opgericht. In lijn met de verklaring van de RUD ZL blijkt uit een additionele toets van de rekenkamer dat de vergunningen van drie van de vijf bedrijven met hele oude vergunningen²³ niet online vindbaar zijn.

Toch blijken ook niet alle vergunningen die de RUD ZL zelf heeft afgegeven online vindbaar te zijn. Bij de bedrijven met oude vergunningen blijken namelijk ook de recentere verandervergunningen die door de RUD ZL zijn afgegeven niet online vindbaar te zijn. Tegelijkertijd bleek uit de toetsen van de rekenkamer dat er verschillende vergunningen online staan die niet door de RUD ZL zijn afgegeven.

3.1.2 Online beschikbaarheid vergunningen is wettelijk verplicht

Het bevoegd gezag heeft de wettelijke verplichting om de vergunningen van bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (RIE) online beschikbaar te stellen. Deze wettelijke verplichting volgt uit de Europese richtlijn²⁴ waarin is opgenomen dat de inhoud van de vergunning onder meer via het internet beschikbaar moet worden gesteld. Dit sluit aan op het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998. Dit verdrag regelt het recht van het publiek op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd.

²³ De rekenkamer heeft de vijf bedrijven geselecteerd met de oudste oprichtingsvergunningen of revisievergunningen.

²⁴ Artikel 24, lid 2 van de Richtlijn 2010/75/EU

3.2 Gegevens RUD ZL

3.2.1 Gegevens zijn voldoende inzichtelijk voor uitvoering VTH

Voor een goede uitvoering van VTH-taken is het van belang dat de uitvoerders makkelijk bij benodigde gegevens kunnen. Er moet bijvoorbeeld inzicht zijn in geldende normen van een bedrijf (vergunningen) of eerdere overtredingen (controlerapporten).

Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met RUD-medewerkers komt een beeld naar voren dat gegevens voor hen voldoende inzichtelijk zijn om hun werk te kunnen uitvoeren. Ondanks dat vergunningen bijvoorbeeld niet allemaal online staan, kunnen medewerkers de geldende en oude vergunningen goed terugvinden in hun systemen. Ook zijn documenten gerelateerd aan toezicht voor hen (bijvoorbeeld controlerapporten) goed inzichtelijk.

3.2.2 Kwaliteit gegevens voor monitoring en evaluatie niet optimaal

Ook voor rapportage over en evaluatie van de uitvoering van VTH is een goed overzicht van gegevens van belang.

De RUD ZL blijkt goed in staat om snel datasets aan te kunnen leveren met relevante VTH-informatie. Hoewel niet optimaal, zijn deze datasets uniform en van voldoende kwaliteit voor het kunnen uitvoeren van analyses. Gegevens blijken echter niet altijd juist, soms tegenstrijdig of afwezig.²⁵ De rekenkamer heeft niet onderzocht op welke schaal zich onjuistheden of omissies voordoen. Door fouten of omissies in de gegevens kunnen uitkomsten van analyses door de rekenkamer ook een foutmarge bevatten.

Een ander aspect dat de evaluatie van de uitvoering van toezicht en handhaving beperkt is dat gegevens alleen op bedrijfsniveau kunnen worden geleverd. Dit betekent dat de rekenkamer inzicht had in bijvoorbeeld het aantal overtredingen, controles en ingezette handhavingsacties per bedrijf per jaar. De 'toezichtsketen' is echter niet inzichtelijk. Het is dus niet mogelijk om een overzicht te krijgen van welke handhavingsacties (bv. hercontroles of sancties) er per overtreding zijn ingezet. Ook blijkt uit een gesprek dat de RUD ZL zelf niet de Landelijke Handhavingstrategie (LHS)-scores²⁶ kan monitoren met de huidige software, waardoor uniformiteit van deze scores nog lastig is. Op casusniveau is dergelijke informatie over de toezichtsketen wel handmatig te achterhalen uit beschikbare rapporten.

²⁵ Voorbeelden van tegenstrijdigheden: overtredingen bij bedrijven, terwijl er geen enkele controle is geregistreerd of handhaving zonder dat er een overtreding is geregistreerd. Gedurende het onderzoek heeft de rekenkamer ondervonden dat soms (belangrijke) gegevens ontbreken, zoals zware overtredingen.

²⁶ Meer over de scores van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is te vinden in Hoofdstuk 6.1.2.

4 Kwaliteit vergunningverlening

Vergunningen vormen de basis voor het zekerstellen van milieu- en veiligheidsbelangen voor de leefomgeving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kwaliteit van de vergunningverlening.

4.1 Inhoud vergunningen

Uit gesprekken blijkt dat betrokkenen de kwaliteit van vergunningen die door de RUD ZL worden afgegeven hoog inschatten. Toch zouden vergunningen beter kunnen zijn wanneer vergunningverleners meer tijd zouden hebben. Daarnaast is additioneel provinciaal beleid nodig wanneer vergunningen strenger gemaakt zouden moeten worden. De juridische mogelijkheden om vergunningen strenger te maken zijn namelijk beperkt.

4.1.1 De RUD ZL geeft kwalitatief goede vergunningen af

4.1.1.1 processen

Geïnterviewden zijn tevreden met de kwaliteit van vergunningen en wijzen op verschillende processen ter ondersteuning van deze kwaliteit. Zo zijn er collegiale toetsen op de inhoud en juridische toetsen van de vergunningen. Ook gebruikt de RUD ZL sjablonen en bouwstenen bij het opstellen van vergunningen. Dat systeem vergroot de kans dat alle aspecten voldoende in de vergunning worden opgenomen.

In enkele gesprekken kwam naar voren dat het milieu- en veiligheidsbelang een belangrijke rol heeft bij vergunningverlening. Dit geldt in de eerste plaats voor de inhoud van de vergunningen. Daarnaast wordt ook sterker gefocust op bedrijven met grotere risico's.

Verder is de RUD ZL bij vergunningverlening vaak afhankelijk van (de input van) bedrijven. Een betrokkene gaf aan dat de RUD ZL zich qua kennis van zaken in het algemeen goed kan meten met bedrijven en hun adviesbureaus. Als bedrijven bij vergunningaanvragen echter bewust onjuiste informatie geven dan is daar weinig tegen te doen, aldus de betrokkene. Dit lijkt, volgens diezelfde betrokkene, in de praktijk maar weinig voor te komen, maar soms bestaan er wel vermoedens dat bedrijven niet altijd helemaal open kaart spelen en bijvoorbeeld een bepaalde emissie (tijdelijk) kunnen achterhouden.

4.1.1.2 Externe kwaliteitstoets

De kwaliteit van vergunningen is in 2019 als goed beoordeeld, in een kwaliteitstoets uitgevoerd door Royal Haskoning in opdracht van de RUD ZL. In het algemeen blijkt uit deze toets dat de besluiten juridisch-procedureel van goede kwaliteit zijn en dat de besluiten inhoudelijk goed zijn onderbouwd. Wel wordt incidenteel een specifiek aspect of specialisme onderbelicht. De gemiddelde score die Royal Haskoning op een 10-puntschaal geeft is een 7.6 (range 7.1-8.5), wat zij als kwalitatief goed beoordelen. Wanneer we alleen naar de inhoudelijke scores kijken dan is het gemiddelde iets lager, namelijk een 7.3 (range 6.6-8.2).

De kwaliteitstoets door Royal Haskoning bestond uit een procedurele en inhoudelijke toets. Daarvoor zijn 10 vergunningendossiers geselecteerd van bedrijven uit diverse sectoren (van chemie en industrie tot agrarisch). Bij acht van de geselecteerde bedrijven was de provincie het bevoegde gezag en bij de andere twee waren gemeenten bevoegd gezag.²⁷

4.1.1.3 Adviesrecht ILT

Een andere indicatie voor de kwaliteit van vergunningen komt van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). ILT is vanwege hun specifieke deskundigheid aangewezen als adviseur bij de beoordeling van verschillende vergunningen. De inspectie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat de vergunningen van Limburg die zij beoordelen kwalitatief vergelijkbaar zijn met andere provincies. Wel geeft ILT relatief veel adviezen aan de RUD ZL, maar dit komt voornamelijk omdat er in Limburg veel zware chemie aanwezig is. Verder is het aantal zienswijzen dat ILT indient bij vergunningen van de RUD ZL vergelijkbaar met de rest van Nederland. Met andere woorden: het aantal door ILT geconstateerde tekortkomingen in vergunningen voor Limburg is vergelijkbaar met de rest van Nederland. Tabel 4.1 geeft een cijfermatig overzicht van taken die de ILT heeft verricht voor Limburg in totaliteit en voor Chemelot in het bijzonder.

Tabel 4.1. Cijfermatig overzicht adviesrecht ILT voor de periode 2019-2021.

Taken	Limburg	Chemelot
Beoordeelde vergunningen	56	36
Adviezen	33	25
Zienswijzen	7	4
Beroepen	0	0

Het adviesrecht van ILT is een belangrijk 'controlemechanisme' voor de kwaliteit van vergunningverlening. De ILT kan advies op de vergunningaanvraag uitbrengen, zienswijzen bij het ontwerpbesluit indienen en heeft bij het definitief besluit de mogelijkheid tot een beroepsgang. De inzet en werkzaamheden van de ILT zijn geprioriteerd op basis van thema's waaraan de Rijksoverheid het meeste belang hecht en waarop zij invloed wil uitoefenen.

4.1.2 Vergunningen kunnen nog wel beter

Er is nog wel kwalitatieve verbetering mogelijk bij vergunningen, zo blijkt uit de kwaliteitstoets van Royal Haskoning. Dit blijkt niet alleen uit de eindscores, maar ook uit hun opmerking dat er incidenteel specifieke aspecten en specialismen onderbelicht waren in de vergunningen. Een medewerker van de RUD ZL gaf aan de rekenkamer te kennen dat zij vonden dat dit een relatief laag aantal kanttekeningen was. Ook werd aangegeven dat vergunningverleners het niet altijd eens waren met de kanttekeningen van Royal Haskoning. Aangezien het de bedoeling was om een objectieve beoordeling te laten plaatsvinden is de RUD ZL hierover niet in discussie gegaan.

²⁷ De toets-scores van de provinciale bedrijven zijn vrijwel gelijk aan de totale scores zoals deze in dit rapport zijn gerapporteerd.

Ook uit gesprekken met medewerkers van de RUD ZL blijkt dat er soms verbetering mogelijk is bij vergunningen. Vergunningverleners geven aan dat ze betere vergunningen zouden kunnen afgeven wanneer ze meer tijd voor hun bedrijvenportefeuilles zouden hebben. Een betrokkene gaf aan dat de huidige capaciteit bij vergunningen kan worden gezien als de ondergrens. Een andere betrokkene wees op de hoge werkdruk. Volgens een vergunningverlener is het gevolg daarvan dat er minder tijd is voor het doornemen van een aanvraag (en de bijlagen) en dat er sneller foutjes in de vergunning kunnen sluipen. Een andere vergunningverlener wees er op dat er met meer tijd, vergunningen (nog) meer aangescherpt zou kunnen worden op Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS): *“Er zijn nu nog blinde vlekken die dan sneller zichtbaar zouden kunnen worden.”*

4.1.3 Aanvullend provinciaal beleid

4.1.3.1 Voor strengere vergunningen is aanvullend provinciaal beleid nodig

Ondanks de belangen voor de leefomgeving geven vergunningverleners aan dat het juridisch vaak lastig of niet mogelijk is om bedrijven ‘strengere’ vergunningen te verlenen. Wanneer een bedrijf namelijk aan bestaande richtlijnen zoals Best Beschikbare Technieken (BBT) voldoet, kunnen bijvoorbeeld geen strengere emissiewaarden in de vergunning worden opgenomen.

Aanvullend provinciaal beleid zou het wel mogelijk maken om vergunningen aan te scherpen. Uit gesprekken blijkt dat vergunningverleners graag zulk aanvullend beleid zouden zien. Momenteel stuurt de provincie volgens hen namelijk te weinig op thema’s waarbij dat wel mogelijk is. Onderdelen die daarbij genoemd worden zijn geur, geluid, (potentiële) ZZS en schone lucht. Geur en geluid zijn daarbij opvallend, aangezien de meeste klachten over provinciale bedrijven over deze thema’s gaan (zie Hoofdstuk 5.5).

4.1.3.2 Er is (vrijwel) geen aanvullend provinciaal beleid voor strengere vergunningen

De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat wettelijke normen leidend zijn voor de VTH-taken. Er is dan ook geen specifiek beleid op het gebied van ZZS en geur vastgesteld. De provincie Limburg is daarmee een van de vier provincies zonder eigen geurbeleid.²⁸

Geluid

De provincie heeft voor Chemelot en VDL Nedcar een hogere toegestane geluidsbelasting vastgelegd. In de Wet geluidshinder zijn normen gesteld voor de toegestane geluidsbelasting. Met de ‘Beleidsregels vaststellen en wijzigen hogere waarden Wet geluidshinderbeleidsregel’ wijkt de provincie Limburg van deze normen af. Dit is toegestaan, aangezien er in de genoemde wet en in het Besluit geluidshinder een globaal toetsingskader is aangegeven voor het vaststellen van een hogere geluidsbelasting. Hierin staat dat GS bevoegd zijn om een hogere geluidsbelasting vast te stellen indien dit nodig is voor de vaststelling van een geluidszone rond een industrieterrein van regionaal belang. In de omgevingsverordening staat dat de industrieterreinen Chemelot en Swentibold/VDL-Nedcar zijn aangewezen als industrieterreinen met

²⁸ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/geur/lokaal-geurbeleid/>

regionaal belang. Voor het verlenen van hogere geluidswaarden moet volgens de beleidsregels worden aangetoond dat (bijvoorbeeld vanwege financiële doelmatigheid) de geluidsbelasting niet kan worden verlaagd tot de voorkeurswaarde door middel van bronmaatregelen, overdrachtsmaatregelen of het vergroten van afstand. De hogere geluidsnormen worden dan opgenomen in de vergunning. Volgens de provincie geldt in het algemeen dat geluidruimte die binnen de geluidzone vrijkomt, voor andere bedrijven op het industrieterrein beschikbaar wordt.

Schone Lucht Akkoord

Met betrekking tot lucht is er ook (nog) geen specifiek provinciaal beleid. Het Schone Lucht Akkoord brengt hier mogelijk verandering in.

Op 6 april 2021 hebben GS besloten om het Schone Lucht Akkoord te ondertekenen. De provincie Limburg was daarmee de laatste provincie die zich bij dit akkoord aansloot, want in 2020 vonden GS de ondertekening nog niet opportuun²⁹. Het doel van het Schone Lucht Akkoord is het realiseren van gezondheidswinst door het verbeteren van de luchtkwaliteit in Nederland. In 2030 is een gezondheidswinst van 50% haalbaar ten opzichte van 2020, hetgeen een langere gemiddelde levensverwachting van vier maanden per Nederlander betekent. Uit een verkenning naar luchtkwaliteitstrends in Limburg³⁰ die GS in 2020 hebben laten uitvoeren blijkt dat in alle sectoren een verdere reductie van emissies mogelijk is en dat dit gezondheidswinst oplevert.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek heeft het Schone Lucht Akkoord nog geen doorwerking gehad in vergunningen. In de opdracht aan de RUD ZL voor 2022 staat wel dat bij vergunningaanvragen expliciet aandacht moet worden besteed aan het Schone Lucht Akkoord. In gesprekken met de rekenkamer is echter aangegeven dat vergunningverleners hier niets mee kunnen zolang er geen vastgelegd beleid is van de provincie.

Het belang van de verdere uitwerking van het Schone Lucht Akkoord in provinciaal beleid wordt ook beschreven in een recent advies³¹. In dit advies staat dat de ondertekening van het Schone Lucht Akkoord (SLA) een beleidsambitie is die niet automatisch doorwerkt in de vergunningverlening van een bedrijf met milieubelastende activiteit(en). Daarom wordt in dit advies het belang benadrukt om deze beleidsambitie zo concreet mogelijk uit te werken: *“Om deze leemte tussen de wet en het SLA op te vullen, is een activerend beleid nodig”. “In het activerend beleid moeten de principes en kaders uit het SLA doorwerken naar de uitvoering van de bevoegdheden van het bevoegd gezag om emissiegrenswaarden te stellen.” “Het beleid maakt als het ware inzichtelijk door welke bril het bevoegd gezag naar het belang van een hoog niveau van bescherming van milieu en gezondheid kijkt.”*

²⁹ De redenen die door GS hiervoor zijn aangegeven zijn dat de verwachte aanvullende gezondheidswinst akkoord beperkt is, dat de meeste gezondheidswinst wordt geboekt door de uitvoering van rijksbeleid en dat maatregelen uit het klimaatakkoord en de PAS zouden bijdragen aan een verbetering van de luchtkwaliteit. Ook waren GS kritisch op het akkoord dat niet verder gaat dan inspanningsverplichtingen en intenties.

³⁰ Tauw. Evaluatie en verkenning luchtkwaliteitstrends Limburg. 2020.

³¹ Harm Borgers en Roos Molendijk. Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies. 2021.

Op dit moment heeft de provincie het Schone Lucht Akkoord nog niet uitgewerkt in concreet beleid door de provincie. Vergunningverleners geven aan de rekenkamer aan dat ze maar weinig horen van de provincie over de uitwerking van het beleid en dat het beleid voorlopig dus nog steeds uitblijft. De provincie zelf geeft aan dat momenteel de mogelijkheid nog wordt verkend om binnen de wettelijke normen scherper te vergunnen bij industriële bedrijven.

Geen strengere omgevingswaarden of luchtwwaarden Chemelot

Tot nu toe houdt de provincie Limburg geen strengere grenswaarden voor uitstoot aan dan wettelijk is verplicht. In 2020 is via een motie³² in PS aan GS verzocht om WHO-advieswaarden voor uitstoot in de Omgevingsverordening op te nemen. De maximale WHO-waarden liggen namelijk lager dan de wettelijke Nederlandse normen. De motie werd onder meer ingediend naar aanleiding van een structurele overschrijding van de wettelijke fijnstofnormen in bepaalde delen van Noord- en Midden-Limburg. GS hebben vervolgens de toezegging gedaan om aan de Provinciale Omgevingsvisie (dus niet de verordening) een passage toe te voegen met de volgende strekking: *“Voor luchtkwaliteit streven we hierbij naar een kwaliteit die voldoet aan de huidige grenswaarden. Daarbij werkt de Provincie binnen haar bevoegdheden en rollen op het vlak van luchtkwaliteit aan een voortdurende verbetering om op termijn (2030) te voldoen aan de advieswaarden van de WHO. Hierbij hanteren we de WHO-normen als streefwaardes”*.³³

De genoemde motie is na deze toezegging ingetrokken. De rekenkamer merkt echter op dat zowel in de omgevingsvisie als omgevingsverordening de passage niet is opgenomen. In beide documenten wordt enkel gesproken over het voldoen aan wettelijke grenswaarden, zonder enige referentie aan WHO-normen. Wel zijn PS in 2021 door GS geïnformeerd dat op basis van een trendstudie is gebleken dat in 2030 de WHO-advieswaarden gehaald worden.³⁴ Deze studie is echter wel heel beperkt. Bijvoorbeeld zwaveldioxide en benzeen, beide belangrijke en gangbare schadelijke stoffen, zijn niet meegenomen in de studie.

In oktober 2021 hebben PS opnieuw een motie³⁵ ingediend, dit keer met de oproep aan het college van GS om te onderzoeken of de EU-Richtlijn Industriële Emissie (RIE) ook voor Chemelot van toepassing kan worden verklaard. In de motie wordt verzocht of er, naar aanleiding van de RIE, strengere normen zouden moeten gelden voor Chemelot. De motie werd ingediend naar aanleiding van een (aangenomen) motie in de Tweede Kamer, om te onderzoeken of deze Europese richtlijnen voor het hele land toegepast moeten worden. GS hebben toegezegd om dit onderzoeken, waarna de motie is afgehandeld met een Statenmededeling. Daarin wordt gesteld dat de RIE al op Chemelot van toepassing is en dat er geen overschrijdingen worden gemeten via de systemen die er al zijn³⁶ (zowel wat betreft Nederlandse als Europese normen). Er werden daarom zowel voor Chemelot als voor de gehele provincie geen strengere

³² Motie 2597

³³ Zie toezegging <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/5d96b0eb-55c1-4ea4-a5c4-62212f05fdff>

³⁴ TAUW (2020). Evaluatie en verkenning luchtkwaliteitstrends Limburg.

³⁵ Motie 2768

³⁶ Metingen door luchtmeetstations Monitoringstool NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit), door het RIVM jaarlijks gerapporteerde luchtkwaliteit.

uitstootnormen ingesteld.

4.1.3.3 Beleidskaders Chemelot

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft aanbevolen om op Chemelot te streven naar hogere veiligheidsniveaus dan wettelijk vereist. Dit advies heeft tot nu toe nog niet geleid tot provinciale kaders met strengere eisen bij de uitvoering van VTH. Wel is er een convenant tussen de overheid en Chemelot in de maak.

In 2018 heeft de OVV de provincie Limburg aanbevolen om een ambitieuze en uitgewerkte visie te formuleren om de veiligheid op Chemelot en voor de omgeving te bevorderen. De aanleiding van het rapport waren verscheidene incidenten op het Chemelot-complex in 2016. Naar aanleiding van het onderzoek hiernaar stelt de OVV dat de provincie Limburg een cruciale rol speelt in de behartiging van het publieke belang van de veiligheid op Chemelot. De provincie kan volgens de OVV de veiligheid op Chemelot bevorderen door zelf expliciete veiligheidsambities voor Chemelot uit te spreken en dit streven concreet en navolgbaar te maken. Daarbij zou als uitgangspunt een streven naar een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau (verder dan de wettelijke normen) moeten gelden. Deze ambities dienen dan leidend te zijn bij alle rollen die de provincie vervult ten aanzien van Chemelot. In de veiligheidsvisie dienen de volgende twee aspecten in ieder geval aandacht te krijgen, volgens de OVV:

- het beheersen van gezamenlijke veiligheidsrisico's van Brzo-bedrijven;
- veiligheidscriteria om te toetsen welke activiteiten op Chemelot (en met name de Chemelot Campus) worden toegestaan.

In 2019 heeft de OVV nog een notitie opgesteld waarin wordt aangegeven dat de provincie Limburg de aanbevelingen op dat moment nog maar zeer ten dele heeft opgevolgd.

Inmiddels heeft de provincie een aantal stappen gezet om opvolging te geven aan de OVV-aanbevelingen. Naar aanleiding van het rapport van de OVV zijn er door de provincie verschillende documenten opgesteld. Eind 2019 is door GS, betrokken gemeenten en Chemelot een veiligheidsvisie³⁷ vastgesteld. Daarnaast is er in 2021 door verschillende betrokken partijen een strategische gebiedsvisie opgesteld.³⁸ Voortvloeiend uit de veiligheidsvisie is er verder een Technische Veiligheidscommissie (TVC) opgericht die in 2021 een advies heeft uitgebracht.³⁹ Deze documenten zijn volgens de provincie te zien als de beleidsmatige kaders voor een veilige ontwikkeling van (de omgeving van) Chemelot en het aspect externe veiligheid. In het rapport van de TVC komen ook de twee genoemde aspecten van de OVV aan bod: de gezamenlijke veiligheidsrisico's van Brzo-bedrijven en veiligheidscriteria voor de toetsing van activiteiten op Chemelot. Daarbij is het goed op te merken dat het rapport van de TVC een advies is dat als eerste vertaling richting de (VTH-)uitvoering kan worden beschouwd. Dit advies heeft echter nog geen formele status als (veiligheids)kader. De in dit advies gedane aanbevelingen zijn gericht tot de provincie,

³⁷ Veiligheidsvisie Chemelot e.o.: Samenwerken aan veiligheid op en rondom Chemelot. 2019.

³⁸ Provincie Limburg, gemeenten Sittard-Geleen en Stein, Chemelot, Brightlands Chemelot Campus en DSM. Strategische gebiedsvisie omgeving Chemelot. 2021.

³⁹ Technische VeiligheidsCommissie. Veiligheid in samenwerking: kader voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving. 2021

de gemeenten en (bedrijven op) Chemelot.

Om verdere opvolging te geven aan het advies van de OVV zal er nog een integrale bestuurlijke afweging worden gemaakt, die zal resulteren in een convenant. In een bestuurlijk overleg zal een eerste afweging worden gemaakt betreffende de aanbevelingen en wordt een conceptconvenanttekst besproken. De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat dit overleg medio september 2022 zal plaatsvinden. De resultaten hiervan zullen aan GS en betrokken colleges van burgemeester en wethouders worden voorgelegd, evenals aan het bestuur van Chemelot.

De provincie heeft aangegeven dat momenteel voor de VTH-praktijk is afgesproken dat zoveel mogelijk in de geest van het advies van de TVC wordt gehandeld, maar in de praktijk komt dit niet naar voren. In gesprekken met de RUD ZL wordt namelijk aangegeven dat er geen strengere vergunningen kunnen worden opgesteld, aangezien er nog geen provinciale kaders voor zijn. Op basis van deze gesprekken is het de rekenkamer duidelijk geworden dat er voor nu (nog) geen veranderingen zijn in de kaders voor vergunningverlening en toezicht op Chemelot.

Chemelot Campus

Aangezien in het rapport van de OVV specifieke aandacht wordt besteed aan de Brightlands Chemelot Campus wordt in deze paragraaf op deze casus verder ingegaan.

De Brightlands Chemelot Campus ligt op het terrein van Chemelot, maar ligt vanuit het oogpunt van veiligheid eigenlijk te dicht bij de industrie. Er vinden namelijk meerdere niet-industriële activiteiten plaats op de Campus. Zo zijn er kantoren, een restaurant en onderwijslocaties. Zulke gebouwen worden wettelijk gezien als 'kwetsbaar' en mogen daardoor niet binnen bepaalde risicocontouren⁴⁰ liggen. Een deel van deze gebouwen ligt dat echter wel. Als een dergelijke Campus nu zou worden gebouwd zou een dergelijke locatie waarschijnlijk ook niet worden gekozen. De historie van de Campus is echter dat deze is ontstaan vanuit een bedrijf op het Chemelot-complex. De provincie heeft aangegeven dat de technische en /of functionele binding tussen de Campus en het Industrial Park de basis vormen voor de situering van deze Campus. Hiervoor zijn diverse veiligheidsmaatregelen getroffen die risico's en effecten mitigeren, aldus de provincie.

⁴⁰ Het plaatsgevonden risico (PR) is het risico (uitgedrukt in kans per jaar) dat één persoon die zich onafgebroken en onbeschermd op die plaats bevindt, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een calamiteit met een gevaarlijke stof. Bij een plaatsgebonden risico van 10-6 is de kans dat iemand buiten het bedrijf overlijdt ten gevolge van een zwaar ongeval plaatsvindt 1 op de miljoen. Een PR van 10-6 wordt in de regels voor ruimtelijke ordening en externe veiligheid echter als een relatief hoog risico beschouwd. Bij een PR van 10-6 is de kans dat een persoon op die afstand van het ongeval daadwerkelijk overlijdt nog redelijk groot. Wegens dit soort relatief grote overlijdenskansen mogen er binnen de contour van 10-6 in principe geen kwetsbare objecten staan. Dit geldt voor situaties die (zijn) ontstaan na het moment waarop de betreffende norm is uitgebracht, te weten 1989 voor inrichtingen. (Bron: <https://www.atlasleefomgeving.nl/plaatsgebonden-risico-10-6-contour>)

Door de bijzondere vergunningsconstructie op Chemelot zijn de kwetsbare gebouwen op de Campus wettelijk wel toegestaan. Chemelot heeft namelijk als geheel bedrijventerrein één *koepelvergunning* met meerdere deelinrichtingen. Wettelijk wordt Chemelot daardoor als één bedrijf gezien. De Campus met z'n kwetsbare gebouwen valt daardoor onder de vergunning van het bedrijf. Het gevolg is dat er vanuit veiligheidsperspectief nauwelijks beperkingen zijn aan de aard van de activiteiten op de Campus. Dit wordt geïllustreerd door de recente bouw van het Center Court op de Campus. Dit 'kwetsbare' gebouw is neergezet binnen de risicocontouren, maar de vergunning was wettelijk niet tegen te houden door de RUD ZL, aldus een betrokkene. Wanneer de Campus niet onder de koepelvergunning van Chemelot zou vallen, dan zouden de huidige activiteiten niet zomaar plaats kunnen vinden.

De provincie heeft verschillende belangen bij de Campus en de OVV heeft aangegeven dat een belangenafweging tussen deze belangen en de veiligheidsrisico's ontbreekt. Naast bevoegd gezag voor VTH is de provincie aandeelhouder van de Campus. De OVV stelt dat de provincie vooral het wettelijk instrumentarium van VTH gebruikt om te sturen op de veiligheidsrisico's op de Campus. In de vorige paragraaf is aangegeven dat dit wettelijk instrumentarium beperkt is doordat de Campus onder de koepelvergunning valt.

In het TVC-advies dat is opgesteld naar aanleiding van het OVV-rapport wordt specifiek ingegaan op de Campus. Er worden verschillende aanbevelingen gedaan voor de provincie Limburg en Chemelot. Zoals eerder is aangegeven dient dit advies nog bestuurlijk te worden gewogen en te worden omgezet in een convenant.

4.2 Actualiteit vergunningen

4.2.1 Brzo en RIE-4 bedrijven hebben relatief veel actuele vergunningen

4.2.1.1 Actualiteit vergunningen

Bij Brzo en RIE-4 bedrijven zijn relatief veel vergunningen actueel. De actualisaties van de vergunningen van deze bedrijven wordt projectmatig aangepakt. Uit gegevens van de RUD ZL blijkt dat 56 van de 64 bedrijven een actuele vergunning heeft. Dit komt neer op een percentage van 87,5%. In de jaarrapportage van 2021 meldt de RUD ZL dat dit ruim boven het landelijk gemiddelde van 74% is.

Ondanks dat veel vergunningen actueel zijn, wordt de beleidsdoelstelling van de provincie niet gehaald. In het VTH beleidsplan 2021-2023 is namelijk de operationele doelstelling opgenomen dat 100% van de Brzo vergunningen actueel is. Deze doelstelling staat ook in de VTH uitvoeringsprogramma's 2021 en 2022.

Uit gesprekken blijkt dat de RUD ZL de provinciale doelstelling niet haalbaar acht. De RUD ZL staat hier niet alleen in, want ook de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) geeft aan dat in de

praktijk nooit alle vergunningen actueel kunnen zijn.⁴¹ Een vergunningverlener gaf bijvoorbeeld aan dat een vergunning nog niet actueel is vanwege vertraging door samenhangende wetgeving. Daarnaast is aangegeven dat de capaciteit van de RUD ZL onvoldoende is.

4.2.1.2 Toekomstige verwachting

De verwachting is dat het actualisatieprogramma in het gedrang gaat komen door andere werkzaamheden. Redenen die hiervoor zijn aangegeven zijn:

- De capaciteit van vergunningverleners bij de RUD ZL.
- Verschillende bedrijven staan nog op de wachtlijst, omdat er nog geen tijd was om hun vergunningen te actualiseren. Dit stapelt zich op omdat er ook steeds weer nieuwe processen bijkomen.
- De komst van de Omgevingswet.
- De kwaliteit van de aanvragen door bedrijven wordt minder door de werkdruk in de advieswereld. Dit zorgt voor meer werk per vergunning voor de RUD ZL.

Wel streeft de RUD ZL ernaar om ruim boven het landelijk gemiddelde te blijven scoren.

4.2.2 Bij andere bedrijven is de actualiteit niet inzichtelijk en onvoldoende geborgd

4.2.2.1 Borging in processen

Uit gesprekken met de RUD ZL blijkt dat bij andere bedrijven (niet-Brzo en niet-RIE4) de actualisaties van vergunningen niet projectmatig geborgd zijn. De vergunningverlener moet zelf initiatief nemen om wijzigingen in beleid en regelgeving door te voeren in geactualiseerde vergunningen. De vergunningverlener dient via collega's, contacten en netwerken zelf bij te houden voor welke aspecten (extra) aandacht moet zijn. Ook is de vergunningverlener zelf verantwoordelijk voor de prioriteit die zo'n actualisatie wel of niet krijgt en wanneer er actie op wordt ondernomen.

Op enkele onderwerpen is er wel een meer projectmatige aanpak voor actualisaties bij deze bedrijven. Deze projecten betreffen energievoorschriften, afvalbeheer, opslag van brandbare vloeistoffen in tanks en veehouderijen.

4.2.2.2 Inzichtelijkheid actualiteit

De RUD ZL heeft de rekenkamer geen overzicht kunnen geven van de actualiteit van vergunningen bij deze niet-Brzo en niet-RIE4 bedrijven. Voor de genoemde projecten is dat wel bekend, maar dat betreft slechts onderdelen of bepaalde sectoren.

De actualiteit van de vergunningen bij deze bedrijven wordt door betrokkenen op 75-80% geschat. Een

⁴¹ OMWB. Brzo en Rie-4 jaarverslag 2019. 2020.

van de redenen die is aangevoerd voor het feit dat niet alle actualisaties zijn uitgevoerd, is de werkdruk bij vergunningverleners. Alle actualisaties naar aanleiding van gewijzigde regelgeving zijn of worden volgens een betrokkene uiteindelijk wel opgepakt, maar er kan vertraging optreden door te hoge werkdruk en of prioriteitstelling van vergunningverleners. De rekenkamer merkt daarbij op dat dit door het ontbreken van een projectmatige aanpak niet te controleren is.

Naast dat inzicht in de actualiteit van vergunningen bij deze bedrijven ontbreekt, lijkt de beleidsdoelstelling van de provincie niet te worden gehaald. In het VTH beleidsplan 2021-2023 staat namelijk de operationele doelstelling dat voor complexe bedrijven met een hoog risico 90% van de vergunning actueel is en bij overige complexe bedrijven 80%. Deze doelstelling staat ook benoemd in de VTH uitvoeringsprogramma's 2021 en 2022.

4.3 Project uitvraag ZZS

In het Bestuurlijk Omgevingsberaad d.d. 25 april 2018 is tussen de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de provincies overeengekomen om via een uitvraag aan bedrijven de emissies van zeer zorgwerkkende stoffen (ZZS) naar lucht en water te inventariseren. De uitvraag vindt plaats bij provinciale inrichtingen om te toetsen of de vergunningen van deze inrichtingen moeten worden aangepast. Dit volgt uit de wettelijke eis dat een bedrijf iedere vijf jaar informatie overlegt aan het bevoegd gezag over hun luchtemissies van ZZS. Deze eis is op 1 januari 2016 in werking getreden⁴².

4.3.1 Provincie kiest voor beperkte uitvoering

De provincie Limburg heeft gekozen voor een beperkte uitvoering van het project 'Uitvraag ZZS'.⁴³ Voor zover bekend bij de rekenkamer is Limburg hiermee de enige provincie die een beperkte uitvoering aan het project heeft gegeven. De redenen voor deze keuze van de provincie Limburg waren het beperkt houden van de belasting voor bedrijven en het beperken van de kosten. Ook heeft de provincie aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de informatiedeling primair bij bedrijven ligt en niet bij de overheid. In de praktijk betekende dit dat het budget voor dit project 90.000 euro bedroeg, terwijl het in een oorspronkelijk plan van aanpak was begroot voor 1.129.280 euro. In paragraaf 4.3.3 geven we inzicht in de consequenties van deze zeer beperkte uitvoering.

4.3.2 Bestuurlijke afspraken zijn niet gevolgd

In het Bestuurlijk Omgevingsberaad zijn verschillende toezeggingen gedaan door de provincies. Niet alle toezeggingen zijn door de provincie Limburg nagekomen.

⁴² In art 2.4 AB is verplichting opgenomen dat een bedrijf één keer in de vijf jaar informatie te overlegt aan het bevoegd gezag over hun luchtemissies.

⁴³ Dit project valt buiten de basistaken van de RUD ZL. Het cluster Wonen & Leefomgeving was binnen de provincie Limburg verantwoordelijk voor dit project.

De provincie geeft aan dat is voldaan aan de toezegging om de ZZS-uitvraag in gezamenlijkheid uit te voeren, maar dat niet is voldaan aan de toezegging om aan te sluiten bij de uitvraag van landelijke aanpak.⁴⁴ Volgens de provincie is er op drie punten afgeweken van deze aanpak:

- Het instrument fysieke controle en/of handhaving is niet ingezet om gegevens te verkrijgen.
- Er zijn geen vergunningen geactualiseerd binnen een projectmatige aanpak (inhaal-/verbeterslag).
- Gegevens van bedrijven zijn beperkter gecontroleerd.

Een andere toezegging betrof het voltooiën van de uitvraag op uiterlijk 1 januari 2021. Door een late start van het project heeft de provincie Limburg deze deadline niet gehaald. De eindrapportage van het project is in januari 2022 afgerond. De provincie heeft dus niet voldaan aan de bestuurlijke toezegging. Daarmee is het ook maar de vraag of bedrijven voldaan aan de wettelijke eisen. Bedrijven dienen vanaf 2016 namelijk iedere vijf jaar informatie over de ZZS-uitstoot te melden aan het bevoegd gezag.

4.3.3 Tegenvallende resultaten als gevolg van beperkte aanpak

Het project 'Uitvraag ZZS' heeft maar zeer beperkt nuttige informatie opgeleverd. Van de 83 aangeschreven bedrijven zijn er namelijk maar vier bedrijven die informatie hebben verstrekt die bruikbaar is om een beeld te krijgen van de daadwerkelijke ZZS-emissie.

De RUD ZL heeft aangegeven dat er meer geschikte data beschikbaar zou zijn gekomen bij een uitgebreidere uitvoering van het project. Door de beperkte uitvoering van het project zijn vergunningen naar aanleiding van het project niet geactualiseerd op het gebied van ZZS. De Vereniging van Rivierwaterbedrijven (RIWA) bevestigt: *"veel vergunningen zijn niet actueel, omdat juist de opkomende en schadelijke stoffen er niet in zijn opgenomen."*⁴⁵ De rekenkamer constateert dat dit niet in overeenstemming is met de doelstelling van de provincie van '100% actuele vergunningen'.

Ook is er door de beperkte uitvoering minder bewustwording bij bedrijven gecreëerd over hun ZZS-emissies.

4.3.4 RIVM-onderzoek onderstreept belang uitvraag ZZS

Het belang van de uitvraag ZZS is recent onderstreept door onderzoeken van het RIVM naar Tata Steel. Het RIVM heeft namelijk onderzoek gedaan naar de luchtkwaliteit rondom Tata Steel.⁴⁶ Daaruit bleek dat er bij verschillende stoffen, die gevaren vormen voor de gezondheid, grotere hoeveelheden werden gemeten in de lucht dan was verwacht op basis van de aangeleverde gegevens van het bedrijf (milieujaarverslagen en emissieregistratie). In 2022 werd in een expertmeeting⁴⁷ geconcludeerd dat de

⁴⁴ De provincies zeiden toe aan te sluiten bij de uitvraag van RWS met de ZZS-uitvraag van emissies naar de lucht en water voor de bedrijven waar voor zij WABO bevoegd gezag zijn.

⁴⁵ Binnenlands Bestuur, 'Rijn- en Maaswater nog veel te vervuild', 5 september 2022.

⁴⁶ RIVM. Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio. 2021.

⁴⁷ Aanwezig bij deze twee expertmeetings waren het RIVM, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Tata Steel,

verschillen tussen de werkelijke gemeten waarden en de berekende waarden vele malen kleiner waren wanneer gegevens uit de ZZS-inventarisatie⁴⁸ werden gebruikt. Uit de expertmeeting bleek dus dat de ZZS-inventarisatie nauwkeuriger en completer is, omdat daar hogere eisen aan worden gesteld en meer detail voor wordt gevraagd dan voor het milieujarverslag.⁴⁹

de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, de Inspectie Leefomgeving en Transport.

⁴⁸ Naar aanleiding van een eerste expertmeeting heeft Tata Steel voor de uiteindelijke berekeningen gegevens van de ZZS-inventarisatie nog aangevuld.

⁴⁹ Provincie Noord-Holland. Uitkomsten expertmeetings RIVM-Tata Steel naar aanleiding van het RIVM rapport Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de Umond regio. 2022.

5 Kwaliteit toezicht

5.1 Betrokkenen overwegend positief, maar het kan beter

Er zijn geen rapporten of evaluaties die zich uitspreken over de kwaliteit van toezicht in de provincie Limburg, met uitzondering van het onderzoek van de OVV naar Chemelot (zie Hoofdstuk 4.1.3.3). Op basis van gesprekken constateert de rekenkamer dat betrokkenen overwegend positief zijn over de kwaliteit van toezicht. Dit positieve oordeel is gebaseerd op het eigen functioneren, ervaringen en aanwezige werkprocessen die de kwaliteit van toezicht moeten borgen. Voorbeelden van werkprocessen zijn: het werken met rapport- en inspectiesjablonen, collegiale toets (4 ogen principe) en samenwerking in teamverband bij complexe gevallen.

De betrokkenen plaatsen echter ook kritische kanttekeningen en noemen verbeterpunten. Een belangrijke factor voor de kwaliteit van toezicht is voldoende capaciteit (zowel medewerkers als tijd). De huidige capaciteit voor toezicht is onvoldoende en het is moeilijk om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden (zie Hoofdstuk 7.4).

Andere verbeterpunten die zijn genoemd zijn de kennis van toezichthouders en de focus op relevante risico's. Meer aandacht/mogelijkheden voor opleiding, in combinatie met voldoende capaciteit en focus op relevante risico's, zou volgens de betrokkenen leiden tot beter toezicht. Zaken mogen soms wel diepgaander onderzocht worden en de focus moet vooral gericht zijn op de echt relevante risico's. Ook is er soms het gevoel bij een toezichthouder dat een technisch proces niet voldoende doorgrond wordt om een goed beeld te krijgen voor het toezicht. Met name ontwikkelingen in de complexe industrie gaan snel, waardoor toezichthouders niet altijd up-to-date zijn met hun kennis.

Toezichthouders zouden ook (meer) gebruik willen maken van nieuwe, innovatieve technologie waarmee wellicht incidenten voorkomen kunnen worden, of in elk geval overtredingen eerder opgemerkt. Zo voert volgens een betrokkene de RUD ZL bijvoorbeeld niet structureel zelf (lucht)metingen uit bij bedrijven, omdat daarvoor niet het benodigde materieel beschikbaar is. Zolang dit geen onderdeel is van provinciaal beleid, is er volgens deze betrokkene geen budget voor. Dit betekent niet dat er helemaal geen luchtmetingen worden uitgevoerd. De provincie Limburg geeft namelijk aan dat er door luchtspecialisten metingen worden uitgevoerd en dat zij ook regelmatig toezicht houden op metingen van bedrijven. Hiervoor is wel budget aanwezig, aldus de provincie.

Een voorbeeld waarbij betere meettechnologie had kunnen helpen is een recente casus op Chemelot. Eind 2021 bleek er bij een bedrijf op Chemelot namelijk een hoge uitstoot van zwaveldioxide (SO₂) te zijn. Het bedrijf is hier bij toeval achter gekomen en heeft dit aan de RUD ZL gemeld. Het is onbekend hoe lang deze uitstoot al heeft plaatsgevonden. De laatste meting door het bedrijf is uitgevoerd in 2010 en er werd toen een verwaarloosbare hoeveelheid gemeten. Daarna is de zwaveldioxide-uitstoot niet gemonitord, omdat er theoretisch geen redenen waren dat deze uitstoot in de tussentijd zou veranderen. Toch bleek er in 2021 een flinke overschrijding van de uitstoot te zijn. De totale uitstoot is momenteel namelijk 43 ton per jaar, terwijl er maar 20 ton per jaar is vergund. Dit levert geen direct gevaar op voor de leefomgeving. Uit onderzoek van de RUD ZL blijkt dat rondom Chemelot de omgevingswaarden voor zwaveldioxide onder de grenswaarden blijven. Wel kan zwaveldioxide bijdragen aan bijvoorbeeld fijnstof. In de omgeving van Chemelot liggen deze waarden wel boven de gezondheidkundige advieswaarden, maar niet boven de (wettelijke) grenswaarden. Daarnaast kan de uitstoot zorgen voor schade aan verzuringsgevoelige natuur (zo'n 10% van het natuurgebied), maar deze schade zal volgens de RUD ZL beperkt en omkeerbaar zijn.

Naar aanleiding van de melding van het betreffende bedrijf heeft de RUD ZL een handhavingstraject gestart en is, conform de Landelijke Handhavingstrategie, een waarschuwingsbrief verstuurd aan het bedrijf. Volgens de RUD ZL waren er twee opties om de illegale situatie te beëindigen: de fabriek sluiten of het bedrijf een plan van aanpak laten opstellen om de overtreiding te beëindigen. Het eerste wordt niet als realistische optie gezien, omdat het sluiten van de (complexe) fabriek erg ingrijpend is. Zo stelde een toezichthouder dat zo'n fabriek niet zomaar even uit en aan te zetten is. Daarnaast is de fabriek nauw verweven met andere fabrieken op Chemelot. De provincie heeft dan ook het advies van de RUD ZL gevolgd en het bedrijf gevraagd om een plan van aanpak op te stellen om de overtreiding te beëindigen. Dit plan van aanpak omvat een ontvankelijke vergunningsaanvraag voor een maatwerkvoorschrift voor de tijdelijke verhoogde uitstoot en de manier waarop de fabrieksinstallatie zal worden aangepast. De planning is dat de aangepaste installatie tussen maart 2023 en december 2023 zal worden opgeleverd en uiterlijk 31-12-2023 in gebruik zal worden genomen. Een kortere doorlooptijd is volgens het bedrijf niet te realiseren. De provincie heeft ingestemd met dit plan van aanpak, conform advies van de RUD ZL.

Een laatste kanttekening is dat de collegiale toets in de praktijk niet altijd de kwaliteit van het toezicht voldoende borgt. Wabo-inspectieverslagen worden altijd door een collega gelezen, maar die collega's zijn vaak niet bekend met het bedrijf. Daardoor wordt er weinig over inhoudelijke zaken gediscussieerd en is de collegiale toets vaak vooral een redactionele toets. Toezichthouders kiezen zelf wie de collegiale toets uitvoert. Daardoor ontstaan 'vaste groepjes': collega's die (minder) strikt zijn vragen een collegiale toets van een collega die ook (minder) strikt is.

5.2 Wabo-toezicht

5.2.1 Frequentie Wabo-toezicht: beleid stuurt op minimum en is onduidelijk

5.2.1.1 Provinciaal beleid volgt de wet

In het VTH-uitvoeringsprogramma 2017 gaat de provincie voor Wabo-toezicht uit van de onderstaande frequentie voor Wabo-toezicht:

- 1 maal per jaar bij inrichtingen met grote milieurisico's (o.a. Brzo en RIE-4 inrichtingen);
- 1 maal per 3 jaar bij de overige IPPC-inrichtingen.

Ook in het uitvoeringsprogramma 2021 wordt verwezen naar deze frequentie⁵⁰, maar in andere jaren wordt de frequentie voor Wabo-toezicht niet specifiek benoemd in de uitvoeringsprogramma's..

Deze frequentie van Wabo-toezicht is in overeenstemming met het wettelijke minimum: "1x per jaar bij bedrijven met een hoog milieurisico en 1x per 3 jaar voor bedrijven met een laag milieurisico."⁵¹

5.2.1.2 Beleid Wabo-toezicht Chemelot wijkt af

In de uitvoeringsprogramma's 2021 en 2022 wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijven die zich wel/niet op Chemelot bevinden.

- Brzo-hogedrempelinrichtingen⁵² op Chemelot worden 1x per jaar gecontroleerd;
- Brzo-lagedrempelinrichtingen op Chemelot worden 1x per 2 jaar gecontroleerd;
- Niet- Brzo-inrichtingen op Chemelot worden ook 1x per 2 jaar gecontroleerd;

De frequentie van Wabo-toezicht van bedrijven die zich niet op Chemelot bevinden wordt nergens specifiek genoemd. Daarvoor geldt het wettelijke minimum.

Ten opzichte van 2017 zouden per 2021 Brzo-lagedrempelinrichtingen op Chemelot minder frequent worden gecontroleerd (1x per 2 jaar i.p.v. 1x per jaar) en niet- Brzo-inrichtingen op Chemelot juist vaker (1x per 2 jaar i.p.v. 1x per 3 jaar). Navraag bij de RUD ZL leert echter dat dit specifieke beleid voor Chemelot ook al gold in voorafgaande jaren.

5.2.1.3 Beleid is onduidelijk

Omdat de Wet uitgaat van een frequentieplicht t.o.v. bedrijven met een hoog/laag milieurisico, heeft de rekenkamer bij de RUD ZL het bedrijvenbestand met risico-indeling opgevraagd. Inhoudelijk heeft de rekenkamer geen oordeel over deze lijst, maar een aantal zaken zijn wel opvallend:

- Er is sprake van een driedeling: hoog risico (73 bedrijven); middel risico (104 bedrijven) en laag risico (31 bedrijven). In het beleid is deze driedeling (en de onderbouwing daarvan) nooit benoemd.

⁵⁰ In het Uitvoeringsprogramma 2021 wordt deze frequentie benoemd voor niet-Brzo en Rie-4 inrichtingen.

⁵¹ Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), Artikel 10.3, lid 4c.

⁵² Zie bijlage 2 voor een toelichting op het onderscheid Brzo-hogedrempelinrichtingen en Brzo-lagedrempelinrichtingen.

- Sommige Brzo- hoogdrempelige bedrijven zijn beoordeeld als 'laag risico'.
- Sommige niet-Brzo bedrijven zijn beoordeeld als 'hoog risico'.
- Of een bedrijf zich wel/niet op Chemelot bevindt is niet van invloed op de risico-indeling.

Na het analyseren van de uitvoeringsprogramma's en het bedrijvenbestand van de RUD ZL constateert de rekenkamer dat het beleid/de uitvoering inzake de frequentie van Wabo-inspecties onduidelijk is.

5.2.2 Beperkt aantal Wabo-inspecties

5.2.2.1 Doel Wabo-inspecties niet gehaald

De rekenkamer heeft de frequentie van Wabo-toezicht voor de periode 2019-2021 geanalyseerd. Uit de jaarverslagen van de RUD ZL kan worden opgemaakt dat in 2020 en 2021 84,7% van de geplande inspecties is uitgevoerd.⁵³ In deze jaren is de Corona-pandemie deels debet geweest aan het niet halen van de planning. Hierdoor was gepland fysiek toezicht namelijk niet altijd mogelijk. Echter, ook in 2019 (dus voor Corona) werd de planning van Wabo-inspecties niet gehaald. De (beperkte) capaciteit voor toezicht staat de laatste jaren continu onder druk, doordat de beschikbare capaciteit met name wordt ingezet voor de afhandeling van lopende bestuursrechtelijke trajecten. Bij bedrijven waren dergelijke trajecten lopen, worden vervolgens geen reguliere Wabo-controles uitgevoerd (oftewel "on hold gezet").

Daarnaast heeft de rekenkamer op basis van door de RUD ZL aangeleverde data een analyse uitgevoerd op de Wabo-inspecties bij bedrijven met hoge milieurisico's. Bedrijven die de RUD ZL heeft beoordeeld als 'hoog milieurisico' zouden naar conform de wettelijke criteria jaarlijks gecontroleerd moeten worden. Tabel 5.2 geeft een overzicht.

Uit tabel 5.2 blijkt dat nog geen 40% van de bedrijven jaarlijks is gecontroleerd. De rekenkamer merkt echter op dat het beleid en de uitvoering bij de frequentie van Wabo-inspecties onduidelijk is (zie paragraaf 5.2.1.3). Er kunnen daarom op dit moment geen harde conclusies worden verbonden aan de analyse (oordeel over wel/niet voldoen aan de wettelijke taak). Tabel 5.2 toont wel het belang van inzichtelijk en goed onderbouwd (uitvoerings)beleid, dat toetsbaar is.

Periode 2019-2021	%
Ieder jaar Wabo-controle	38,9%
Twee van de drie jaar een Wabo-controle	34,7%
Een van de drie jaar een Wabo-controle	26,4%

Tabel 5.2: Analyse op 'periodieke controle' en 'Brzo-controle (Wabo)' (Bron: RUD ZL bedrijvenbestand 2022 'hoog milieurisico').

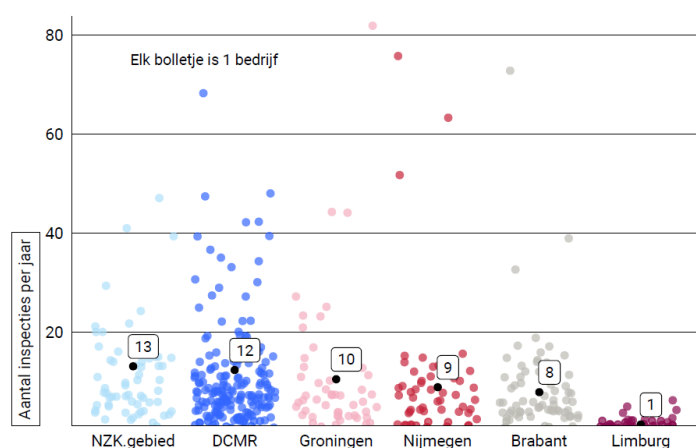
5.2.2.2 Wabo-inspecties bij Brzo-bedrijven: vergelijking met andere provincies

Het aantal Wabo-inspecties bij Brzo-bedrijven is in Limburg kleiner dan in alle andere provincies. Een

⁵³ Voor 2019 is geen overzicht van Wabo-controles beschikbaar. Enkel een overzicht van Wabo + Brzo-controles.

onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat de RUD ZL veel minder inspecties per bedrijf uitvoert dan andere Brzo-omgevingsdiensten (zie Figuur 5.1). Een mogelijke verklaring voor deze verschillen met andere omgevingsdiensten is volgens de Algemene Rekenkamer de wijze van registraties.

Figuur 5.1. Aantal Wabo-inspecties door de verantwoordelijke omgevingsdiensten bij Brzo-bedrijven per jaar. Bron: Algemene Rekenkamer⁵⁴



Om de verklaring van de Algemene Rekenkamer te toetsen heeft de Zuidelijke Rekenkamer met de data van de RUD ZL additionele analyses uitgevoerd. Hierbij is een ruime selectie van typen inspecties meegenomen (administratieve controle, periodieke controle, voortgangscontrole, ad hoc controle, etc.), zodat inzichtelijk wordt of de wijze van registratie een bepalende factor is. Als al deze typen inspecties worden beschouwd als een 'Wabo-controle', dan blijkt het aantal Wabo-controles in Limburg gemiddeld minder dan drie controles per jaar per bedrijf te zijn. Dit is nog steeds significant minder dan in de andere provincies.

5.2.3 Wabo-toezicht is niet risicogericht

Ondanks dat de provincie op risicogericht toezicht wil inzetten, is er geen beleid om de kwantiteit van Wabo-inspecties volgens risicogerichte systematiek te bepalen. In het meest recente VTH-beleidsplan van de provincie Limburg is een van de leidende principes dat toezicht risicogericht wordt ingezet.⁵⁵ Ook in het eerdere beleidsplan stond een meer risicogerichte inzet van toezicht centraal.⁵⁶ Er is echter geen provinciaal beleid om hier bij Wabo-inspecties invulling aan te geven. Dat wil zeggen dat er geen beleid is om bedrijven met hogere risico's (zoals slecht naleefgedrag) meer te controleren.

In de praktijk blijkt ook dat bedrijven met meer overtredingen niet significant meer gecontroleerd worden. Op basis van gegevens die de rekenkamer van de RUD ZL heeft ontvangen is geanalyseerd of de tijdsbesteding voor inspecties hoger is wanneer er in het voorgaande jaar meer overtredingen zijn

⁵⁴ Algemene Rekenkamer. Handhaven in het duister. 2021.

⁵⁵ Provincie Limburg. VTH-beleidsplan. 2020.

⁵⁶ Provincie Limburg. VTH-beleidsplan 2017-2020. 2017

geconstateerd bij dat bedrijf. De relatie tussen het aantal overtredingen en het aantal uren voor controles in het daaropvolgende jaar was niet statistisch significant. Uit deze analyse blijkt dat bedrijven met meer overtredingen niet duidelijk meer gecontroleerd worden in het opvolgende jaar.

Wanneer de RUD ZL vanwege (gebrek aan) capaciteit keuzes moet maken voor de inzet van toezichthouders gaat dit zelfs in tegen de principes van risicogericht toezicht. Zoals in Hoofdstuk 5.2.2.1 al werd aangestipt, is er de laatste jaren onvoldoende capaciteit om het reguliere toezicht volgens beleid uit te voeren. In de recente jaarrapportages van de RUD ZL aan de provincie staat bijvoorbeeld dat bij enkele bedrijven extra inzet nodig was vanwege lopende handhavingstrajecten, waardoor niet alle reguliere controles konden worden uitgevoerd. Als gevolg daarvan zijn de reguliere inspecties niet uitgevoerd bij de bedrijven waarbij deze handhavingstrajecten liepen. Dit heeft een betrokkene ook bevestigd in een gesprek met de rekenkamer. De keuze om geen regulier toezicht te houden bij bedrijven met handhavingstrajecten strookt niet met het principe van risicogericht toezicht. Vanuit dit principe zouden bedrijven met meer overtredingen of zelfs handhaving juist meer (regulier) toezicht moeten krijgen in plaats van minder.

5.2.4 Veel overtredingen worden niet geconstateerd door het huidige toezicht

Het is zeer waarschijnlijk dat er momenteel veel overtredingen plaatsvinden die niet door het toezicht worden geconstateerd. Dit volgt uit het project 'intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven' dat in 2019 zorgde voor veel meer geconstateerde (zware) overtredingen. Dit project is niet voortgezet en het toezicht is bij deze bedrijven na 2019 weer teruggeschroefd naar de reguliere aanpak. In de jaren dat het toezicht weer is teruggeschroefd is het aantal geconstateerde overtredingen substantieel lager dan in het jaar dat het toezicht was geïntensiveerd.

Het project 'intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven' is onderdeel van het aanvalsplan risicovolle bedrijven. Dit aanvalsplan is een gevolg van een motie⁵⁷ die in juni 2018 is ingediend door PS. De aanleiding van deze motie waren faillissementen bij bedrijven en hoge saneringskosten voor de provincie. Ook wordt in de motie benoemd dat faillissementen, overtredingen en incidenten grote negatieve gevolgen voor leefbaarheid, gezondheid en milieu kunnen hebben. De motie is niet in stemming gebracht vanwege de toezegging van de gedeputeerde om zo'n aanvalsplan op te stellen. In april 2019 is ter informatie een aanvalsplan voorgelegd aan PS. Opvallend daarbij is dat wel de kosten van faillissementen als reden voor het aanvalsplan worden genoemd, maar niet de leefbaarheid, gezondheid en het milieu. Uit de evaluatie van dit project blijkt ook dat het de doelstelling was om faillissementen en de maatschappelijke kosten die daarmee gepaard gaan te voorkomen.

Als onderdeel van het aanvalsplan risicovolle bedrijven is het toezicht bij afvalverwerkende bedrijven in 2019 geïntensiveerd. Er heeft dat jaar diepgaander en frequenter toezicht plaats gevonden. Naast reguliere controles zijn er ook flietscontroles op specifieke thema's, diepgaande administratieve controles

⁵⁷ Motie 2410

en transportcontroles uitgevoerd. Voor het uitvoeren en afhandelen van deze controles heeft de provincie € 517.000,- beschikbaar gesteld.

In tabel 5.3 is te zien dat dit intensievere toezicht in 2019 heeft geleid tot veel meer geconstateerde overtredingen dan in andere jaren. Ook het aandeel zware overtredingen is in dit jaar veel groter in vergelijking met andere jaren. De RUD ZL onderschrijft dat het grotere aantal (zware) overtredingen het gevolg is van het geïntensiveerde toezicht bij afvalbedrijven.

Tabel 5.3. Het aantal overtredingen in 2019 ten opzichte van andere jaren.

Overtredingen	2018	2019	2020	2021
Totaal	127	233	106	136
Overtredingen met (mogelijke) zware gevolgen ¹	12	22	3	9
Overtredingen met slecht gedrag ²	0	28	4	2

¹ Overtredingen waarbij de mogelijke gevolgen zijn geclassificeerd in de zwaarste twee categorieën ('van belang' of 'dreigend').

² Overtredingen waarbij het gedrag van de overtreder is geclassificeerd in de een na zwaarste categorie. De zwaarste categorie 'bewust en structureel/crimineel' is in deze jaren niet geconstateerd.

Het project is na 2019 niet voortgezet, ondanks een positieve evaluatie door de RUD ZL. Uit de evaluatie blijkt dat de aanpak van het project door de RUD ZL als zeer positief is ervaren en duidelijk meerwaarde heeft. Het heeft onder andere geleid tot het voorkomen van (langlopende en kostbare) bestuursrechtelijke trajecten en meer bewustwording bij bedrijven. Ook wordt beschreven dat het belangrijk is om regelmatig een vinger aan de pols te houden bij afvalbedrijven. Daarnaast geeft de RUD ZL aan dat aanvullend toezicht (ten opzichte van regulier toezicht) nodig is om grip te houden op de afvalbranche. Ook heeft de RUD ZL aan de rekenkamer aangegeven dat een projectmatige aanpak hierbij noodzakelijk is. Verder is een project van één jaar volgens de RUD ZL onvoldoende om een goed beeld van de afvalbranche te krijgen. In de projectevaluatie wordt daarom ook een advies gegeven hoe het intensievere toezicht er vanaf 2020 uit zou kunnen zien.

Ondanks al deze positieve signalen heeft de provincie Limburg er niet voor gekozen om het project opvolging te geven. Het gevolg daarvan is dat het toezicht op deze risicovolle afvalbedrijven weer is teruggeschoefd naar het reguliere aantal controles en dat er geen projectmatige aanpak meer wordt ingezet voor deze bedrijven. Een betrokkene van de RUD ZL heeft aangegeven dat dit een gemiste kans is, aangezien het project zeker inhoudelijke meerwaarde heeft. Het stopzetten heeft ook geleid tot onvrede en demotivatie bij de RUD ZL, terwijl het voor een efficiënte VTH-beleidscyclus juist heel belangrijk is dat beleid en uitvoering goed samenwerken (zie paragraaf 9.2) .

Een betrokkene van de RUD ZL gaf aan dat het gebrek aan structurele financiering de reden was voor het niet voorzetten van het project. De provincie Limburg heeft daarentegen aan de rekenkamer aangegeven dat besprekingen met de RUD ZL over voortzetting van dit project 'on hold' zijn gezet. De provincie gaf daarbij als reden: 'de Coronacrisis met alle onzekerheden en mogelijke beperkingen'. Nu de

(corona)situatie is gestabiliseerd zal met de RUD ZL worden geëvalueerd over op welke wijze het vanaf 2023 kan worden opgenomen in de reguliere werkwijze, zo geeft de provincie aan op vragen van de rekenkamer. De rekenkamer merkt hierbij op dat het onduidelijk is op welke wijze de coronacrisis een eerdere evaluatie en eventuele beleidsmatige voortzetting van het project onmogelijk heeft gemaakt.

PS hebben geen rol gehad bij de keuze voor het wel of niet voortzetten van het project. Zij hebben ook niet gevraagd naar de resultaten van het project. Wel zijn er naar aanleiding van een casus in de media in 2020 schriftelijke vragen gesteld waarbij ook naar de effectiviteit van het aanvalsplan werd gevraagd. GS hebben geantwoord dat er positieve ervaringen zijn opgedaan met het project, maar merkt ook op dat het arbeidsintensief was. Verder gaven GS aan dat de effectieve elementen van het project in het reguliere toezicht zullen worden opgenomen. Opvallend genoeg wordt in de beantwoording van de schriftelijke vragen van PS de coronacrisis niet als reden genoemd voor stopzetting van het project.

5.3 Brzo-toezicht

5.3.1 Beleid gebaseerd op landelijke systematiek, maar niets extra's

In tegenstelling tot het Wabo-toezicht is het Brzo-toezicht door de provincie in detail uitgewerkt. Omdat er onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijven op/buiten Chemelot is er sprake van twee beleidsdocumenten:

- 'Toezichtlast site Chemelot';
- 'Toezichtlast Brzo plichtige bedrijven in Limburg exclusief site Chemelot'.

De toezichtlast wordt door de provincie berekend conform een landelijk vastgesteld toezichtmodel en gecorrigeerd op basis van beoordelingen uit de laatste Brzo inspectie. Bij gunstige beoordelingen wordt het toezicht naar beneden bijgesteld, bij ongunstige beoordelingen naar boven. Het Brzo-toezicht wordt dus, via een landelijke systematiek, risicogericht vastgesteld. Het Brzo-toezicht voldoet hiermee aan het wettelijk minimum, maar het toezicht is wel minder dan dat van andere provincies. Uit landelijke vergelijkingen met andere Brzo-omgevingsdiensten⁵⁸ blijkt dat:

- lagedrempelinrichtingen in Limburg relatief weinig worden gecontroleerd. De overige provincies controleren deze vaker dan wettelijk verplicht (nagenoeg altijd jaarlijks). Zie Tabel 5.4.
- bij bedrijven in Limburg het minst vaak onaangekondigde controles worden uitgevoerd. Zie Tabel 5.5.

⁵⁸ Brzo+. Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2018. 2019; Brzo+. Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2019. 2020; Brzo+. Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2020.

Tabel 5.4: Jaarlijkse controles bij lagedrempelinrichtingen.⁵⁹

Regio	2018	2019	2020
Limburg	58%	57%	50%
Noord-Brabant	96%	100%	97%
Zuid-Holland/Zeeland	100%	100%	97%
Gelderland/Overijssel	100%	86%	95%
Groningen/Drenthe/Friesland	86%	86%	82%
Noord-Holland/Utrecht/Flevoland	91%	81%	92%

Tabel 5.5: Onaangekondigde Brzo-controles.⁶⁰

Regio	2018	2019	2020
Limburg	1	4	0
Noord-Brabant	23	50	34
Zuid-Holland/Zeeland	42	42	19
Gelderland/Overijssel	5	4	5
Groningen/Drenthe/Friesland	9	8	2
Noord-Holland/Utrecht/Flevoland	12	6	4

Het niet uitvoeren van bovenwettelijke controles is mogelijk niet zonder gevolgen. Meer toezicht leidt namelijk tot meer overtredingen.⁶¹ Overtredingen leiden op hun beurt, via de risicogerichte systematiek, tot meer toezicht. Het valt de rekenkamer op dat de toezichtlast wel erg fors wordt gereduceerd op basis van gunstige beoordelingen uit eerdere inspecties.⁶² Met name op Chemelot; juist daar vindt afwijkend toezicht plaats.

Doordat er weinig overtredingen worden geconstateerd (zie Hoofdstuk 5.4.2) is de correctie op het totaal aantal uren toezichtlast:

- Op Chemelot -45,1%;
- Buiten Chemelot -21,5%.

Een toezichthouder gaf aan de rekenkamer aan dat het terugschroeven van de toezichtlast (volgens de landelijke systematiek) niet goed is en dat dit voor blinde vlekken kan zorgen.

In het VTH beleidsplan 2021-2023 (p. 71) wordt ook aandacht besteed aan de minimale frequentie van Brzo-toezicht en het relatief lage aantal geconstateerde overtredingen: *“Uit de 'Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2019' (bijlage bij Kamerbrief 'Aanbieding Staat van de Veiligheid 2019' van 1 juli 2020; bijlage 4) komt het beeld naar voren dat het aantal Brzo-inspecties in totaal lager is dan landelijk, met name door het zeer lage aantal onaangekondigde inspecties. Maar ook dat het aantal overtredingen geconstateerd bij inspecties lager is dan landelijk, zowel bij hoge- als bij lagedrempelinrichtingen. Wij bespreken deze resultaten met de uitvoerende instanties om zo tot verdere optimalisatie te komen.”* De

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Aldus geïnterviewde toezichthouders. Cijfermatig blijkt het ook, zie Hoofdstuk 5.2.4 over de intensivering van toezicht bij afvalbedrijven.

⁶² Wettelijk mag maximaal 50% reductie op de basistoezichtlast plaatsvinden.

rekenkamer constateert dat er sindsdien geen verandering heeft plaatsgevonden in het beleid om vast te houden aan het wettelijk minimum voor Brzo-inspecties.⁶³

5.3.2 Afwijkend Brzo-toezicht op Chemelot

Brzo-toezicht bij bedrijven op Chemelot is afwijkend ten opzichte van bedrijven buiten Chemelot. Bedrijven op Chemelot (deze worden *site-users* genoemd) worden altijd in overeenstemming met de landelijke systematiek geïnspecteerd, maar tijdens deze inspecties worden niet altijd alle fabrieken (deelinrichtingen) van deze bedrijven gecontroleerd. Buiten Chemelot worden altijd wel alle deelinrichtingen (fabrieken) gecontroleerd.

Deze afwijkende manier van toezicht leidt er toe dat hogedrempelinrichtingen op Chemelot (fabrieken uit de hoogste risicocategorie) fors minder vaak worden gecontroleerd dan hetzelfde type fabrieken buiten Chemelot:

- Buiten Chemelot worden deze altijd jaarlijks gecontroleerd;
- Op Chemelot zijn slechts 7 van de 22 hogedrempelinrichtingen in de periode 2016-2021 jaarlijks gecontroleerd.

De RUD ZL heeft aangegeven dat voor deze systematiek is gekozen omdat de reguliere systematiek niet goed toepasbaar is op Chemelot. Ook is aangegeven dat de aanpak op Chemelot vergelijkbaar is met de aanpak bij andere grote chemie-complexen in Nederland. Verder is het belangrijk om te melden dat het minder vaak controleren van deelinrichtingen er niet voor zorgt dat de totale toezichtslast (aantal uren) voor deze inrichtingen minder is, aangezien er op het moment dat de deelinrichtingen worden gecontroleerd dan meer uren per controle beschikbaar zijn.

5.4 Naleefgedrag

Naleefgedrag gaat over de mate waarin bedrijven de regels naleven. Als tijdens een inspectie geen overtredingen worden geconstateerd is sprake van naleefgedrag. Met het VTH-beleidsplan 2021-2023 heeft de provincie voor het eerst een operationele doelstelling gekoppeld aan naleefgedrag: *“Het toezicht en de handhaving van de VTH-taken wordt op een kwalitatief hoog en adequaat niveau uitgevoerd. Het effect hiervan is dat het naleefgedrag wordt verhoogd.”*

5.4.1 Wabo-naleefgedrag

Het naleefgedrag in Limburg varieert per jaar, maar er is (nog) geen sprake van een positieve trend. Het naleefgedrag bij Brzo-bedrijven en bedrijven op Chemelot is het hoogst. Tabel 5.6 geeft inzicht in het Wabo-naleefgedrag voor de periode 2016-2021.

⁶³ Zoals in Hoofdstuk 5.2.1.2 is aangegeven is het wettelijk minimum voor Chemelot 1 inspectie per jaar. De rekenkamer doelt bij bedrijven op Chemelot er dan ook op dat de landelijke systematiek voor bedrijven buiten Chemelot ook op Chemelot wordt gevolgd.

Tabel 5.6. Aantal gecontroleerde⁶⁴ bedrijven zonder Wabo-overtredingen

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Naleefgedrag Wabo totaal	80,3%	90,1%	72,2%	62,4%	74,2%	69,5%
Naleefgedrag Wabo bij Brzo-bedrijven	83,7%	89,6%	85,7%	66,0%	79,6%	80,4%
Naleefgedrag Wabo op Chemelot	84,2%	95,6%	84,4%	81,8%	87,8%	83,0%

5.4.1.1 Wabo-overtredingen naar risico en gedrag

Als de Wabo-overtredingen worden geanalyseerd op het risico dat de overtredingen impliceren, dan blijkt dat meer dan 80% van de overtredingen een (zeer) beperkt risico heeft (zie Tabel 5.7). Verder springt het jaar 2019 er uit, zowel qua aantallen als het risico van overtredingen. Dit is het gevolg van intensiever toezicht bij risicovolle bedrijven (zie Hoofdstuk 5.2.4).

Tabel 5.7. Wabo-overtredingen naar het risico volgens de LHS-score.⁶⁵

Risico	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal	%
(leeg)	60	25	0	0	0	16	101	14%
Vrijwel nihil			80	131	86	85	382	55%
Beperkt		7	35	80	17	26	165	24%
Van belang		3	10	22	3	9	47	7%
Aanzienlijk dreigend en/of onomkeerbaar			2				2	0%
Totaal	60	35	127	233	106	136	697	100%

Met de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) wordt niet alleen het risico van een Wabo-overtreding vastgesteld, maar ook het 'gedrag' van de overtreder. Bij ongeveer $\frac{1}{3}$ van de overtredingen wordt geen 'goedwillend' gedrag vastgesteld (zie Tabel 5.8).

Tabel 5.8. Wabo-overtredingen naar het gedrag van de overtreder volgens de LHS-score.

Gedrag	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal	%
(leeg)	60	25	0	0	0	16	101	14%
Goedwillend	0	10	102	132	88	100	432	62%
Onverschillig	0	0	25	73	14	18	130	19%
Calculerend	0	0	0	28	4	0	32	5%
Bewust crimineel gedrag	0	0	0	0	0	2	2	0%
Totaal	60	35	127	233	106	136	697	100%

Ook bij 'gedrag' van de overtreder springt het jaar 2019 eruit, als gevolg van het intensievere toezicht bij risicovolle bedrijven (zie Hoofdstuk 5.2.4). De twee overtredingen in 2021 waarbij 'bewust crimineel gedrag' is geconstateerd betreffen een afvalrecyclingbedrijf.

⁶⁴ De volgende query is op het zaakinfo-informatiesysteem toegepast: [Zaaktype = Toezicht uitvoeren] [Subproduct = niet: BRZO controle, BRZO hercontrole of BRZO Incidentenonderzoek].

⁶⁵ De risicoindeling volgt uit de landelijke handhavingstrategie die per 2018 in Limburg is toegepast. (leeg) betekent dat er geen risico conform de LHS is toegekend.

Specifiek op Chemelot blijken relatief weinig zware overtredingen te zijn geconstateerd en is er sprake van relatief goedwillend gedrag.

De rekenkamer constateert dat de provincie geen doelstellingen heeft met betrekking tot risico's en/of gedrag.

5.4.1.2 Veelplegers

In de periode 2016-2021 zijn bij 136 verschillende bedrijven 1 of meerdere Wabo-overtredingen geconstateerd. Analyse toont aan dat 23 bedrijven verantwoordelijk zijn voor 50% van het totaal aantal overtredingen. Bij deze 23 bedrijven zijn in totaal 10 tot maximaal 36 overtredingen geconstateerd.

5.4.2 Brzo-naleefgedrag

Tabel 5.9 geeft inzicht in het Brzo-naleefgedrag voor de periode 2016-2021, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen Chemelot en niet-Chemelot. Het blijkt dat het naleefgedrag op Chemelot over het algemeen hoog is en beduidend hoger ligt dan bij bedrijven die niet op Chemelot liggen.

Tabel 5.9. Brzo naleefgedrag in de periode 2016-2021

Jaar	Naleefgedrag Brzo Chemelot	Naleefgedrag Brzo niet- Chemelot
2016	100%	60%
2017	100%	63%
2018	82%	53%
2019	86%	57%
2020	81%	43%
2021	94%	78%

Bij Brzo-overtredingen wordt via een landelijke systematiek het risico van de overtreding ingeschaald (zie Tabel 5.10). Hieruit blijkt dat ruim 90% van de overtredingen zijn ingedeeld in de laagste risicocategorie. Ook zijn er de afgelopen vijf jaar geen overtredingen geconstateerd met onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval.

Tabel 5.10. Risico van Brzo-overtredingen.

Risico overtreding	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
1: Onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval	0	0	0	0	0	0	0
2: Geen onmiddellijke dreiging zwaar ongeval	1	2	3	3	1	0	10
3: Zeer geringe dreiging zwaar ongeval	21	13	28	22	20	8	112
Totaal	22	15	31	25	21	8	122

5.4.3 Naleefgedrag geen goede indicator

Naleefgedrag als indicator voor de kwaliteit van VTH is niet onomstreden. Er is namelijk sprake van een

paradox, waardoor een hoger naleefgedrag niet altijd een betere VTH-uitvoering betekent. Meer toezicht leidt namelijk tot meer overtredingen. Als dat toezicht ook nog eens risicogericht wordt uitgevoerd, worden vaker bedrijven bezocht met een slechte naleving, waardoor er nog lagere naleefcijfers ontstaan.

Landelijk is er ook aandacht voor deze zogenaemde *toezichtparadox*. In de aanbiedingsbrief van de 'Monitor naleving en handhaving Brzo bedrijven 2019', aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, wordt het volgende opgemerkt: *"Door betere risicosturing en een meer thematische aanpak, controleren onze toezichthouders gerichter en diepgaander. Ook zijn in lijn met het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid meer op fysieke maatregelen gerichte (thema) inspecties uitgevoerd. Dit leidt doorgaans tot het constateren van meer afzonderlijke overtredingen dan wanneer voornamelijk op het (administratieve) veiligheidsbeheersysteem wordt gecontroleerd."*

5.5 Handhavingsverzoeken, klachten en incidenten

Vanaf 2021 hanteert de provincie in het VTH-beleid de volgende operationele doelstelling: *"Het toezicht en de handhaving van de VTH-taken wordt op een kwalitatief hoog en adequaat niveau uitgevoerd. Het effect hiervan is dat het aantal incidenten, klachten en handhavingsverzoeken afneemt."* In Tabel 5.11 staat een overzicht van de handhavingsverzoeken, klachten en incidenten. Hieruit blijkt dat het aantal handhavingsverzoeken beperkt is en min of meer stabiel, terwijl de aantallen klachten/incidenten niet toenemen.

Tabel 5.11. Aantallen handhavingsverzoeken, afhandeling van klachten en afhandeling van incidenten over de periode 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Handhavingsverzoeken	3	7	10	11	6	8
Afhandeling klachten	924	965	1421	979	897	830
Afhandeling incidenten	115	87	79	92	71	56

De 45 handhavingsverzoeken in de periode 2016-2021 hadden betrekking op 23 bedrijven. Deze verzoeken kosten de RUD ZL veel tijd. De totale urenbesteding over de periode 2016-2021 was 5728 uur. Bij een handhavingsverzoek moet een beslissing worden genomen tot (g)een handhavingsbesluit. Bij 13 van de 23 bedrijven constateerde de rekenkamer dat er na het handhavingsverzoek een vooraankondiging tot herstelsanctie in gang is gezet. Het is echter niet zeker dat deze actie bij deze 13 bedrijven altijd het gevolg is van een handhavingsverzoek (of van een andere overtredingen die door de RUD ZL is geconstateerd).

Incidenten vinden vooral bij Brzo-bedrijven plaats (61% van het totaal aantal incidenten). Het aantal bedrijven met incidenten is redelijk stabiel, zowel op als buiten Chemelot. Op Chemelot vinden zo'n 25% van alle incidenten plaats. Daarbij is het van belang aan te geven dat niet alle incidenten op Chemelot

door de RUD ZL worden geregistreerd. Terwijl de meeste bedrijven de plicht hebben om alles te melden, zijn er verschillende bedrijven op Chemelot die 'kleine' incidenten niet hoeven te melden.⁶⁶

De meeste klachten hadden betrekking op geur, waar de mogelijkheid is tot extra kaderstelling door de provincie. Van alle klachten betrof 64% geur, terwijl geluid 12% van de klachten betrof.⁶⁷ Zoals in Hoofdstuk 4.1.3.1 is aangegeven heeft de provincie de mogelijkheid om op deze terreinen kaders stellen om vergunningen strenger te maken. Zo heeft het merendeel van de provincies lokaal geurbeleid vastgesteld, maar heeft de provincie Limburg dit niet.

Een klein deel van de bedrijven zorgt voor veel klachten. Zo zijn er in de periode 2016-2021 ieder jaar 1-4 bedrijven met meer dan 100 klachten. In deze periode was het bedrijf met de meeste klachten ieder jaar hetzelfde. Het aantal klachten bij dit bedrijf is wel teruggelopen in de tijd (2016: 440 klachten, 2021: 124 klachten). Bij het grootste deel van de bedrijven is geen sprake van klachten, maar het aantal bedrijven zonder klachten neemt wel af in de loop der jaren (2016: 81%, 2021: 73%).

Bij een klacht wordt binnen vijf werkdagen contact opgenomen met de melder, waarbij wordt aangegeven of de melding wordt opgevolgd en, zo ja, op welke manier. Bij alle bedrijven met meer dan 25 klachten in een jaar (17 stuks), ziet de rekenkamer dan ook duidelijk dat er meer toezicht heeft plaatsgevonden. Klachten lijken dus serieus te worden opgepakt.

5.6 Energiebesparingsplicht wordt niet snel opgepakt

Sinds 1993 bestaat er al een energiebesparingsplicht voor bedrijven. In het Energieakkoord van 2013 hebben provincies afgesproken prioriteit te geven aan handhaving van de energiebesparingsverplichting. In het VTH-beleidsplan 2017-2020 (maart 2017) geeft de provincie aan zij deze afspraak zal nakomen via de Wabo-vergunningen. Ook zijn er landelijke afspraken gemaakt om deze wettelijke taak in te vullen. In het VTH-uitvoeringsprogramma 2019 (uit maart 2019) wordt melding gemaakt van deze bestuurlijke afspraak die in het Interprovinciaal Overleg (IPO) is gemaakt. Deze afspraak geeft aan dat de provincies werk moeten maken van de wettelijke taak om toe te zien op energiebesparing, bij bedrijven waarvoor zij bevoegd zijn. Voor de Limburgse situatie zal een plan van aanpak worden opgesteld.

Op 16 februari 2022 verstrekt de provincie een 'Aanvullende opdracht: Inhaalslag Energiebesparing door Provinciale bedrijven via VTH-instrumentarium' aan de RUD ZL. Met deze opdracht wordt invulling gegeven aan KPI 19 van de Provinciale Energie Strategie⁶⁸ (PES, blz. 39): *"Wij realiseren een inhaalslag ten aanzien van de aanpassing van vergunningen met voorschriften voor wettelijk verplichte energiebesparing voor energierelevante vergunningplichtige bedrijven waarvoor wij bevoegd gezag zijn (ongeveer 210), en voeren toezicht en handhaving uit op de implementatie daarvan."*

⁶⁶ Deze moeten zij zelf wel registreren en er actie op ondernemen.

⁶⁷ De andere klachten betroffen stof (2%), bodem (<1%), overig (11%) en geen geregistreerde categorie (11%).

⁶⁸ PS-Besluit G-20-075, 18 december 2020.

Uit overleggen met medewerkers van de RUD ZL, ter voorbereiding van deze aanvullende opdracht, is gebleken dat inmiddels circa de helft van de betreffende vergunning aangepast is of in uitvoering is. Eind 2022 zijn naar verwachting alle relevante vergunningen aangepast.

De inhaalslag wordt gezien als een tijdelijk project voor de periode 2022-2023. Na de inhaalslag zullen toezicht en handhaving er echter voor moeten zorgen dat controle plaatsvindt op de naleving van de energiebesparingsvoorschriften. Dit zal dus structureel moeten worden opgenomen in de jaarlijkse VTH-opdracht.

Energiebesparingsplicht

Sinds 1993 bestaat er al een energiebesparingsplicht (Wet Milieubeheer). Op 1 januari 2008 is deze energiebesparingsplicht gedefinieerd als de plicht voor organisaties om alle energiebesparingsmaatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar of minder terugverdienen. Dit geldt voor bedrijven en instellingen die meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas verbruiken.

In het Energieakkoord 2013 is vastgelegd dat: gemeenten en provincies (opdrachtgevers van de Regionale Uitvoeringsdiensten) prioriteit geven aan handhaving van de energiebesparingsverplichting.

Per 1 juli 2019 bestaat de informatieplicht energiebesparing; elk bedrijf moet per Wet Milieubeheer inrichting rapporteren welke energiebesparende maatregelen zijn uitgevoerd.

6 Kwaliteit handhaving

6.1 Handhavingsplicht

Het bevoegd gezag is verplicht om tot handhaving over te gaan zodra het van een overtreding op de hoogte is (beginselplicht). Handhaving kan bestuursrechtelijk zijn of strafrechtelijk. De bestuursrechtelijke handhaving ligt bij de provincie en wordt uitgevoerd door de RUD ZL. De strafrechtelijke handhaving ligt bij de politie en het OM.

Sinds 2004 is er in de jurisprudentie sprake van een 'beginselplicht tot handhaving'.⁶⁹ Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bevoegd gezag besluiten om niet handhavend op te treden.

Bijzondere omstandigheden zijn:

- Er is sprake van concreet zicht op legalisatie;
- Handhavend optreden is niet evenredig in verhouding tot de belangen die handhaving dienen.

In recente jurisprudentie heeft er nuancering plaatsgevonden ten aanzien van 'concreet zicht op legalisatie'. In het vervolg kan niet worden volstaan met de constatering dat sprake is van 'concreet zicht op legalisatie', maar zal maatwerk moeten worden geleverd. Steeds zal per geval de afweging moeten worden gemaakt in hoeverre afzien van handhavend optreden gerechtvaardigd is.⁷⁰

6.2 Handhavingsbeleid

6.2.1 Provincie kiest pas laat voor het volgen van landelijke richtlijn

De landelijke handhavingsstrategie (LHS) is in 2014 opgesteld, maar pas in 2018 vastgesteld door de provincie Limburg. De provincie heeft aan de rekenkamer geen reden opgegeven voor deze late vaststelling. Wel is aangegeven dat de LHS zal worden aangepast op basis van de Omgevingswet en dat deze aanpassing in het laatste kwartaal van 2022 door de provincie Limburg zal worden vastgesteld.

Met de vaststelling van de LHS in 2018 heeft de provincie Limburg ook een kleine wijziging hierop vastgesteld. Bij bestuurlijke waarschuwingen voor herstelsancties (lasten onder dwangsom en lasten onder bestuursdwang, zie hoofdstuk 6.3.1) neemt de provincie geen hersteltermijn op. Wel kan de zienswijze van de overtreder aanleiding zijn voor een controle om te controleren of de overtreding is verlopen. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat overtredingen hiermee sneller kunnen worden aangepakt.

⁶⁹ ECLI:NL:RVS:2004:AP4683

⁷⁰ Mark Morren, Pimm Sünnen: 'Handhaving of juist niet – wat is het meest evenredig?', 19 april 2022 Omgevingsweb.nl.

6.2.2 Nieuwe beleid weegt gedrag overtreder zwaarder mee

Tot 2018 volgde de provincie Limburg een handhavingsstrategie⁷¹ die het gedrag van overtreders minder meewoog bij de bestuursrechtelijke handhaving dan dat de LHS dat doet. Bij de LHS wordt bij het gedrag van de overtreder onderscheid gemaakt in: 'goedwillend', 'onverschillig', 'calculerend' en 'bewust en structureel/crimineel'. In de Limburgse sanctiestrategie 'Handhaven omgevingsrecht, tenzij' werd dit gedrag maar beperkt meegewogen bij bestuursrechtelijke handhaving. Als de overtreder recidivist of malafide was dan kon een zwaardere maatregel in worden gezet. Recidive werd daarbij gedefinieerd als er sprake was van een sanctiebeschikking bij de overtreder in de voorgaande vijf jaren. Zo'n sanctiebeschikking is echter niet veelvoorkomend, waardoor het gedrag van de overtreder waarschijnlijk niet vaak heeft geleid tot een zwaardere bestuursrechtelijke maatregel.

Het structureel beoordelen van het gedrag van de overtreder zorgt ervoor dat het type handhaving dat moet worden ingezet beter wordt overwogen. Uit gesprekken met betrokkenen komt namelijk een beeld naar voren dat de vaststelling van de LHS heeft gezorgd tot duidelijkere afwegingen bij het constateren van overtredingen en de daarbij ingezette handhavingstappen.

Buiten het feit dat de LHS het gedrag van de overtreder meer meeweegt zijn de beschreven maatregelen bij de LHS en de Limburgse handhavingsstrategie tot 2018 vergelijkbaar. Zowel bij de Limburgse handhavingsstrategie tot 2018 als bij de LHS zijn de mogelijke gevolgen van de overtreding van belang voor de bestuursrechtelijke handhaving. Bij de mogelijke gevolgen van de overtreding wordt bij de LHS onderscheid gemaakt in: 'vrijwel nihil', 'beperkt', 'van belang' en 'aanzienlijk dreigend/onomkeerbaar'. Waar de LHS onderscheid maakt in vier categorieën voor het type overtreding had de Limburgse sanctiestrategie drie categorieën: acute overtredingen, dreigende overtredingen en overige overtredingen.

Zoals in Hoofdstuk 5.4.1.1 is opgemerkt, hanteert de provincie geen prestatie-indicatoren voor 'gedrag' of 'zwaarte van de overtredingen'.

6.3 Inzet bestuursrecht

Het bestuursrechtelijk handhaven is erop gericht om de overtreding te beëindigen. De verschillende bestuursrechtelijke stappen (zoals een waarschuwingsbrief, last onder dwangsom en bestuursdwang) hebben als doel om te zorgen dat de overtreding wordt beëindigd. Ondanks dat het bedrijf bij enkele stappen een dwangsom of bestuursdwang moet betalen, wordt dit dus nadrukkelijk niet gezien als straf. Dit zijn middelen om te zorgen dat de overtreding wordt beëindigd.

De provincie heeft momenteel geen wettelijke mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen voor Wabo- en Brzo-overtredingen. Bij het ingaan van de omgevingswet (naar verwachting 1 juli 2023) krijgt de

⁷¹ Provincie Limburg. Handhaven omgevingsrecht, tenzij. 2011.

provincie wel de bevoegdheid om bij bepaalde Brzo-overtredingen bestuurlijke boetes op te leggen ⁷². Deze boete mag dan maximaal 870.000 euro of 10% van de jaarlijkse omzet van de onderneming bedragen, als dat hoger is dan 870.000 euro.

Het straffen van overtreders kan door middel van strafrechtelijke handhaving. Daar wordt in Hoofdstuk 6.3 verder op ingegaan.

6.3.1 Voldoende mogelijkheden voor bedrijven om overtredingen te beëindigen

Overtreders krijgen in het proces van bestuursrechtelijke handhaving meestal meer dan voldoende mogelijkheden om overtredingen te beëindigen. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven volgt de provincie Limburg de LHS. De bestuursrechtelijke stappen volgen uit de LHS-score van een overtreding die door de toezichthouder wordt bepaald. Hoe zwaarder de overtreding (mogelijke gevolgen en gedrag overtreding) hoe sneller er wordt doorgepakt. Bij een lage LHS-score wordt de overtreder aangesproken of gewaarschuwd waarbij een hersteltermijn wordt opgelegd en een hercontrole wordt gepland. Bij een hogere LHS-score of als een overtreding bij de hercontrole nog niet is verholpen dan wordt een vooraankondiging voor een herstelsanctie verstuurd aan het bedrijf. Het bedrijf wordt dan gevraagd om een reactie, die het door middel van een zienswijze kan geven. Naar aanleiding van de zienswijze wordt besloten om wel of geen herstelsanctie op te leggen. De herstelsanctie kan een last onder dwangsom of bestuursdwang zijn. Bij bestuursdwang wordt de overtreding direct beëindigd en worden de kosten verhaald op de overtreder. Bij een besluit tot een last onder dwangsom wordt een termijn opgenomen waarbinnen het bedrijf de overtreding moet beëindigen. Indien dit niet gebeurt zal de dwangsom worden verbeurd. Deze moet het bedrijf dan binnen 6 weken vrijwillig betalen, anders wordt de dwangsom ingevorderd.

Het bestuursrechtelijke traject kan door al deze stappen soms lang duren. Een betrokkene heeft aangegeven dat sommige bedrijven daarom ook niet snel in actie komen. Een bedrijf dat een waarschuwingsbrief krijgt kan bijvoorbeeld wachten met het verhelpen van de overtreding tot na de vooraankondiging, zonder dat dat consequenties heeft voor het bedrijf. Sommige bedrijven maken daar dan ook gebruik van.

6.3.2 Weinig keuzevrijheid bij uitvoering handhaving

Een betrokkene heeft aangegeven dat er bij de uitvoering van handhaving weinig keuzevrijheid is. De beoordeling van overtreding (LHS-score) door de inspecteur bepaalt namelijk de vervolgstappen (zoals beschreven in Hoofdstuk 6.2.1). Verder wordt bij het bepalen van een hersteltermijn bekeken wat er noodzakelijk is voor het beëindigen van de overtreding. Deze termijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk, maar ook niet te kort. Voor het bepalen van de hoogte van de last onder dwangsom is er een landelijke

⁷² In artikel 18.11 van de omgevingswet is bepaald voor welke overtredingen bestuurlijke boetes mogen worden opgelegd.

leidraad. Deze leidraad wordt ook door de RUD ZL gebruikt, tenzij de kosten voor het beëindigen van een overtreding hoger zijn dan het bedrag dat in de leidraad wordt genoemd. Volgens jurisprudentie moet de last onder dwangsom namelijk wel een prikkel vormen om de overtreding te beëindigen.

6.3.3 Weinig officieel gedoogd, maar soms wel onofficieel

Op papier wordt er bijna nooit gedoogd door de RUD ZL. In de praktijk wordt er echter vaker gedoogd, terwijl dit volgens provinciaal beleid niet de bedoeling is.

In lijn met de provinciale gedoogstrategie⁷³ worden er maar weinig gedoogbesluiten genomen. De gedoogstrategie geeft aan dat gedogen tot een minimum beperkt moet blijven. Er zijn volgens de gedoogstrategie drie situaties beschreven waarbij gedoogd kan worden:

- Overmachtsituaties
- Situaties waarbij handhavend optreden onevenredig is
- Situaties waarbij sprake is van concreet zicht op legalisatie

Gedogen vereist volgens de gedoogstrategie altijd een expliciet besluit⁷⁴. De RUD ZL heeft aan de rekenkamer aangegeven dat er in de periode 2016-2021 slechts eenmaal zo'n gedoogbesluit is genomen. Dit sluit dus aan bij het streven van de provincie om het gedogen tot een minimum te beperken.

Naast dit ene gedoogbesluit wordt er in de praktijk soms toch afgezien van handhaving, zonder dat hier een gedoogbesluit aan ten grondslag ligt. Uit gesprekken met betrokkenen van de RUD ZL blijkt namelijk dat toezichthouders overtredingen niet altijd registreren. Het gaat dan volgens de betrokkenen om kleine overtredingen die snel zullen worden beëindigd. In dergelijke gevallen wordt er dus ook niet gehandhaafd. Dit wordt gezien als 'passief gedogen'. Volgens de provinciale gedoogstrategie is passief gedogen - behalve bij overmacht- ontoelaatbaar.

6.3.3.1 Bij situaties met concreet zicht op legalisatie worden geen sancties opgelegd

Situaties met concreet zicht op legalisatie komen in de praktijk wel voor. Zoals hierboven beschreven zijn situaties met concreet zicht op legalisatie een reden om te besluiten om te gedogen. Ondanks dat er zelden tot nooit officiële gedoogbesluiten zijn met deze reden, wordt er in zulke situaties wel afgezien van (herstel)sancties. In de gedoogstrategie wordt namelijk aangegeven dat een gedoogbesluit alleen wordt genomen wanneer de legalisatie een (te) lange procedure vergt. In andere gevallen wordt bij het handhavingstraject (zie Hoofdstuk 6.2.1) besloten om geen (herstel)sanctie op te leggen.

Uit gesprekken met betrokkenen van de RUD ZL blijkt dat het soms voorkomt dat er geen (herstel)sanctie wordt opgelegd bij een overtreding, vanwege concreet zicht op legalisatie. Het gebeurt meerdere malen dat bedrijven een vergunningsaanvraag indienen nadat een overtreding is geconstateerd. Indien de

⁷³ Provincie Limburg. Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg. 2017.

⁷⁴ Volgens een recente uitspraak van de Raad van State is dit geen besluit, maar gaat het om een brief aan de overtreder.

aanvraag door de RUD ZL ook als ontvankelijk (toereikend) wordt beoordeeld, dan is er concreet zicht op legalisatie van de activiteit die was aangemerkt als overtreding. Als bedrijven een vooraankondiging voor een (herstel)sanctie krijgen, kunnen zij in een zienswijze aangeven dat er sprake is van concreet zicht op legalisatie. Indien de RUD ZL de situatie eveneens zo beoordeelt, zal er worden afgezien van een sanctie. Dit sluit aan bij jurisprudentie waaruit blijkt dat bij concreet zicht op legalisatie over het algemeen geen gebruik gemaakt kan worden van de bevoegdheid tot handhavend optreden.

6.3.4 De meeste overtredingen worden zonder herstelsanctie beëindigd

Dwangsommen en bestuursdwang worden maar beperkt opgelegd, omdat overtredingen meestal al eerder worden beëindigd. In Tabel 6.1 is een overzicht gegeven van de inzet van bestuursrecht in de periode 2016-2021. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de overtredingen wordt opgelost voordat er een herstelsanctie wordt uitgegeven.

Tabel 6.1. Overzicht van de inzet van bestuursrechtelijke handhaving. Tussen haakjes staat de inzet op Chemelot. (Bron: RUD ZL, Zaakinfo 2016-2021).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vooraankondiging	10 (2)	20 (2)	33 (5)	27 (2)	17 (0)	10 (0)
Last onder dwangsom	2 (0)	0 (0)	8 (0)	3 (0)	1 (0)	0 (0)
Bestuursdwang	1 (0)	0 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	0 (0)

6.3.5 Vorderingen worden maar zelden geïnd

6.3.5.1 Proces nog niet geborgd

Het invorderen van de opgelegde lasten onder dwangsom en lasten onder bestuursdwang is een verantwoordelijkheid van de provincie, maar dit is nog onvoldoende vormgegeven. Binnen de provincie is deze taak belegd bij het cluster Financiën. De provincie heeft echter aan de rekenkamer aangegeven dat de vorderingen uit de bestuursrechtelijke herstelsancties niet eenduidig ingeregeld zijn. Op vragen van de rekenkamer daarover heeft de provincie aangegeven dat ze een eerste overleg hebben gehad om dit proces van debiteurenbeheer te gaan vormgeven. Het proces waarbij de verjaring van de vorderingen wordt voorkomen is volgens de provincie inmiddels wel geborgd.

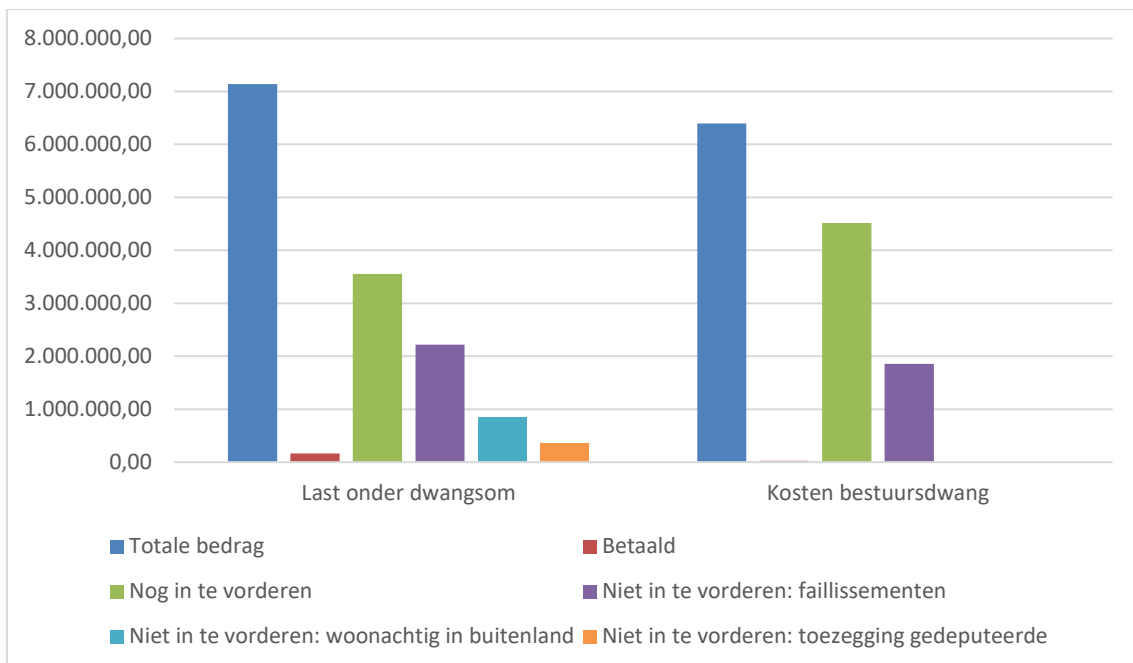
6.3.5.2 Heel klein deel van de vorderingen is betaald

Van alle opgelegde lasten onder dwangsom is slechts een fractie geïnd. Figuur 6.2 geeft een overzicht van de wel en niet geïnde lasten onder dwangsom. Dit overzicht is samengesteld op basis van gegevens die de provincie in juni 2022 heeft aangeleverd aan de rekenkamer.⁷⁵ Hieruit blijkt dat € 163.500,- daadwerkelijk is geïnd van de totale som van € 7.140.503,06. Dit komt neer op een percentage van 2,3%.

⁷⁵ In dit overzicht staan enkele dwangsommen die zijn opgelegd voor de onderzoeksperiode van 2016-2021. Omdat een deel van deze dwangsommen nog openstaat zijn deze wel in het overzicht meegenomen.

Er zijn enkele redenen dat verschillende dwangsommen niet (meer) kunnen worden geïnd. Meer dan 2,2 miljoen euro kan niet worden geïnd vanwege faillissementen. Daarnaast is er meer dan € 800.000,- niet afdwingbaar omdat de persoon in het buitenland woonachtig is. Daarnaast is de last onder dwangsom voor Vossenbergh B.V. (€360.000) niet te innen door een eerdere toezegging van een gedeputeerde (zie ook Hoofdstuk 8.3.4).

Niettemin resteert er dan nog meer dan 3,5 miljoen euro die wel kan worden geïnd. Op de vraag van de rekenkamer wat de kans is dat deze openstaande bedragen ook daadwerkelijk worden geïnd heeft de provincie aangegeven dat dat op dit moment niet duidelijk is.



Figuur 6.2. Bedragen (in euro's) van wel en niet ingevorderde lasten op dwangsom en kosten voor bestuursdwang.

Van de opgelegde bestuursdwang is ook slechts een fractie geïnd. Figuur 6.2 geeft een overzicht van de wel/niet geïnde kosten voor bestuursdwang. Dit overzicht is samengesteld op basis van gegevens die de provincie in juni 2022 heeft aangeleverd aan de rekenkamer.⁷⁶ Hieruit blijkt dat van de totale kosten van € 6.394.890,44 nog maar € 25.656,24 daadwerkelijk is teruggekomen bij de provincie. Dit komt neer op een percentage van 0,4%.

Een deel van de niet ingevorderde bedragen is bij de kosten voor bestuursdwang eveneens te verklaren door faillissementen. In totaal gaat het om een bedrag van meer dan 1,8 miljoen euro.

⁷⁶ De meerderheid (58%) van de bestuursdwang in dit overzicht opgelegd voor de onderzoeksperiode van 2016-2021. Omdat de meeste van deze dwangsommen nog openstaan zijn deze wel in het overzicht meegenomen.

Niettemin resteert er dan nog meer dan 4,5 miljoen euro die kan worden geïnd. Op de vraag van de rekenkamer wat de kans is dat deze openstaande bedragen ook daadwerkelijk worden geïnd heeft de provincie ook hier aangegeven dat dat op dit moment niet duidelijk is.

6.4 Strafrechtelijke handhaving

6.4.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid: samenwerking essentieel

Strafrechtelijke handhaving bestaat uit een combinatie van elementen: opsporen, vervolgen en berechten. Dat betekent dat de RUD ZL, de politie en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM), ieder vanuit een eigen verantwoordelijk, gezamenlijk bijdragen aan strafrechtelijke handhaving.

Belangrijke taken voor de RUD ZL zijn het op een juiste manier toepassen van de LHS en ervoor zorgen dat de juiste zaken onder aandacht worden gebracht van het strafrecht. Hiervoor is samenwerking en nauw overleg met politie en OM essentieel. De politie heeft namelijk opsporingsbevoegdheid, terwijl het OM 'gezag' heeft over de opsporing en verantwoordelijk is voor vervolging. In tegenstelling tot de RUD ZL heeft het OM geen beginselplicht tot handhaving. Het OM kan dus zaken seponeren, bijvoorbeeld als deze niet haalbaar worden geacht.

De samenwerking tussen de drie partijen is vormgegeven via verschillende processen:

- RUD ZL, politie en OM nemen deel in het Bestuurlijk Platform Omgevingswet en het daaraan gekoppelde Ambtelijk Overleg Omgevingswet. Hier worden afspraken op hoofdlijnen gemaakt betreffende samenwerking en gezamenlijke prioriteiten.
- Vier keer per jaar vindt er casusoverleg plaats tussen de RUD ZL en het OM en de politie. Hierbij zijn ook de Veiligheidsregio en de Arbeidsinspectie aanwezig. In deze overleggen vindt inhoudelijke afstemming plaats over bedrijven waarbij handhavingstrajecten lopen.
- Er is een regionaal Brzo-overleg waarbij de Brzo-inspectiepartners overleggen over VTH-taken op Brzo-gebied. De politie en het OM ontvangen hiervan afschriften.
- Als de RUD ZL een vooraankondiging voor een herstelsanctie verstuurt, dan ontvangen de politie en het OM een afschrift.

De politie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat ze de samenwerking met de RUD ZL redelijk tot goed vindt. Ook geven ze aan dat er op casusniveau meestal goede informatie-uitwisseling is. De politie raadt als praktisch verbeterpunt aan om de afschriften die zij ontvangt te digitaliseren.

Het OM heeft aan de rekenkamer aangegeven dat de informatievoorziening door de RUD ZL als goed wordt ervaren. Het OM krijgt afschriften van bestuurlijke handhaving (bijvoorbeeld van dwangsommen, rapporten die betrekking hebben op het toezicht(controleverslagen) en waarschuwingen). Tevens krijgt het OM informatie over ongewone voorvallen.

De samenwerking binnen het casusoverleg ervaart het OM als prettig (open communicatie en transparant). In dit overleg koppelt het OM informatie terug aan de RUD ZL over lopende en/of afgeronde handhavingstrajecten. Daarbij geeft het OM soms ook feedback, bijvoorbeeld als de norm in een vergunning (vergunningsvoorschrift) niet helder was.

Op onderdelen ziet het OM nog ruimte voor verbetering/verdere versterking:

- Het casusoverleg is incidentgericht. Het is van belang dat er ook overleg en afstemming is aan de “voorkant”, zodat het OM ook aan tafel zit bij het lokale en regionale bestuur als er thema’s en/of branches worden geprioriteerd. De strategische- en beleidsmatige keuzes die daar worden gemaakt zouden idealiter input zijn voor de strafrechtelijke operatie en vice versa. Voor zover bekend bij het OM zijn er de afgelopen jaren wel pogingen ondernomen om meer in gezamenlijkheid risico’s te verkennen. Op bestuurlijk niveau vindt nu wel overleg plaats met gedeputeerden, de politie en het Openbaar Ministerie (BPO-overleg).
- Het OM krijgt veel informatie van bestuurlijk optreden. Een verbeteringslag die nog gemaakt kan worden, is samen met betrokken partijen (waaronder politie), deze informatie ten volle te benutten om opsporing te genereren. De beleving van de afgelopen jaren is dat veel betrokkenen ieder voor zich van alles weten, maar niet goed zaken samenbrengen. Dat brengt het risico met zich mee dat het strafrecht te laat in actie komt.

6.4.2 Inzet strafrecht nog niet op niveau

De RUD ZL weet niet wanneer en hoe vaak sprake is van de inzet van strafrecht. Medewerkers van de RUD ZL geven aan dat dit door het OM en de politie niet wordt teruggekoppeld. De politie heeft de rekenkamer laten weten dat zij in verband met wetgeving vaak alleen op hoofdlijnen feedback geeft. Het OM heeft aangegeven in het casusoverleg informatie terug te koppelen aan de RUD ZL over lopende en/of afgeronde handhavingstrajecten.

De inzet van strafrecht is volgens alle partijen nog voor verbetering vatbaar. In verschillende gesprekken met medewerkers van de RUD ZL is aangegeven dat zij het idee hebben dat er weinig gebeurt met de informatie die zij doorgeven. Zo heeft een betrokkene aangegeven dat er nooit strafrechtelijk onderzoek is gestart terwijl de betrokkene daar wel op had aangedrongen. Tegelijkertijd is er wel een onderzoek gestart bij een bedrijf waarvan de betrokkene aangaf dat dit niet nodig was.

Ook de politie geeft aan dat de strafrechtelijke handhaving op dit moment niet op een gewenst niveau is. Capaciteitsproblemen spelen hierbij een rol.

Het OM stelt dat er bij de provincie en RUD ZL meer oog voor strafrechtelijke handhaving nodig is en noemt hierbij specifiek de inzet van BOA’s (zie paragraaf 6.3.3) en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen (Bibob).

6.4.2.1 Bibob

Het OM stelt dat uit de informatie vanuit het toezicht soms een beeld van strafbare feiten naar voren komt. Controlebevindingen, waaruit volgt dat vergunningvoorschriften niet zijn nageleefd, kunnen ook een milieumisdrijf vormen. Die informatie kan, in de beleving van het OM, bij de provincie intern beter worden gedeeld. Bijvoorbeeld voor Bibob-doeleinden (daar lijkt een 'schot' tussen te staan). Ook de mate waarin de provincie aandacht besteedt aan Bibob kan beter (het instrument kan vaker worden ingezet). Bij Bibob speelt het gegeven dat de officier van justitie pas kan tippen⁷⁷ als deze kennis heeft van strafbare feiten. Daarvoor is dan echter wel daadwerkelijke opsporing nodig.

6.4.3 Limburg loopt achter met de inzet van BOA's

De RUD ZL heeft nog geen medewerkers die als buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) functioneren. De inzet van een BOA maakt het voor de RUD ZL mogelijk om naast het bestuursrechtelijke instrumentarium ook strafrechtelijk op te treden. In juli 2020 is er een pilot voor de inzet van BOA's gestart bij de RUD ZL. Deze pilot zou volgens planning twee jaar duren, maar is tussentijds met een jaar verlengd tot juli 2023. De reden voor de verlenging was dat de doorlooptijd van opleidingen door de coronapandemie langer is geweest. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat er momenteel nog geen BOA's inzetbaar zijn door de RUD ZL en dat de omgevingsdienst nog bezig is om dit in te richten.

De inzet van BOA's bij de RUD ZL lijkt duidelijk meerwaarde te hebben. BOA's hebben namelijk twee instrumenten ter beschikking: de bestuursrechtelijke strafbeschikking milieu (BSBM) en het proces-verbaal.

- Middels de BSBM kan een bedrijf voor lichte overtredingen worden gestraft.⁷⁸ Volgens het plan van aanpak van de pilot is een meerwaarde van de BSBM, de mogelijkheid om snel op te kunnen treden tegen overtredingen. Ook betrokkenen geven aan dat ze duidelijke meerwaarde zien in het straffen van bedrijven middels deze 'boete'⁷⁹, vooral omdat er eerst een sanctie wordt opgelegd en daarna pas een eventuele juridische strijd volgt. Bij het bestuursrecht is het precies andersom (eerst juridische strijd en daarna pas financiële consequenties).
- Een proces-verbaal kan worden opgesteld bij zwaardere overtredingen. De inhoud kan dan worden afgestemd met het milieuteam van de politie. Gezien de capaciteitsproblemen van de politie (zie vorige paragraaf) zou dit ook een impuls kunnen zijn voor strafrechtelijke handhaving.

De meerwaarde van de inzet van BOA's werd eerder ook al door de RUD ZL zelf vastgesteld. In de evaluatie van het project 'aanvalsplan risicovolle bedrijven' (zie Hoofdstuk 5.2.4) staat dat de inzet van BOA's tot de mogelijkheden moet behoren. Ook blijkt uit de evaluatie dat de inzet van BOA's noodzakelijk

⁷⁷ Zowel de officier van justitie als het Landelijk Bureau Bibob (LBB) kunnen overheden rechtstreeks tippen om de Wet Bibob toe te passen. Dit betekent dat een overheidsinstelling gewezen wordt op de mogelijkheid een eigen Bibob-onderzoek te verrichten. In het geval dat getipt wordt, beschikken de officier van justitie of het LBB over relevante informatie over strafbare feiten.

⁷⁸ De Richtlijn Bestuurlijke Strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten kent een groot aantal feiten, die met een BSBM kunnen worden afgedaan.

⁷⁹ De inkomsten van de BSBM komen toe aan het Rijk.

is om strafrecht te kunnen toepassen en daarmee de LHS te kunnen volgen. Aangezien het volgen van de LHS provinciaal beleid is, zijn BOA's volgens de RUD ZL dus noodzakelijk om volledig uitvoering te kunnen geven aan dit beleid.

Het OM heeft de rekenkamer laten weten geen zicht te hebben op de laatste stand van zaken m.b.t. de BOA-capaciteit, maar noemt dit een belangrijk aandachtspunt. Door het ontbreken van BOA's moet er een te groot beroep op de politie worden gedaan. Die wordt gedwongen om het strafrechtelijke deel in zijn geheel op te vullen, wat niet de bedoeling is.

In vergelijking met andere omgevingsdiensten loopt de RUD ZL achter met de inzet van BOA's. Uit een landelijke vergelijking⁸⁰ blijkt dat alle andere omgevingsdiensten in Nederland BOA's in dienst hebben. De RUD ZL is daardoor de enige die in het jaar 2020 geen strafrecht heeft ingezet. Verder blijkt uit deze vergelijking dat de huidige 0,5 FTE die de RUD ZL met de pilot voor BOA's wil inzetten aan de lage kant is. De andere omgevingsdiensten hebben namelijk 0.3-13,1 FTE's⁸¹ voor BOA's en er is slechts 1 omgevingsdienst met minder FTE voor BOA's. Dit is deels te verklaren doordat de RUD ZL ook een kleine omgevingsdienst met relatief weinig FTE is. In het plan van aanpak van de pilot voor de inzet van BOA's door de RUD ZL staat dat wordt geëvalueerd of het wenselijk is om structureel een BOA-capaciteit van 3 FTE bij de RUD ZL onder te brengen.

De rekenkamer constateert dat het inzetten van BOA's bij de RUD ZL voor de provincie geen prioriteit heeft. Landelijk bestaat er geen twijfel over de meerwaarde van BOA's. Ook de RUD ZL en de provincie waren eind 2019/begin 2020 al in gesprek over dit onderwerp.⁸² Desondanks is door de RUD ZL en de provincie 'slechts' gekozen voor een pilot. Een betrokkene beschreef aan de rekenkamer dat er is gekozen voor een pilot zodat de resultaten aan de opdrachtgevers konden worden voorgelegd, met de vraag om financiering.

⁸⁰ TwynstraGudde en SPPS. Omgevingsdiensten in beeld. 2021

⁸¹ Voor omgevingsdiensten met relatief veel BOA's in dienst geldt dat deze vooral toezicht houden op de groentaken en niet op de milieutaken.

⁸² RUD ZL. Eind-evaluatie project 'intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven', aanvalsplan risicovolle bedrijven. 2020.

7 Organisatie RUD ZL

7.1 RUD ZL is een platte organisatie

De RUD ZL is een platte organisatie en bestaat voornamelijk uit uitvoerders. In gesprekken is aangegeven dat dit onder meer het gevolg is van de duidelijke scheidslijn tussen beleid en uitvoering. De beleidslijn ligt duidelijk bij de provincie en de uitvoering bij de RUD ZL. Doordat het een platte organisatie is heeft de RUD ZL weinig medewerkers in ondersteunende functies. Zo zijn er geen afzonderlijke mensen in dienst voor bijvoorbeeld applicatiebeheer en communicatie. Werknemers van de RUD ZL hebben dit soort taken naast hun eigen VTH-taken. Dit is niet in geval bij sommige andere (Brzo-)omgevingsdiensten. De RUD ZL is dan ook een relatief kleine omgevingsdienst.⁸³

De organisatie van de RUD ZL is wel in ontwikkeling. Zo is er in 2021 een directieadviseur aangenomen. Daarnaast is in de begroting voor 2023 opgenomen dat de organisatie versterkt moet worden met een data-analist. Ook is in de toekomstagenda van de RUD ZL⁸⁴ aangegeven dat er een bestuurlijk-strategische discussie wordt gestart over of de RUD ZL een uitvoeringsdienst blijft, of zich moet ontwikkelen tot een meer volwaardige omgevingsdienst.

Ook landelijk zijn er verschillende ontwikkelingen rondom omgevingsdiensten. De commissie van Aartsen constateerde bijvoorbeeld dat omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn. Naar aanleiding van de aanbevelingen van deze commissie (en andere relevante onderzoeken) heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in samenwerking met andere partijen een 'interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel' opgesteld.^{85,86} Door middel van dit programma worden in de periode 2022-2024 de doelen om het VTH-stelsel te versterken verder uitgewerkt en de plannen geïmplementeerd.

7.2 Medewerkers voldoen grotendeels aan kwaliteitseisen

In verschillende gesprekken (binnen en buiten de RUD ZL) is aangegeven dat de kwaliteit van het personeel bij de RUD ZL hoog is. Daarnaast blijkt uit gegevens die de rekenkamer van de RUD ZL heeft gekregen, dat de meeste medewerkers voldoen aan de kwaliteitseisen: medewerkers dienen te voldoen aan bepaalde eisen voor opleiding, werkervaring, aanvullende kennis en frequentie (= 'vlieguren'). In Tabel 7.1 is een overzicht opgenomen over welk deel van de medewerkers van de RUD ZL voldoet aan deze aspecten van de kwaliteitscriteria. Daaruit blijkt dat iedereen voldoet aan de werkervarings- en frequentie-eis. In enkele sectoren voldoen alle medewerkers aan alle eisen voor opleiding en aanvullende kennis, terwijl in enkele andere sectoren 79-97% van de medewerkers hieraan voldoen.

⁸³ TwynstraGudde en SPPS. Omgevingsdiensten in beeld. 2021.

⁸⁴ RUD Zuid-Limburg. Omdat het milieu niet zelf kan praten: toekomstagenda 2021-2025 RUD Zuid-Limburg. 2021.

⁸⁵ Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Brief aan de 2^e Kamer: Versterking VTH-stelsel. 2022.

⁸⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, VNG, OmgevingsdienstNL, IPO. Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel. 2022.

Tabel 7.1. Overzicht van het voldoen van RUD ZL medewerkers aan de kwaliteitscriteria (d.d.13 september 2022).

	Opleidingseis	Werkervaringseis	Aanvullende kennis	Frequentie
Vergunningverlening Milieu				
Algemeen	100%	100%	100%	100%
Sector procesindustrie	100%	100%	100%	100%
Sector agrarisch	88%	100%	97%	100%
Sector afval	79%	100%	92%	100%
Toezicht en handhaving milieu				
Algemeen	100%	100%	100%	100%
Sector procesindustrie	100%	100%	100%	100%
Sector agrarisch	91%	100%	93%	100%
Sector afval	100%	100%	100%	100%
Brzo-inrichtingen	83%	100%	88%	100%

De kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH zijn vastgelegd middels de 'Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht provincie Limburg 2016'. Deze verordening volgt de modelverordening die door het IPO en de VNG is opgesteld. Op 13 december 2016 is deze door PS vastgesteld. Met het vaststellen van de verordening voldoet de provincie aan de wettelijke eis om regels vast te stellen over de uitvoering van de VTH-taken.⁸⁷

7.3 Steeds meer gevraagd van RUD ZL

Een betrokkene van de provincie heeft aangegeven dat er een trend is dat er steeds meer wordt gevraagd van de RUD ZL, waardoor het werk van de RUD ZL in totaliteit toeneemt. Ten eerste zijn er vaker complexe dossiers die veel tijd kosten. Ten tweede stelt de provincie steeds grotere eisen aan rapportage en verantwoording. De laatste verklaring voor het toegenomen werk van de RUD ZL is volgens de betrokkene dat randzaken ook voor meer werk bij de RUD ZL zorgen. Voorbeelden daarvan zijn meer vragen van journalisten, actievere burgers of actiegroepen met informatieverzoeken en/of klachten. Getalsmatig ziet de rekenkamer echter geen toename van handavingsverzoeken of klachten (zie Hoofdstuk 5.5).

7.4 Capaciteit is een risico voor de toekomst

In verschillende gesprekken (binnen en buiten de RUD ZL) is aangegeven dat het gebrek aan personele capaciteit een groot risico is voor de toekomst.

Personele capaciteit is een bepalende factor voor de uitvoering, maar deze capaciteit is bij de RUD ZL krap voor de uit te voeren taken. In Hoofdstuk 4.1.2 is al aangegeven dat de werkdruk bij

⁸⁷ Artikel 5.4 van de Wabo

vergunningverleners hoog is en de huidige bezetting kan worden gezien als de ondergrens. Daarnaast wordt in Hoofdstuk 5.2.2.1 beschreven dat er onvoldoende capaciteit was om voldoende toezicht uit te voeren. Verder is in de begroting van de RUD ZL voor 2023 extra juridische capaciteit opgenomen, omdat de juristen ook al jaren onder hoge druk werken.

De RUD ZL heeft echter moeite om gekwalificeerd personeel op de arbeidsmarkt te vinden. Dit wordt geïllustreerd door het personeel bij de afdeling vergunningen. De afgelopen jaren zijn er tien ervaren medewerkers vertrokken en slechts twee medewerkers met enige ervaring aangenomen. Soortgelijke problemen doen zich ook voor bij andere afdelingen. Omdat het moeilijk is om direct inzetbaar gekwalificeerd personeel aan te nemen, worden trainees door de RUD ZL zelf opgeleid. Zij hebben echter jaren nodig om voldoende ervaring op te bouwen. Daarnaast hebben ze ook veel begeleiding nodig, wat ten koste gaat van reguliere werkzaamheden.

De problematiek van het werven van personeel speelt ook bij andere omgevingsdiensten:⁸⁸ de markt voor VTH-professionals is zwaar overbelast. Naast omgevingsdiensten zijn ook veel andere organisaties op zoek naar VTH-professionals. Hieronder vallen bijvoorbeeld gemeenten, andere inspectiediensten, bedrijven en adviesbureaus.

De RUD ZL heeft volgens een betrokkene geen sterke positie op de arbeidsmarkt. Vooral de arbeidsvoorwaarden spelen daarbij een (negatieve) rol. In gesprekken is aangegeven dat de problematiek goed op het netvlies staat bij de RUD ZL. Naast het opleiden van trainees is aantrekkelijk werkgeverschap een aspect waar de RUD ZL aan werkt.

⁸⁸ Zo is aangegeven in gesprekken, maar dit blijkt ook uit een eerder onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer in Noord-Brabant: Zuidelijke Rekenkamer. Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. 2020.

8 Onafhankelijkheid RUD ZL

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de RUD ZL zijn taken onafhankelijk kan uitvoeren. In het huidige stelsel is de provincie het bevoegd gezag en voert de RUD ZL de VTH-taken uit (zie ook Hoofdstuk 2.2). Bij de uitvoering door de RUD ZL zijn professionele maatstaven leidend. De provincie heeft formeel de verantwoordelijkheid voor de beslissingen en kan ook gemotiveerd van voorstellen van de omgevingsdienst afwijken.

Het belang van een onafhankelijke uitvoering was een van de redenen voor de oprichting van de omgevingsdiensten. De commissie Mans zei daarover: *“De handhaving wordt, anders gezegd, ‘op afstand gezet’, waardoor ze minder snel in een politiek vaarwater komt en er ook minder gevaar is voor belangenverstrengeling.”*⁸⁹ Recent heeft ook de commissie van Aartsen het belang van een onafhankelijke taakuitvoering benadrukt.⁹⁰ De commissie beschrijft dat een robuuste onafhankelijke taakorganisatie, die VTH kan uitvoeren met benodigde professionele distantie, wenselijk is. *“Naar het oordeel van de commissie dient ... het principe van onafhankelijkheid voorop te staan (p.23)”*. Dit houdt in dat er afstand is tussen de toepassing van het omgevingsrecht en de politiek-bestuurlijke afwegingen.

8.1 Borging onafhankelijkheid RUD ZL middels mandaat

In de mandaatregeling is de onafhankelijkheid van de uitvoering van VTH door de RUD ZL deels geborgd. De VTH-taken zijn daarin door de provincie namelijk in grote mate gemandateerd aan de RUD ZL. Wel zijn er enkele uitzonderingen op dit mandaat. De belangrijkste uitzondering zijn besluiten die ‘bestuurlijk gevoelig’ zijn. ‘Bestuurlijk gevoelig’ is daarbij niet gedefinieerd, maar voorbeelden die een betrokkene noemde zijn besluiten waarover GS op de hoogte moeten zijn, besluiten waarbij tegengestelde belangen spelen en casussen met veel publiciteit. Andere uitzonderingen op het mandaat zijn het intrekken van vergunningen en het instellen van (hoger) beroep.

Er bestaan twee typen overleggen waaraan ook gedeputeerden deelnemen: *afstemmingsoverleggen* en *routine-overleggen*. Tijdens afstemmingsoverleggen vindt er afstemming plaats met gedeputeerden over zaken die spelen. Tijdens routine-overleggen komen GS-nota's aan bod. Aan beide overleggen nemen ook de inhoudelijk betrokken medewerker(s) van de RUD ZL deel. In gesprekken met betrokkenen van de RUD ZL is aangegeven dat zij in de overleggen voornamelijk informeren/toelichten.

Bij provinciale besluiten geeft de RUD ZL altijd een eigen advies. Bij zo'n besluit kunnen ook andere provinciale belangen meespelen, maar dit verandert volgens betrokkenen dan niets aan het VTH-advies van de RUD ZL. Indien de provincie een ander besluit zou willen nemen dan de RUD ZL, dan is dat aan de provincie. De RUD ZL zal daarvoor dan wel schriftelijk hun standpunt, argumenten en de risico's

⁸⁹ Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans). 'De tijd is rijp'. 2008. p. 50

⁹⁰ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie van Aartsen). Om de leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 2021.

beschrijven. De provincie krijgt dit advies schriftelijk aangeboden en kan vervolgens zelf bepalen of ze hierin veranderingen wil aanbrengen.

8.2 Medewerkers RUD ZL ervaren soms druk vanuit provincie

Verschillende medewerkers van de RUD ZL, die de rekenkamer heeft gesproken, geven aan dat ze soms druk en/of inmenging vanuit de provincie ervaren bij hun werk. Dit komt bijvoorbeeld voor bij discussies met provinciale projectleiders, die hun belangen voorop willen stellen. Ook is het voorgekomen dat vanuit de provincie om andere procedures werd gevraagd dan de RUD ZL voor ogen had. Verder gaf een toezichthouder aan dat hij na een geconstateerde overtreding bij een bedrijf door verschillende mensen bij de provincie is benaderd. Hij vermoedt dat hun doel was om de overtreding door de vingers te zien en/of te gedogen.

Medewerkers van de RUD ZL die zulke druk van de provincie hebben ervaren, gaven aan dat dit niet heeft geleid tot andere besluiten door de RUD ZL. In gesprekken met de rekenkamer maakten ze duidelijk dat ze altijd achter hun eigen keuzes zijn blijven staan en de provinciale belangen niet bij hun besluiten hebben laten meewegen. De rekenkamer merkt op dat er slechts met een beperkt aantal medewerkers is gesproken en dat de medewerkers waar wel mee is gesproken aangaven dat ze niet wisten of dit voor iedereen geldt.

Provinciale belangen en druk vanuit de provincie kunnen wel leiden tot extra inzet voor bepaalde casussen of provinciale doelen. Volgens een betrokkene bij de RUD ZL moet je wel meegaan in de plannen van de provincie om een bepaald einddoel te halen. Daarbij werd “*maximale creativiteit en inzet*” verwacht, aldus de betrokkene. En hoewel de RUD ZL zich bij dergelijke casussen extra inspannt en soms ook extra personeel vrijmaakt, werd door de betrokkene benadrukt dat er wel altijd objectieve afwegingen zijn gemaakt op basis van wettelijke kaders en niet op basis van politieke voorkeur.

8.3 Beperkte politieke inmenging bij besluiten

Over het algemeen geven betrokkenen aan dat de adviezen van de RUD ZL bijna altijd worden opgevolgd. Desondanks zijn er tijdens het onderzoek enkele casussen naar voren gekomen waarbij er sprake was van politieke besluiten die tegen het advies van de RUD ZL ingingen. Deze casussen bespreken we hieronder.⁹¹

⁹¹ Bij een casus heeft de rekenkamer ervoor gekozen om deze niet verder te onderzoeken omdat deze al langer geleden speelde. In een gesprek is aangegeven dat GS bij de voormalig ijzergieterij Componenta een advies van de RUD ZL niet hebben gevolgd vanwege andere provinciale belangen. Dit bedrijf is in 2016 failliet gegaan en overgenomen door VDL Castings.

8.3.1 Casus Carbon Black: provincie herroept beslissing RUD ZL na druk van het bedrijf

Black Bear Carbon (BBC) is een bedrijf dat een fabriek op het terrein van Chemelot wil gaan starten. Het bedrijf verwerkt oude autobanden tot nieuwe producten (o.a. carbon black en pyrolyse-olie). Autobanden zijn echter een afvalstof. De nieuwe producten zijn dat daardoor automatisch ook, tenzij deze de status 'einde afval' krijgen. Met de status 'einde afval' wordt het afval een grondstof en zijn heel andere wetten en regels van toepassing. Voor BBC is het heel belangrijk dat de nieuwe producten de 'einde-afvalstatus' krijgen. Pas dan zijn de producten vrij verhandelbaar en zijn klanten bevoegd het product in te nemen als grondstof voor hun processen. De wettelijke voorwaarden voor de 'einde-afvalstatus' zijn als volgt:

Voorwaarden einde-afvalstatus (art. 1.1, lid 8 Wet milieubeheer):

1. De stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
2. Er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;
3. De stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen;
4. Het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De bevoegdheid voor de beoordeling of iets afval is of niet, ligt bij het bevoegd gezag VTH. De RUD ZL is van mening dat zij geen 'rechtsoordeel einde-afval' kan geven, omdat het bevoegd gezag alleen een uitspraak kan doen over de status van een materiaal (wel of geen afval) bij binnenkomende stromen (in het gebied van de provincie) en niet bij uitgaande stromen (buiten de provincie): "het bevoegd gezag van een inrichting waar de afvalstoffen worden verwerkt kan geen oordeel geven over de status van een materiaal op het moment dat het de inrichting verlaat."

Een betrokkene van de RUD ZL geeft aan dat BBC vervolgens de publiciteit heeft gezocht. De rekenkamer heeft vastgesteld dat er inderdaad meerdere krantenberichten zijn waarin de directeur het ongenoegen van het bedrijf uit. Ook is aangegeven dat de directeur van Chemelot hierover contact heeft gezocht met de RUD ZL. De RUD ZL heeft ondanks deze druk vastgehouden aan hun standpunt. BBC richt zich vervolgens per brief rechtstreeks tot GS. GS worden gevraagd om op korte termijn een oordeel te geven en te verklaren dat de eindproducten niet als afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer (Wm) zijn te kwalificeren.

Omdat het bedrijf een vraag stelt omtrent de uitvoering van een wettelijke taak, zien GS zich genoodzaakt om te antwoorden op grondslag van de beginselen van behoorlijk bestuur. Het antwoord krijgt daarmee het karakter van een bestuurlijk rechtsoordeel. De rekenkamer heeft het antwoord van GS⁹² bestudeerd en constateert op basis daarvan het volgende:

- GS erkennen enerzijds de beperkingen om een oordeel te kunnen geven over de 'eindproducten' van BBC. Op de achtergrond speelt mee de onduidelijkheid die landelijk bestaat om een oordeel te

⁹² Nota voor GS, Rechtsoordeel eindproducten Black Bear Carbon, 28 juni 2022.

kunnen geven over afval dat dient als grondstof voor nieuwe producten.⁹³

- Anderzijds gaat GS wel over tot een toets op de vier criteria 'einde-afvalstatus' van de Wet milieubeheer (zie tekstkader hierboven) op basis van door BBC aangeleverde informatie en concluderen – op grond van de toezichthoudende en handhavende taken op grond van artikel 10.37 Wm – dat de productstromen van BBC niet gezien worden als afvalstof voor zover zij worden ingezet voor de voorgenomen doelen.
- Het hierboven genoemde oordeel nuanceert de provincie richting BBC meteen door te benadrukken dat dit enkel gaat over die zaken waarvoor de provincie bevoegd is en dat dit oordeel niet afdoet aan de bevoegdheid van een ander daartoe bevoegd bestuursorgaan om tot een ander oordeel te komen. Hiermee bedoelt GS het bevoegde bestuursorgaan voor een inrichting die een product ontvangt, maar ook de Inspectie Leefomgeving en Transport voor zover het de Europese Verordening voor het Overbrengen van Afvalstoffen (EVOA) betreft.

Op 28 juni 2022 wordt de reactie van GS vastgelegd in een besluit: "Gedeputeerde Staten hebben besloten om Black Bear Carbon (BBC) en haar dochtervennootschap in te lichten omtrent het oordeel over hun eindproducten. Daarin verklaart GS dat die producten niet als afvalstoffen, in de zin van de Wet Milieubeheer, worden gekwalificeerd, voor zover Gedeputeerde Staten bevoegd zijn daarover te oordelen."

Dat de provincie zelfstandig een 'rechtsoordeel einde-afval' afgeeft wordt door een betrokkene van de RUD ZL 'uitzonderlijk' genoemd: "De handelswijze van de provincie zet de RUD ZL te kijk bij het bedrijf en bij Chemelot." Ondanks de nodige disclaimers wekt de provincie een gerechtvaardigd vertrouwen waartoe men eigenlijk niet bevoegd is, aldus dezelfde betrokkene.

De rekenkamer constateert dat deze casus niet zozeer de onafhankelijkheid van de RUD ZL heeft aangetast, maar wel de relatie tussen provincie en RUD ZL belast en vragen oproept over zuiverheid in de rolverdeling tussen GS en de RUD ZL. Daarbij constateert de rekenkamer dat GS in de reactie richting BBC ook geen melding maakt van het oordeel en de verdere rol van de RUD ZL.

8.3.2 Fabriekscomplex Meerssen: provincie zet de RUD ZL op afstand

In 2019 en 2020 heeft de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar het fabriekscomplex Meerssen^{94,95,96} waarbij de provincie naast het bevoegd gezag voor VTH nog andere belangen had. Na faillissement van de toenmalige eigenaar hebben GS in 2008 besloten tot het aankoop van het fabriekscomplex. In 2018 werd het fabriekscomplex verkocht aan een nieuwe eigenaar.

In de periode dat de provincie eigenaar was, heeft de provincie het mandaat voor besluitvorming over het

⁹³ In opdracht van het Bestuurlijk Omgevingsberaad (Bob, centraal bestuurlijk overleg over vergunningverlening, toezicht en handhaving o.l.v. de Minister van IenW) wordt door IPO gewerkt aan een plan van aanpak voor een premium 'afval of product'. Het plan van aanpak wordt in oktober 2022 besproken in het Bob.

⁹⁴ Zuidelijke Rekenkamer. Fabriekscomplex Meerssen: bestuurlijk rapport. 2020.

⁹⁵ Zuidelijke Rekenkamer. Rapport van bevindingen: onderzoek fabriekscomplex Meerssen. 2020.

⁹⁶ Zuidelijke Rekenkamer. Onderzoeksbrief quickscan Marsna. 2019.

fabriekscomplex weggehaald bij de RUD ZL. Vanaf 2015 is de uitvoering van het toezicht en de handhaving formeel belegd bij de RUD ZL. Op basis van een aantal inspecties door de RUD ZL kwamen ernstige gebreken aan het licht. De RUD ZL is in de praktijk vanaf 2017 en formeel vanaf 2018 door de provincie op afstand geplaatst door het dossier 'bestuurlijk gevoelig' te verklaren en op grond daarvan het mandaat voor (de voorbereiding van) besluitvorming weg te halen bij de RUD ZL. Deze formele intrekking van het mandaat vond ongeveer een maand voor de verkoop van het fabriekscomplex plaats. De belangrijkste argumentatie van de provincie voor het intrekken van het mandaat was het ongemak dat de ondernemer had over het optreden van de RUD ZL. Tijdens de afronding van het rekenkameronderzoek naar dit fabriekscomplex (november 2019) heeft de provincie het mandaat voor de (voorbereiding van) besluitvorming weer teruggelegd bij de RUD ZL.

Bij het toezicht op het fabriekscomplex hanteerde de provincie in de praktijk een gedoogstrategie. Bij gedogen was volgens het handhavingsbeleid een basisvereiste dat er een gedoogstrategie wordt opgesteld. De rekenkamer heeft tijdens het onderzoek naar dit fabriekscomplex geen strategie hiervoor geconstateerd.

8.3.3 Casus Vossenbergh: Dwangsom kan niet worden geïnd door toezegging gedeputeerde

In 2017 is er door de RUD ZL een handhavingstraject gestart bij Vossenbergh BV in Brunssum. De aanleiding voor het handhavingstraject was dat het bedrijf diverse milieuvorschriften had overtreden, waardoor uiteindelijk een dwangsomprocedure werd gestart. Na het vaststellen van de dwangsom van € 360.000,- door de RUD ZL, was de provincie verantwoordelijk voor de inning hiervan.

Toezeggingen aan het bedrijf door de verantwoordelijke gedeputeerde hebben er echter voor gezorgd dat het niet meer mogelijk was om de dwangsom te innen. Op 16 februari 2019 had de provincie het bedrijf schriftelijk nog laten weten van plan te zijn om de dwangsom te gaan innen. Toch deed de gedeputeerde in april 2019 telefonisch de toezegging dat van de invordering zal worden afgezien als het bedrijf de werkzaamheden zou uitvoeren waardoor het zou voldoen aan de vergunning. De gedeputeerde heeft aangegeven dat er extra ruimte aan het bedrijf werd geboden omdat het in zijn opinie voor de omwonenden belangrijker was dat de situatie zo snel mogelijk werd opgelost dan dat de dwangsom geïnd werd.⁹⁷ Toen de provincie in juni toch de dwangsom wilde gaan innen maakte het bedrijf hier bezwaar tegen en beriep zich op de toezegging. In mei 2022 hebben GS besloten dat het bedrijf terecht een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel en dat de dwangsom niet geïnd zal worden.

Uit een integriteitsonderzoek naar deze casus⁹⁸ en gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat men bij de RUD ZL niet achter zo'n toezegging stond. Ook wordt er in het onderzoeksrapport kritiek geuit op de mogelijke juridische precedentwerking die kan ontstaan door het uitstellen, dan wel laten vervallen van een dwangsom, aangezien andere bedrijven dan het gelijkheidsbeginsel kunnen aanhalen.

⁹⁷ De vertrouwenspersoon. Rapportage inzake het onderzoek in opdracht van de provincie Limburg, betreffende een mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts. 2021.

⁹⁸ Idem.

8.3.4 Casus Financiële zekerheidstelling: provincie negeert advies van RUD ZL

Tegen het advies van de RUD ZL in nam de provincie een financiële zekerheidstelling op in een vergunningen. De financiële zekerheidstelling zal onderdeel gaan uitmaken van de omgevingswet, maar de provincie wilde hier in 2020 niet op wachten. Met een financiële zekerheidstelling wordt een vergunning 'strenger' gemaakt, betaalt de vervuiler en wordt voorkomen dat de provincie de achtergebleven milieuschade van failliete bedrijven moeten dragen. De RUD ZL was echter van mening dat dit juridisch niet mogelijk was om dit instrument in een vergunning op te nemen. Toch heeft de provincie, op voorpraak van een gedeputeerde, financiële zekerheidstelling opgenomen in een vergunning van het bedrijf Bitu-Rec in 2020. Het bedrijf heeft hierop een rechtszaak aangespannen, die door de provincie is verloren.

In 2019 had de provincie (in het 'Aanvalsplan risicovolle bedrijven', zie ook hoofdstuk 5.2.4) de RUD ZL al verzocht de mogelijkheden te inventariseren voor het opnemen van een financiële zekerheidstelling in vergunningen. Uit de evaluatie van het aanvalsplan⁹⁹ blijkt dat de RUD ZL van mening is dat dit instrument alleen kan worden toegepast als er provinciaal beleid voor is opgesteld. Na consultatie in IPO-verband blijkt dat de inzet van dit instrument voordat de omgevingswet ingaat niet aan de orde is. De kans is namelijk gering dat het stellen van financiële zekerheid voldoende onderbouwd kan worden. Daarnaast zou het nauwelijks voor een versnelling zorgen vanwege de tijdslijn van het aanpassen van het provinciaal beleid.

Ondanks het eerdere advies van de RUD ZL en de verloren rechtszaak staat in het uitvoeringsprogramma 2022 van de provincie nog steeds dat er een financiële zekerheidstelling wordt opgenomen in vergunningen (zie hoofdstuk 9.2). Daarbij staat ook dat de provincie daarmee de juridische risico's accepteert.

⁹⁹ RUD ZL. Eind-evaluatie project 'intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven', aanvalsplan risicovolle bedrijven. 2020.

9 Samenwerking RUD ZL en provincie

9.1 De relatie tussen de provincie en de RUD ZL nog moeizaam

Dit rekenkameronderzoek bevestigt de bevinding uit eerder onderzoek dat de verhoudingen tussen de provincie Limburg en de RUD ZL niet goed zijn. In 2020 deed de provincie Limburg onderzoek naar de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de provincie en de RUD ZL. Er wordt geconcludeerd dat de verhouding optimalisatie behoeft. Er werd namelijk over en weer een 'wij-zij'-verhouding ervaren. Deze verhouding was volgens het onderzoek geworteld in aanmerkingen op het wederzijds functioneren.

In gesprekken die de rekenkamer voerde komt een soortgelijk beeld naar voren, vooral bij de RUD ZL. In verschillende gesprekken wordt benoemd dat de provincie altijd heel kritisch naar de RUD ZL heeft gekeken. *“Als de RUD z'n werk goed doet, dan worden ze niet politiek sensitief genoemd en als er iets misgaat, dan zitten ze er gelijk bovenop.”* Naast het beeld dat de RUD ZL z'n werk niet goed deed, was er volgens RUD-medewerkers een beeld bij de provincie dat de RUD ZL te veel kostte. Een betrokkene van de provincie bevestigt het beeld dat er in het verleden met name scherp gelet werd op de kosten. Daarbij wordt verschillende malen verwezen naar een oud-gedeputeerde die het niet zo op had met omgevingsdiensten.

De verhoudingen tussen de provincie Limburg en de RUD ZL lijken wel iets te verbeteren. Een betrokkene bij de RUD ZL ervaart dat de relatie de laatste jaren wel iets is verbeterd. Ook een betrokkene van de provincie gaf aan dat er verbetering is en dat het beeld van de RUD ZL, vanuit de provincie, momenteel beter is. Een belangrijke reden daarvoor is de benchmark die recent is uitgevoerd bij de RUD ZL (zie Hoofdstuk 10.3) die een beeld heeft laten zien dat de kosten van de RUD ZL helemaal niet te hoog zijn. Tegelijkertijd heeft een medewerker van het cluster financiën van de provincie de gebruikte kengetallen bij het onderzoek in twijfel getrokken. Dit onderstreept volgens betrokkenen bij de RUD ZL dat het wantrouwen op het gebied van financiën nog niet weg is.

9.2 Beleidscyclus is in de praktijk onvoldoende gesloten

De VTH-beleidscyclus bestaat uit een strategisch deel waarin het beleid wordt gevormd en een uitvoerend deel waarin het beleid wordt uitgevoerd. De provincie is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en de RUD ZL is verantwoordelijk voor de uitvoering. Om de beleidscyclus goed te laten werken moet deze 'gesloten' zijn. Dit betekent dat de provincie de kennis en expertise van de RUD ZL als 'input' voor het opstellen van beleid gebruikt. Daarnaast dient de RUD ZL relevante informatie voor beleidsvorming te signaleren en terug te koppelen aan de provincie.

Vanuit de RUD ZL zijn er signalen dat de provincie maar weinig opvolging geeft aan hun feedback. Dit beeld komt naar voren uit verschillende gesprekken met medewerkers. Zo typeert een betrokkene de samenwerking met de provincie als 'geven en niets krijgen'. Er bestaat het idee dat er niets wordt gedaan

met signalen aan de provincie over bijvoorbeeld werkdruk of onuitvoerbaar beleid. Opmerkingen die men vanuit de RUD ZL maakt ziet men niet terug in het beleid. Enkele voorbeelden die daarbij zijn gegeven zijn:

- De voortzetting van het aanvalsplan risicovolle bedrijven (zie ook Hoofdstuk 5.2.4). Ondanks positief advies is dit door de provincie niet gecontinueerd. De rekenkamer merkt daarbij op dat de gedachte bij de RUD ZL leeft dat er hiervoor financiële redenen zijn, terwijl de provincie aan de rekenkamer heeft aangegeven dat dit slechts 'on hold' is gezet vanwege de beperkingen en onzekerheden naar aanleiding van de corona-pandemie. Dit lijkt erop te duiden dat de communicatie en terugkoppeling niet goed verloopt.
- De financiële zekerheidstelling in het beleid. Een financiële zekerheidstelling is tegen het advies van de RUD ZL toch opgenomen in een vergunning (zie Hoofdstuk 8.3.5). Naar aanleiding van de input van de RUD ZL en de verloren rechtszaak hierover is dit beleid niet aangepast. Ondanks signalen van de RUD ZL dat dit juridisch niet mogelijk is, staat in het uitvoeringsprogramma 2022 van de provincie nog steeds dat er een financiële zekerheidstelling wordt opgenomen in vergunningen. Daarbij wordt vermeld dat de provincie de daarbij behorende juridische risico's accepteert.
- Onhaalbare doelstelling actualiteit vergunningen. In het VTH beleidsplan 2021-2023 staat de operationele doelstelling opgenomen dat 100% van de Brzo vergunningen actueel is. Deze doelstelling staat ook benoemd in de VTH uitvoeringsprogramma's 2021 en 2022. Deze doelstelling is niet realistisch (zie Hoofdstuk 4.2.1.1). Volgens een betrokkene van de RUD ZL is dit met de provincie besproken, maar is er desondanks niets aan gedaan.
- Beleidsvoorstellen aanscherping Bibob-beleid en beleid omtrent ruimtelijke ordening. In de evaluatie van het aanvalsplan risicovolle bedrijven geeft de RUD ZL verschillende voorstellen voor de aanscherpingen van het genoemde beleid. Hier is geen gehoor aan gegeven. Volgens de RUD ZL was het Bibob-beleid te recent om te wijzigen en heeft de provincie nooit iets laten horen over het beleid voor ruimtelijke ordening (om nadelige gevolgen voor het milieu tegen te gaan in relatie tot opgeslagen afvalstoffen).

Uit gesprekken met de RUD ZL komt naar voren dat de organisatie naar aanleiding van zulke voorbeelden terughoudender wordt om zelf met initiatieven te komen.

Vanuit de provincie is aan de rekenkamer aangegeven dat zij tevreden zijn met de input van de RUD ZL voor de inhoudelijke verbetering van de VTH-uitvoering, de VTH-opdracht en het VTH-uitvoeringsbeleid. Wel geeft een betrokkene van de provincie aan dat de RUD ZL bij het laatste uitvoeringsprogramma niet om input is gevraagd vanwege tijdsdruk. Een voorbeeld waarbij de samenwerking volgens een betrokkene bij de provincie wel goed liep was bij het volgende project:

- Werkzaamheden brandveiligheidsvoorschriften. In de opdracht aan de RUD ZL zijn de prioritering en controlefrequenties voor dit aspect niet geconcretiseerd. De RUD ZL heeft dit verder uitgewerkt en aan de provincie voorgelegd. Uit de uitwerking door de RUD ZL bleek dat er meer capaciteit nodig was voor het uitvoeren van (her)controles bij bestaande bedrijven. Als gevolg daarvan heeft de RUD ZL in 2022 de focus gelegd op administratieve controles en waar nodig fysieke controles. De

rekenkamer merkt bij deze casus op dat de expertise van de RUD ZL wel is ingezet, maar dat de input van de RUD ZL idealiter wordt meegenomen voordat de opdracht wordt opgesteld in plaats van bij de invulling van de opdracht.

In het provinciaal beleid wordt specifiek aandacht gegeven aan het verbeteren van de beleidscyclus. In het provinciale VTH-beleidsplan voor de periode 2021-2023 staat dat de input van de RUD ZL waardevol is voor provinciaal beleid.¹⁰⁰ Er wordt beschreven dat dit samenspel tussen provincie en de RUD ZL verder moet verbeteren. Dit sluit aan op de conclusie van eerder onderzoek¹⁰¹ waarin ook al werd geconcludeerd dat beleid en uitvoering onvoldoende verbonden zijn. Om vorm te geven aan het samenspel tussen de provincie en de RUD ZL zijn er onder andere structurele overleggen. De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat zulke gesprekken zowel op het gebied van de VTH-uitvoering en voor specialistische taken (de meetdienst en externe veiligheid) plaatsvinden.

¹⁰⁰ Provincie Limburg. VTH-beleidsplan. 2020.

¹⁰¹ Provincie Limburg. Op afstand maar in verbinding. 2020.

10 Financiën uitvoering VTH

10.1 Niet makkelijk inzicht te krijgen in uitgaven VTH

Als men zich een beeld wil vormen van de financiën voor de uitvoering van VTH via de provinciale en de RUD-begroting kan verwarring ontstaan. De provinciale bijdrage aan de RUD ZL is namelijk steeds zoals het hoort in de begroting van de provincie opgenomen, maar deze bijdrage is niet altijd gelijk aan de provinciale bijdrage zoals opgenomen in de begroting van de RUD ZL. Dit heeft de volgende redenen:

- Omdat er in 2018 pas daadwerkelijk personeel van de provincie overging naar de RUD ZL, werden deze kosten tot en met dat jaar niet begroot als bijdrage aan de RUD ZL. In de begroting van de RUD ZL zijn deze middelen wel opgenomen, waardoor het bedrag in de begroting van de RUD ZL niet overeenkomt met de bijdrage aan de RUD ZL in de provinciale begroting.
- De RUD ZL is geen apart 'product' in de provinciale begroting; onder het product "coördinatie RUD ZL" vallen ook andere provinciale kosten, zoals middelen voor de RUD Noord-Limburg en de milieuklachtentelefoon.
- Niet ieder jaar staat expliciet in de begroting van de RUD ZL of er nog kosten voor meetinstrumenten en oude personeelslasten zijn (en hoe hoog die zijn). De provincie neemt echter steeds de volledige bijdrage aan de RUD ZL op.
- De provincie verrekent overschotten op de begroting met de bijdrage voor het jaar daarna.
- De provincie neemt niet alle stijgingen van de bijdrage van de RUD ZL over in de provinciale begroting, bijvoorbeeld omdat ze verwachten dat er onderuitputting zal zijn.

Om over de jaren een eenduidig beeld te scheppen baseert de rekenkamer zich bij het in beeld brengen van de financiën voor de uitvoering van VTH op de begrotingen en jaarstukken van de RUD ZL. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat daarmee de focus (in lijn met de focus van dit onderzoek) op de financiën van de *uitvoering* van VTH ligt. De RUD ZL voert namelijk de provinciale VTH-taken uit en wordt daarvoor gefinancierd door de provincie. De (provinciale) kosten van de RUD ZL zijn daarom een goede indicatie voor de kosten voor de uitvoering van VTH. Naast deze kosten maakt de provincie nog andere kosten voor VTH, bijvoorbeeld de (personeels)kosten voor het opstellen van het VTH-beleid. Deze worden in onze analyse dus buiten beschouwing gelaten.

Een andere kanttekening is dat de provinciale financiering aan de RUD ZL niet alleen voor uitvoering van Wabo- en Brzo-taken is, maar voor alle (provinciale) VTH-taken van de RUD ZL. Andere provinciale taken die de RUD ZL uitvoert zijn de VTH-taken in het kader van bodemsaneringen en vuurwerkevenementen (zie Bijlage 3). Omdat hier geen onderscheid in gemaakt kan worden, worden de kosten voor deze taken dus wel meegenomen bij de financiering van VTH, ondanks dat deze geen onderdeel uitmaken van dit onderzoek.

10.2 Kosten RUD ZL stijgen jaarlijks, maar ook ieder jaar zwarte cijfers

Het overkoepelende beeld is dat de totale kosten van de RUD ZL vrijwel ieder jaar stijgen. De jaarlijkse begrote bijdrage van de provincie groeit ook: van €5,2 miljoen in 2016 naar €7,8 miljoen in 2021. Zie tabel 10.1 voor een overzicht.

Uit een assessment van Ernst & Young blijkt dat de stijging van de kosten goed te verklaren is. De RUD ZL heeft namelijk meer taken gekregen en er is personeel overgebracht vanuit de provincie. Ook zijn er meer kosten door prijsindexering en toegenomen kosten voor huisvesting. In 2019 is onder "kosten gerealiseerd" een stijging te zien ten opzichte van "kosten begroot", terwijl dat in alle andere jaren een daling is. Dit komt door extra projecten gedurende dat jaar, waaronder het aanvalsplan risicobedrijven (zie hoofdstuk 5.2.4). Deze kosten waren oorspronkelijk niet begroot, maar zijn uiteindelijk wel gemaakt.

Ondanks dat de kosten jaarlijks toenemen is het jaarlijkse saldo steeds positief. Soms is het overschot zelfs vrij groot, zoals in 2021. Uit de jaarstukken van de RUD ZL blijkt dat dit onder meer het gevolg is van minder personeelskosten. Onder andere door de krappe arbeidsmarkt heeft de RUD ZL een capaciteitstekort (zie ook Hoofdstuk 7.4). Door het jaarlijkse begrotingsoverschot krijgt de provincie ieder jaar tussen 0,2 en 11,2% (€13.000- €640.000) terug.

Tabel 10.1. Financiën RUD ZL, kosten en baten 2016-2023. (Bron: Ontwerpbegrotingen en jaarstukken RUD ZL).

	2016**	2017**	2018**	2019	2020	2021	2022	2023
Kosten begroot	9.421	9.233	10.931	11.399	12.561	13.559	13.573	14.800
kosten na begrotingswijziging	-	10.185	-	-	-	-		
Kosten gerealiseerd	3.500	4.308	9.659	12.289	12.159	12.875		
<i>Verschil kosten gerealiseerd - begroot</i>	<i>5.921</i>	<i>4.925</i>	<i>1.272</i>	<i>-890</i>	<i>402</i>	<i>684</i>		
Baten begroot	9.421	9.233	10.931	11.399	12.560	13.561		
Baten na begrotingwijziging	-	10.185	-	-	-	-		
Baten gerealiseerd	3.951	5.375	10.151	12.419	12.526	13.956		
Saldo (kosten - baten gerealiseerd)	451	1.067	491	130	368	1.081		
saldo percentage begroot	4,8	11,6	4,5	1,1	2,9	8,0		
bijdrage provincie (begroting)*	5.234	5.266	6.700	6.609	7.543	7.863	7.863	8.350
terug naar provincie	223	588	366	13	224	640		
percentage terug	4,3	11,2	5,5	0,2	3,0	8,1		
percentage provincie/geheel begroot	55,6	57,0	61,3	58,0	60,1	58,0	57,9	56,4
percentage stijging begrote kosten per jaar		-2,0	18,4	4,3	10,2	7,9	0,1	9,0
<i>percentage stijging gerealiseerde kosten</i>				27,2	-1,1	5,9		

* bijdrage voor de diverse producten, daarnaast draagt de provincie nog bij voor materiële kosten, zoals

meetinstrumenten. Dit is een bedrag van rond de € 400.000.

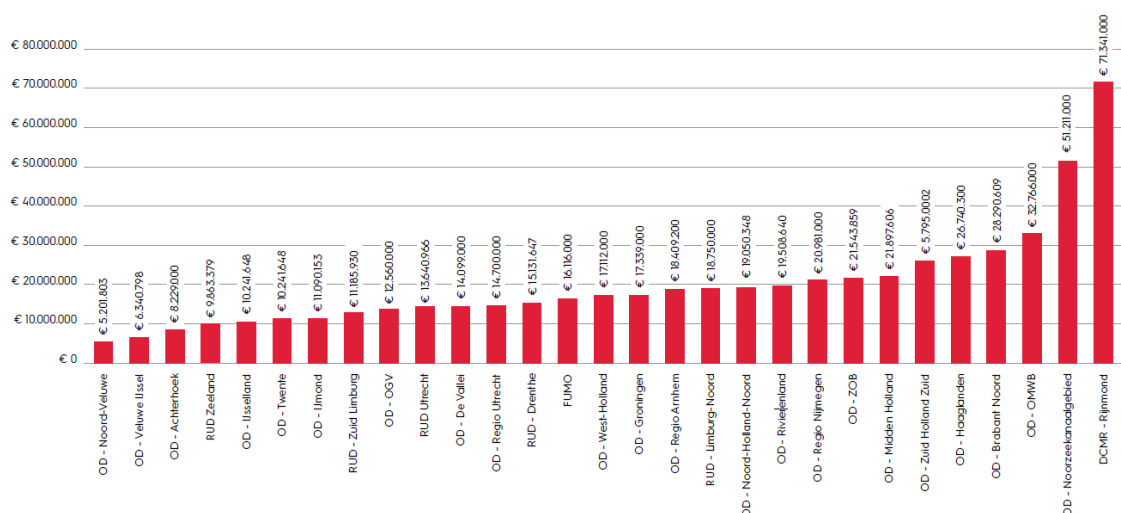
** De begroting is pas vanaf 2019 echt goed te beoordelen wat betreft ramingen van de kosten en baten van de RUD ZL. De RUD ZL werd in 2016 namelijk gereorganiseerd. Personeel van de provincie gaat dan naar de RUD ZL, vanwege taakverschuivingen. Het duurt echter tot maart 2018 voor dat dat daadwerkelijk is geregeld, doordat een akkoord met de vakbonden ontbreekt. Doordat het personeel nog niet overgaat, zijn de kosten en de baten te hoog geraamd. Het saldo tussen beide geeft in de jaren tot 2019 wel enigszins een beeld.

10.3 De RUD ZL is een goedkope uitvoeringsdienst

Uit een recente benchmark door TwynstraGudde¹⁰² blijkt dat de RUD ZL een efficiënte uitvoeringsdienst is. De organisatie is financieel in control, heeft een laag overheadpercentage en mede daardoor een laag integraal kostendekkend uurtarief. Een van de belangrijkste redenen hiervan is de beperkte capaciteit op bedrijfsfuncties als ICT/Informatiemanagement en communicatie.

Uit een landelijke vergelijking¹⁰³ blijkt verder dat de RUD ZL een relatief kleine en goedkope organisatie is (zie Figuur 10.2). Wanneer wordt vergeleken met de andere Brzo-omgevingsdiensten¹⁰⁴, dan is de RUD ZL zelfs ruimschoots de kleinste. Verder heeft de RUD ZL het op één na laagste budget per inwoner voor basistaken. Daar staat tegenover dat de dienst het op één na hoogste budget heeft per bedrijf. De oorzaak hiervan is de relatief zware industrie in Limburg, bijvoorbeeld op Chemelot. Verder valt op dat in vergelijking met andere omgevingsdiensten de capaciteit in FTE's (en dus de personeelskosten) relatief lager is bij toezicht en handhaving dan bij vergunningverlening.

Figuur 10.2. Totaalbegroting van de omgevingsdiensten in 2020.



¹⁰² TwynstraGudde (2021). Benchmark RUD Zuid-Limburg.

¹⁰³ TwynstraGudde (2021). Omgevingsdiensten in beeld.

¹⁰⁴ Er zijn zes omgevingsdiensten die VTH-taken uitvoeren voor Brzo-bedrijven: Omgevingsdienst Groningen, Omgevingsdienst regio Nijmegen, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en de RUD ZL.

10.4 Provincie legt sterk nadruk op bedrijfseconomische doelmatigheid

Uit gevoerde gesprekken maakt de rekenkamer op dat de provincie in het verleden erg scherp op de kosten van de RUD ZL heeft gelet (zie ook Hoofdstuk 9.1). Betrokkenen geven daarbij aan dat bij de provincie het beeld bestond dat de RUD ZL te duur zou zijn. Uit dezelfde gesprekken blijkt overigens dat er signalen zijn dat dit ondertussen minder speelt.

Zoals hierboven aangegeven is de RUD ZL een relatief goedkope omgevingsdienst. Dit heeft niet op *alle* gebieden een hogere doelmatigheid tot gevolg. Uit het eerdergenoemde rapport van Ernest & Young blijkt dat er met name in bedrijfseconomische zin op doelmatigheid wordt gefocust en juist minder als het gaat om maatschappelijk rendement (dat wil zeggen inclusief maatschappelijke kosten en baten).

10.5 Kosten kunnen (deels) worden terugverdiend

Investerings in de uitvoering van VTH kunnen effect hebben op de leefomgeving, maar kunnen ook positieve financiële consequenties hebben. Ten eerste kunnen zulke investeringen namelijk zorgen voor minder kosten op een later moment. Het aanvalsplan risicobedrijven uit 2019 is daar een voorbeeld van. Dit tijdelijke project (zie Hoofdstuk 5.2.4) is toen opgezet om faillissementen en de kostenpost die daarmee gepaard gaat te voorkomen. Een betrokkene van de RUD ZL verwoordde dit als volgt: *“vooraf meer controleren is goedkoper dan achteraf saneren”*. Dit is ook een onderwerp dat de aandacht van PS heeft (zie Hoofdstuk 11.1). Een tweede manier waarop kosten voor de uitvoering van VTH kunnen worden terugverdiend zijn het opleggen en innen van dwangsommen. Daarbij geldt dat er bij extra toezicht meer overtredingen worden geconstateerd (zie Hoofdstuk 5.2.4) en dit zou dus kunnen leiden tot meer dwangsommen. Uit het door de provincie beschikbaar gestelde overzicht van geïnde en openstaande dwangsommen blijkt dat de gemiddelde hoogte van een dwangsom zo'n € 223.000,- was. In Hoofdstuk 6.2.5 is echter al aangegeven dat tot nu toe slechts een marginaal deel van de dwangsommen daadwerkelijk is geïnd.

Inkomsten vanuit de uitvoering van VTH-taken kunnen ook voortkomen uit leges voor vergunningverlening. Bij enkele vergunningsverleningstaken is het namelijk mogelijk om leges te heffen. Momenteel is het echter nog niet mogelijk om leges te heffen bij vergunningen in het kader van de Wabo. Met ingang van de Omgevingswet zal dit wel mogelijk worden.

11 Rol Provinciale Staten

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van PS en op de wisselwerking tussen PS en GS, waaronder de informatievoorziening aan PS. De rol en taken van PS bij VTH zijn, samengevat:

- PS kunnen met hun formele instrumenten beleidskaders stellen. Hierbij maken zij gebruik van hun verordenende en budgettaire bevoegdheden.
- In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is, conform het algemene landelijke beleid inzake interbestuurlijk toezicht, een belangrijke rol toegekend aan PS. PS zijn namelijk verantwoordelijk voor de democratische controle (het horizontale toezicht) op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.
- PS kunnen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen zienswijzen indienen op de begrotingen van de RUD ZL.

11.1 PS tonen zich betrokken, met ruimte voor verbreding

PS tonen significante betrokkenheid bij onderdelen van VTH. Er worden bijvoorbeeld regelmatig statenvragen gesteld, maar een groot deel van deze vragen wordt gesteld naar aanleiding van incidenten of artikelen die in de media verschijnen. Er worden relatief weinig (vervolg)vragen gesteld over de structurele stand van zaken over VTH als geheel. Bovendien loopt de agendering via verschillende PS-commissies, waardoor het onderwerp versnipperd op het netvlies van PS komt.

De betrokkenheid van PS richt zich voornamelijk op specifieke onderwerpen. Voorbeelden hiervan zijn afvalverwerking, veiligheid en het functioneren van de RUD ZL. Hier gaat het echter om onderdelen van VTH en niet om VTH als geheel. Discussies en agendering raken kortom steeds een deelonderwerp in plaats van het overkoepelende veld. Er worden weinig vragen gesteld over de kwaliteit/stand van zaken van VTH als geheel.

In de periode vanaf 2016 hebben PS regelmatig VTH-gerelateerde schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen worden vaak gesteld naar aanleiding van incidenten bij één of meerdere bedrijven, die in de media verschijnen. Enkele onderwerpen die meermaals terugkomen, zijn:

- Oplopende kosten bij faillissementen en/of sanering van afvalverwerkende bedrijven.
- Veiligheid en overlast (algemeen en op Chemelot) en de rollen/verantwoordelijkheden van de provincie.
- Informerende vragen over aantallen incidenten, inspecties e.d.

Ook leidden het rapport en de notitie van de OVV tot schriftelijke vragen van PS. Hierbij valt op dat PS met name vragen lijken te stellen op basis van mediaberichten over de notitie, in plaats van vragen over de notitie zelf.

Hoewel PS betrokkenheid tonen, kan er meer gebeuren om bij statenvragen scherper in beeld te brengen wat de betekenis is voor de kwaliteit van VTH en het VTH-beleid. Dit geldt zowel voor de antwoorden

vanuit GS als voor de vervolgvragen die PS kunnen stellen. Bij statenvragen over incidenten bestaan antwoorden van GS regelmatig uit erkenning van het incident, waarna men doorverwijst naar een andere verantwoordelijke partij (bijv. Veiligheidsregio, GGD). PS laten op hun beurt (te) vaak na om vervolgvragen te stellen over de implicaties van incidenten met betrekking tot het VTH-beleid. Daardoor blijft regelmatig onbesproken of uitkomsten van statenvragen eventueel bij het VTH-beleidsplan of uitvoeringsprogramma meegewogen moeten worden.

De betrokkenheid van PS blijkt verder uit ingediende moties. Er zijn in de periode 2016 tot heden acht moties ingediend over VTH. Hieronder vallen ook moties over energie-efficiëntie, circulaire economie en duurzaamheid. Net als bij de statenvragen komen afvalbedrijven, Chemelot en veiligheid ook aan bod in moties. Belangrijk om te noemen voor de rolname van PS is de motie die heeft geleid tot het 217a-onderzoek naar VTH¹⁰⁵. Hiermee laten PS zien dat VTH als geheel, inclusief doelmatigheidsvragen, wel op de radar staat. Daarbij viel het de rekenkamer op dat het onderzoek niet goed aansloot op de vragen van PS in de motie, maar dat PS daar geen actie op hebben ondernomen.

De rol van PS wordt ook structureel ingevuld door zienswijzen op de begroting van de RUD ZL. De jaarstukken en begroting van de RUD ZL worden in het voorjaar behandeld in een Statencommissie. Tot en met 2019 was dit Financiën, Economische zaken en Bestuur (FEB), vanaf 2020 Ruimte, Landbouw en Natuur (RLN).¹⁰⁶ PS tonen veel aandacht voor de behandeling van begrotingen van de RUD ZL. Er worden steevast discussies gevoerd, vragen gesteld en zienswijzen ingediend op de begroting. Vanaf 2018 wordt er meestal een voorstel voor een zienswijze gedaan door GS, waar PS aanpassingen en aanvullingen op kunnen doen. Alleen in 2020 is geen voorstel voor een zienswijze gedaan.

11.2 Informatievoorziening PS is gefragmenteerd

PS krijgen veel relevante documenten, maar de informatievoorziening is wel gefragmenteerd. Voor PS wordt het daardoor moeilijker om benodigde informatie tot zich te nemen. Ook uit statenvragen van PS (en enkele toezeggingen van GS) blijkt dat er verbeteringen in de informatievoorziening mogelijk zijn. Met meer gestructureerde en toegankelijke informatie zouden PS beter worden gefaciliteerd om hun rol uit te oefenen.

11.2.1 GS delen verschillende documenten met PS

Op structurele basis worden verschillende documenten vanuit GS met PS gedeeld. Ten eerste worden verschillende beleidsdocumenten ter kennisgeving naar PS gestuurd. Zo wordt het VTH-beleidsplan na vaststelling door GS aan PS gestuurd. Ook ontvangen PS vrijwel ieder jaar het jaarlijkse VTH uitvoeringsprogramma ter kennisname. Uitzonderingen zijn daarbij de VTH uitvoeringsprogramma's voor

¹⁰⁵ Provincie Limburg (2020). Op afstand maar in verbinding.

¹⁰⁶ Met de kanttekening dat er in 2019 (begroting 2020) en in 2021 (begroting 2022) geen 'gewone' commissies waren, alleen de Interim Statencommissie.

2018 en 2019. Voor 2018 is er namelijk geen uitvoeringsprogramma opgesteld.¹⁰⁷ In 2019 is dit wel opgesteld, maar niet via de gebruikelijke weg met PS gedeeld. Op basis van het uitvoeringsprogramma wordt de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdienst opgesteld. Deze wordt niet met PS gedeeld. Naast de beleidsdocumenten worden ook jaarlijks de begroting en jaarstukken van de RUD ZL met PS gedeeld. In Hoofdstuk 11.1 is al beschreven dat PS zienswijzen kunnen indienen bij deze begroting van de RUD ZL.

Naast de vaste stukken die naar PS gaan, rapporteren GS regelmatig over VTH via stukken over specifieke onderwerpen. Zo is eenmalig de landelijke Brzo-monitor¹⁰⁸ gedeeld met PS (terwijl deze jaarlijks verschijnt). Ook is een GS-brief over het 'planmatig besluit Brzo 2020' met PS gedeeld. Daarnaast zijn het 'Aanvalsplan risicovolle afvalbedrijven' (zie ook Hoofdstuk 5.2.4) en het 'rapport van de commissie Van Aartsen'¹⁰⁹ gedeeld met PS. Verder zijn er in de periode vanaf 2016 verschillende documenten gedeeld over veiligheid op Chemelot. Hierbij valt te denken aan het OVV-rapport naar aanleiding van incidenten op Chemelot¹¹⁰ en enkele documenten die naar aanleiding hiervan zijn opgesteld (zie Hoofdstuk 4.1.3.3). Ieder half jaar worden PS over de laatste stand van zaken hierover geïnformeerd. Ook zijn er een informatiebijeenkomst en presentatie over dit onderwerp geweest voor PS.

Het is voor PS niet altijd duidelijk welke stukken aan VTH zijn gerelateerd. Zulke stukken worden namelijk niet altijd als dusdanig benoemd. VTH is immers relevant in meerdere beleidsvelden: denk bijvoorbeeld aan kaders over duurzaamheid of afvalverwerking. Ook kan bij specifieke stukken, zoals het veiligheidsplan Chemelot, duidelijker aangegeven worden dat het relevant is voor VTH.

11.2.2 GS delen geen informatie over afwijkende besluiten

In Hoofdstuk 8 is beschreven dat de provincie de verantwoordelijkheid heeft voor VTH-beslissingen en gemotiveerd van voorstellen van de omgevingsdienst kan afwijken. De commissie van Aartsen stelt dat als het bevoegd gezag een afwijkend besluit wil nemen dit moet worden voorgelegd aan PS.¹¹¹ Hiermee wordt het besluit onderdeel van de politieke besluitvorming. In de casussen waarbij GS de afgelopen jaren heeft afgeweken van het advies van de RUD ZL (zie Hoofdstuk 8) zijn PS hier niet actief over geïnformeerd.

11.2.3 Er is geen overzichtelijk beeld van de kwaliteit van de uitvoering van VTH

PS moeten zelf relatief veel werk verzetten om een beeld te krijgen van de kwaliteit en stand van zaken bij VTH. GS rapporteren namelijk niet apart over de kwaliteit van VTH.

¹⁰⁷ vanwege een lopende discussie over de extra opdracht aan de RUD ZL m.b.t. het intensiveren van toezicht op afvalbedrijven.

¹⁰⁸ Rijkswaterstaat/ Bureau BRZOPlus (2017). Monitor nalevingen handhaving Brzo-bedrijven 2016.

¹⁰⁹ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (2021). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.

¹¹⁰ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2018). Chemie in Samenwerking. Veiligheid op het industriecomplex Chemelot.

¹¹¹ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie van Aartsen). Om de leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 2021.

De informatievoorziening aan PS is verspreid over verschillende momenten en documenten. Informatie wordt met PS gedeeld via de jaarstukken van de provincie, de jaarstukken van de RUD ZL en het uitvoeringsprogramma VTH. Bij het uitvoeringsprogramma is op te merken dat dit aan het eind van het jaar wordt opgesteld (met de plannen voor een komend jaar). De korte evaluatie van de VTH-taken die in dit document is opgenomen omvat dus nog niet het volledige jaar.

De indicatoren die de provincie Limburg hanteert geven PS ook maar beperkt inzicht in de kwaliteit van VTH. Indicatoren worden opgesteld op een overkoepelend niveau, waardoor de kwaliteit op specifieke onderdelen duidelijker zou kunnen (zie bijvoorbeeld Hoofdstuk 5). De rekenkamer constateert overigens dat de indicatoren de laatste jaren wel al specifiekere zijn geworden.

PS hebben ook niet altijd goed zicht op de uitkomsten van VTH. PS stellen bijvoorbeeld vragen aan GS over onderwerpen als (aantallen) incidenten, klachten en overtredingen. Zulke onderwerpen komen wel aan bod in de jaarstukken van de RUD ZL. Hierin wordt echter vaak gefocust op aantallen en ontbreekt vaak verdere duiding. Verder wordt in de jaarstukken van de RUD ZL gerapporteerd over de RUD ZL als geheel. In deze rapportage wordt daardoor niet altijd onderscheid gemaakt tussen uitkomsten voor de verschillende opdrachtgevers (de provincie en de gemeenten in Zuid-Limburg).

11.2.4 Agendering van VTH-onderwerpen is versnipperd

In de vergaderingen van Statencommissies komt VTH op onderdelen regelmatig aan bod, maar de kwaliteit van VTH wordt niet structureel geagendeerd. Zoals in Hoofdstuk 11.1 is beschreven, worden de jaarstukken van de RUD ZL ieder jaar besproken in een Statencommissie. Ook zijn er regelmatig informerende sessies over een specifiek onderwerp of onderzoek. Zo is het onderwerp 'veiligheid' twee keer regulier geagendeerd en twee keer naar aanleiding van stukken over Chemelot. Veelal komt VTH dus aan bod op basis van 'vaste' documenten van de RUD ZL en door onderzoeksrapporten. Het bespreken van de kwaliteit van VTH *an sich* heeft geen vaste plaats op de agenda.

De onderwerpen waarvoor VTH relevant is komen in diverse commissies aan bod. Op zichzelf is dat niet onlogisch, aangezien het onderwerp VTH voor een groot aantal beleidsvelden relevant is. VTH komt aan bod in de commissies Financiën, Economische zaken en Bestuur (FEB), Mobiliteit en Duurzaamheid (MD), maar ook Ruimte, Landbouw en Natuur (RLN). Dit maakt het voor PS lastiger om een goed overzicht van VTH te krijgen en houden.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten en personen

Geraadpleegde documenten

Provincie Limburg

- Aanvalsplan risicovolle bedrijven (2019).
- Aanvullende opdracht 'Inhaalslag Energiebesparing door Provinciale bedrijven via VTH-instrumentarium' (2022).
- Aanvullende opdracht 'Uitvoering Plan van Aanpak ZZS' (2020).
- Beleidsregels vaststellen en wijzigen hogere waarden Wet geluidhinderbeleidsregel (2013).
- Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg (2017).
- Handhaven omgevingsrecht, tenzij. (2011).
- Landelijke handhavingstrategie en Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg (2018).
- Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg aan Directeur RUD Zuid-Limburg (2017).
- Op afstand maar in verbinding. 2020.
- Opdrachten en werkprogramma's RUD Zuid-Limburg 2016 t/m 2020.
- Planmatige Brzo toezichtlast 2017-2021 site Chemelot (2017).
- Planmatige Brzo toezichtlast 2017-2021 Brzo plichtige bedrijven in Limburg exclusief site Chemelot (2017).
- Planmatige Brzo toezichtlast 2020-2024 Site Chemelot te Geleen (2019).
- Planmatige Brzo toezichtlast 2020-2024 Overige Brzo bedrijven Limburg (exclusief site Chemelot te Geleen). (2019).
- Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht provincie Limburg 2016.
- VTH-beleidsplan 2017-2020.
- VTH-beleidsplan 2021-2023.
- VTH Uitvoeringsprogramma's 2017, 2019, 2020, 2021 en 2022.
- Relevante P&C/S&V-documenten.¹¹²

RUD ZL

- Begrotingen en jaarstukken 2016-2022.
- Besluit tweede herijking stemverdeling (2019).
- Eindevaluatie project 'intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven, aanvalsplan risicovolle bedrijven' (2020).
- Gemeenschappelijke regeling RUD Zuid-Limburg (2017).

¹¹² In deze bijlage zijn de voor het onderzoek meest relevante beleidsstukken en/of rapportages opgenomen. In het overzicht staan niet alle geraadpleegde Statenstukken gespecificeerd.

- Jaarrapportages 2016-2021 aan provincie Limburg.
- 'Omdat het milieu niet zelf kan praten: toekomstagenda 2021-2025', RUD Zuid-Limburg (2021).
- 'Pilot inzet BOA-capaciteit' (2020).
- 'Rapportage ZZS' (2022).
- 'ZZS plan van aanpak' (2020).

Overig

- Algemene Rekenkamer, 'Een onzichtbaar probleem' (2021).
- Algemene Rekenkamer, 'Handhaven in het duister' (2021).
- Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie van Aartsen). 'Om de leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' (2021).
- Brzo+, 'Monitor nalevingen handhaving Brzo-bedrijven' (2016-2020).
- De Limburger, 'Ambitie bandenrecycler Black Bear stuit op weerstand in wet; discussie over 'afval' of 'nieuwe grondstof' (2021).
- De vertrouwenspersoon, 'Rapportage inzake het onderzoek in opdracht van de provincie Limburg, betreffende een mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts' (2021).
- Ernst & Young, 'Onderzoeksrapportage Assessment interne organisatie en beheersinstrumentarium' (2020).
- Follow the Money, 'Hoe slapend toezicht leidt tot een langzame milieuramp' (2020).
- Harm Borgers en Roos Molendijk, 'Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies' (2021).
- Het Financieel Dagblad, 'Grondstof of afval? Toekomstbandenrecycler Black Bear onzeker door definitiekwestie' (2022).
- <https://www.atlasleefomgeving.nl/plaatsgebonden-risico-10-6-contour>
- <https://www.chemelot.nl/veiligheid/omgeving/ongewone-voorvallen-op-chemelot>
- <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/geur/lokaal-geurbeleid/>
- <https://lap3.nl/faq/faq-afvalstof/>
- ILT, 'ILT-brede risicoanalyse (IBRA)' (2020).
- Investico, 'Milieu-overtreders zelden gestraft' (2021).
- Landelijke handhavingstrategie. Een passende interventie bij iedere bevinding (2014).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, VNG, OmgevingsdienstNL, IPO, 'Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel' (2022).
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Memo bespreekpunt ZZS-uitvraag' (2018).
- OMWB, 'Brzo en Rie-4 jaarverslag 2019' (2020).
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Chemie in Samenwerking. Veiligheid op het industriecomplex Chemelot' (2018).
- Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans). 'De tijd is rijp' (2008).

- Provincie Limburg, gemeenten Sittard-Geleen en Stein, Chemelot, Brightlands Chemelot Campus en DSM. 'Strategische gebiedsvisie omgeving Chemelot' (2021).
- Provincie Noord-Holland, 'Uitkomsten expertmeetings RIVM-Tata Steel naar aanleiding van het RIVM rapport Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio' (2022).
- Relevante Wet- en Regelgeving: o.a. 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht', 'Besluit omgevingsrecht', 'Ministeriele regeling omgevingsrecht', 'Wet milieubeheer', 'Omgevingswet'.
- Rijksoverheid, 'Schone lucht akkoord: Gezondheidswinst voor iedereen in Nederland' (2020).
- RIVM, 'Depositieonderzoek IJmond 2020' (2021).
- RIVM, 'Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio' (2021).
- RIVM, 'Bevindingenanalyse Tata' (2022).
- RoyalHaskoning/DHV, 'Externe kwaliteitstoets vergunningendossiers' (2018-2020).
- Seveso III richtlijn. Richtlijn 2012/18/EU van het Europees parlement en de raad, 4 juli 2012.
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 'Brief aan de 2^e Kamer: Versterking VTH-stelsel' (2022).
- Tauw, 'Evaluatie en verkenning luchtkwaliteitstrends Limburg' (2020).
- Technische VeiligheidsCommissie, 'Veiligheid in samenwerking: kader voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving' (2021).
- TwynstraGudde, 'Benchmark RUD Zuid-Limburg' (2021).
- TwynstraGudde en SPPS, 'Omgevingsdiensten in beeld' (2021).
- Veiligheidsvisie Chemelot e.o.: Samenwerken aan veiligheid op en rondom Chemelot (2019).
- Zuidelijke Rekenkamer, 'Fabriekscomplex Meerssen: bestuurlijk rapport', (2020).
- Zuidelijke Rekenkamer, 'Onderzoeksbrief quickscan Marsna' (2019).
- Zuidelijke Rekenkamer, 'Rapport van bevindingen: onderzoek fabriekscomplex Meerssen' (2020).
- Zuidelijke Rekenkamer, 'Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk' (2020).

Geïnterviewde personen

Provincie Limburg

Accountmanagers Omgevingsdienst (2x)

Contractmanager RUD ZL

RUD ZL

Afdelingshoofden (2x)

Vergunningverleners (3x)

Toeziethouders (2x)

Jurist handhaving

Bijlage 2. Wabo en Brzo

Wabo

De Wabo is in 2010 in werking getreden en is van kracht tot de Omgevingswet in werking treedt.¹¹³ De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen tot één omgevingsvergunning. Het gaat dan om één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

Bij de Wabo kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- Wabo Milieu: de uitstoot van stoffen, geur, geluid, afval, bodem en energie.
- Wabo Briks: bouwen, reclame, inrit, kap en sloop

Zoals aangegeven in Hoofdstuk 1.2 richt dit onderzoek zich alleen op Wabo milieu.

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) is een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wabo. In het Bor staan onder andere bepalingen over voor welke activiteiten een omgevingsvergunning verplicht is, evenals bepalingen over welke voorschriften moeten worden opgenomen in een omgevingsvergunning.

De Wabo en alle andere relevante wetten voor VTH zijn in de toekomstige Omgevingswet opgenomen. Zodra de Omgevingswet in werking treedt is dat de wet met rechtskracht. De uitgangspunten van de Wabo zijn overgenomen in de Omgevingswet. De essentie van de huidige wettelijke bepalingen blijft de komende jaren daarom relevant.

Brzo

Brzo-bedrijven vallen onder het Brzo-stelsel. Dit impliceert een aanvullend en stringenter VTH-regime, ten opzichte van de overige bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag VTH is. Voor Brzo-bedrijven geldt dus niet alleen de Wabo en het Bor, maar ook het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo). Het Brzo schrijft in de eerste plaats voor welke inrichtingen onder het Brzo vallen, maar ook bijvoorbeeld welke gegevens bedrijven moeten aanleveren voor het aanvragen van een vergunning.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen Brzo-bedrijven: hogedrempel- en lagedrempelinrichtingen. Een hogedrempelinrichting overschrijdt de hoge drempelwaarde, een lagedrempelinrichting overschrijdt alleen de lage drempelwaarde. Zowel de drempelwaarden als wat gevaarlijke stoffen zijn, is door de Europese Unie vastgelegd.¹¹⁴

Diverse toezichthouders zijn vanuit verschillende perspectieven betrokken bij het Brzo-toezicht. Dit maakt dat VTH bij Brzo-bedrijven complex is. Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de verschillende toezichthouders, de wettelijke kaders, de bestuursorganen en de democratische controlemechanismen.

¹¹³ De invoering van de Omgevingswet is al verschillende malen uitgesteld. De huidige verwachting is dat deze wet op 1 juli 2023 in werking treedt.

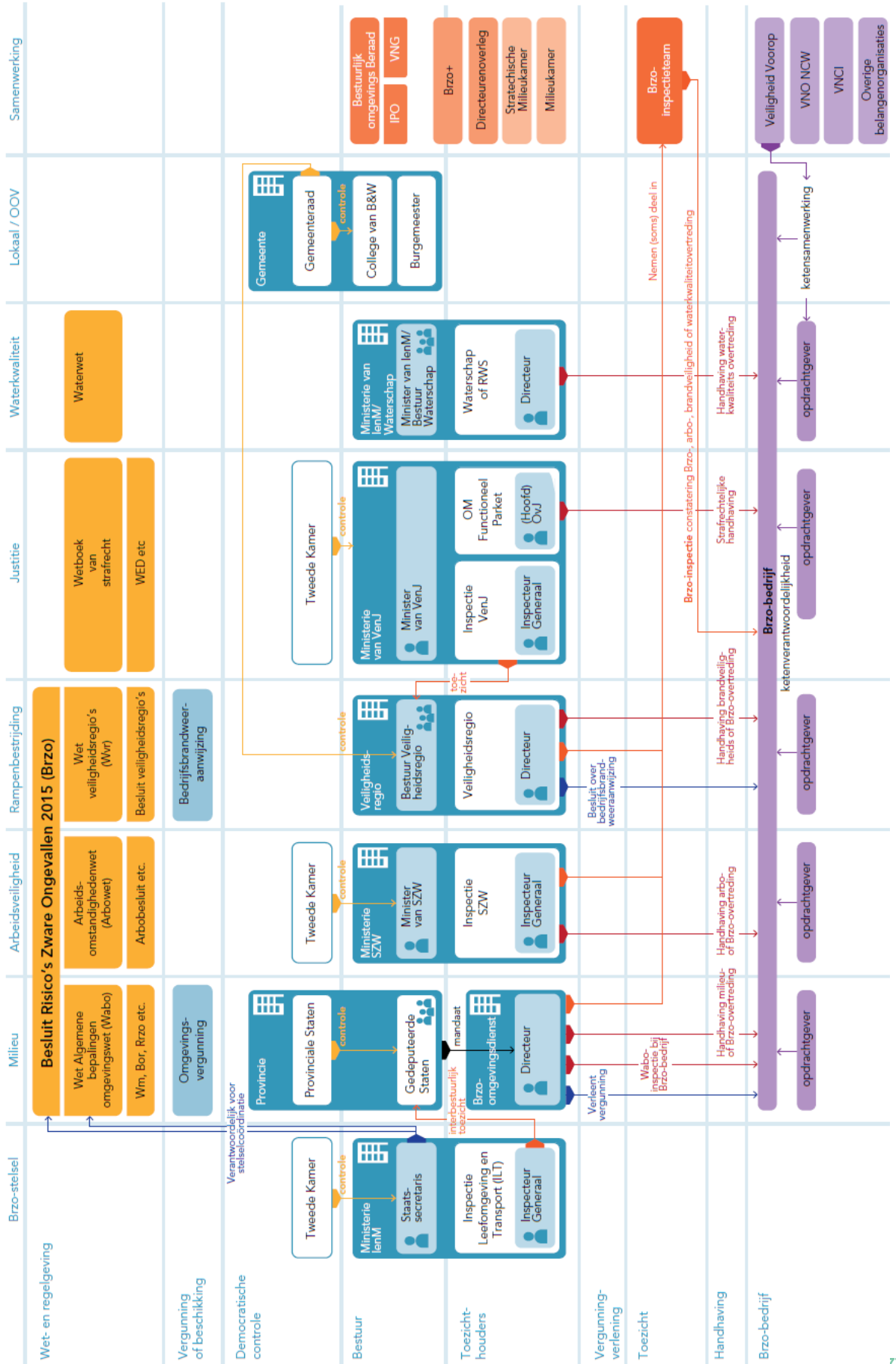
¹¹⁴ De Europese Seveso III-richtlijn bevat de relevante stofcategorieën, specifieke stoffen en drempelwaarden.

Naast de provincies en omgevingsdiensten¹¹⁵ hebben ook de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), de Veiligheidsregio en de waterkwaliteitsbeheerder(s) een toezichtstaak bij Brzo-bedrijven¹¹⁶.

Figuur 1. Schematisch overzicht van het Brzo-stelsel. [Bron: Veiligheid voor Brzo-bedrijven: Lessen na Odfjell, Onderzoeksraad voor Veiligheid, maart 2017, pagina 146. In het figuur wordt gesproken van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Na de verkiezingen van 2017 is dit ministerie opgesplitst en is de verantwoordelijkheid belegd bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat]].

¹¹⁵ Op basis van bestuurlijke afspraken tussen het Rijk, het interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de uitvoering van Wabo en Brzo bij Brzo-bedrijven in Nederland ondergebracht bij zes gespecialiseerde omgevingsdiensten. Voor de Brzo-bedrijven in de provincie Limburg voert de RUD ZL deze taken uit.

¹¹⁶ De waterkwaliteitsbeheerder is adviseur van het Wabo bevoegd gezag voor de beoordeling van (rest)risico's van onvoorzien lozingen richting het oppervlaktewater. Zij kunnen daarom ook betrokken zijn bij Brzo-inspecties.



Bijlage 3 Overzicht VTH-taken provincie

Naast de VTH-taken in het kader van Wabo en Brzo (waar dit rekenkameronderzoek zicht op richt) heeft de provincie ook nog verschillende andere VTH-taken:

- Bodemsanering
- Ontgrondingen
- Onderaardse kalksteengroeves
- Grondwaterbescherming
- Grondwaterbeheer
- Zwemwater
- Gebiedsbescherming (Natura 2000)
- Soortenbescherming
- Houtopstanden
- Faunabeheerplannen
- Vuurwerkevenementen
- Luchtvaart
- Stillegebieden

De meeste van deze taken voert de provincie zelf uit. Daarop zijn enkele uitzonderingen.

Bodemsaneringen en vuurwerkevenementen heeft de provincie namelijk bij de RUD ZL belegd. Daarnaast zijn de zwemwatertaken gerelateerd aan oppervlaktewater gedelegeerd aan het Waterschap.