

Terugblik- onderzoek


Provinciale grip op Groningse bedrijven
met grote risico's voor hun omgeving

Noordelijke
Rekenkamer



Terugblikonderzoek

Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving



Opstellers	Anke Pietersma & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	7 februari 2023

Inhoud

Voorwoord	3
Conclusies en aanbevelingen	4
Aanleiding en vraagstelling	4
Conclusies.....	5
Aanbevelingen	7
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding en vraagstelling	9
1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening	10
1.3 Leeswijzer.....	12
2. Aanbevelingen en doorwerking	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Ge(de)concentreerde structuur omgevingsdiensten	13
2.3 De Noordelijke Maat	16
2.4 Samenwerking tussen de omgevingsdiensten	17
2.5 Informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven.....	19
2.6 Bespreken kwaliteit uitvoering VTH-taken	21
2.7 Ruimte doorontwikkeling ODG	22
Bronnenlijst	24
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden	26
Bijlage 2: Conclusies rapport ‘Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)	27
Bijlage 3: Aanbevelingen rapport ‘Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)	30
Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Groningen	32
Bijlage 5: Bestuurlijke Reactie Gedeputeerde Staten van Groningen	35

Voorwoord

De kerntaak van de Rekenkamer is het doen van onderzoek naar provinciaal beleid. Vaak nemen Provinciale Staten alle conclusies en aanbevelingen over. Maar de vraag is dan, wat er daarna gebeurt. Leiden de aanbevelingen werkelijk tot veranderingen? Daar is weinig zicht op; een probleem helaas van alle rekenkamers in Nederland. Een van de manieren om zicht te krijgen op de doorwerking van aanbevelingen is het doen van terugblikonderzoek: wat is er gedaan met conclusies en aanbevelingen, zijn verbeteringen doorgevoerd?

In 2016 heeft de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek gedaan naar de manier waarop de drie provincies hun verantwoordelijkheden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van majeure risicobedrijven vormgaven. Omdat het om een vrij nieuwe kerntaak van de provincies ging, heeft de Rekenkamer besloten op dit thema een terugblikonderzoek te doen. Met veel plezier heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de overgenomen aanbevelingen vrijwel allemaal zijn geïmplementeerd. Er zijn forse stappen gezet in de verbetering van de informatievoorziening van de Staten. Daarnaast is de Noordelijke Maat tot stand gekomen, waarin verantwoordelijkheden goed zijn ondergebracht.

We danken de gesprekspartners voor de bereidwilligheid mee te werken aan dit onderzoek.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers

Linze Schaap

Voorzitter

Secretaris-directeur

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

In 2016 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar de grip van Provinciale Staten op de regionale omgevingsdiensten.¹ De vraagstelling die destijds in het onderzoek centraal stond is de volgende: “Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften door deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?”²

In dat rapport kwamen wij tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling	
1.	Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.
2.	Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.
3.	Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw die verder uit. Laat de ‘schotten’ tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars ‘achtervang’ te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.
4.	Informeer PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.
5.	Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.
6.	Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie. ³

Dit onderzoek gaat na in hoeverre er doorwerking is van de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek uit 2016. De vraagstelling luidt als volgt:

¹ Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 20 juni 2016.

² Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksplan, Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 27 mei 2015, p. 12.

³ Dit is de geamendeerde aanbeveling waaruit de laatste zin van de oorspronkelijke aanbeveling is geschrapt. Die laatste luidt: “Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG.”

In hoeverre werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' door?

Per aanbeveling stelden we twee vragen:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. Is sprake van agenderende, instrumentele of conceptuele doorwerking?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

De provincie nam alle aanbevelingen over, waarvan één gewijzigd. Vier van de zes aanbevelingen werken door in het provinciaal beleid. Er ontstond een geconcentreerde structuur door een stapsgewijze taakoverdracht van de FUMO en de RUD Drenthe aan de ODG van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Tevens ontwikkelden de noordelijke provincies gezamenlijk een Noordelijke Maat, waarmee de omgevingsdiensten het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven monitoren. De omgevingsdiensten werken samen op de vlakken waar dit nodig is. Provinciale Staten worden meegenomen in de ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Een gesprek tussen Provinciale Staten en de verantwoordelijk gedeputeerde over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven vindt niet plaats. Provinciale Staten vroegen daar ook niet om. Zij ontvangen wel schriftelijke informatie over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Daarnaast is de bevoegdheid voor alle majeure risicobedrijven nog niet gemandateerd aan de directeur van de ODG.

Hieronder gaan wij per aanbeveling uit het rapport van 2016 gedetailleerder in op doorwerking ervan: per aanbeveling geven wij antwoord op de twee deelvragen.

1. Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.

De drie Noordelijke provincies en de omgevingsdiensten zetten gezamenlijk het project Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging BRZO+ (SUK) op. De uitkomst hiervan is de Noordelijke Maat die vanaf 2019 de productie- en kwaliteitsnorm is voor Vergunning- Toezicht- en Handhavingstaken (VTH-taken) bij majeure risicobedrijven.⁴ De Noordelijke Maat werd stapsgewijs ingevoerd. Sinds 2019 voert de Omgevingsdienst Groningen (ODG) de VTH-taken uit

⁴ Bedrijven die vallen onder het Besluit risico zware ongevallen. Hieronder vallen bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde. In Noord-Nederland is de Omgevingsdienst Groningen aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven.

bij majeure risicobedrijven in de provincie Fryslân en Drenthe. Zo ontstond een geconcentreerde structuur.

Er is sprake van instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in het beleid en de beleidsuitvoering waaruit een geconcentreerde structuur is voortgekomen.

2. Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.

De drie Noordelijke omgevingsdiensten werken sinds 2019 met de Noordelijke Maat.

Er is sprake van instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in het beleid en de beleidsuitvoering, namelijk de invoering van de Noordelijke Maat.

3. Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw die verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars 'achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.

De schotten tussen de provincies zijn zoveel mogelijk verdwenen en de Brzo-vergunningverleners en -toezichthouders van de FUMO zijn nu in dienst bij de ODG. De VTH-toezichthouders van majeure risicobedrijven bij de RUD Drenthe zijn gedetacheerd bij de ODG en gaan vanaf 2023 over naar de ODG. De VTH-toezichthouders van de FUMO zijn achtervang voor de Brzo-bedrijven in Groningen. Verder voeren de drie Noordelijke omgevingsdiensten samen enkele projecten uit, zoals dat naar Zeer Zorgwekkende Stoffen.

Er is sprake van instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in het beleid en de beleidsuitvoering waardoor de schotten tussen de provincies zijn verdwenen.

4. Informeer PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.

Provinciale Staten ontvangen jaarlijks het VTH-programma van de omgevingsdienst en het resultaat hiervan. Beide gaan in op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Provinciale Staten stelden meermaals vragen over verschillende Brzo-inrichtingen in de provincie. Hierover kregen zij nadien ook informatie over VTH-taken met betrekking tot die bedrijven.

Er is sprake van instrumentele doorwerking: het onderzoek leidde tot aanpassingen in de beleidsuitvoering waardoor Provinciale Staten informatie verkrijgen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

5. Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Een gesprek tussen Provinciale Staten en de portefeuillehouder vindt niet plaats. Hier hebben Statenleden ook niet om gevraagd.

Informatie over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven krijgen de Staten wel schriftelijk. Die informatie leidde tot op heden niet tot debat of vragen.

Er is geen sprake van doorwerking: de aanbeveling is overgenomen maar het gesprek vindt niet plaats.

6. Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie.

De ODG ontwikkelt zich zelfstandig en samen met de landelijke omgevingsdiensten. Horizontale afstemming vindt plaats tussen de portefeuillehouder en de ODG over gedoogverzoeken en over brieven aan een specifiek Brzo-bedrijf over blazers, SiC-vezels, zeer zorgwekkende stoffen en geur. De aanbeveling is in geamendeerde vorm overgenomen. Als gevolg hiervan is de ODG niet gemandateerd voor politiek-gevoelige Brzo-bedrijven: de provincie heeft een algemeen mandaatbesluit waarin staat dat een bevoegdheid bij de mandaatgever blijft als sprake is van bestuurlijke gevoeligheid.

Er is sprake van gedeeltelijke instrumentele doorwerking: er is ruimte gekomen voor de ODG om zich te ontwikkelen. Er vindt horizontale afstemming plaats tussen omgevingsdienst en provincie. Wanneer het politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers betreft, krijgt de ODG die ruimte niet.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, mandateer de directeur van de ODG voor alle majeure risicobedrijven.

Een goede onderlinge afstemming van kwesties die politiek-bestuurlijk gevoelig liggen is begrijpelijk. Echter in het licht van het advies van de Commissie Mans, die ten grondslag liggen aan de oprichting van de omgevingsdiensten, is een dergelijke afstemming ongewenst: een strikte scheiding tussen opdrachtgever (Bevoegd gezag) en -nemer (omgevingsdienst) is noodzakelijk

omdat op die manier de handhaving niet zo snel in politiek vaarwater komt en er minder gevaar is voor belangenverstrengeling.⁵

Aanbeveling 2: Provinciale Staten, bepaal of u behoefte heeft aan een jaarlijks gesprek met de portefeuillehouder over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

⁵ Commissie Mans, De tijd is rijp, 22 juli 2008, i.h.b. p. 52.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In 2016 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar de grip van Provinciale Staten op de regionale omgevingsdiensten.⁶ De vraagstelling die destijds in het onderzoek centraal stond is de volgende: “Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften door deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?”⁷

Samengevat concludeerde de Noordelijke Rekenkamer in dat onderzoek het volgende:

- Er was gekozen voor een gedeconcentreerde structuur: de kennis over de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij Brzo-bedrijven⁸ moest centraal bij een Brzo-omgevingsdienst geconcentreerd zijn. In Noord-Nederland is de Omgevingsdienst Groningen (ODG) aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Echter, de kennis over vergunningen, toezicht en handhaving van deze majeure risicobedrijven was niet alleen geconcentreerd bij de Brzo-omgevingsdienst maar tevens aanwezig bij de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe).
- Een gedeconcentreerde structuur zou goed werken wanneer er onderling op ambtelijk niveau informatie zou worden uitgewisseld. Er bestonden echter nog 'schotten' tussen Brzo-inspecteurs uit Groningen, Fryslân en Drenthe: een Groningse inspecteur kwam in beginsel niet in Drenthe of Fryslân.
- Er waren nog verschillen in kwaliteitsmaatstaven tussen de verschillende omgevingsdiensten en dat ze elk hun eigen (automatiserings)systemen hadden. Wel was er reeds de tendens tot harmonisatie.
- Provinciale Staten van de drie provincies waren goed geïnformeerd bij de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Het was echter onduidelijk of zij zicht hadden op de totale Brzo-structuur in Noord-Nederland, en dan met name over de gedeconcentreerde uitvoering van de Brzo-taken en de daardoor ontstane coördinatielast. Er werd geen samenhangende informatie verstrekt over het veiligheidsniveau en er was weinig zicht op realisatie en kwaliteit

⁶ Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 20 juni 2016.

⁷ Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksplan, Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 27 mei 2015, p. 12.

⁸ Hieronder vallen bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde. In Noord-Nederland is de ODG aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven.

van uitvoering door de uitvoeringsdiensten. Provinciale Staten vroegen er in alle drie de provincies ook niet om.

- Er werd veeleer laag ingezet op financiering van de omgevingsdiensten.
- De kwaliteit van de omgevingsdiensten was gelijk gebleven in vergelijking met de periode voorafgaand aan het ontstaan van de omgevingsdiensten. Er was geen toename in de intensiteit, frequentie en striktheid van milieutoezicht.
- De coördinatie door de ODG kon nog beter uit de verf kon komen en daarnaast was het projectleiderschap van de vijf meest ingewikkelde en risicovolle bedrijven niet direct overgedragen aan ODG.

De conclusies uit het rapport van 2016 in hun oorspronkelijke formulering staan in bijlage 2.

Wij voeren dit onderzoek gelijktijdig bij de drie Noordelijke provincies uit en rapporteren per provincie. Dit onderzoek gaat na in hoeverre er doorwerking is van de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek uit 2016. De vraagstelling luidt als volgt:

In hoeverre werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' door?

Per aanbeveling stellen we twee vragen:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. Is sprake van agenderende, instrumentele of conceptuele doorwerking?

1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening

1.2.1 Onderzoeksmethoden

We hebben het onderzoek in een aantal stappen uitgevoerd:

- Bij aanvang hebben we de door Provinciale Staten overgenomen aanbevelingen in tabelvorm naar de provincie gestuurd met het verzoek daarin aan te geven wat zij met de aanbeveling heeft gedaan. Voorts vroegen we om de stukken waaruit de doorwerking blijkt.
- We hebben na het ontvangen van de ingevulde tabel en bijbehorende stukken verzocht de doorwerking van de aanbevelingen toe te lichten in een gesprek.
- Tot slot hebben we op basis van de stukken van de provincie, de informatie over de doorwerking en het gesprek gekeken in hoeverre er sprake was van doorwerking van de aanbevelingen.

Tabel 1 toont de aanbevelingen die Provinciale Staten van de provincie Groningen hebben overgenomen. Bijlage 3 bij dit rapport toont de oorspronkelijke aanbevelingen uit het rapport Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving.

Tabel 1: aanbevelingen uit het rapport 'Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving'⁹

Aanbeveling	
1.	Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.
2.	Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.
3.	Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw die verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars 'achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.
4.	Informeel PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.
5.	Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.
6.	Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie. ¹⁰

De door de provincie ingevulde tabel staat in bijlage 4 van dit rapport.

1.2.2 Doorwerking

Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.¹¹ Wij operationaliseren doorwerking door te kijken naar drie punten:¹²

Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.¹³ Wij operationaliseren doorwerking door te kijken naar drie punten:¹⁴

- A. Bereik van onderzoek: de aandacht in de politiek-bestuurlijke context voor het onderwerp, de bespreking van de inhoud en de eventuele besluitvorming over de aanbevelingen. Bij onderzoek naar het bereik van een rekenkamerrapport kan het dan gaan over de mate waarin

⁹ Provinciale Staten van Groningen hebben het rapport op 26 oktober 2016 behandeld.

¹⁰ Dit is de geamendeerde aanbeveling waaruit de laatste zin van de oorspronkelijke aanbeveling is geschrapt. Die laatste luidt: "Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG."

¹¹ Gebaseerd op: Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039.

¹² Gebaseerd op NVR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018. We richten ons op de doorwerking bij de provincie (en niet zozeer neveneffecten van het onderzoek) en op het oorspronkelijke beleidsonderwerp: provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Het is achteraf lastig na te gaan of er sprake is van preventieve doorwerking dus die hebben we in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

¹³ Gebaseerd op: Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039.

¹⁴ Gebaseerd op NVR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018. We richten ons op de doorwerking bij de provincie (en niet zozeer neveneffecten van het onderzoek) en op het oorspronkelijke beleidsonderwerp: provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Het is achteraf lastig na te gaan of er sprake is van preventieve doorwerking dus die hebben we in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

de aanbevelingen zijn overgenomen en over de aandacht voor het onderzoek in de samenleving, pers en bij andere rekenkamers.

- B. Effecten van onderzoek: de verandering die het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee wordt in kaart gebracht wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek. Bij onderzoek naar het effect van een rekenkameronderzoek kan onder meer worden gekeken naar de vertaling van de aanbevelingen in beleid(svoornemens) en/of uitvoering daarvan en het politiek danwel maatschappelijk effect van de uitvoering ervan.
- C. Soorten bereikte doorwerking: de mate waarin de effecten van onderzoek bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording. Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:
 - 1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
 - 2. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
 - 3. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
 - 4. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat per aanbeveling in op de manier waarop de provincie deze heeft opgepakt en de doorwerking volgens de in de vorige paragraaf beschreven onderzoeksmethodiek.

2. Aanbevelingen en doorwerking

2.1 Inleiding

Provinciale Staten van Groningen namen alle aanbevelingen over uit het rapport 'Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving', één daarvan in geamendeerde vorm (zie paragraaf 2.7).¹⁵ In dit hoofdstuk gaan wij per aanbeveling in op de doorwerking ervan. Wij geven met de informatie in dit hoofdstuk antwoord op de beide deelvragen van dit onderzoek:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. Is sprake van agenderende, instrumentele of conceptuele doorwerking?

De informatie in dit hoofdstuk is een vertaling van de door de provincie ingevulde tabel (zie bijlage 4). Duiding van de informatie is gegeven tijdens een gesprek met medewerkers van de provincie op 2 september 2022.

2.2 Ge(de)concentreerde structuur omgevingsdiensten

2.2.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling I: ge(de)concentreerde structuur omgevingsdiensten

De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan de gedeconcentreerde structuur, die na intensief overleg tussen de vorige colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders tot stand is gekomen, te accepteren. Ga daarbij uit van een groeimodel. Bouw op de bereikte consensus over de bestuurlijke structuur door, waarbij zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau de samenwerking stapsgewijs efficiënter wordt vormgegeven en geharmoniseerd.

Als reactie op de aanbeveling zetten de Omgevingsdienst Groningen (ODG), Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe) samen met de drie Noordelijke provincies het project Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging BRZO+ (SUK) op om te komen tot een gezamenlijke maat voor het uitvoerings-

¹⁵ Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2016.

en kwaliteitsniveau bij majeure risicobedrijven.¹⁶ In het Projectplan SUK staat uiteengezet op welke manier de drie omgevings-diensten en de drie provincies invulling geven aan een aantal aanbevelingen uit het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.¹⁷ De uitkomst van het project SUK is de Noordelijke Maat.¹⁸ Volgens de provincie is deze aanbeveling door Provinciale Staten van Groningen overgenomen met als voornaamste reden dat die vooral relevant is voor de provincies Drenthe en Fryslân. Over de stappen van een gedeconcentreerde naar een geconcentreerde structuur zijn Provinciale Staten van Groningen niet geïnformeerd.

Met een ondertekende samenwerkingsovereenkomst werd de directeur van de ODG verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van de Brzo-medewerkers die werkzaam zijn bij de drie Noordelijke omgevingsdiensten.¹⁹ De provincie Fryslân koos voor een geconcentreerde uitvoering van taken door de ODG, de provincie Drenthe voor een gedeconcentreerde uitvoering van taken in samenwerking tussen de ODG en de RUD Drenthe.²⁰ De medewerkers die voorheen Brzo-taken verrichtten bij de FUMO kwamen in dienst bij de ODG. De Brzo-toezichthouders van de RUD Drenthe zijn bij de ODG gedetacheerd.²¹ Vanaf 2023 komen een aantal van deze medewerkers in dienst bij de ODG.

Als gevolg van het rekenkamerrapport zijn de processen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor de Brzo-bedrijven bij de FUMO ontvlochten. Daarnaast haalde de provincie Fryslân de provinciale bijdrage voor de Brzo taken uit de FUMO-begroting 2019. Verder hebben Gedeputeerde Staten de VTH-taken voor Brzo-bedrijven gemandateerd aan de ODG.²² Sinds 2019 voert de ODG de VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in de provincie Fryslân en Drenthe.

¹⁶ Dit zijn bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE-4). Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag van deze bedrijven.

¹⁷ Omgevingsdiensten en de provincies Drenthe, Fryslân & Groningen, Projectplan Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsboring, 31 maart 2017. De aanbevelingen die opvolging vinden in dit rapport zijn de volgende: "1. Gedeconcentreerde uitvoering van taken, groeimodel naar efficiëntie en harmonisatie; 2. Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij majeure bedrijven; 3. Geef de samenwerking meer ruimte en bouw dit verder uit; 4. Geef naast kwantitatieve (output) ook kwalitatieve (outcome) over de uitvoering en effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven." Zie p. 4 in het projectplan.

¹⁸ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord Nederland Brzo+ 2018, 30 oktober 2019.

¹⁹ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarrapportage 2019 Provincie Groningen, 11 februari 2020, p. 54.

²⁰ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarrapportage 2019 Provincie Groningen, 11 februari 2020, p. 7.

²¹ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarrapportage 2019 Provincie Groningen, 11 februari 2020, p. 54.

²² Mandaatbesluit Brzo - Provincie Fryslân 24 september 2019: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2019-6529.html>, benaderd op 1 augustus 2022.

2.2.2 Doorwerking

Tabel 2 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 2: doorwerking aanbeveling ge(de)concentreerde structuur

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen.
Effecten van onderzoek	Als gevolg van de aanbeveling is door middel van het SUK-project de noordelijke maat ontwikkeld en ingevoerd voor alle Noordelijke omgevingsdiensten. De gedeconcentreerde structuur is stapsgewijs omgebouwd naar een geconcentreerde structuur.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

Kader I: agenderende doorwerking op hoger niveau

De publicatie van (onder andere) het rapport 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' leidde tot discussie bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de ge(de)concentreerde aanpak. Die discussie mondde uit in het verzoek aan de omgevingsdiensten die de VTH-taken bij majeure risicobedrijven nog niet hadden overgedragen aan de Brzo-omgevingsdienst om die overdracht alsnog te laten plaatsvinden. Dat verzoek gold voor de provincies Zuid-Holland, Friesland, Drenthe en Zeeland.²³ Er is sprake van agenderende doorwerking op landelijk niveau.

²³ Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT-onderzoek naar opdrachtgeverschap provincies, 30 november 2016; Interprovinciaal Overleg, Brief van IPO aan Ministerie van I&M, Onderwerp: Bevestiging afspraken 11 mei 2016 organisatie Brzo-taken, 22 mei 2017.

2.3 De Noordelijke Maat

2.3.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling II: Noordelijke Maat

Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat waarin het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven van de drie Noordelijke omgevingsdiensten uniform wordt vastgelegd.

De ODG voert sinds 2019 de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven in Noord-Nederland uit volgens de vastgestelde productie- en kwaliteitsnorm Noordelijke Maat.²⁴ Jaarlijks leggen Gedeputeerde Staten de uitvoering vast in het Werkprogramma Brzo-Noord, dat zij separaat van het VTH-uitvoeringsprogramma provincie Groningen vaststellen. Het is de bedoeling over een paar jaar aansluiting tussen beide programma's te zoeken met gelijktijdige besluitvorming.²⁵ In het VTH-Uitvoeringsprogramma zitten geen producten voor de Brzo en RIE-4 bedrijven aangezien dit volgens de provincie niet past bij het programma van de ODG.²⁶ In het VTH-jaarverslag staan de resultaten van het jaarwerkprogramma.²⁷

2.3.2 Doorwerking

Tabel 3 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 3: doorwerking toewerken naar gezamenlijke maat uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor majeure risicobedrijven

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen
Effecten van onderzoek	De Noordelijke Maat is ingevoerd als gezamenlijk uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor VTH-taken bij Brzo-bedrijven.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

²⁴ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord Nederland Brzo+ 2018, 30 oktober 2019; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2019, 7 oktober 2020; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2020, 21 september 2021.

²⁵ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Groningen op 2 september 2022.

²⁶ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Groningen op 2 september 2022.

²⁷ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord Nederland Brzo+ 2018, 30 oktober 2019; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2019, 7 oktober 2020; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2020, 21 september 2021.

2.4 Samenwerking tussen de omgevingsdiensten

2.4.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling III: samenwerking tussen de omgevingsdiensten

De Rekenkamer beveelt aan om de samenwerking meer ruimte te geven en verder uit te bouwen. Ten behoeve van de robuustheid van de Brzo-organisatie vindt de Rekenkamer het belangrijk dat bij de inzet van Brzo-inspecteurs de 'schotten' tussen de provincies verdwijnen. Wanneer Brzo-inspecteurs vaker bij bedrijven buiten de eigen provinciegrenzen worden ingezet, zijn zij beter in staat als elkaars 'achtervang' te fungeren wanneer er in een andere provincie een capaciteitsprobleem mocht ontstaan. Ook kunnen inspecteurs zich op een bepaald type bedrijf specialiseren. Verder acht de Rekenkamer het zinvol wanneer Brzo-inspecteurs van de drie verschillende omgevingsdiensten vaker bij inspecties met elkaar meelopen en elkaars producten beoordelen en becommentariëren. Brzo-inspecteurs dienen ingezet te worden alsof zij uit één 'pool' komen.

Zoals reeds genoemd in paragraaf 2.3, voert de ODG sinds 2019 de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven in Noord-Nederland uit volgens de vastgestelde productie- en kwaliteitsnorm Noordelijke Maat. De provincies spraken af om de Noordelijke Maat na vier jaar te evalueren. Zij beoogen de evaluatie uit te besteden.²⁸ De oplevering van deze evaluatie is voorzien in 2023.²⁹

In het Milieuprogramma staat benoemd dat de provincie Groningen met de provincies Drenthe en Fryslân deelneemt aan het regiooverleg van de Omgevingsdienst Brzo-Noord waarin zij de uitvoering van VTH-taken bij Brzo-bedrijven bespreken.³⁰

De Brzo-vergunningverleners en -toezichthouders zijn in dienst of gedetacheerd bij de ODG en voeren de VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in alle drie de Noordelijke provincies.³¹ Voor de piketdienst van de FUMO zijn Brzo-piketambtenaren van de ODG achtervang voor Friese Brzo-bedrijven.³² Dit geldt niet voor Drenthe.

Als gevolg van het rekenkamerrapport zijn aanpassingen doorgevoerd in de uitvoering. De ODG en FUMO hebben werkafspraken gemaakt met betrekking tot een overdracht bij het wijzigen van het bevoegd gezag en de provinciale Brzo-bedrijvenlijst.³³

Volgens de provincie is deze aanbeveling door Provinciale Staten van Groningen overgenomen met als voornaamste reden dat die vooral relevant is voor de provincies Drenthe en Fryslân. Over

²⁸ Gedeputeerdenoverleg BRZO Noord, Memo opzet evaluatie Noordelijke Maat van 30 september; Gedeputeerdenoverleg BRZO Noord is een overleg tussen de bestuurlijke Brzo-portefeuillehouders en de omgevingsdiensten.

²⁹ Provincie Fryslân, Concept-memo aan Gedeputeerdenoverleg Brzo Noord, Onderwerp: Aanpak evaluatie Noordelijke Maat, 1 juli 2022.

³⁰ Provincie Groningen, Milieuprogramma, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 6 juli 2022, p. 10.

³¹ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Werkprogramma 2022, november 2021.

³² Paragraaf 10.2 in Provincie Fryslân, Programma VTH Fysieke Leefomgeving 2022, 21 december 2021.

³³ Provincie Fryslân, ODG en FUMO, Wijzigen bevoegd gezag en opstellen Provinciale bedrijvenlijst, 17 november 2021.

de ontschotting van de ODG, FUMO en RUD Drenthe zijn Provinciale Staten in Groningen niet geïnformeerd.

De drie Noordelijke omgevingsdiensten voerden gezamenlijk het landelijke project emissies zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) naar lucht en water uit en informeerden Provinciale Staten over de opzet en stand van zaken.³⁴ Provinciale Staten kregen op 13 oktober 2021 van de ODG een presentatie over de uitvoering van de VTH-taken bij Brzo-bedrijven en het project ZZS.

2.4.2 Doorwerking

Tabel 4 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 4: doorwerking aanbeveling samenwerking tussen omgevingsdiensten

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen.
Effecten van onderzoek	De schotten zijn verdwenen, de Brzo-vergunningverleners en -toezichthouders van de FUMO zijn nu in dienst bij de ODG. Voor de piketdienst van de FUMO zijn Brzo-piketambtenaren van de ODG achtervang voor Friese Brzo-bedrijven. De medewerkers van de RUD Drenthe zijn tot eind 2022 gedetacheerd bij de ODG, vanaf 2023 komen een aantal van deze medewerkers in dienst bij de ODG. Er is geen sprake van het zijn van achtervang. De drie Noordelijke omgevingsdiensten voeren tezamen het project Zeer Zorgwekkende Stoffen uit.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

³⁴ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Plan van Aanpak Zeer Zorgwekkende Stoffen, 28 mei 2019; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van Zaken in het project Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), 22 januari 2020; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voortgang Plan van aanpak Noord-Nederland emissies Zeer Zorgwekkende Stoffen, 16 september 2021.

2.5 Informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven

2.5.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling IV: Informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven

Informeer Provinciale Staten beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken. Schenk daarbij ook specifiek aandacht aan deze taken bij de majeure risicobedrijven en werk dat kwantitatief uit. Geef daarbij onder meer op een geaggregeerd niveau aan: welk percentage van de vergunningen actueel is, hoe vaak bedrijven in het kader van het Brzo en de Wabo worden bezocht, hoeveel overtredingen daarbij zijn geconstateerd, hoe vaak herstel van de overtreding heeft plaatsgevonden, hoe vaak daadwerkelijk is gehandhaafd, hoeveel klachten van omwonenden zijn ontvangen, hoeveel incidenten zijn geconstateerd en hoeveel bijna-ongevallen er hebben plaatsgevonden.

Provinciale Staten krijgen jaarlijks informatie over de opdracht van VTH-taken bij majeure risicobedrijven aan de ODG en Brzo-Noord. Daarmee krijgen de Staten informatie over de inhoudelijke aspecten van de uitvoering van deze VTH-taken.³⁵ Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks het VTH-jaarwerkprogramma vast op basis van het Milieuprogramma en de wettelijke taken van de provincie die voortvloeien uit de Wabo.³⁶ Zij rapporteren in het jaarverslag over de resultaten van het jaarwerkprogramma.³⁷ Het Werkprogramma Brzo-Noord en het Jaarverslag Brzo-Noord gaan in op de taken bij majeure risicobedrijven en de resultaten van VTH-controles. Resultaten hebben onder meer betrekking op:

- percentage actuele vergunningen;
- aantal bezoeken in kader van Brzo en de Wabo;
- aantal geconstateerde overtredingen;
- aantal hercontroles (controles na geconstateerde overtredingen);
- aantal klachten van omwonenden.³⁸

Het jaarverslag Brzo-Noord meldt dat de VTH-toezichthouders op alle geconstateerde overtredingen handhaven. Incidenten staan niet als zodanig vermeld in de jaarstukken maar als ongewone voorvallen.³⁹ Hercontroles worden gedaan na een geconstateerde overtreding om te bepalen of een overtreding ongedaan gemaakt is.⁴⁰

³⁵ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Integraal VTH Jaarprogramma 2019 en jaaropdracht 2019 ODG, 8 april 2019; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Vastgesteld Integraal VTH Jaarprogramma 2020 en jaaropdracht 2020 ODG, 4 december 2019; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Vastgesteld Integraal VTH Jaarprogramma 2022 en jaaropdracht 2022 ODG, 15 december 2021.

³⁶ Provincie Groningen, Milieuprogramma, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 6 juli 2022, p. 15.

³⁷ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord Nederland Brzo+ 2018, 30 oktober 2019; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2019, 7 oktober 2020; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2020, 21 september 2021.

³⁸ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Werkprogramma 2022, november 2021.

³⁹ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarverslag Brzo Noord 2021.

⁴⁰ Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Werkprogramma 2022, november 2021, p. 11.

In 2020 vond onderzoek plaats naar de mogelijkheid van de registratie van 'near misses'.⁴¹ Dit zijn situaties waarbij een proces uit de hand dreigt te lopen en ongewenste emissies plaats kunnen vinden. Tijdens de Wabo inspecties wordt bedrijven gevraagd naar deze 'near misses' en de bedoeling is dat daarover in de jaarrapportage 2022 wordt gerapporteerd.⁴²

Provinciale Staten stelden Statenvragen over het bedrijf ESD-SIC, in het bijzonder over stofexplosies die plaatsvonden bij het bedrijf. Hierover vond een extra Statenvergadering plaats.⁴³ Verder namen zij een motie aan waarin zij verzochten om bij overtredingen "daadwerkelijk te handhaven" bij het betreffende bedrijf.⁴⁴ Nadien informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten een aantal keer schriftelijk over de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij ESD-SIC. Brieven gingen onder meer over het afwijzen, intrekken of wijzigen van (de aanvraag van) omgevingsvergunningen.

Gedeputeerde Staten informeerden de Groningse Staten vertrouwelijk over het faillissement van North Refinery, specifiek met betrekking tot het toezicht op de installaties van dat bedrijf en de juridische procedures met de curator.

2.5.2 Doorwerking

Tabel 5 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 5: doorwerking aanbeveling informatievoorziening toezicht op Brzo-bedrijven

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen.
Effecten van onderzoek	Provinciale Staten krijgen jaarlijks het VTH-programma van de omgevingsdienst onder ogen. Dit bevat ook informatie over de inhoudelijke aspecten van de uitvoering van deze VTH-taken. De resultaten van het jaarprogramma krijgen zij ook. Provinciale Staten hebben vragen gesteld over ESD-SIC BV. Nadien zijn zij meermaals geïnformeerd, onder meer over de uitvoering van VTH-taken bij dat bedrijf. Bij motie verzochten Provinciale Staten om bij overtredingen "daadwerkelijk te handhaven" bij het betreffende bedrijf. Tot slot, Provinciale Staten kregen vertrouwelijk informatie over het faillissement van North Refinery.
Soorten bereikte doorwerking	Instrumentele doorwerking.

⁴¹ De term bijna-ongevallen bleek een Arbo-term te zijn die werd gebruikt voor het duiden van bijna-ongevallen waarbij de dreiging van lichamelijk letsel bij werknemers aan de orde is. Dit was volgens het jaarverslag niet in de geest van het Rekenkameronderzoek en zodoende gebruikte Brzo-Noord de term 'near misses': gebeurtenissen waarbij een proces uit de hand dreigt te lopen en daarmee onbeheersbaar dreigt te worden en waarbij ongewenste emissies kunnen plaatsvinden. Zie pagina 42 uit het Jaarverslag Brzo-Noord over 2021; Omgevingsdienst Groningen, Memo Meldingen van near misses, 16 december 2020.

⁴² Omgevingsdienst Groningen, Memo Meldingen van near misses, 16 december 2020; Omgevingsdienst Groningen, Bijlage 1 bij de Halfjaarrapportage 2022.

⁴³ Vergadering van Provinciale Staten op 24 april 2019.

⁴⁴ Provincie Groningen, Motie M001 Van Gedogen naar Handhaven, aangenomen tijdens de Statenvergadering van 24 april 2019.

2.6

Bespreken kwaliteit uitvoering VTH-taken

2.6.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling V: bespreken kwaliteit uitvoering VTH-taken

In het verlengde hiervan beveelt de Rekenkamer Provinciale Staten aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven ten minste één maal per jaar te bespreken met de verantwoordelijk gedeputeerde. Daarbij dient de aandacht zich niet zozeer te richten op de bedrijfsvoering van de ODG, maar veeleer op de uitvoering en de effectiviteit van vergunningverlening, controle en handhaving. Er kunnen vragen aan de orde komen als: worden er voldoende bezoeken en controles uitgevoerd? Hoe intensief zijn deze controles? Hoe vaak vindt herstel plaats? Hoe staat het met de veiligheid van de omwonenden van de majeure risicobedrijven?

Een gesprek over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven vindt niet plaats. Hierover is ook geen verzoek geweest vanuit de Staten.

De aansturing van het beheersen van de uitvoeringskwaliteit van VTH-taken bij majeure risicobedrijven is aangepast. Een voorbeeld hiervan is het zeswekelijkse ambtelijke overleg van de bevoegde gezagen Brzo-Noord.⁴⁵

Schriftelijke informatie over de beheersing van de risico's bij majeure risicobedrijven heeft niet geleid tot debat in de Staten.

2.6.2 Doorwerking

Tabel 6 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 6: doorwerking aanbeveling bespreken uitvoering VTH-taken

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is overgenomen.
Effecten van onderzoek	Provinciale Staten worden geïnformeerd over de kwaliteit van VTH-taken bij Brzo-bedrijven. Een jaarlijks gesprek tussen Provinciale Staten en de portefeuillehouder vindt niet plaats.
Soorten bereikte doorwerking	Geen doorwerking.

⁴⁵ Bijlage 3 bij Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Werkprogramma 2022, november 2021.

2.7 Ruimte doorontwikkeling ODG

2.7.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling luidde als volgt.

Aanbeveling VI: ruimte doorontwikkeling ODG

Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG.

Provinciale Staten van Groningen schraptten de laatste zin van de aanbeveling, over het mandateren van de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven.⁴⁶ De reden voor het amenderen is de politieke gevoeligheid van de dossiers, waardoor het volgens Provinciale Staten voor de hand lag om de regie in die gevallen bij Gedeputeerde Staten te laten.⁴⁷

De provincie stelt dat de ODG een zelfstandige uitvoeringsorganisatie is die zich naar eigen inzicht en samen met de landelijke Brzo-omgevingsdiensten ontwikkelt. Dit blijkt volgens de provincie uit het scholingsprogramma van de ODG en daar heeft de provincie naar eigen zeggen geen invloed op. Alleen wanneer de bedrijfsvoering niet werkt, kan de provincie ingrijpen.⁴⁸

De provincie Groningen heeft een algemeen mandaatbesluit waarin staat dat een bevoegdheid bij de mandaatgever blijft als sprake is van bestuurlijke gevoeligheid.⁴⁹ De bevoegdheid ten aanzien van Akzo Nobel (nu Nouriyon en Nobian) is gemandateerd aan ODG, nadat bedrijf en provincie afzagen van een vergunning op hoofdlijnen. De bevoegdheid ten aanzien van het inmiddels failliete North Refinery is bij de provincie gebleven. Reden daarvoor is volgens de provincie de hiervoor genoemde bestuurlijke gevoeligheid en de complexiteit van het faillissementsrecht.⁵⁰

De provincie heeft met de ODG de afspraak dat brieven aan ESD-SIC over blazers, SiC-vezels, zeer zorgwekkende stoffen en geur voor verzending worden afgestemd met de gedeputeerde Milieu. In overleg wordt gezien welke organisatie de brief verstuurd (Gedeputeerde Staten of ODG). Eenzelfde afstemming geldt voor de behandeling van gedoogverzoeken. Met ODG is afgesproken dat de projectleider VTH van het bevoegd gezag de concept-gedoogbeslissing of -weigering aan de gedeputeerde of wethouder voorlegt.⁵¹

2.7.2 Doorwerking

Tabel 7 toont de doorwerking van de aanbeveling.

⁴⁶ Provinciale Staten, Amendement A-28 Regie Risicovolle Bedrijven, Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2016.

⁴⁷ Provinciale Staten, Amendement A-28 Regie Risicovolle Bedrijven, Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2016.

⁴⁸ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Groningen op 2 september 2022.

⁴⁹ Provincie Groningen, Algemeen mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2017, 24 januari 2017, i.h.b. artikel 6 lid 1.

⁵⁰ Provinciale Staten, Amendement A-28 Regie Risicovolle Bedrijven, Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2016.

⁵¹ Omgevingsdienst Groningen, Stappenplan Gedogen, 1 augustus 2021, Stap 5.

Tabel 7: doorwerking aanbeveling ruime doorontwikkeling ODG

Doorwerking:	Resultaat:
Bereik van onderzoek	De aanbeveling is geamendeerd overgenomen. Wegens politieke gevoeligheid werden de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven niet gemandateerd aan de ODG.
Effecten van onderzoek	Uit het scholingsprogramma van de ODG moet blijken dat zij een organisatie is van professionals. De provincie Groningen blijft als mandaatgever bevoegd met betrekking tot Brzo-bedrijven ingeval van bestuurlijke gevoeligheid. De ODG dient gedoogverzoeken altijd af te stemmen met de verantwoordelijk gedeputeerde. Verder vindt tussen de ODG en portefeuillehouder afstemming plaats bij brieven aan ESD-SIC BV over blazers, SIC-vezels, zeer zorgwekkende stoffen en geur.
Soorten bereikte doorwerking	Gedeeltelijke instrumentele doorwerking.

Bronnenlijst

Literatuur en statenstukken

- Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarrapportage 2019 Provincie Groningen, 11 februari 2020
- Brzo-Noord i.o.v. provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Jaarverslag Brzo Noord 2021
- Concept-memo aan Gedeputeerdenoverleg Brzo Noord, Onderwerp: Aanpak evaluatie Noordelijke Maat, 1 juli 2022
- Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039
- Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksplan, Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 27 mei 2015
- Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 20 juni 2016
- NVRR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018
- Omgevingsdienst Groningen, Halfjaarrapportage 2022
- Omgevingsdienst Groningen, Stappenplan Gedogen, 1 augustus 2021
- Omgevingsdienst Groningen, Zomertour Provincie Fryslân - Omgevingsdienst Groningen 27 juni 2022, 27 juni 2022
- Omgevingsdiensten en de provincies Drenthe, Fryslân & Groningen, Projectplan Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsboring, 31 maart 2017
- Provincie Groningen, Algemeen mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2017, 24 januari 2017
- Provinciale Staten, Amendement A-28 Regie Risicovolle Bedrijven, Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2016
- Provincie Fryslân, ODG en FUMO, Wijzigen bevoegd gezag en opstellen Provinciale bedrijvenlijst, 17 november 2021
- Provincie Fryslân, Programma VTH Fysieke Leefomgeving 2022, 21 december 2021
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord Nederland Brzo+ 2018, 30 oktober 2019
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2019, 7 oktober 2020
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitvoering VTH Noord-Nederland Brzo+ 2020, 21 september 2021
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Integraal VTH Jaarprogramma 2019 en jaaropdracht 2019 ODG, 8 april 2019
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Vastgesteld Integraal VTH Jaarprogramma 2020 en jaaropdracht 2020 ODG, 4 december 2019

- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Vastgesteld Integraal VTH Jaarprogramma 2022 en jaaropdracht 2022 ODG, 15 december 2021
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: ESD-SIC bv- ambtswijziging vergunning voor emissie siliciumcarbidevezels en zeer zorgwekkende stoffen, 9 november 2021
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Het bezwaar van ESD-SIC BV tegen ons besluit van 20 november 2019, 8 oktober 2020
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: SD-SIC bv - het bedrijf heeft de aanvraag voor een veranderingsvergunning voor de emissie van SiC-vezels ingetrokken, 4 september 2020
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Buiten behandeling stellen van de aanvraag van ESD-SIC BV voor een veranderingsvergunning voor de emissie van SiC-vezels, 22 november 2019
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voortgangsbericht, de stappen om de emissie van siliciumcarbide vezels bij ESD-SIC te voorkomen, 6 september 2019.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Plan van Aanpak Zeer Zorgwekkende Stoffen, 28 mei 2019
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van Zaken in het project Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), 22 januari 2020
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voortgang Plan van aanpak Noord-Nederland emissies Zeer Zorgwekkende Stoffen, 16 september 2021
- Provincie Groningen, Milieuprogramma, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 6 juli 2022
- Provincie Groningen, Motie M001 Van Gedogen naar Handhaven, aangenomen tijdens de Statenvergadering van 24 april 2019

Websites

- Brzo+: <https://brzoplus.nl/>
- Provincie Fryslân – Mandaatbesluit 24 september 2019: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2019-6529.html>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

In kader van het onderzoek hebben wij gesproken met twee provinciale ambtenaren met de volgende functie:

Teamleider VTH provincie Groningen

Specialist Milieu en Omgevingsveiligheid provincie Groningen

Bijlage 2: Conclusies rapport ‘Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)

1. In het Noorden is bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven voor een organisatievorm gekozen die enerzijds recht doet aan de uniforme structuur zoals die landelijk is overeengekomen, maar anderzijds tegemoet komt aan voorkeuren zoals deze in de drie provincies (en ook bij de inliggende gemeenten) leven. Er is gekozen voor behoud van kwaliteit in drie regionale omgevingsdiensten en niet voor concentratie van kennis bij de Brzo-omgevingsdienst Groningen in Veendam. De regionale besturen in het Noorden hebben er voor gekozen om de kennis van vergunningverlening en toezicht bij de Brzo-bedrijven te beleggen bij drie regionale omgevingsdiensten. Dit resulteert in wat wel wordt genoemd: *gedeconcentreerde* uitvoering. Dit betekent bijvoorbeeld dat Gedeputeerde Staten Fryslân de feitelijke uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven laten uitvoeren door de FUMO, terwijl de taken voor Gedeputeerde Staten van Drenthe door de RUD Drenthe worden uitgevoerd. De kennis van de Brzo-inspecteurs binnen de FUMO en de RUD Drenthe heeft zo ook een meerwaarde voor het toezicht op bedrijven die onder het gemeentelijke gezag vallen.
2. De gekozen gedecentreerde structuur kan goed werken als er op ambtelijk niveau sprake is van samenwerking en van efficiënte informatie-uitwisseling. De inzet van Brzo-inspecteurs wordt gecoördineerd door de Omgevingsdienst Groningen. Daarbij zijn de schotten bij de inzet van Brzo-inspecteurs tussen Fryslân en Groningen deels nog in stand gebleven. Dat betekent dat de Friese Brzo-bedrijven in beginsel worden bezocht door de Friese inspecteurs, terwijl hun Groningse collega’s de bedrijven in Groningen bezoeken. Ook de informatie-uitwisseling tussen de diensten is (nog) niet optimaal. Dat geldt zowel voor beleidsregels die centraal zijn vastgesteld als voor het afstemmen van werkzaamheden tussen de inspecteurs onderling.

3. De organisatie van de Brzo-omgevingsdienst is in transitie. Nu in de vorige collegeperiode de bestuurlijke structuren zijn bepaald, is het zaak om in deze collegeperiode de processen goed te organiseren. De Rekenkamer constateert dat de coördinatie door Omgevingsdienst Groningen nog beter uit de verf kan komen. Ook constateert de Rekenkamer dat er nog verschillen zijn in de kwaliteitsmaatstaven zoals die door de FUMO en de Omgevingsdienst Groningen worden gehanteerd. Er zijn verschillen in procedures, werkwijzen, urennormering en automatiseringssystemen. Wel is er tendens tot harmonisatie.
4. De vorming van de ODG en de vorming van de Noordelijke Brzo-omgevingsdienst hebben het doel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te verbeteren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de majeure risicobedrijven in Groningen regelmatig en conform het daarvoor geldende programma worden gecontroleerd. Deze inspecties worden doorgaans van tevoren aangekondigd. In Noord-Nederland wordt een toereikende capaciteit ingezet voor de Groningse Brzo-bedrijven. In vergelijking met de periode voorafgaand aan de vorming van de ODG en de Noordelijke Brzo-omgevingsdienst zijn noch de striktheid noch de intensiteit van het milieu- en veiligheidstoezicht afgenomen. Ook de inspectiefrequentie is hetzelfde gebleven. Het kwaliteitsniveau van de inspecties is – voor zover dat kan worden beoordeeld – gelijk gebleven. De medewerkers die het veiligheids- en milieutoezicht uitoefenen stellen echter dat de kwaliteit ondanks de transitie in stand gebleven is.
5. Bij de oprichting is voornamelijk gekozen voor een systeem van inputfinanciering. De omvang van de formatie is bij de oprichting bepaald door het aantal werknemers dat de provincie en gemeenten aanvankelijk in dienst hadden om de taken die overgingen naar de ODG uit te voeren. Veel gemeenten hadden hun formatie indertijd niet op peil. Verder is door de opdrachtgevende besturen besloten om de ODG in 2016 een ‘efficiencytaakstelling’ van 10% op te leggen. Daarmee ontstaat het risico dat opgedragen taken niet volledig of niet toereikend kunnen worden uitgevoerd. Deze krap bemeten capaciteit manifesteert zich overigens niet bij het toezicht op de meest risicovolle bedrijven.
6. Het projectleiderschap over de VTH-taken van de vijf meest ingewikkelde en risicovolle bedrijven is niet direct overgedragen aan medewerkers van de ODG. Het projectleiderschap is bij de provincie Groningen zelf gebleven. Dit staat haaks op de verzelfstandigingsgedachte die ten grondslag ligt aan de instelling van de omgevingsdiensten, met als doel het toezicht en de handhaving onafhankelijker te laten functioneren van het politiek gecontroleerde bestuur. Inmiddels is het projectleiderschap over 3 van deze 5 bedrijven overgedragen aan de ODG.
7. Provinciale Staten zijn uitgebreid geïnformeerd over de totstandkoming van de ODG. Het is onduidelijk in hoeverre Provinciale Staten op basis van de verstrekte informatie zicht hebben gekregen op de totale Brzo-structuur in Noord-Nederland, en dan met name over de gedeconcentreerde uitvoering van de Brzo-taken en de daardoor ontstane coördinatielast. Provinciale Staten krijgen verder via de reguliere planning en control cyclus informatie over de bedrijfsvoering van de ODG. Over de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht

en de handhaving worden Provinciale Staten hoofdzakelijk geïnformeerd via de programmarekening, waarin een Jaarverslag Toezicht en Handhaving is opgenomen. In dit jaarverslag wordt veel kwalitatieve informatie gegeven, maar cijfers over het bereiken van de beleidsdoelstellingen (herstel, actuele vergunningen, et cetera) ontbreken. Er wordt geen samenhangende maat (kengetal) gepubliceerd over het veiligheidsniveau van de 38 actieve majeure risicobedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten van Groningen bevoegd gezag zijn. Daar wordt overigens ook niet door Provinciale Staten om gevraagd. Provinciale Staten hebben dus nog weinig zicht op de realisatie en de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht.

Bijlage 3: Aanbevelingen rapport ‘Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’ (2016)

1. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan de gedeconcentreerde structuur, die na intensief overleg tussen de vorige colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders tot stand is gekomen, te accepteren. Ga daarbij uit van een groeimodel. Bouw op de bereikte consensus over de bestuurlijke structuur door, waarbij zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau de samenwerking stapsgewijs efficiënter wordt vormgegeven en geharmoniseerd.
2. Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat waarin het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven van de drie Noordelijke omgevingsdiensten uniform wordt vastgelegd.
3. De Rekenkamer beveelt aan om de samenwerking meer ruimte te geven en verder uit te bouwen. Ten behoeve van de robuustheid van de Brzo-organisatie vindt de Rekenkamer het belangrijk dat bij de inzet van Brzo-inspecteurs de ‘schotten’ tussen de provincies verdwijnen. Wanneer Brzo-inspecteurs vaker bij bedrijven buiten de eigen provinciegrenzen worden ingezet, zijn zij beter in staat als elkaars ‘achtervang’ te fungeren wanneer er in een andere provincie een capaciteitsprobleem mocht ontstaan. Ook kunnen inspecteurs zich op een bepaald type bedrijf specialiseren. Verder acht de Rekenkamer het zinvol wanneer Brzo-inspecteurs van de drie verschillende omgevingsdiensten vaker bij inspecties met elkaar meelopen en elkaars producten beoordelen en becommentariëren. Brzo-inspecteurs dienen ingezet te worden alsof zij uit één ‘pool’ komen.
4. Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen

van de provincie. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG.⁵²

5. Informeer Provinciale Staten beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken. Schenk daarbij ook specifiek aandacht aan deze taken bij de majeure risicobedrijven en werk dat kwantitatief uit. Geef daarbij onder meer op een geaggregeerd niveau aan: welk percentage van de vergunningen actueel is, hoe vaak bedrijven in het kader van het Brzo en de Wabo worden bezocht, hoeveel overtredingen daarbij zijn geconstateerd, hoe vaak herstel van de overtreding heeft plaatsgevonden, hoe vaak daadwerkelijk is gehandhaafd, hoeveel klachten van omwonenden zijn ontvangen, hoeveel incidenten zijn geconstateerd en hoeveel bijna-ongevallen er hebben plaatsgevonden.
6. In het verlengde hiervan beveelt de Rekenkamer Provinciale Staten aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven ten minste één maal per jaar te bespreken met de verantwoordelijk gedeputeerde. Daarbij dient de aandacht zich niet zozeer te richten op de bedrijfsvoering van de ODG, maar veeleer op de uitvoering en de effectiviteit van vergunningverlening, controle en handhaving. Er kunnen vragen aan de orde komen als: worden er voldoende bezoeken en controles uitgevoerd? Hoe intensief zijn deze controles? Hoe vaak vindt herstel plaats? Hoe staat het met de veiligheid van de omwonenden van de majeure risicobedrijven?

⁵² Dit is een juridisch minder adequate formulering. Bedoeld zal zijn: 'Mandateer de directeur van de ODG voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven.'

Bijlage 4: Tabel implementatie aanbevelingen provincie Groningen⁵³

Aanbeveling	Implementatie aanbeveling:
	<p data-bbox="647 763 756 790">Toelichting</p> <p data-bbox="647 824 1382 965">Op 28 juli 2022 heeft NRK de tabel verstrekt met het verzoek om informatie te verstrekken over de informatie van de aanbevelingen. De kolom "Implementatie aanbeveling" is op 12 augustus ingevuld door Jos Veerkamp. De inhoud hebben Marco Deenik en Jos besproken op 16 augustus. Jos heeft de tekst aangepast en verstrekt aan NRK.</p> <p data-bbox="647 999 863 1025">Aanbevelingen 1 en 3.</p> <p data-bbox="647 1028 1382 1169">De aanbevelingen uit het NRK-rapport Grip op risicobedrijven heeft Provinciale Staten van Groningen overgenomen wetende dat de eerste en de derde aanbeveling over de gedeconcentreerde structuur vooral relevant zijn van Fryslân en Drenthe. Team Brzo van ODG functioneert als de geconcentreerde structuur voor de provincie Groningen.</p> <p data-bbox="647 1202 1262 1256">Aanbeveling 6 hebben PS van Groningen met een amendement geredigeerd.</p> <p data-bbox="647 1290 1329 1344">Voor Groningen zijn twee vervolgacties van het NRK-rapport bijzonder noemenswaardig:</p> <ol data-bbox="699 1346 1374 1547" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="699 1346 1374 1458">1. Het opstellen en toepassen van de Noordelijke Maat. De drie provincies zijn al gestart met de evaluatie van de Noordelijke Maat. Zij hebben daartoe het projectplan geschreven. De gedeputeerde Milieu is geïnformeerd over de evaluatie. <li data-bbox="699 1460 1374 1547">2. Provinciale Staten van Groningen zijn jaarlijks geïnformeerd over de vergunningverlening aan risicobedrijven, het toezicht daarop en de handhaving van milieuregels. <p data-bbox="647 1581 1382 1843">Aspecten van de beheersing van het risico van risicobedrijven zijn opgenomen in het Milieuprogramma (2022-065892), waaronder de provinciale samenwerking op blz. 9, het jaarlijkse werkprogramma en de rapportage daarover op blz. 15, de uitvoeringskaders Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven, de Noordelijke Maat en het meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen op blz. 18, het NRK-rapport en de samenwerking met andere overheidsorganisaties op blz. 22. Provinciale Staten zijn over de vaststelling van het Milieuprogramma geïnformeerd (2022-059557).</p>

⁵³ Zoals de provincie Groningen heeft aangeleverd op ons verzoek.

<p>1. Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.</p>	<p>In de bovenstaande toelichting is de beperkte relevantie van de aanbeveling voor Groningen gemeld. Over stappen van een gedeconcentreerde naar een geconcentreerde structuur zijn PS van Groningen niet geïnformeerd.</p>
<p>2. Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.</p>	<p>Groningen, Fryslân en Drenthe zijn met ODG (Brzo Noord-Nederland) tot de Noordelijke Maat gekomen. GS hebben PS met de brieven over de uitvoering van de Brzo wet- en regelgeving ook geïnformeerd over de Noordelijke Maat. (2019-089385, 2020-085170, 2021-080916)</p>
<p>3. Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw dit verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars 'achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.</p>	<p>In de bovenstaande toelichting is de beperkte relevantie van de aanbeveling voor Groningen gemeld. Over de ontschotting van ODG, RuDD en Fumo zijn PS van Groningen niet geïnformeerd.</p>
<p>4. Informeert PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.</p>	<p>PS zijn jaarlijks geïnformeerd over de jaaropdracht aan ODG / Brzo Noord. De leden krijgen daarmee inzicht in het palet van VTH-taken (2019-022710, 2019-104341, 2021-114608).</p> <p>PS worden jaarlijks geïnformeerd over inhoudelijke aspecten van de uitvoering van de VTH-taken bij risicobedrijven (Brzo RIE-4). (2019-089385, 2020-085170, 2021-080916)</p> <p>Tijdens de bijeenkomsten "Praten met de Staten" stelt een klein aantal statenleden vragen over de toegezonden brieven. De vragen gaan meestal over het bedrijf ESD-SIC bv.</p> <p>Sinds eind 2019 is er - mede door PFAS - maatschappelijk meer aandacht voor de emissie van zeer zorgwekkende stoffen (ZSS). ODG, RUDD en FUMO zijn een groot inventarisatieproject gestart. Provinciale Staten zijn meermaals over het onderwerp geïnformeerd. (2019-041454, 2021-078995, 2022-083064,</p> <p>Op 13 oktober heeft ODG aan PS een presentatie over Brzo, RIE-4 en ZSS gegeven.</p>
<p>5. Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.</p>	<p>De schriftelijke informatie over de beheersing van het risico van risicobedrijven heeft niet geleid tot een gesprek / debat in de PS.</p> <p>Provinciale Staten hebben Statenvragen over ESD-SIC gesteld en over "blazers (stofexplosies)" van ESD-SIC op 24 april 2019 een motie aangenomen. https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/04d74954-b7e0-4722-9881-156804ce25e0?documentId=cc41d1d0-3dc4-437c-b955-653b1ad45e99</p> <p>Over vergunningverlening aan ESD-SIC, toezicht, handhaving en de juridische procedures heeft GS Provinciale Staten tien keer schriftelijk geïnformeerd.</p> <p>De bedrijfsvoering van North Refinery is gestopt. Over het toezicht op de installaties en de juridische procedures met de curator zijn Statenleden vertrouwelijk geïnformeerd.</p>

<p>6. Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie.⁵⁴ Geamendeerde tekst: Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG.</p>	<p>ODG is een zelfstandige uitvoeringsorganisatie die zich naar eigen inzicht en samen met de landelijke Brzo-omgevingsdiensten ontwikkelt.</p> <p>Het mandaat voor Akzo Nobel (nu Nouriyon en Nobian) is overgedragen aan ODG, nadat bedrijf en provincie afzagen van een vergunning op hoofdlijnen.</p> <p>Het mandaat voor North Refinery is bij de provincie gebleven. Enerzijds vanwege de bestuurlijke gevoeligheid en anderzijds vanwege de complexiteit van het faillissementsrecht.</p> <p>Met ODG is afgesproken dat brieven aan ESD-SIC over blazers, SiC-vezels, zeer zorgwekkende stoffen en geur voor verzending worden afgestemd met de gedeputeerde Milieu. In overleg wordt gezien welke organisatie de brief verstuurd (GS of ODG).</p> <p>Eenzelfde afstemming geldt voor de behandeling van een gedoogverzoek. Met ODG is afgesproken dat een instemmende brief op een gedoogverzoek voor verzending wordt afgestemd met de gedeputeerde Milieu, waarna wordt bepaald welke organisatie de brief verstuurt.</p>
--	---

⁵⁴ Dit is de geamendeerde aanbeveling waaruit de laatste zin van de oorspronkelijke aanbeveling is geschrapt. Die laatste luidt: "Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG."

Bijlage 5: Bestuurlijke Reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

De afgelopen maanden heeft u een Terugblikonderzoek uitgevoerd op het door u in 2016 gepubliceerde onderzoek naar de grip van Provinciale Staten op de regionale omgevingsdiensten. U heeft gekeken of en op welke wijze uw aanbevelingen zijn overgenomen, en wat de doorwerking is geweest van de veranderingen die zijn doorgevoerd.

Wij danken u voor de snelle oplevering van het rapport. Het is altijd goed om kritisch te blijven kijken naar de werkprocessen en verdeling van taken tussen ketenpartners, daarom zijn we blij met uw kritische blik. U concludeert dat vier van de zes aanbevelingen een instrumentele doorwerking hebben gekregen. Er is een geconcentreerde structuur bij de omgevingsdienst voor majeure risicobedrijven, er is een gezamenlijke Noordelijke Maat ontwikkeld, de omgevingsdiensten RUDD, FUMO en ODG werken samen op vlakken waar dat nodig is, en Provinciale Staten worden meegenomen in de ontwikkelingen met betrekking tot uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Uw positieve conclusies over de doorwerking stroken met ons beeld van de doorgevoerde veranderingen. Bij twee aanbevelingen ziet u nog onvoldoende of geen doorwerking, daarom heeft u ons twee nieuwe aanbevelingen gedaan. Wij geven een reactie op deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Gedeputeerde Staten, mandateer de directeur van de ODG voor alle majeure risicobedrijven. Een goede onderlinge afstemming van kwesties die politiek-bestuurlijk gevoelig liggen is begrijpelijk. Echter in het licht van het advies van de Commissie Mans, die ten grondslag liggen aan de oprichting van de omgevingsdiensten, is een dergelijke afstemming ongewenst: een strikte scheiding tussen opdrachtgever (Bevoegd gezag) en -nemer (omgevingsdienst) is noodzakelijk omdat op die manier de handhaving niet zo snel in politiek vaarwater komt en er minder gevaar is voor belangenverstrengeling.

Zoals u zelf ook aangeeft in uw aanbeveling vinden wij het in het geval van politiek-bestuurlijk gevoelige kwesties van groot belang dat het bevoegd gezag goed geïnformeerd wordt. In dergelijke gevallen zullen we per casus blijven beslissen over het mandaat.

De casussen die u in uw rapport noemt zijn Akzo Nobel (nu Nouriyon en Nobian), North Refinery, ESD en afspraken rondom gedogen. Het mandaat voor alle majeure risicobedrijven ligt bij de ODG. Dit geldt ook voor Nouriyon, Nobion en ESD-SiC. De uitzondering hierop is het mandaat voor North

Refinery. Bij North Refinery is sprake van een faillissement, vanwege de complexiteit van het faillissementsrecht hebben wij ervoor gekozen om het mandaat bij GS te houden. Bij ESD-SiC zijn erin samenspraak met de ODG afspraken gemaakt over het versturen van brieven. Wij gaan samen met de ODG verkennen of dit nog steeds een goede werkwijze is. Tevens gaan we in 2023 evalueren of de route van gedoogbeslissingen langs de gedeputeerde toegevoegde waarde heeft.

Aanbeveling 2:

Provinciale Staten, bepaal of u behoefte heeft aan een jaarlijks gesprek met de portefeuillehouder over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Zoals u aangeeft in uw rapport wordt PS jaarlijks geïnformeerd over de jaaropdracht aan de ODG/Brzo Noord en over inhoudelijke aspecten van de uitvoering van de VTH-taken bij risicobedrijven (Brzo, RIE-4). Er zijn bijeenkomsten "Praten met de Staten", waarin statenleden vragen kunnen stellen. PS is meerdere malen geïnformeerd over de emissie van zeer zorgwekkende stoffen. Ook heeft de ODG het afgelopen jaar een presentatie gegeven aan PS over Brzo, RIE-4 en ZZS. Wij denken dat we PS hiermee voldoende geïnformeerd hebben, en daarnaast voldoende gelegenheid gegeven hebben om in gesprek te gaan over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Uw rapport wordt in het begin van 2023 aan Provinciale Staten toegezonden. Wij wachten de discussie in Provinciale Staten af. Als de wens komt van de PS om jaarlijks een gesprek met de portefeuillehouder Milieu te willen hebben naar aanleiding van dit onderzoek dan zullen wij met de Staten in debat gaan over de wijze waarop ze geïnformeerd willen worden.

Wij vertrouwen erop dat wij hiermee voldoende hebben gereflecteerd op uw conclusies en aanbevelingen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



Groningen
Fryslân

Drenthe