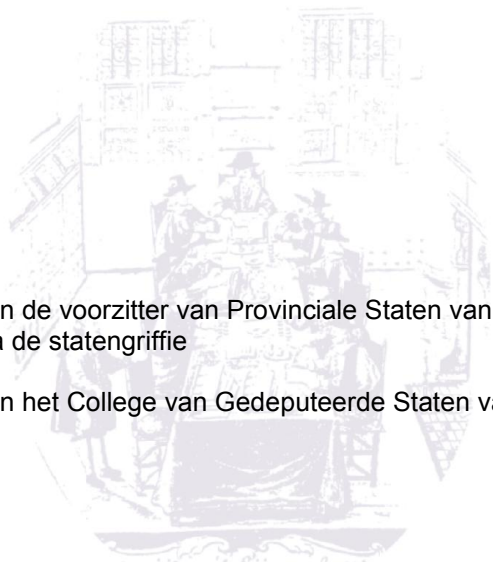


Naam voorstel 15005905	Brief Rekenkamer Zeeland van 14 april 2015 met aankondiging rekenkameronderzoek provinciaal opdrachtgeverschap BRZO-omgevingsdienst		
Betreft vergadering	Provinciale Staten 24 april 2015		
Te verzenden aan	Statenbreed via iBabs		
Verzenddatum	15 april 2015		
Statengriffier	Peter Joosse	0118 - 63 18 86	p.joosse@zeeland.nl
Statenadviseur			
Inhoudelijk ambtenaar	Arianne van Galen	0118-63 13 03	acf.v.galen@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	P. Castenmiller		

Inhoudelijk	
Aanleiding	De Rekenkamer geeft met deze brief de planning van het betreffende onderzoek uit het onderzoeksprogramma 2015 aan.
Bevoegdheid	PS
Toelichting	Met de brief wordt tevens de onderzoeksopzet meegezonden.
Kosten en dekking	n.v.t.
Overige informatie	Afdoeningsvoorstel aan PS is kennis te nemen van deze brief.



REKENKAMER ZEELAND

Aan de voorzitter van Provinciale Staten van Zeeland
p/a de statengriffie

Aan het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland

uw kenmerk

behandeld door: A.C.F. van Galen

onderwerp:

ons kenmerk

REK 15005419

doorkiesnummer (0118) 63 13 03

bijlagen

Middelburg, 14 april 2015

Aankondiging rekenkameronderzoek
provinciaal opdrachtgeverschap BRZO-omgevingsdienst

Geachte voorzitter, geacht College,

In december 2014 heeft de Rekenkamer Zeeland haar onderzoeksplan 2015 vastgesteld. Daarin stond onder meer een gezamenlijk onderzoek met de provinciale rekenkamers naar de BRZO-omgevingsdiensten aangekondigd. Inmiddels heeft deze samenwerking vorm gekregen en is deze uitgekristalliseerd in een onderzoeksopzet. De samenwerkende rekenkamers volgen hierbij ieder hun eigen tijdpad en spitsen het onderzoek toe op de regionale situatie. De doelstelling en de centrale vraag van de onderzoeken zal dezelfde zijn.

Doel van het onderzoek

Het bestuur van de Rekenkamer Zeeland heeft de onderzoeksopzet voor het onderzoek in Zeeland in haar vergadering van 10 april jl. vastgesteld. Het doel van het onderzoek is Provinciale Staten van Zeeland te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in hoe de provincie Zeeland haar rol als bevoegd gezag invult en te onderzoeken of de Provincie goed in staat is uitvoering te geven aan haar rol als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst.

Planning

Het onderzoek start in april en zal naar verwachting in september afgerond zijn en aangeboden kunnen worden aan de voorzitter van Provinciale Staten. In april/mei zullen we naar verwachting interviews houden met relevante betrokkenen binnen en buiten de provinciale organisatie op bestuurlijk, beleids- en uitvoerend niveau.

Bijgaand treft u ter kennisname de vastgestelde onderzoeksopzet aan.

Mocht u naar aanleiding hiervan vragen hebben dan kunt u vanzelfsprekend contact opnemen met het bureau van de Rekenkamer Zeeland via de secretaris mw. M.F. Blommaert (mf.blommaert@zeeland.nl / 0118-631355) of de onderzoeker mw. A.C.F. van Galen (acf.v.galen@zeeland.nl / 0118-631303).

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Dr. P. Castenmiller,
Voorzitter Rekenkamer Zeeland

cc.

Randstedelijke Rekenkamer
Rekenkamer Oost-Nederland
Noordelijke Rekenkamer
Provincie Zuid-Holland, de heer J.M.R. van Kempen
DCMR, mevrouw S. Klein Haneveld
RUD-Zeeland, de heer A. van Leeuwen
Provincie Zeeland, mevrouw A. Scherbeijn

Onderzoeksopzet

Provinciaal opdrachtgeverschap

BRZO-omgevingsdienst Zeeland 2013-2015

Rekenkamer Zeeland

M.F. Blommaert

A.C.F. van Galen

Middelburg, 13 april 2015

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Hoofdstuk 1 Aanleiding en relevantie	3
1.1 Relevantie voor Zeeland	3
1.2 Risicovolle bedrijven in Nederland	4
1.2 Omgevingsdiensten om kwaliteit VTH-taken te verbeteren	5
Hoofdstuk 2 Bestuurlijke verantwoordelijkheid	8
2.1 Bevoegd gezag	8
2.2 Goed opdrachtgeverschap	8
Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet	9
3.1 Doel- en vraagstelling	9
3.2 Afbakening	10
3.3 Onderzoeksaanpak	10
3.4 Planning	11
Bijlage 1 Wat is het BRZO?	12
Bijlage 2 BRZO-Omgevingsdiensten	14
Bijlage 3 Overzicht BRZO-bedrijven in Zeeland	16
Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen	17

Inleiding

De provinciale rekenkamers hebben in het najaar van 2014 afgesproken om gezamenlijk onderzoek te doen naar toezicht en handhaving van risicovolle bedrijven door de BRZO-omgevingsdiensten. Dit voornemen is begin 2015 nader uitgewerkt en heeft voor de provincie Zeeland geresulteerd in de voorliggende onderzoeksopzet.

BRZO staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen. Dit besluit stelt eisen aan bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Gegeven de situatie rond BRZO-bedrijven in Zeeland is het bestuur van de Rekenkamer Zeeland van mening dat het ook voor Zeeland relevant is om hier onderzoek naar te doen.

In dit onderzoek besteden we bijzondere aandacht aan twee onderwerpen:

1. de beschrijving van het provinciaal bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven,
2. de invulling van het opdrachtgeverschap richting de BRZO-omgevingsdienst.

Gezien de korte tijd dat de BRZO-omgevingsdienst in Zeeland functioneert, is dit onderzoek primair beschrijvend van aard. De wijze waarop de provincie Zeeland het opdrachtgeverschap heeft ingericht en uitvoert wordt afgezet tegen de normen die in den lande gelden voor de beoordeling van 'goed opdrachtgeverschap' door de provincie.

Een vergelijkbaar onderzoek zal ook door de Rekenkamer Oost-Nederland en de Noordelijke Rekenkamer worden uitgevoerd, waarbij iedere rekenkamer zijn eigen tijdpad volgt en het onderzoek nader toespitst op de specifieke regionale situatie. Mogelijk dat later in het proces ook de andere provinciale rekenkamers bij het onderzoek aansluiten.

Hoofdstuk 1 Aanleiding en relevantie

1.1 Relevantie voor Zeeland

Zeeland is na het havengebied van Rotterdam het tweede risicogebied van Nederland. Er is een relatief groot aantal BRZO-bedrijven in met name de Kanaalzone rondom Terneuzen en het havengebied Vlissingen-Oost gevestigd, zoals bijvoorbeeld De Cittersgroep (voorheen Thermphos), Yara, Dow Chemicals, Zeeland Refinery (in "de volksmond" Total) en Century Aluminium (voorheen Zalco).

Daarnaast zijn de kerncentrale van EPZ in Borssele en de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA) in Nieuwdorp gevestigd. Deze twee bedrijven vallen niet onder het BRZO, maar onder de Kernenergiewet. De minister van Economische Zaken is bevoegd gezag voor de Kernenergiewetvergunningen. De Kernfysische Dienst (KFD), onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport, is de wettelijke toezichthouder. De KFD werkt bij toezicht op het gebied van straling veel samen met I-SZW (veiligheid voor medewerkers), Inspectie Gezondheidszorg (veiligheid voor de patiënten), Douane (controle op in-, uit- en doorvoer) en de gemeenten.

Naast het feit dat er risicovolle bedrijven in Zeeland gevestigd zijn, vindt er veel vervoer van gevaarlijke stoffen plaats over de weg, het spoor, de Westerschelde, het Kanaal Gent-Terneuzen en het Schelde-Rijnkanaal. Hierop zijn de Wet en het Besluit Vervoer Gevaarlijke Stoffen van toepassing met bijbehorende specifieke regelingen per soort vervoer. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de uitvoering van deze wetten en regels.¹

In Zeeland worden op dit moment met name de casussen rondom de ontmanteling van de voormalige fosforfabriek Thermphos en de overschrijding van de stofuitstoot bij de productie van ureum door Yara door zowel betrokken instanties als omwonenden en de media nadrukkelijk gevolgd. Ook werkzaamheden die op zichzelf geen risico vormen voor omwonenden, kunnen door hen als verontrustend worden ervaren. Een voorbeeld hiervan is het zgn. "affakkelen" door Dow en Zeeland Refinery.²

Figuur 1 op pagina 4 geeft een overzicht van de spreiding van dergelijke bedrijven over Nederland en in Zeeland.

¹ Zie voor meer informatie hierover

www.ilent.nl/onderwerpen/transport/gevaarlijke_stoffen/wetenregelgeving/ en www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/vervoer-gevaarlijke/

² Affakkelen wil zeggen dat bij een storing in de installatie restgassen of ongebruikte grondstoffen om veiligheidsredenen verbrand moeten worden. Dit gaat gepaard met grote vlammen en geluid.

Figuur 1 Overzicht risicovolle bedrijven (BRZO) in Nederland en in Zeeland



Bron: Risicokaart.nl, d.d. 03-03-2015

In Zeeland vallen 18 van de 20 BRZO-bedrijven onder het gezag van de provincie. Twee bedrijven vallen onder het gezag van resp. de gemeente Goes en Terneuzen (zie bijlage 3 voor een overzicht van deze bedrijven).³

1.2 Risicovolle bedrijven in Nederland

Er zijn in Nederland ongeveer 460 bedrijven die werken met zulke grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen dat er specifiek overheidsbeleid op gemaakt wordt. Deze bedrijven vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO 1999). Het gaat om bedrijven variërend van complexe chemische procesindustrie - raffinaderijen - tot opslagbedrijven. Wat deze bedrijven gemeen hebben is hun zeer hoge risicoprofiel. Dit betekent dat eventuele fouten of gebreken tot zware ongelukken kunnen leiden. Niet alleen bij de werknemers maar ook voor bezoekers en bewoners in de omgeving van het bedrijf.

³ BRZO+, actueel overzicht BRZO-bedrijven per 1 september 2014 (geraadpleegd 2 maart 2015).

Het Landelijk regieteam BRZO (LAT BRZO) publiceert een overzicht van BRZO-plichtige bedrijven. Deze BRZO-bedrijvenlijst wordt twee maal per jaar geüpdatet. De laatste update betreft 1 september 2014 (peildatum). <http://brzoplus.nl/brzo/bedrijven/>

De zorg voor een veilige leefomgeving staat sinds 1999 met onder andere de inwerkingtreding van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO 1999) hoog op de politieke agenda.

Het BRZO 1999 is de Nederlandse vertaling van een Europese Richtlijn (Seveso-richtlijn) voor bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. De aanleiding voor deze Europese Richtlijn vormt de ramp in juli 1976 in het Noord-Italiaanse stadje Seveso. Bij dit ongeval werd een toxisch gas, met hoge concentraties dioxine, uitgestoten waardoor geen doden vielen, maar wel een groot deel van de bevolking ernstig verminkt werd. De ramp trok aandacht van de Europese Gemeenschap, waarna actie werd ondernomen om wetgeving uit te werken waardoor de mens en zijn omgeving beter beschermd worden tegen de gevaren van industriële ongevallen.⁴

In Nederland en België is sinds 2000 ondanks het aanscherpen van de wet- en regelgeving nog een aantal grote ongevallen voorgekomen die aangeven waarom het BRZO relevant is: de explosie in de vuurwerkopslagplaats van S.E. Fireworks in Enschede in 2000, de gasexplosie bij Gellingen (België) in 2004 en de brand bij Chemiepack in Moerdijk in 2011.

Verschillende overheidsinstanties investeerden de afgelopen jaren in de verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna genoemd: VTH) op het gebied van het omgevingsrecht (milieu, natuur, bouwen en ruimte).⁵

Meer informatie over het BRZO?

In bijlage 1 is meer informatie opgenomen over wat het Besluit risico's zware ongevallen 1999 inhoudt. Bijvoorbeeld het doel van het besluit, maar ook de reikwijdte en eisen aan bedrijven en de samenwerking tussen de partners.

1.2 Omgevingsdiensten om kwaliteit VTH-taken te verbeteren

De overheid verleent vergunningen aan (risicovolle) bedrijven, houdt toezicht en treedt handhavend op mocht dat nodig zijn. Samengevat wordt gesproken van de VTH-taken.

De commissie Mans concludeerde in 2008⁶ dat de kwaliteit van toezicht en handhaving in het omgevingsrecht nog veel te wensen over liet. Naar aanleiding van onder meer het advies van deze commissie hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten in 2009 afspraken gemaakt over het structureel verbeteren van de uitvoering van de VTH-taken. Deze afspraken staan bekend als de 'package deal'⁷ tussen Rijk, VNG en IPO. Een belangrijk onderdeel van de afspraken is dat gemeenten en provincies samen verantwoordelijk zijn voor de oprichting van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten ook wel regionale uitvoeringsdiensten genoemd.⁸ Dit landelijke netwerk is op 1 juli 2014 tot stand gekomen.

⁴ www.inspectieszw.nl/onderwerpen/arbeidsomstandigheden/Hoogrisicobedrijven/toezicht_brzo_en_arie/Handhavingsbeleid_Major_Hazard_Control (geraadpleegd 19-3-2015)

⁵ Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het gezamenlijke project 'Professionalisering van de milieuhandhaving' van de ministeries van VROM, VenW, het IPO, de VNG en de UvW dat van 2002-2005 liep.

⁶ De tijd is rijp (advies van de commissie Mans, het Onderzoeksteam herziening handavingsstelsel VROM-regelgeving) (bijlage bij 22343, nr. 201)

⁷ De package deal heeft als dragend principe dat de VTH-taken lokaal bestuur blijven, dat het gezag volledig intact blijft en de uitoefening daarvan niet wordt gedelegeerd, maar dat de uitvoering (dat wil zeggen, de ambtelijke ondersteuning) regionaal in mandaat plaatsvindt, en onder bepaalde voor- waarden staat. Het is in dat opzicht een "deal", waarin alle partijen een deel van hun belang gerealiseerd krijgen en een ander deel aan anderen laten. (Uit: VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid, Cie. Wolfsen, september 2014).

⁸ TK 33872, nr. 3. Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).

Uitvoering van de BRZO-taak in de regio Zeeland

Van de 29 omgevingsdiensten zijn er 6 aangewezen om zich te specialiseren in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij bedrijven die vallen onder het BRZO en bedrijven die vallen onder IPPC-categorie 4 van de Richtlijn industriële emissies (RIE cat. 4).⁹

Per 1 mei 2013 heeft de provincie Zeeland, samen met de gemeenten Goes en Terneuzen, de coördinatie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de BRZO-bedrijven overgedragen aan DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR).¹⁰ DCMR is bovendien aangewezen als landelijk coördinatiepunt tussen de 6 BRZO-RUD's.¹¹ Naast de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de risicovolle bedrijven worden ook kwaliteitseisen, monitoring en communicatie op elkaar afgestemd, zodat bij alle uitvoeringsdiensten van Zeeland en Zuid-Holland dezelfde werkwijze en kwaliteit worden gehanteerd.¹²

Het verlenen van vergunningen, het toezicht houden en handhaven is per besluit tot doormandatering¹³ per 1 januari 2014 door DCMR overgedragen aan de RUD-Zeeland. De RUD-Zeeland neemt dus de *uitvoering* van de zogenoemde BRZO-taken op zich. De Provincie en gemeenten blijven in het huidige stelsel het bevoegd gezag en houden daarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheid. In juridische zin is er dus sprake van het mandateren van bevoegdheden.

Het besluit om de VTH-taken voor BRZO-bedrijven in Zeeland door te mandateren aan de RUD-Zeeland is gedaan op advies van de bestuurlijke stuurgroep BRZO-RUD Zeeland Zuid-Holland. Zeeland werd in deze stuurgroep vertegenwoordigd door de portefeuillehoudend gedeputeerde en de wethouder van de gemeente Goes.

Hoofddlijn van het functioneren van de BRZO-RUD (DCMR Rijnmond) ten opzichte van de RUD-Zeeland is dat de bevoegde gezagen de directeur van DCMR direct mandateren voor de VTH-taken van de RIE4/IPPC4 en BRZO-bedrijven. De directeur van DCMR mandateert deze VTH-taken door naar de directeur van de RUD-Zeeland. De directeur van DCMR is ten aanzien van het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de taken waarvoor hij gemandateerd is. De directeur van DCMR geeft aanwijzingen en instructies om de kwaliteit en de continuïteit voor de uitvoering van de aan de RUD-Zeeland ondergemandateerde taken te borgen.

Dit concept is door de bestuurlijke stuurgroep uitgewerkt in een zgn. uitgangspuntennotitie. Het college van GS heeft op 16 april 2013¹⁴ met het besluit tot inwerkingtreding van de BRZO-RUD ingestemd met deze uitgangspunten. Hierin is onder meer aangegeven dat wordt uitgegaan van het zgn. "nabijheidsprincipe" voor de uitvoering van de VTH-taken voor de Zeeuwse bedrijven in de regio. Dat wil zeggen dat voor bedrijven en bevoegde gezagen in Zeeland duidelijk moet zijn waar zij terecht kunnen voor de uitvoering van alle Wabo-taken, ook als het BRZO-zaken betreft. De RUD-Zeeland is hiervoor het loket in Zeeland en niet DCMR Rijnmond. De RUD-Zeeland is ook het aanspreekpunt voor burgers.

Een tweede reden is de "robuustheid" van de RUD-Zeeland. Het opstellen van vergunningen en de

⁹ Voor enkele BRZO-bedrijven is ook de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) en de Integrated Pollution Prevention and Control-richtlijn (IPPC) van toepassing. Dit betreft chemiebedrijven die (an)organisch-chemische producten, fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen, producten voor gewasbescherming of van biociden, farmaceutische producten met inbegrip van tussenproducten of explosieven produceren. Deze bedrijven vallen onder categorie 4 van deze richtlijnen en worden derhalve RIE4/IPPC4 bedrijven genoemd.

¹⁰ Samenwerkingsovereenkomst BRZO-RIE4 DCMR Milieudienst Rijnmond – provincie Zeeland, ondertekend d.d. 25 april 2013 (DMS2159754)

¹¹ Begroting 2015, DCMR, pagina 14.

¹² Programmabegroting 2014-2017, RUD-Zeeland, pagina 5.

¹³ Besluit tot doormandateren van de directeur DCMR aan de directeur RUD-Zeeland inzake uitvoering van VTH-taken voor Wabo, BRZO- en RIE4-bedrijven provincie Zeeland 2014, d.d. 19 december 2013 (documentnummer 21694943)

¹⁴ Nota aan GS 13008393 d.d. 16 april 2013 inzake Inwerkingtreding BRZO-RUD per 1 mei 2013

organisaties van toezichtswerkzaamheden vindt plaats vanuit het kantoor van de RUD-Zeeland. De BRZO-experts werken niet uitsluitend voor de BRZO/RIE4-bedrijven maar leveren een bijdrage om als regionale RUD voldoende 'kennis robuust' te zijn voor het gehele takenpakket van de RUD-Zeeland.¹⁵

In hoofdstuk 2 wordt uitvoeriger beschreven wat er met 'bevoegd gezag' bedoeld wordt.

Meer informatie over de BRZO-Omgevingsdiensten?

In bijlage 2 is informatie te vinden over de omgevingsdiensten, bijvoorbeeld over de formele relatie tussen de provincie en de omgevingsdienst en de financiering.

Financiën

In de programmabegroting 2014-2017 van de RUD Zeeland wordt geen onderscheid gemaakt tussen de kosten voor uitvoering van de VTH-taken voor BRZO- en niet-BRZO-bedrijven.

De totale bijdrage van de Provincie aan de RUD Zeeland bedraagt in 2014 € 6.094.000, oplopend naar € 6.143.000 in 2017, op een totale begrote bijdrage van alle participanten van € 9.184.000, oplopend naar € 9.263.000 in 2017.¹⁶

In het algemeen bedragen de verwachte kosten voor vergunningverlening € 4.354.000 in 2014 en voor toezicht en handhaving € 5.364.000.¹⁷

Het in kaart brengen van de beschikbare financiële middelen is één van de vragen in ons onderzoek. Er zal dan ook nader onderzoek naar dit onderdeel gedaan worden. Het jaar 2014 zal echter moeilijk als representatief kunnen dienen omdat een eerste jaar in veel gevallen atypisch is om van daaruit algemeen geldende conclusies te kunnen trekken.

¹⁵ Nota aan GS 12078220 inzake Intentieverklaring over start BRZO-RUD per 1-1-2013, Bijlage bij de intentieverklaring BRZO-RUD Zeeland en Zuid-Holland

Agendapunt 5 vergadering bestuurlijke stuurgroep BRZO-RUD Zeeland – Zuid-Holland d.d. 3 december 2012

¹⁶ Programmabegroting 2014-2017, RUD-Zeeland, pagina 11.

¹⁷ Programmabegroting 2014-2017, RUD-Zeeland, pagina 8, 10.

Hoofdstuk 2 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

2.1 Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag van de provincie is gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze wet is in 2010 ingevoerd. Het doel van de Wabo is een eenvoudiger en snellere vergunningverlening en een betere dienstverlening door de overheid op het terrein van bouwen, ruimte en milieu.¹⁸ De invoering van de Wabo en de introductie van de omgevingsdiensten hebben geleid tot een nieuw VTH-stelsel. De provincies en gemeenten zijn onder meer voor de BRZO-bedrijven het bevoegd gezag op het gebied van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. De juridische definitie voor bevoegd gezag is in dit geval: "het bestuursorgaan dat bevoegd is een omgevingsvergunning te verlenen voor een inrichting waarop dit besluit van toepassing is" (artikel 1h BRZO 1999).

In september 2014 kwam de commissie Wolfsen met een rapport waarin aangegeven wordt dat provincies het bevoegd gezag moeten worden van alle BRZO-bedrijven. Dus ook van de bedrijven die nu nog onder het bevoegd gezag van gemeenten vallen.¹⁹ Deze aanbeveling is door de overheid overgenomen en wordt op termijn doorgevoerd.²⁰ In Zeeland gaat het om twee bedrijven – Bison uit Goes en Veembedrijf De Rijke uit Terneuzen – die daarmee onder het bevoegd gezag van de Provincie komen te vallen.

2.2 Goed opdrachtgeverschap

Momenteel is er een landelijke evaluatie gaande van het nieuwe VTH-stelsel en de uitvoering door het stelsel van omgevingsdiensten. Er heeft voor dit onderzoeksplan afstemming met de ambtelijke opdrachtgever (Ministerie van Infrastructuur & Milieu) van deze evaluatie plaatsgevonden. Hierbij werd duidelijk dat het thema 'provinciaal opdrachtgeverschap' niet in deze landelijke evaluatie aan bod komt, terwijl directeurs van Omgevingsdiensten zich hier wel zorgen over maken. Dit gegeven in combinatie met de toekomstige uitbreiding van de BRZO-verantwoordelijkheid voor de provincies en de interesse vanuit verschillende fracties, vormen de aanleiding voor de rekenkamer om dit onderwerp op te pakken.

Naast het bevoegd gezag ligt de focus van dit rekenkameronderzoek zoals gezegd op het BRZO-opdrachtgeverschap van de provincie via DCMR naar de RUD-Zeeland. Inzicht in het opdrachtgeverschap van de provincie voor de BRZO-Omgevingsdienst is nodig om de bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen omtrent de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven. Een specifiek kenmerk van de relatie tussen provincie en BRZO-omgevingsdienst is dat er sprake is van 'sturen op afstand'. Daarnaast zien we de sturing op de BRZO-Omgevingsdienst als een goede casus om nader in te gaan op hoe PS en GS omgaan met het sturingsprincipe van 'verlengd bestuur'. Dit vraagstuk is relevant omdat we een trend zien waarin de provinciale overheid in toenemende mate te maken krijgt met uitvoerende diensten die bestuurlijk en fysiek op afstand staan van het provinciebestuur.

¹⁸ Bron: Commissie Wolfsen, 2014, p. 23.

¹⁹ Zie voor meer informatie: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/nieuws/commissie-wolfesen-maak-provincies-verantwoordelijk-voor-brzo-taken>

²⁰ Tweede Kamer 33872 nr. 8 Nota van wijzigingen (19 december 2014), p. 6.

Hiervoor is een wijziging van het Besluit omgevingsrecht nodig. In de Nota van Wijzigingen is geen informatie opgenomen over wanneer deze wijziging van het Besluit omgevingsrecht gaat plaats vinden.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet

3.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om:

Provinciale Staten van Zeeland te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in hoe de provincie Zeeland haar rol als bevoegd gezag invult en te onderzoeken of de Provincie in staat is op adequate wijze uitvoering te geven aan haar rol als opdrachtgever voor de BRZO-Omgevingsdienst.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze vult de provincie Zeeland haar rol in als bevoegd gezag voor het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en is de provincie in staat om op adequate wijze uitvoering te geven aan haar rol als opdrachtgever voor de BRZO-Omgevingsdienst (onderzoeksperiode voorjaar 2013 - voorjaar 2015)?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

Bevoegd gezag

1. Voor welke bedrijven is de provincie Zeeland het bevoegd gezag (nu en in de nabije toekomst) inzake het Besluit Risico's Zware Ongevallen en om welk type risico's gaat het?
- 2) a) Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Provincie als bevoegd gezag voor de BRZO-bedrijven?

b) Hoe is de samenwerking in de Provincie georganiseerd (met name de mandatering aan DCMR en de doormandatering door DCMR aan de RUD-Zeeland) met de overige publieke organisaties²¹ die naast de Provincie betrokken zijn bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij BRZO-bedrijven?

Opdrachtgeverschap

- 3) a) Op welke wijze vult de Provincie in de praktijk de (sturende en controlerende) rol in als opdrachtgever van de BRZO-Omgevingsdienst?

b) Welke andere rollen²² dan de opdrachtgeversrol heeft de Provincie tot de BRZO-omgevingsdienst en hoe verhoudt deze rol zich tot die van opdrachtgever?

c) Welke middelen en instrumenten zijn binnen de Provincie beschikbaar (o.a. kennis, capaciteit, ervaring en financiën) en is de Provincie in staat om met de huidige inzet van deze

²¹ In de voorbereiding op dit onderzoekplan kwamen we als meest relevante partijen tegen: de gemeentelijke overheden, de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de rijksoverheid als stelselverantwoordelijke overheid. Bron: o.a. Commissie Wolfsen, 2014.

²² De Commissie Wolfsen onderscheidt de rollen mede-eigenaar (geldt voor Gelderland, niet voor Overijssel), opdrachtgever, interbestuurlijk toezichthouder en regisseur RUD-vorming (2014, p. 28-29). Mogelijk zijn ook andere rollen relevant zoals die van financier en actief communicator (volksvertegenwoordiger) met burgers.

middelen en instrumenten te voldoen aan normen voor goed opdrachtgeverschap (mede in relatie tot de veiligheidsrisico's)?

Rol Provinciale Staten

4. Welke mogelijkheden zijn er voor Provinciale Staten van Zeeland om kaders te stellen en (bij) te sturen op de invulling en uitvoering van het provinciaal opdrachtgeverschap?
5. Hoe vindt de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland over het functioneren en presteren van de BRZO-Omgevingsdiensten plaats?

Potentiële verbeterpunten

6. Welke potentiële verbeterpunten voor de invulling en uitvoering van het provinciaal opdrachtgeverschap voor de BRZO-Omgevingsdienst zijn te formuleren voor de Provincie.

3.2 Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- De focus van dit onderzoek ligt op de rol(invulling) van de provincie Zeeland als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst van Zeeland: eerst DCMR en later de RUD-Zeeland.
- De periode die onderzocht wordt is voorjaar 2013-voorjaar 2015. Hier is voor gekozen omdat DCMR en later de RUD-Zeeland in het voorjaar van 2013 voor risicovolle bedrijven in Zeeland de bevoegde omgevingsdienst werd. Vanaf dat moment is het opdrachtgeverschap van de provincie voor de BRZO-Omgevingsdienst relevant.

3.3 Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer past verschillende methoden toe in dit onderzoek:

Documentstudie

Voor dit onderzoek worden relevante provinciale beleidsdocumenten bestudeerd om een algemeen beeld te kunnen geven van het beleid, de rolinvulling en de informatievoorziening/verantwoording. Documenten die bijvoorbeeld bekeken worden zijn de Gemeenschappelijke regeling, dienstverleningsovereenkomsten en werkplannen, jaarrekeningen en begrotingen en gespreksverslagen. Verder maken we gebruik van andere onderzoeken, vakliteratuur en artikelen.

Interviews

Voor dit onderzoek worden interviews gehouden met de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen van de provincie Zeeland. Met deze interviews kunnen we het verkregen beeld over het beleid en de rolinvulling uit de documentenstudie toetsen en aanvullen. Ook willen we interviews houden met betreffende BRZO-Omgevingsdienst en eventuele andere sleutelfiguren. Met de interviews komt de vraag aan bod hoe het beleid en de beoogde rolinvulling uitpakt in de praktijk. Dit laatste betreft een verdiepingsslag ten opzichte van de eerdergenoemde documentstudie.

Programmaraad

De Programmaraad fungeert bij de onderzoeken van de Rekenkamer als klankbordgroep namens Statenleden. Daarmee kunnen we dichter aansluiten bij hun informatiebehoefte.

Samenwerking provinciale rekenkamers

Het onderwerp BRZO staat op de onderzoeksagenda van de meeste provinciale rekenkamers voor 2015. De onderlinge planning en afbakening verschilt op onderdelen.

We zullen waar mogelijk met de Rekenkamer Oost-Nederland en de Noordelijke Rekenkamer samenwerken onder andere door te reflecteren op elkaars onderzoeksplannen, methoden van onderzoek en kennis en ervaring te delen.

Begeleidingscommissie van deskundigen

Voor dit onderzoek zal een kleine begeleidingscommissie worden geformeerd met experts die een relevante deskundigheid hebben voor dit onderzoek. Gedacht wordt aan deskundigen op het gebied van sturen op afstand, externe veiligheid, omgevingsdiensten, omgevingsrecht.

3.4 Planning

De globale planning voor dit onderzoek is als volgt.

Onderzoeksfase	Planning
Onderzoeksvoorstel	Maart - April
Data-verzameling	April - mei
Analyse en nota van bevindingen	Mei - Juni
Bestuurlijke nota	Juni - September (nb. medio juli/aug. reces)
Publicatie	PS 25/9

Bijlage 1 Wat is het BRZO?

De onderstaande tekst is afkomstig van de website van het Kenniscentrum Infomill (geraadpleegd 18-02-2015).

BRZO implementeert EU-richtlijn

Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn. Het BRZO integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het BRZO stelt hiertoe eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Daarnaast wordt in het besluit de wijze waarop de overheid daarop moet toezien geregeld. In de Regeling risico's zware ongevallen 1999 (RRZO) zijn nadere bepalingen opgenomen.

Het BRZO beschrijft voor diverse gevaarlijke stoffen en stofcategorieën een hoge en een lage drempelwaarde voor stofhoeveelheden. Het BRZO maakt onderscheid tussen twee typen bedrijven: PBZO-bedrijven en VR-bedrijven.

- Als een bedrijf met zijn stofhoeveelheden de lage drempel overschrijdt, dient het een kennisgeving in te dienen en te beschikken over een veiligheidsbeheerssysteem en een zogenaamd Preventie Beleid Zware Ongevallen (PBZO). Dit soort bedrijven worden PBZO-bedrijven genoemd.
- Bij overschrijding van de hoge drempel is een bedrijf daarnaast verplicht een veiligheidsrapport (VR) te maken voor het bevoegd gezag (de gemeente of de provincie). Een dergelijk bedrijf heet een VR-bedrijf.

Gezamenlijk toezicht

Het toezicht wordt gezamenlijk uitgevoerd door drie overheidspartijen: bevoegd gezag Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Inspectie SZW en brandweer. Het bevoegd gezag Wabo is verantwoordelijk voor de coördinatie. De overheden moeten met de door de bedrijven aangeleverde informatie:

- nagaan of zware ongevallen kunnen overslaan naar buurbedrijven ('domino-effecten')
- de aanvaardbaarheid van de risico's van een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen beoordelen
- de ruimtelijke ordening zo vormgeven dat de risico's voor de omgeving aanvaardbaar blijven
- voor VR-plichtige bedrijven een rampbestrijdingsplan opstellen.

Het BRZO is er ook op gericht burgers te informeren over de risicosituatie van bedrijven met gevaarlijke stoffen. Zo legt de overheid het veiligheidsrapport ter inzage voor burgers (met uitsluiting van eventuele vertrouwelijke gegevens). Bovendien kunnen burgers bij een bedrijf een lijst inzien van de gevaarlijke stoffen die in dat bedrijf aanwezig zijn.

Reikwijdte en eisen aan bedrijven

De reikwijdte van het BRZO is weergegeven in Bijlage I van het BRZO. De reikwijdte wordt bepaald aan de hand van twee tabellen waar drempelwaarden zijn opgenomen. Verder wordt aan de hand van bijlage I ook bepaald of een bedrijf een veiligheidsrapport moet opstellen, of een zogenaamd PBZO-document.

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) stellen eisen aan de aanvraag van een bedrijf dat BRZO-plichtig is. Relevante artikelen zijn opgenomen in (onder meer) hoofdstuk 4 (artikel 4.6) van het Bor en hoofdstuk 4 (artikel 4.13 en 4.18) van het Mor.

Samenwerking

Het BRZO stelt eisen aan de samenwerking tussen het bevoegd gezag Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), de Brandweer en de Inspectie SZW. BRZO+ (heeft per 1 januari 2014 de Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven opgevolgd en) werkt aan de continue verbetering van die samenwerking. BRZO+ wordt ondersteund door het Bureau BRZO+. Informatie over de structuur, activiteiten en werkafspraken van het BRZO+ treft u op www.brzoplus.nl.

Herziening Seveso-richtlijn

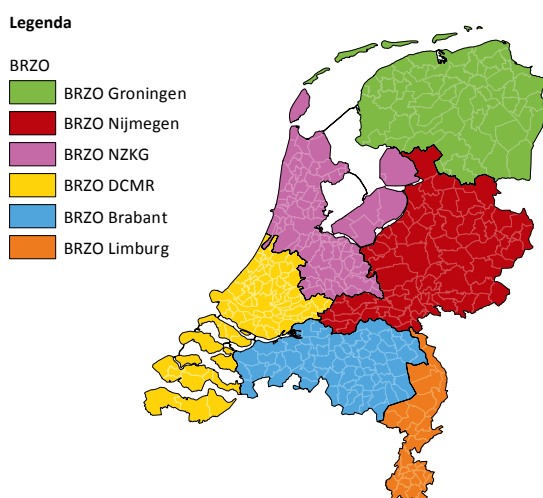
Uiterlijk 1 juni 2015 zal het BRZO worden aangepast op wijziging van de Seveso-richtlijn. Deze wijzigingen zijn nodig om aan te sluiten bij de nieuwe stoffenclassificatie (REACH en CLP-verordening). Bovendien wordt de Seveso-richtlijn ook geactualiseerd op onderdelen als openbaarheid van informatie, inspecties en de uitwisseling van informatie met de Commissie. Het Europees Parlement en de Raad zijn het eens geworden over de tekst van een nieuwe Seveso-richtlijn. Vertrekpunt voor de wijziging was dat de Seveso-richtlijn op zich aan zijn doel voldoet en dat alleen noodzakelijke technische wijzigingen doorgevoerd zouden worden. Toch heeft de wijziging veel discussie opgeleverd en over verschillende onderwerpen zijn compromissen bereikt. Zo heeft Nederland de wens geuit om zo min mogelijk nieuwe bedrijven onder de richtlijn te laten vallen als een gevolg van de nieuwe stoffenclassificatie. Ook is er gediscussieerd over de vraag of de bepalingen over openbaarheid van informatie wel in overeenstemming zijn met het Verdrag van Aarhus.

Bijlage 2 BRZO-Omgevingsdiensten

BRZO-omgevingsdiensten in Nederland

Binnen de 29 omgevingsdiensten zijn er zes BRZO-omgevingsdiensten aangewezen met specifieke deskundigheid voor VTH-taken bij risicovolle bedrijven. De zes BRZO-omgevingsdiensten zijn: BRZO Brabant, BRZO DCMR, BRZO Groningen, BRZO Limburg, BRZO NZKG en BRZO Nijmegen. De regionale indeling is in figuur 1 weergegeven. Per 1 april 2013 is de Omgevingsdienst Regio Nijmegen voor risicovolle bedrijven in Overijssel en Gelderland de bevoegde omgevingsdienst.

Figuur 2 BRZO-Omgevingsdiensten



Bron: Omgevingsdienst.nl

Reguliere omgevingsdiensten en verhouding BRZO-Omgevingsdienst

De meeste omgevingsdiensten zijn vormgegeven als een gemeenschappelijk openbaar lichaam: ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regelingen zijn afgesloten tussen Gedeputeerde Staten en de colleges van B&W (zogenoeten collegeregelingen). Aan de directeurs van deze BRZO-omgevingsdiensten is een aantal voorbereidende, toezichthoudende en uitvoerende taken overgedragen. Daarnaast is afgesproken dat GS de bevoegdheden om bestuursrechtelijk handhavend op te treden tegen overtredingen van deze risicovolle bedrijven ook mandateren aan de directeurs van deze omgevingsdiensten. Er is geen sprake van overdracht (delegatie) van bevoegdheden: GS blijven verantwoordelijk voor de (kwaliteit van) in mandaat genomen besluiten. De verwachting is het mandateren van deze bevoegdheden een meer doortastend en onafhankelijk optreden van de overheid bevordert.

Deelnemer of contractant

De participerende gemeenten en provincies zijn eigenaar van de omgevingsdienst. De omgevingsdiensten hebben geen eigen bevoegdheden maar functioneren als 'shared service' van de eigenaren. Door dit eigenaarschap dragen de deelnemers verantwoordelijkheid voor het voortbestaan en de toekomstbestendigheid van de omgevingsdienst. In de praktijk blijkt bij de iedere BRZO-omgevingsdienst de verhouding met de reguliere omgevingsdiensten anders geregeld. Daarbij is vooral gezocht naar praktische oplossingen.

Naast de situatie dat gemeenten en provincies eigenaar zijn van de omgevingsdienst, komt het regelmatig voor dat gemeenten (maar ook provincies) niet deelnemen, maar tegen betaling diensten van de omgevingsdienst afnemen. Deze situatie doet zich vaak voor bij kleinere gemeenten. Maar ook de provincies Utrecht, Flevoland, Fryslân, Drenthe en Zeeland nemen niet deel aan de gemeenschappelijke regeling voor één van de zes aangewezen BRZO-omgevingsdiensten.

Input- of outputfinanciering

In dienstverleningsovereenkomsten is vastgelegd voor welke risicovolle bedrijven de omgevingsdiensten de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving uitvoeren en tegen welke prijs. Er zijn verschillende mogelijkheden om de kosten van de omgevingsdienst aan de deelnemers door te berekenen. Zo kan ervoor worden gekozen om (in de eerste jaren na oprichting) de uitgaven door te berekenen op basis van de fte's en loonkosten die de deelnemers bij de start van de omgevingsdienst inbrengen. Dit heet inputfinanciering. Outputfinanciering betekent eenvoudig gezegd dat de omgevingsdienst zijn diensten en producten aanbiedt en verkoopt aan de gemeente of provincie. Er wordt dan een kostprijs per product afgesproken. De gedachte is dat outputfinanciering een zakelijke en efficiënte bedrijfsvoering stimuleert. Beide vormen van financiering komen in de praktijk voor.

Bijlage 3 Overzicht BRZO-bedrijven in Zeeland

	Naam bedrijf	Plaats	Bevoegd gezag	BRZO-categorie	
1.	Air Liquide technische gassen BV	Hoek	Provincie Zeeland		PBZO
2.	Arkema Vlissingen BV	Vlissingen	Provincie Zeeland	VR	
3.	Bison Goes	Goes	Gemeente Goes		PBZO
4.	Van Citters Beheer BV (vh. Thermphos)	Nieuwdorp	Provincie Zeeland	VR	
5.	Cargill BV	Sas van Gent	Provincie Zeeland	VR	
6.	Century Aluminium Vlissingen BV	Vlissingen	Provincie Zeeland	VR	
7.	Dow Benelux BV	Hoek	Provincie Zeeland	VR	
8.	Eastman Chemical Middelburg BV	Middelburg	Provincie Zeeland	VR	
9.	Electrawinds GreenFuel BV (vh. Heros)	Sluiskil	Provincie Zeeland		PBZO
10.	ICL-IP Terneuzen BV	Terneuzen	Provincie Zeeland	VR	
11.	Indaver Gevaarlijk Afval BV	Hoek	Provincie Zeeland		PBZO
12.	Oiltanking Terneuzen BV	Hoek	Provincie Zeeland	VR	
13.	Packaging Terneuzen Terminal	Terneuzen	Provincie Zeeland	VR	
14.	Rosier Nederland BV	Sas van Gent	Provincie Zeeland	VR	
15.	Veembedrijf De Rijke BV	Sas van Gent	Gemeente Terneuzen	VR	
16.	Vesta Terminal Flushing BV	Vlissingen	Provincie Zeeland	VR	
17.	Veste Terminal Flushing BV (SLOE)	Vlissingen	Provincie Zeeland	VR	
18.	Vopak Terminal Vlissingen	Vlissingen	Provincie Zeeland	VR	
19.	Yara Sluiskil BV	Sluiskil	Provincie Zeeland	VR	
20.	Zeeland Refinery	Nieuwdorp	Provincie Zeeland	VR	

(bron: bedrijvenlijst Bureau BRZO+ <http://brzoplus.nl/brzo/bedrijven/>)

Tot 2013 was Air Products in Hoek ook aangewezen als BRZO-bedrijf. Dit bedrijf is in mei 2013 gesloten.

Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

Wetgeving en rijksbeleid

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO 1999).

Tweede Kamer (2014-2015). Wijziging van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), kamerstuk 33872 nr. 3 (memo van toelichting) en nr. 8 (nota van wijzigingen).

Onderzoeksrapporten en artikelen

Commissie Mans (juli 2008). *De Tijd is Rijk*.

Commissie Wolfsen (sept. 2014). *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving*.

Elzinga, D.J., Greef, R.J.M.H. de en Munneke, S.A.J. (april 2014). *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loop*.

IPO (nov. 2014). *Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015, deelprogramma 1 BRZO*.

Randstedelijke Rekenkamer (okt. 2013). *Quick scan Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)*.

Rekenkamer Zeeland (jan. 2011). *Sturen op afstand*.

Rijksoverheid (18 dec. 2014). *Provincies en gemeenten stellen gezamenlijk kwaliteitseisen aan omgevingsdiensten*.

VNG (11 sept. 2014). *Commissie-Wolfsen: 'Maak provincies verantwoordelijk voor BRZO-taken'*.

Provinciaal beleid

Bestuurlijke stuurgroep BRZO RUD Zeeland Zuid-Holland: agendapunt 5 inzake uitgangspunten BRZO-RUD Zeeland en Zuid-Holland voor de samenwerking in toezicht en vergunningverlening bij IPPC4 en BRZO bedrijven in het RUD-stelsel d.d. 3 december 2012

Intentieverklaring over start BRZO-RUD per 1-1-2013 (12078220) d.d. 18 december 2012

Inwerkingtreding BRZO RUD per 1 mei 2013 (13008393) d.d. 16 april 2013

Samenwerkingsovereenkomst BRZO-RIE-DCMR Milieudienst Rijnmond – provincie Zeeland d.d. 25 april 2013.

Mandaatbesluiten ten behoeve van de RUD Zeeland en BRZO-RUD (DCMR) d.d. 7 december 2013

Besluit tot doormandateren van de directeur DCMR aan de directeur RUD-Zeeland inzake uitvoering van VTH-taken voor Wabo, BRZO- en RIE4-bedrijven provincie Zeeland d.d. 19 december 2013

Programmabegroting 2014-2017, RUD-Zeeland

Begroting 2015, DCMR

Dienstverleningsovereenkomsten 2014 en 2015 met RUD Zeeland

Websites

- Website Inspectie voor Leefomgeving en Transport: www.ilent.nl
- www.brzoplus.nl
- www.omgevingsdienst.nl
- www.risicokaart.nl
- Website Kenniscentrum Infomil: www.infomil.nl
- Website Kenniscentrum RIVM: www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten/Richtlijn_Industrie%C3%ABle_Emissies