



Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk

Rapport van bevindingen
November 2020

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode februari 2020 tot en met augustus 2020 een onderzoek uitgevoerd naar de provinciale uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij risicobedrijven en hierbij specifiek aandacht besteed aan bedrijven in het haven- en industriegebied Moerdijk. Dit rapport van bevindingen bevat de resultaten daarvan.

In de tekst zijn belangrijke *keywords* gemarkeerd. De bevindingen van de rekenkamer worden aan het eind van paragrafen samengevat onder het kopje [Bevindingen](#).

Inhoudsopgave

.....	1
Leeswijzer	2
1. Inleiding	4
<i>Deel I: Provinciale sturing en beleid</i>	14
2. Rollen en verantwoordelijkheden	14
3. VTH-beleidscyclus en uitvoeringscyclus	18
4. Inhoud provinciaal VTH-beleid en uitvoeringskaders	20
5. Financiële middelen voor VTH	27
6. Rol Provinciale Staten bij VTH	32
<i>Deel II: Uitvoering van VTH</i>	43
7. Vergunningverlening	43
8. Toezicht	57
9. Handhaving	72
10. Ontwikkeling en gebruik van data en technieken	81
<i>Deel III: Milieu- en omgevingsveiligheidsbeleid</i>	91
11. Energie	93
12. Luchtkwaliteit	98
13. Geluid en industriële inrichtingen	104
14. Omgevingsveiligheid	105
<i>Deel IV: Havenbedrijf Moerdijk</i>	107
15. Havenbedrijf Moerdijk	107

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland zijn bijna 400 risicobedrijven die zich bezighouden met de grootschalige productie, verwerking en/of opslag van gevaarlijke stoffen. Deze activiteiten zijn belangrijk voor de Nederlandse economie, maar brengen ook veiligheidsrisico's met zich mee, omdat de aanwezige stoffen licht ontvlambaar, explosief, kankerverwekkend en/of giftig kunnen zijn.

In het afgelopen jaar waren risicobedrijven regelmatig onderwerp van gesprek. Zo zijn op 11 oktober 2019 Kamervragen gesteld over een recent onderzoek van de Universiteit Leiden en de Vrije Universiteit Amsterdam, dat laat zien dat chemische bedrijven massaal de regels overtreden.¹

Als er iets misgaat bij risicobedrijven kan dat grote maatschappelijke effecten en schade op het gebied van gezondheid, milieu of financiën met zich meebrengen. De vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de brand bij ChemiePack in Moerdijk in 2011 zijn bekende voorbeelden van zware ongelukken met negatieve gevolgen voor mens en milieu. Een goede uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij risicobedrijven is van belang om dergelijke risico's te beperken.

1.2 Achtergrond

1.2.1 Bevoegd gezag

De provincie is verantwoordelijk voor VTH bij verschillende bedrijven. Dit is een bestuursbevoegdheid die in medebewind door de wetgever bij Gedeputeerde Staten (GS) is neergelegd. GS zijn het [bevoegd gezag](#), hetgeen impliceert dat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering van VTH. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is, conform het algemene landelijke beleid inzake interbestuurlijk toezicht, een belangrijke rol toegekend aan het [horizontale toezicht](#) van Provinciale Staten (PS) op de uitvoering door GS. In hoofdstuk 6 gaan we hier verder op in.

Sinds 2016 valt VTH voor de volgende bedrijven onder de verantwoordelijkheid van de provincie:

- Brzo-bedrijven; alle bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo 2015) vallen. Het Brzo is van toepassing op bedrijven die werken met *bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen*. 'Gevaarlijk' heeft in dit geval betrekking op [externe veiligheid](#). Er wordt daarbij soms onderscheid gemaakt tussen twee typen Brzo-bedrijven: [hogedrempel- en lagedrempelinrichtingen](#). Een hogedrempelinrichting overschrijdt de hoge drempelwaarde, een lagedrempelinrichting overschrijdt alleen de lage drempelwaarde.

¹ Kluin et al. (2018). Patronen in regelovertreding in de chemische industrie. Tijdschrift voor Criminologie, 60 (4); Beantwoording Kamervragen van het lid Dik-Faber (CU) over het bericht 'Chemische bedrijven overtreden massaal de regels: Veiligheidscultuur moet anders'. 11 oktober 2019.

Zowel de drempelwaarden als wat gevaarlijke stoffen zijn, is door de Europese Unie vastgelegd.² Medio 2020 zijn er 72 Brzo-bedrijven in de provincie Noord-Brabant.

- Vergunningsplichtige bedrijven 'type C' ³ met een installatie die tot emissies naar water, lucht en bodem leidt (IPPC – installatie⁴). Bij deze bedrijven gaat het om een verhoogde kans op *milieuverontreiniging*. Het betreft niet alleen de industrie, maar ook de landbouw, bijvoorbeeld mestverwerkende bedrijven en grote pluimvee- en varkenshouderijen. In totaal gaat het om een kleine 400 bedrijven in Noord-Brabant. De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) van de Europese Unie beschrijft/categoriseert IPPC-installaties. Chemische bedrijven met IPPC-installatie vallen onder categorie 4 van de RIE en worden daarom ook wel *RIE-4 bedrijven* genoemd. In Noord-Brabant zijn er medio 2020 zeven RIE-4 bedrijven (die geen Brzo-bedrijf zijn).

De Brzo-bedrijven en RIE-4 bedrijven worden bestempeld als *majeure risicobedrijven*. Dit onderzoek richt zich op deze bedrijven. In dit rapport worden deze simpelweg aangeduid als risicobedrijven.

1.2.2 Uitvoering VTH risicobedrijven door de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

De uitvoering van de VTH-taken van de provincie zijn belegd bij omgevingsdiensten. De provincie blijft daarbij als bevoegd gezag verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) VTH. Binnen de provincie Noord-Brabant functioneren drie omgevingsdiensten, waar de provincie (samen met de betrokken gemeenten) via een gemeenschappelijke regeling aan deelneemt.

De instelling van omgevingsdiensten is verplicht gesteld in de Wabo; deze diensten zijn door GS *gemandateerd* voor het uitvoeren van VTH-taken voor bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is. Dit mandaat is inclusief de bevoegdheden om bestuursrechtelijk handhavend op te treden. Naast efficiëntie is het doel hiervan dat er doortastend en onafhankelijk opgetreden kan worden.

Op basis van bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn de VTH-taken voor risicobedrijven gebundeld bij zes (gespecialiseerde) omgevingsdiensten; de *Brzo-omgevingsdiensten*. Ook de VTH-taken bij RIE-4 bedrijven worden door de gespecialiseerde Brzo-diensten uitgevoerd. Voor de provincie Noord-Brabant gaat het dan om de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB).

² De Europese Seveso III-richtlijn bevat de relevante stofcategorieën, specifieke stoffen en drempelwaarden.

³ In het Besluit omgevingsrecht is aangegeven welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen, vanwege milieueisen.

⁴ Integrated Pollution Prevention and Control

1.2.3 Belangrijke wettelijke en landelijke kaders voor VTH bij risicobedrijven

1.2.3.1 Wabo

De Wabo is in 2010 in werking getreden en is van kracht tot de Omgevingswet in werking treedt.⁵ De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen tot één omgevingsvergunning. Het gaat dan om één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De Wabo maakt het mogelijk dat er één loket is en één (digitaal) aanvraagformulier, omdat er één bevoegd gezag is aangewezen.

Bij de Wabo kan onderscheid worden gemaakt tussen:

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

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

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

1.2.3.2 Brzo-stelsel

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

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

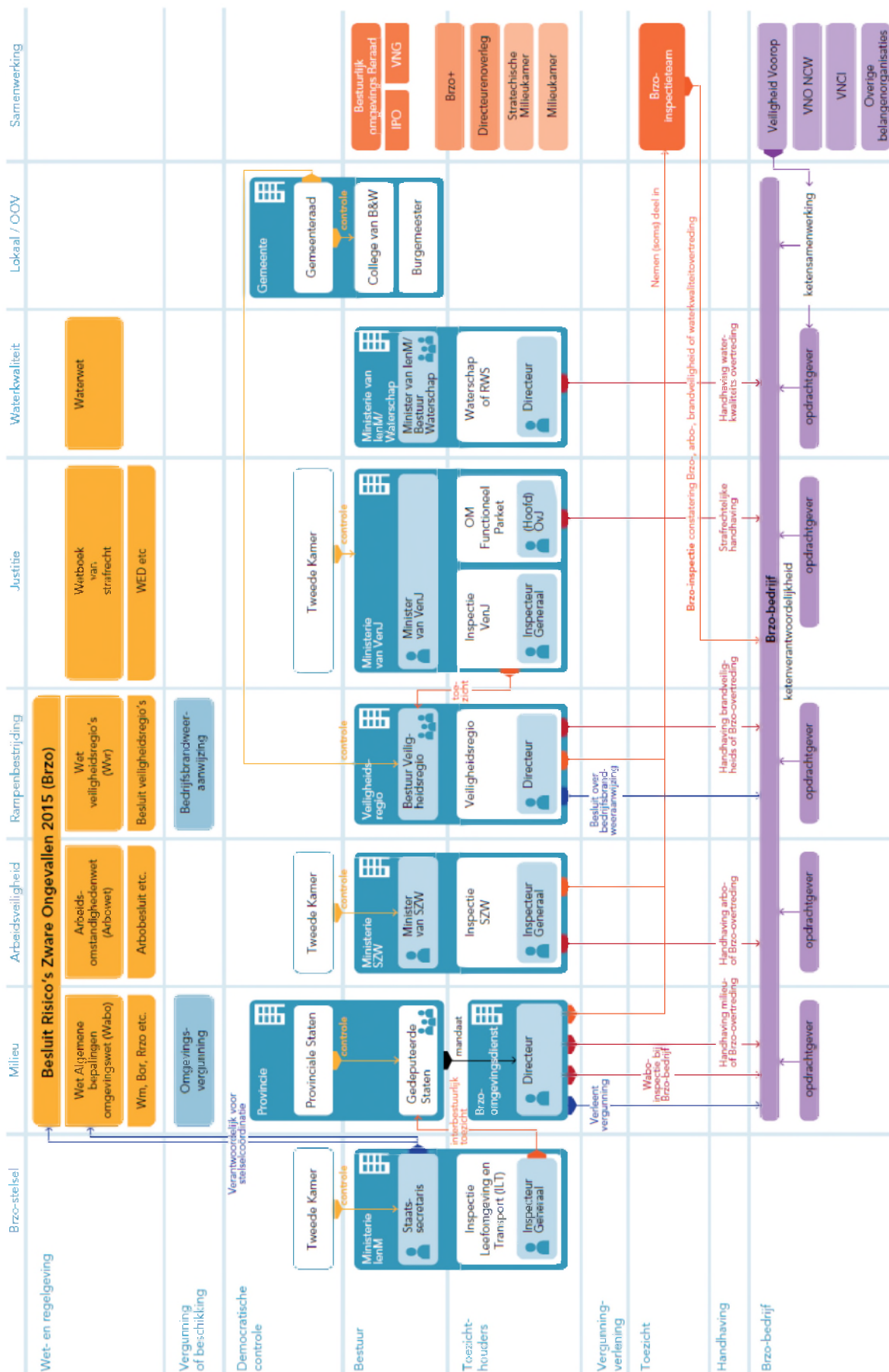
De Brzo-omgevingsdienst (in Noord-Brabant de OMWB) heeft voor de Brzo-bedrijven naast een

⁵ De invoering van de Omgevingswet is al verschillende malen uitgesteld. De huidige verwachting is dat deze wet op 1 januari 2022 in werking treedt.

Wabo-inspecteur ook een Brzo-inspecteur. Daarnaast hebben ook de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), de Veiligheidsregio en de waterkwaliteitsbeheerder(s) een toezichtstaak bij Brzo-bedrijven⁶. In het Brzo ligt de coördinerende rol voor de verschillende Brzo-toezichthouders bij de provincie.

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

⁶ De waterkwaliteitsbeheerder is adviseur van het Wabo bevoegd gezag voor de beoordeling van (rest)risico's van onvoorziene lozingen richting het oppervlaktewater. Zij kunnen daarom ook betrokken zijn bij Brzo-inspecties.



1.2.3.3 Landelijke kaders en samenwerkingsverbanden

Het Rijk, de provincies en de toezichthouders werken samen om het Brzo-toezicht te uniformeren en de kwaliteit van de uitvoering en de medewerkers te verbeteren en te moderniseren. Dit heeft geleid tot landelijke kaders en samenwerkingsverbanden.

Om vorm te geven aan de samenwerking als zijnde één overheid werken de 6 Brzo-omgevingsdiensten (werkzaam in verschillende provincies) aan onderlinge afstemming op diverse onderdelen van het werk, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Vanuit het nationale programma Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) is financiering beschikbaar. De projecten en activiteiten die daarvoor worden uitgevoerd, zijn vastgelegd in de [Meerjarenagenda Brzo](#) van de gezamenlijke provincies en worden gecoördineerd door het programmabureau van de zes omgevingsdiensten. Dit zijn de zogeheten [MJA-projecten](#). De omgevingsdiensten stemmen onderling de werkverdeling af. Niet elke dienst neemt dus actief deel aan alle projectgroepen, maar zorgt wel zelf voor implementatie van de resultaten in de eigen dienst.

In Brzo+ verband geven de verschillende toezichthouders (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, Inspectie SZW, Rijkswaterstaat, waterschappen, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Openbaar ministerie (OM) en Staatstoezicht op de Mijnen) vorm aan samenwerking vanuit de gedachte van "één overheid". Dit wordt gecoördineerd vanuit het [programmabureau Brzo+](#). De projecten en activiteiten die hieruit voortvloeien worden benoemd in het [Programma omgevingsveiligheid Brzo](#).

1.2.4 Haven- en industriegebied Moerdijk

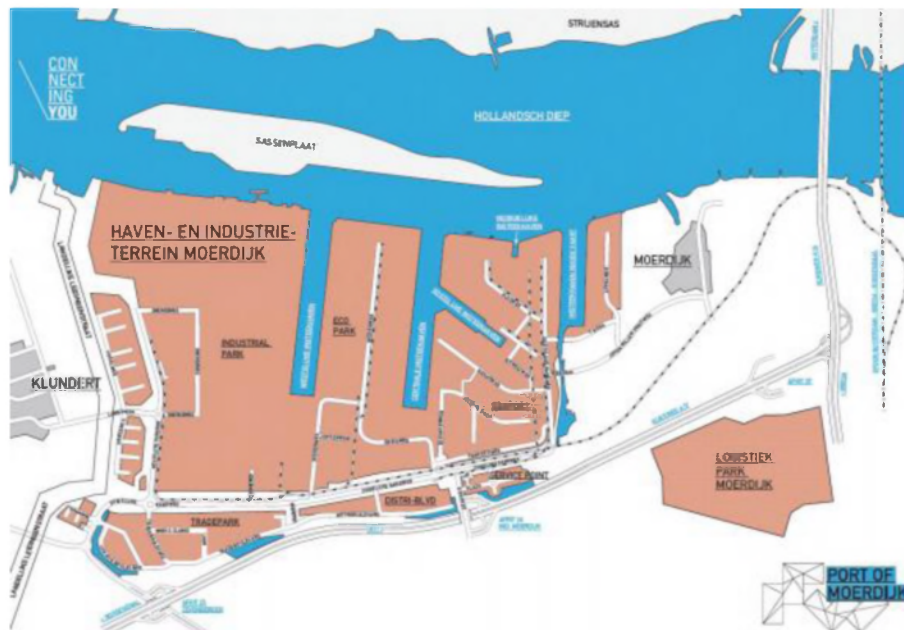
Het haven- en industriegebied Moerdijk is een gebied aan het Hollandsch Diep met een drietal grote havens en een aanliggend industriegebied (zie Figuur 2). De haven - Port of Moerdijk - is de vierde zeehaven van Nederland. Het haven- en industriegebied beschikt over weg-, water- en spoorwegen en ondergrondse buisleidingen, en is speciaal ontworpen om zowel bedrijven in als buiten de chemische en zware industrie aan te trekken. Het gebied is verdeeld in vijf deelgebieden waarbij gelijksoortige bedrijven geclusterd zijn.

Het haven- en industriegebied maakt deel uit van de Vlaams-Nederlandse Delta. Dit is een belangrijke economische zone. Op het haven- en industriegebied Moerdijk werkten begin 2020 ruim 10.000 mensen, en het levert voor nog eens bijna 9.000 mensen werkgelegenheid op buiten het haven- en industriegebied (bijvoorbeeld bij bedrijven die diensten of producten aan de haven leveren). Daarmee is het haven- en industriegebied Moerdijk, na Brainport Eindhoven, de belangrijkste bron van werkgelegenheid in Noord-Brabant, en van groot belang voor de Brabantse [economie](#) en welvaart.

Het industriegebied telt ruim 400 bedrijven, waaronder [20 risicobedrijven](#) (18 Brzo-bedrijven en 2

RIE-4-bedrijven die geen Brzo-bedrijf zijn). Moerdijk kent daarmee verreweg de hoogste concentratie aan risicobedrijven in Noord-Brabant.

De provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk zijn als aandeelhouder betrokken bij het *Havenbedrijf* Moerdijk.



Figuur 2. Een overzicht van het haven- en industriegebied Moerdijk. [Bron: Milieumonitor 2018, Havenbedrijf Moerdijk, pagina 8.]

1.3 Onderzoek Zuidelijke Rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de provinciale VTH-uitvoering bij risicobedrijven en hierbij –vanwege de grote concentratie aan risicobedrijven- specifiek aandacht besteed aan bedrijven in het Haven- en Industriegebied Moerdijk.

Het doel van het onderzoek is om Provinciale Staten van Noord-Brabant inzicht te geven in:

- *de kwaliteit van VTH bij risicobedrijven;*
- *de verbinding tussen VTH bij risicobedrijven en andere provinciale opgaven en ambities.*

We bekijken deze onderwerpen met het oog op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

Kwaliteit van VTH bij risicobedrijven.

- Wat is het provinciale beleid voor (de uitvoering van) VTH-taken bij risicobedrijven?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen provincie, OMWB en andere toezichthouders bij risicobedrijven, zoals de Inspectie SZW en de Veiligheidsregio?
- Hoe zijn risicogericht toezicht en de inzet van datatechnologie vormgegeven en hoe draagt

dit bij aan de kwaliteit van de uitvoering en de betrokkenheid van burgers?

- In hoeverre worden wettelijke en provinciale regels nageleefd en beleidsdoelen voor de uitvoering van VTH-taken bij risicobedrijven gerealiseerd?
- In hoeverre worden PS tijdig en volledig geïnformeerd over het beleid en de resultaten ervan?

Verbinding tussen VTH en provinciale opgaven en ambities.

De provincie heeft opgaven vanuit de omgeving belegd in programma's en hiervoor beleid gemaakt. Bij realisatie van deze doelstellingen speelt VTH een rol om de provinciale ambities gestalte te kunnen geven. Vergunningverlening is bijvoorbeeld een instrument om een juiste balans te vinden tussen het benutten en beschermen van de omgeving van bedrijven.

Verder is de provincie mede-eigenaar van het Haven- en Industriegebied Moerdijk. Dit zou kunnen leiden tot een spanning tussen de exploitatie van de Moerdijk en VTH.

De onderzoeksvragen met betrekking tot VTH en provincie ambities en programma's zijn:

- Welk beleid is er om bij risicobedrijven de provinciale opgaven en ambities op het gebied van veiligheid en milieu te verwezenlijken via VTH?
- In hoeverre neemt het Havenbedrijf, als terreineigenaar, maatschappelijke verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde leefomgeving?
- In hoeverre worden maatschappelijke waarden en provinciale ambities en doelen op het gebied van veiligheid en milieu, bij risicobedrijven gerealiseerd?
- Hoe worden PS tijdig en volledig geïnformeerd over het beleid en de resultaten ervan?

1.4 Afbakening onderzoek

- Al benoemd is dat dit onderzoek zich richt op de *risicobedrijven*, dat zijn de bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en/of de RIE-4-bedrijven (chemische productiebedrijven). We focussen daarbij op de risicobedrijven op de Moerdijk.

Risico-relevante bedrijven

Ondanks dat het geen focus is van dit onderzoek, is het van belang om te melden dat er ook een groep bedrijven is die wordt aangeduid als *risico-relevante bedrijven*. Doordat de drempelwaarden bepalen of een bedrijf wel/niet onder het Brzo valt, zijn er bedrijven die dezelfde gevaarlijke stoffen verwerken of opslaan als Brzo-bedrijven, maar in hoeveelheden (net) onder de Brzo-drempelwaarden. Deze risico-relevante bedrijven zijn daardoor, wettelijk, geen risicobedrijf en vallen daardoor onder een minder streng VTH-regime. Afhankelijk van de aanwezigheid van een IPPC-installatie (zie paragraaf 1.2.1) kunnen risico-relevante bedrijven onder de verantwoordelijkheid van de provincie of gemeente vallen.

- We richten het onderzoek, waar relevant, op de *periode 2016 – heden*, omdat de

risicobedrijven sinds 2016 allemaal onder VTH van de provincie vallen. Voor 2016 viel een aantal van deze bedrijven onder VTH van de gemeenten.

- We onderzoeken de VTH-taken van de provincie voor de *Wabo-milieu en het Brzo*.⁷ We onderzoeken daarbij de wetgeving, de landelijke afspraken, het provinciaal beleid en de uitvoering. In het bijzonder kijken we naar:
 1. de kwaliteit van de processen – in het bijzonder de horizontale kwaliteitsborging
 2. de relatie tussen VTH en provinciale ambities en programma's (milieu- en veiligheidsbeleid), en het beleid voor haven- en Industriegebied Moerdijk in het bijzonder. Ook de governancestructuur van het Havenbedrijf nemen we daarbij mee.
 3. de coördinerende rol die de provincie heeft vanuit het Brzo.
 4. het gebruik van data en technieken.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

De focus van het huidige onderzoek ligt niet op de effectiviteit van verschillende interventies op het naleefgedrag van bedrijven. Momenteel voert de *Algemene Rekenkamer* een onderzoek uit naar de effectiviteit van interventies om milieudelicten tegen te gaan. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op Brzo-bedrijven. Naar verwachting verschijnt het rapport van de Algemene Rekenkamer in januari 2021.

Verder is bij de afbakening van dit onderzoek van belang te beseffen dat een gezonde en veilige leefomgeving ook via andere wegen dan VTH, zoals ruimtelijke ordening en voorlichting, kan worden bewerkstelligd. In dit onderzoek staat het instrument VTH centraal, maar in bijlage 1 behandelen we kort andere instrumenten.

1.5 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestaat uit documenten- en dossieronderzoek. Daarbij hebben we onder andere landelijke wet- en regelgeving, landelijke onderzoeken, provinciaal beleid, de opdracht aan de OMWB en documenten van de OMWB bestudeerd. In bijlage 7 geven we een overzicht van de bronnen.

Voor het onderzoek zijn voorts schriftelijke vragen voorgelegd aan en diverse interviews gehouden met medewerkers van de provincie, OMWB, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (VRMWB), Waterschap Brabantse Delta, Havenbedrijf Moerdijk en de ILT. Ook is er een vragenlijst uitgezet bij de twintig risicobedrijven op Moerdijk (30% respons).

1.6 Opbouw onderzoeksrapport

⁷ Vanwege de actualiteit rondom de Wet natuurbescherming gaan we in Hoofdstuk 7 ook in op de vraag in hoeverre de risicobedrijven op Moerdijk over een vergunning op grond van deze wet (zouden moeten) beschikken.

1. *Deel I: Provinciale sturing en beleid.* In de hoofdstukken 2 tot en met 6 gaan we in op de rollen en verantwoordelijkheden, de VTH-beleidscyclus, het provinciale beleid en de uitvoeringskaders, de middelen voor VTH en de rol van PS bij de uitvoering van VTH.
2. *Deel II: Uitvoering VTH.* In de hoofdstukken 7 tot en met 10 gaan we in op uitvoering van vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Daarnaast besteden we aandacht aan de ontwikkeling en gebruik van data en technieken.
3. *Deel III: Milieu- en omgevingsveiligheidsbeleid* In de hoofdstukken 11 tot en met 14 onderzoeken we de relaties tussen ander beleid en VTH. Het gaat daarbij enerzijds om milieubeleid (energie, lucht en geluid) en anderzijds om omgevingsveiligheidsbeleid.
4. *Deel IV: Havenbedrijf Moerdijk.* In hoofdstuk 15 wordt ingegaan op het provinciaal beleid rondom het Havenbedrijf Moerdijk dat voor de provincie ook een mogelijkheid is om milieu- en veiligheidsdoelstellingen te behalen.

Deel I: Provinciale sturing en beleid

2 Rollen en verantwoordelijkheden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de provincie Noord-Brabant haar rollen invult. Zoals benoemd in het inleidende hoofdstuk volgen deze voor een belangrijk deel uit wetgeving en wettelijke voorschriften. De provincie voert haar taken ten aanzien van risicobedrijven dus vooral uit in zogenaamd medebewind (ter onderscheiding van autonomie). De basisverantwoordelijkheid van de provincie is om deze taken in medebewind goed uit te voeren en ervoor te zorgen dat landelijke regels en afspraken goed worden doorvertaald naar de eigen provincie, in een goede samenwerking tussen de betrokken partijen. Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om hieraan eigen autonome ambities te verbinden. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de belangrijkste rollen van de provincie zijn ten aanzien van VTH bij risicobedrijven, hoe de rolverdeling is met de belangrijkste andere partijen en hoe die zijn vormgegeven in Noord-Brabant.

2.1 Eindverantwoordelijkheid VTH-taken risicobedrijven

Zoals in paragraaf 1.2.1 is aangegeven, zijn GS het '*bevoegd gezag*' voor het beleid en de uitvoering van VTH-taken bij onder meer risicobedrijven. Meer precies betreft het de vergunningverlening aan risicobedrijven op basis van de Wabo en het toezicht en de handhaving op basis van de Wabo en het Brzo. GS zijn bevoegd besluiten te nemen ten aanzien van deze taken en zijn eindverantwoordelijk voor een kwalitatief goede uitvoering van deze taken. Scherper geformuleerd: als er in de uitvoering van VTH-taken kwalitatief iets niet goed blijkt te verlopen, al dan niet leidend tot overtredingen van regels en/of daadwerkelijke incidenten met gevolgen voor veiligheid en milieu, zullen GS zich als eerste politiek moeten verantwoorden. In de woorden van de rijksoverheid:

"Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het primair de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheidslaag is om de kwaliteit van de taakbehandling [rond VTH, red] te bewaken....⁸

Bij de rijksoverheid – meer specifiek de staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – ligt de verantwoordelijkheid voor de '*stelselcoördinatie*', gericht op de samenhang tussen de relevante landelijke wetten en besluiten. Verder heeft de ILT de verantwoordelijkheid voor het *interbestuurlijk toezicht* op de provincies. Dit 'verticale toezicht' is echter beperkt van aard en de ILT controleert of de provincie conform (VTH) wet- en regelgeving werkt en de (algemene) stukken op orde heeft, zoals Beleid en Strategie. Inhoudelijk toezicht van ILT vindt plaats op casusniveau naar aanleiding van signalen uit media, inspecties of burgers. Interbestuurlijk toezicht richt zich dus niet op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

Samengevat zit de provincie als eerste 'aan het stuur' als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering

⁸ Rijksoverheid. Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (2011).

van VTH-taken. Dit heeft niet alleen betekenis voor GS, maar ook voor PS, die door middel van *democratische controle* de kwaliteit van de uitvoering moeten bewaken. In hoofdstuk 6 gaan we daar dieper op in. Ook de mandatering van taken aan de omgevingsdienst (in geval van Moerdijk de OMWB, zie volgende paragraaf) doet niets af aan de eindverantwoordelijkheid van de provincie voor een goede kwaliteit van uitvoering van VTH-taken. Deel II gaat in op de kwaliteit van VTH en daarmee op de vraag in hoeverre de provincie de rol als eindverantwoordelijke goed invult.

Bevindingen

- De provincie is eindverantwoordelijk voor een kwalitatief goede uitvoering van VTH-taken bij risicobedrijven en binnen de provincie betreft dit het college van GS.
- ILT houdt interbestuurlijk toezicht, wat zich beperkt tot controleren of de provincie conform (VTH) wet- en regelgeving werkt. Inhoudelijk toezicht vindt alleen plaats op casusniveau als er daarvoor signalen zijn.

2.2 Rolverdeling provincie – OMWB

In de provincie Noord-Brabant is de uitvoering van VTH-taken voor risicobedrijven belegd bij de OMWB. Voor Noord-Brabant is de OMWB de “Brzo omgevingsdienst”. Voor de kwaliteit van uitvoering – waarvoor de provincie dus de eindverantwoordelijkheid draagt – is de OMWB dus een belangrijke partij. De precieze taken en bevoegdheden van de OMWB zijn net als in andere provincies vastgelegd in een *gemeenschappelijke regeling* (GR)^{9,10} en *mandateringsbesluiten* door GS^{11,12}. Voor de uitvoering van taken voor de provincie zijn verder een provinciaal jaarprogramma en een dienstverleningsovereenkomst van toepassing, zoals die ook wordt opgesteld voor andere deelnemers aan de GR. Via dit instrumentarium worden de twee hoofdrollen van de provincie ten opzichte van de OMWB ingevuld:

1. De eigenaarsrol, die de provincie deelt met de andere deelnemers aan de GR
2. De opdrachtgeversrol, die per deelnemer wordt geconcretiseerd.

De *eigenaarsrol* met betrekking tot de OMWB deelt de provincie met in totaal 27 gemeenten in Midden- en West-Brabant. De deelnemers dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de OMWB en voeren daarover gezamenlijk het bestuur, bestaande uit een algemeen en dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur stelt ook de begroting en jaarrekening van de OMWB vast, waarmee de taken kunnen worden uitgevoerd. Het gedeelde eigenaarschap betekent voor de provincie Noord-Brabant dat voorkeuren en besluiten moeten worden afgestemd met 27 andere partijen. De deelnemers hebben ervoor gekozen om ieder lid eenzelfde stemgewicht te geven. Dit kadert de sturingsmogelijkheden van de provincie op de OMWB in. Bij financiële

⁹ Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant van 23 september 2019.

¹⁰ Een gemeenschappelijke regeling is verplicht op basis van de Wabo.

¹¹ In geval van de provincie betreft het mandaten van GS, de directeur of medewerker van de provincie aan de directeur of medewerkers van de OMWB voor het uitvoeren van specifieke taken en bevoegdheden.

¹² In het mandaat staan geen uitzonderingsgronden benoemd. Wel kunnen GS deze eenzijdig aanpassen. In de periode vanaf 2016 is het niet voorgekomen dat GS het mandaat voor de OMWB hebben ingetrokken.

aangelegenheden is wel sprake van een bepaalde mate van gewogenheid in het stemgewicht.

De *opdrachtgeversrol* richting de OMWB krijgt vorm door middel van dienstverleningsovereenkomsten tussen het dagelijks bestuur van de OMWB en iedere deelnemer. Deze overeenkomsten worden genoemd in de GR (artikel 6) als schriftelijke werkafspraken in de vorm van contracten, waarin is vastgelegd welke producten en diensten de Omgevingsdienst aan de deelnemers zal leveren en wat de vergoeding daarvoor zal zijn. Dit kan zowel betrekking hebben op de landelijke basistaken voor alle omgevingsdiensten als verzoektaken. De provincie Noord-Brabant heeft in 2013 een dienstverleningsovereenkomst met de OMWB gesloten. Op basis van jaarlijks door beide partijen vastgestelde uitvoeringsprogramma's (opdrachten aan de omgevingsdiensten, zie paragraaf 3.1) voert de OMWB dan de daarin opgenomen taken uit.

Tussen de eigenaarsrol en opdrachtgeversrol bestaat een spanningsveld. Zoals opgemerkt vervult de provincie de eigenaarsrol gezamenlijk met 27 andere partijen en geeft de provincie een (mede-)verantwoordelijkheid voor het qua middelen en mensen goed toegerust zijn voor de uitvoering van alle opdrachten. Dit is omgeven met eigen besluitvormingsprocedures en organen en een eigen begroting voor de OMWB. Als opdrachtgever is de focus gericht op de bilaterale relatie tussen OMWB en provincie en het zo duidelijk en scherp mogelijk sturen op de diensten die de OMWB levert aan de provincie. Dit op basis van een dienstverleningsovereenkomst en de jaarlijkse uitwerking in opdrachten en gesprekken en binnen de begroting van de provincie.

De rekenkamer constateert dat door de gekozen combinatie van GR en dienstverleningsovereenkomst een combinatie van publiekrechtelijke (GR) en privaatrechtelijke (dienstverleningsovereenkomst) borging van afspraken plaatsvindt, met de daarbij horende verschillen in bepalingen over informatievoorziening en verantwoording. Zo gelden voor een GR aparte bepalingen op basis van de 'Wet gemeenschappelijke regelingen' over informatievoorziening aan en zeggenschap van raden en Staten, die niet gelden voor een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst. In geval van een dienstverleningsovereenkomst is het privaatrecht op basis van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. De democratische legitimering vindt plaats langs de weg van het mandateringsbesluit waarbij de eindverantwoordelijkheid en afstemming is neergelegd bij GS, die op haar beurt verantwoording afleggen aan PS.

In maart 2018 heeft voor toenmalige Statenleden een themasessie plaatsgevonden – naar aanleiding van vragen van PS – waarin de governance rond de (voor Brabant drie) omgevingsdiensten is toegelicht. Daarbij is ingegaan op de rolverdeling tussen provincie en omgevingsdiensten en GS en PS. Voorafgaand is een notitie opgesteld met meer uitgebreide informatie over deze onderwerpen¹³. De rekenkamer constateert dat de provincie zich in de notitie bewust toont van de 'petten-problematiek' (eigenaar en opdrachtgever), oog heeft voor verschillende dimensies van governance (institutioneel, procedureel en relationeel) en ingaat op de sturingsmogelijkheden van PS.

¹³ Governance en omgevingsdiensten; besturen, toezien en verantwoorden, notitie van 18 maart 2018.

Ten aanzien van de governance bij omgevingsdiensten stelt de provincie in de notitie:

1. Er was sprake van een dubbelrol van de gedeputeerde als vertegenwoordiger van de provincie in zowel de eigenaarsrol als de opdrachtgeversrol. Sinds het recente Bestuursakkoord 2020-2023 'Samen, Slagvaardig en Slim: Ons Brabant' is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de verschillende rollen bij verschillende gedeputeerden neer te leggen.
2. Het spanningsveld tussen het samenwerkingsbelang (omgevingsdienst als gezamenlijke dienst) en opdrachtgever- en opdrachtnemerschap wordt herkend en leidt volgens de notitie tot afgewogen keuzes.
3. Besluitvorming in Algemeen Bestuur (AB) vindt plaats met meerderheid van stemmen. Ieder AB-lid heeft één stem ('one man one vote'). Besluiten over begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening worden echter genomen met een aanvullende voorwaarde: de meerderheid dient ten minste de helft van de omzet te vertegenwoordigen ('gewogen stemverhouding'). Door het grote aandeel van de provincie (circa 40%) is de gedeputeerde in het AB in staat om samen met één andere grote deelnemer een veto uit te spreken over begroting en jaarrekening. De besluiten over de begroting zijn bindend en leiden tot verplichte begrotingsbijdragen per deelnemer.

Tussen de provincie en de omgevingsdiensten is er een [wekelijks VTH-overleg](#). De omgevingsdiensten zitten dan om de tafel met de gedeputeerde en medewerkers van het *programma vergunningen, toezicht en handhaving* van de provincie. In het VTH-overleg worden aan de hand van een zakenlijst alle aandachtspunten, zorgdossiers en in te zetten en lopende handhavingsacties doorgenomen. Indien sprake is van rechtstreeks betrokken gemeentelijke belangen (ruimtelijke ontwikkeling, openbare orde en veiligheid etc.), vindt tevens afstemming met de betreffende gemeente(n) plaats. Het overleg is met name bedoeld om de gedeputeerde op de hoogte te brengen van bestuurlijke relevante casussen en voor de afhandeling hiervan bestuurlijke dekking te krijgen. In het mandaat aan de OMWB ¹⁴ is daarover opgenomen: "*Gedeputeerde Staten moeten altijd tijdig op de hoogte worden gebracht van voorgenomen besluiten of reeds genomen besluiten met mogelijk ingrijpende maatschappelijke, beleidsmatige, politieke, juridische of financiële gevolgen.*" Ook krijgen de omgevingsdiensten tijdens het overleg terugkoppeling vanuit de provincie over beleidsmatige en uitvoeringsgerichte onderwerpen.

Bevindingen

- De provincie vervult zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol bij de OMWB. Dit kan een spanningsveld opleveren dat door de provincie wordt erkend. De verantwoordelijkheid voor de verschillende rollen is sinds het Bestuursakkoord 2020-2023 bij verschillende gedeputeerden neergelegd.
- De eigenaarsrol met betrekking tot de OMWB deelt de provincie met 27 gemeenten in Midden- en West-Brabant. Dit kadert de sturingsmogelijkheden van de provincie op de

¹⁴ Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant 2017, 21 november 2017

OMWB in.

- De opdrachtgeversrol richting de OMWB krijgt vorm door middel van dienstverleningsovereenkomsten. Op basis van de jaarlijkse opdracht voert de OMWB de daarin opgenomen taken uit.
- Er is wekelijks een overleg om af te stemmen tussen de omgevingsdiensten, de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie.

3 VTH-beleidscyclus en uitvoeringscyclus

De Wabo kent diverse kwaliteitseisen met als doel verbetering van VTH. Naast een verordening kwaliteit VTH (zie hoofdstuk 6) zijn er diverse documenten voorgeschreven die er moeten zijn. In dit hoofdstuk gaan we in op de wettelijke vereisten en de Brabantse invulling daarvan.

3.1 Beleidscyclus

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn vanaf 1 juli 2017 (via het Wijzigingsbesluit VTH) procescriteria opgenomen. Het gaat om een uitbreiding van regels die er al waren. De procescriteria stellen eisen aan de beleidscyclus bij de VTH-taken. *“Door de criteria te volgen wordt de cyclus, die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn”*¹⁵.

Op het bestuurlijk niveau van de provincie zijn (in paragraaf 7.2 van het Bor) de volgende aspecten voor de beleidscyclus voorgeschreven¹⁶:

- Een risicoanalyse waarbij in kaart wordt gebracht wat de kansen op overtredingen zijn en wat de effecten van die overtredingen voor de leefomgeving zijn, dit dient als basis voor het handhavingsbeleid
- Het uitvoerings- en handhavingsbeleid, met daarin onder andere: prioriteitstelling, de doelen, activiteiten, methodiek, beoordelingscriteria en werkwijze voor de uitvoering.
- Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma voor de organisatie die het beleid gaat uitvoeren (de Omgevingsdienst) en hiertoe in staat moet worden gesteld.
- Rapportage en evaluatie van de uitvoering van activiteiten in het uitvoeringsprogramma en de bijdrage aan de doelen. De evaluaties kunnen leiden tot aanpassingen aan het uitvoerings- en handhavingsbeleid.

Risicoanalyse. Op 8 juli 2014 kregen PS, via een Statenmededeling, de *Methode voor de risicogerichte verdeling van de toezichtsmiddelen voor het omgevingsrecht*, aangeboden: een systematiek die de middelen van het totale VTH-budget verdeelt over de verschillende wetten (domeinen) waar de provincie verantwoordelijk is voor toezicht (waaronder de Wabo, Wet

¹⁵ Nota van toelichting, Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

¹⁶ Onder andere gebaseerd op: Bijlage II: het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap, van IPO en VNG.

natuurbescherming, Wet bodembescherming). De risicogerichte verdeling is de (financiële) basis voor de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten waar de uitvoering van dit toezicht is ondergebracht (zie paragraaf 6.1).

Uitvoerings- en handhavingsbeleid provincie Noord-Brabant. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid is opgenomen in het document *Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht*. Dit document is op 22 mei 2018 via een statenmededeling aan PS gestuurd. In dit kader is de gewenste manier van VTH vastgelegd.

In de provinciale begroting worden *generieke kwaliteitsdoelstellingen* voor VTH opgenomen.

Jaarlijks uitvoeringsprogramma. Jaarlijks verstrekt de provincie een *opdracht* voor de uitvoering van VTH aan de omgevingsdiensten. Het betreft één document voor alle drie de Brabantse omgevingsdiensten. Per deelopdracht is aangegeven op welke van de drie diensten het betrekking heeft.

Rapportage en evaluatie. PS ontvangen jaarlijks een statenmededeling om kennis te nemen van de bereikte resultaten in het voorgaande jaar. Hier gaan we verder op in het Hoofdstuk 6.

In 2017 is de kaderstellende nota *Handhavingskoers 2013-2016* (zie bijlage 3) geëvalueerd. De provincie geeft aan dat er gedurende het jaar drie evaluatiemomenten plaatsvinden op managementniveau over de uitvoering van VTH. Hierbij richt men zich op financiën, aantallen, en kwaliteitsaspecten. Ook wordt iedere vier jaar (de input voor) de risicoanalyse opnieuw vastgesteld. Geïnterviewden van zowel de provincie als de OMWB geven echter aan dat er in de praktijk vaker en beter gebruik kan worden gemaakt van bevindingen en inzichten van de omgevingsdienst, als input voor het provinciaal beleid en de opdracht aan de omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten moeten dan wel instaan voor een goede verzameling en ontsluiting van valide VTH-gegevens. Daarmee neemt de kwaliteit van monitoring en evaluatie van de VTH- uitvoering toe en kan betere bijsturing van zowel de VTH-uitvoering als het omgevingsbeleid plaatsvinden. In hoofdstuk 10, bij informatiegestuurd werken, komen wij op dit punt terug.

Oordeel ILT

Toezicht op VTH vindt plaats via zowel interbestuurlijk toezicht als horizontaal toezicht (zie verder paragraaf 6.3). Als onderdeel van het interbestuurlijk toezicht heeft ILT in 2017 gecontroleerd of de provincie conform (VTH) wet- en regelgeving werkt en de (algemene) stukken op orde heeft, zoals in dit hoofdstuk besproken. ILT heeft aan GS laten weten dat: “*de overall conclusie is dat de onderzochte taken overwegend conform de wettelijke bepalingen worden uitgevoerd. Het geeft de ILT dan ook geen aanleiding voor nader onderzoek.*” [Bron: Rapportage Interbestuurlijk Toezicht (IBT) door de ILT (10 mei 2017)].

3.2 Uitvoeringscyclus

Behalve de bestuurlijke beleidscyclus is ook een uitvoeringscyclus wettelijk voorgeschreven. Het uitvoeringsprogramma wordt uitgevoerd door de Omgevingsdiensten en is ingehaakt op de bestuurlijke cyclus. Daarnaast omvat de uitvoeringscyclus: de voorbereiding (vastgestelde procedures, processen en protocollen), de uitvoering, de monitoring van de voortgang.

Jaarlijks uitvoeringsprogramma. De jaarlijkse *VTH-opdracht* aan de drie omgevingsdiensten is het uitvoeringsprogramma. Deze opdracht is de koppeling tussen de beleidscyclus bij de provincie en de uitvoeringscyclus bij de omgevingsdiensten.

Voorbereiding. Om uitvoering te geven aan het Instrumenteel kader hebben de drie Brabantse Omgevingsdiensten en de provincie een implementatieplan opgesteld.

Monitoring en rapportage. In de opdracht aan de omgevingsdiensten is ook het onderdeel monitoring en rapportage opgenomen. De omgevingsdiensten moeten drie keer per jaar over de uitvoering van de deelopdrachten rapporteren. Dit zijn de zogenaamde 'T-rapportages' (T1, T2, T3). Sinds 2018 stelt de OMWB ook een jaarverslag Brzo op, om meer inzicht te geven in de resultaten en conclusies van de VTH-uitvoering bij Brzo-bedrijven.

Bevindingen

- De wettelijk verplichte documenten en onderdelen van zowel de beleidscyclus als de uitvoeringscyclus zijn aanwezig.
- Zowel de provincie als de OMWB geven echter aan dat, hoewel de provincie (document)technisch gezien aan de vereisten voldoet, er in de praktijk nog verbetering mogelijk is. Zij geven aan dat er vaker en beter gebruik gemaakt kan worden van bevindingen en inzichten van de omgevingsdienst als input voor het provinciaal beleid en de opdracht aan de omgevingsdiensten.

4 Inhoud provinciaal VTH-beleid en uitvoeringskaders

In dit hoofdstuk gaan we verder in op de belangrijkste aspecten van het provinciaal beleid. We beschrijven het instrumenteel kader, het bijbehorende implementatieplan en de opdracht aan de omgevingsdiensten. De verordening VTH, de rol van PS en de bestuurlijke rapportages komen in Hoofdstuk 6 aan de orde.

4.1 Instrumenteel kader

De Wabo heeft verschillende bepalingen over hoe VTH moet zijn vormgegeven, bijvoorbeeld over de eisen die gesteld worden aan vergunningsaanvragen, vergunningen en handhavingsbesluiten. Het bevoegde gezag heeft ruimte om hier eigen invulling aan te geven. Met het Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht hebben GS de gewenste manier van

VTH vastgelegd. Het document vervangt twee eerdere nota's: de nota Handhavingskoers 2013-2016 en de nota Uitgangspunten verantwoorde vergunningen. Aan het instrumenteel kader gaan niet alleen deze twee nota's vooraf, maar ook twee (evaluatie)onderzoeken. In bijlage 3 zijn het voorafgaande beleid en de twee (evaluatie)onderzoeken samengevat. In de evaluatie van de kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016 (zie bijlage 3) wordt onder andere geconcludeerd dat de indicatoren om de effecten van beleid te meten (naleefgedrag en ernstige overtredingen) *beperkt en eenzijdig* zijn. Ook wordt geconcludeerd dat er *geen inzicht is in wat deze indicatoren bijdragen aan maatschappelijke of milieutechnische doelen*.

4.1.1 Afwegingen bij het instrumenteel kader

Het instrumenteel kader beschrijft de manier waarop de provincie met burgers en bedrijven om wil gaan bij vergunningverlening, toezicht, handhaving, klachten, calamiteiten en de taken die daarbij horen. Met het instrumenteel kader geeft de provincie invulling aan het advies van de evaluatie van de Kaderstellende nota Handhavingskoers 2013 om handhavingsbeleid niet los van vergunningenbeleid te ontwikkelen, maar integraal beleid te maken voor VTH.

Het kader is gericht op *verdere professionalisering van de taakuitvoering* en afgestemd op de manier van werken, zoals de *Omgevingswet* voorschrijft: meer participatie door en samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een belangrijk secundair doel is het bewerkstelligen van een uniforme werkwijze van de drie omgevingsdiensten, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van elkaars expertises. In het instrumenteel kader wordt geen onderscheid gemaakt tussen risicobedrijven, overige bedrijven en de andere domeinen (kleursporen) waarvoor de provincie bevoegd gezag VTH is.

4.1.2 Uitwerking van het instrumenteel kader

De provincie vindt aanpassingen in de uitvoering van VTH van belang voor een betere kwaliteit van de leefomgeving, een betere gedeelde verantwoordelijkheid voor de leefomgeving en een betere relatie tussen bedrijven en de omgeving. Kort samengevat kiest de provincie voor:

- Integratie van vergunningverlening, toezicht en handhaving en samenwerking met partners.
- VTH meer gericht op het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving, maar wel rekening houdende met belangen van initiatiefnemers.
- Versterkte contacten tussen initiatiefnemers en omwonenden en organisaties die opkomen voor de omgevingskwaliteit.
- Het zoveel mogelijk benutten van de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers en die als vertrekpunt te nemen voor het handelen van de provincie.

In het instrumentele kader is de provinciale visie uitgewerkt over 8 thema's. Bij deze thema's zijn *29 indicatoren* geformuleerd (i-1 tot en met i-29, zie bijlage 2).

De indicatoren zijn niet SMART geformuleerd¹⁷ en dienen volgens de provincie om een vinger aan de pols te houden bij de uitvoering van VTH. Per indicator is aangegeven of deze voortkomt uit:

- a) bestaande en nieuwe wettelijke verplichtingen;
- b) eerder ingezet beleid mede in het licht van de omgevingswet;
- c) ambities in het kader van de Omgevingswet.

Een deel van de indicatoren geeft dus aan dat nog aan de (nu geldende) wettelijke verplichtingen moet worden voldaan. Andere indicatoren zijn gericht op de toekomstige omgevingswet. Het is echter onduidelijk of dit provinciale keuzes of verplichtingen zijn vanuit de omgevingswet. In Tabel 1 hebben we een overzicht opgenomen van de indicatoren verdeeld over de 8 thema's en de drie classificaties.

Tabel 1. Thematische verdeling indicatoren Instrumenteel kader

Thema	Wettelijke verplichtingen	Eerder ingezet beleid in licht omgevingswet	Ambities omgevingswet	Totaal
Integraal VTH-beleid	4	-	-	4
Vergunningen	1	-	3	4
Toezicht & Handhaving	3	4	4	11
Bevorderen naleving uit eigen beweging	-	-	3	3
Bevorderen naleving vanuit de omgeving	1	-	-	1
Klachten en meldingen	-	-	3	3
Ongewone voorvallen	-	-	2	2
Professioneel werken	-	1	-	1
Totaal	9	5	15	29

4.1.3 Doelen versus instrumenten

Het instrumenteel kader beschrijft de visie en ambities van de provincie en het instrumentarium waarmee deze kunnen worden bewerkstelligd. De indicatoren kunnen worden beschouwd als richtinggevendende acties die bijdragen aan de gewenste verschuivingen. Impliciet wordt ervan uitgegaan dat deze acties bijdragen aan de provinciale ambities.

Er zijn geen concrete kwaliteitsdoelstellingen in het instrumenteel kader opgenomen omtrent de provinciale visie en ambities voor een *betere kwaliteit van VTH en/of leefomgeving*. Het is namelijk onduidelijk of en hoe het gekozen instrumentarium bijdraagt aan de ambities van de provincie en een betere VTH-uitvoering. Als de 29 indicatoren zijn volbracht, hoe is dan inzichtelijk in hoeverre dit heeft geleid tot een betere kwaliteit?

¹⁷ SMART verwijst naar Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

We illustreren dit punt aan de hand van de volgende twee indicatoren:

- *Vanaf 2021 zetten we nieuwe moderne hulpmiddelen in voor de dagelijkse praktijk van toezicht.*
- *Jaarlijks branchebijeenkomsten te houden, waarbij de milieu- en omgevingsproblematiek van de branche centraal staat.*

De inzet van moderne hulpmiddelen en branchebijeenkomsten zijn slechts middelen (instrumenten). De vraag blijft of (alle) moderne hulpmiddelen en branchebijeenkomsten bijdragen aan bijvoorbeeld een betere VTH-uitvoering of aan het benutten van eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Dit is niet inzichtelijk en het is onduidelijk wanneer de provincie tevreden is.

4.1.4 Generieke kwaliteitsdoelstellingen

Er zijn geen kwaliteitsdoelstellingen opgenomen in het instrumenteel kader. Wel neemt de provincie [generieke kwaliteitsdoelstellingen](#) voor de uitvoering van VTH op in de jaarlijkse begroting.¹⁸ In 2020 zijn dat voor vergunningverlening:

- Er wordt geen gebruik gemaakt van de Wet dwangsom
- Er komt geen Lex silencio positivo¹⁹ voor
- Beschikkingen zijn binnen de wettelijke termijn afgehandeld – norm 90%

Voor toezicht:

- geen kwaliteitsdoelstelling²⁰

Voor handhaving:

- Handhavingsbeschikkingen blijven in stand na gerechtelijke toetsing - norm 90%

In de hoofdstukken 7, 8 en 9 gaan we inhoudelijk verder in op deze doelstellingen.

Bevindingen

- In navolging van de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016 heeft de provincie haar beleid voor vergunningen en voor toezicht en handhaving geïntegreerd.
- In navolging van de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016 heeft de provincie in het instrumenteel kader een uitgebreide set van indicatoren opgesteld. Er is echter ook nu geen inzicht in wat deze indicatoren bijdragen aan maatschappelijke of milieutechnische doelen. Het instrumenteel kader bevat namelijk geen concrete (kwaliteits-)doelstellingen, maar richt

¹⁸ Ook in de opdracht aan de omgevingsdiensten worden generieke kwaliteitsdoelstellingen genoemd. Deze komen deels overeen met de doelstellingen uit de begrotingen. In dit onderzoek focussen we ons op de doelstellingen zoals in de begroting geformuleerd en die door PS zijn vastgesteld.

¹⁹ Een vergunning wordt geacht te zijn verleend bij het uitblijven van een antwoord door het bevoegde bestuursorgaan binnen de gestelde beslistermijn.

²⁰ In 2016-2019 waren het naleefgedrag en het percentage ernstige overtredingen doelstellingen. In de Statenmededeling 'VTH-indicatoren 2019' (d.d. 16 april 2019) wordt aangegeven dat vanaf 2019 wordt gerapporteerd over een gewogen overtredingsgraad. Deze nieuwe indicator is echter niet opgenomen in de begroting 2020. Zie paragraaf 8.5. over de gewogen overtredingsgraad.

zich vooral op een verdere professionalisering van de taakuitvoering door omgevingsdiensten. Daarbij staan de instrumenten die de provincie wil inzetten centraal. Deze instrumenten zijn uitgewerkt in verschillende indicatoren die zich richten op bestaande wettelijke verplichtingen en op de toekomstige omgevingswet. Het is onduidelijk in hoeverre het instrumentarium bijdraagt aan de provinciale ambities en de generieke kwaliteitsdoelstellingen uit de begroting. Ondanks dat de provincie in het kader aangeeft dat het niet primair om instrumenten gaat zijn deze instrumenten in het kader meer een doel dan een middel.

- In het instrumenteel kader wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen (bovenwettelijke) provinciale beleidskeuzes en (toekomstige) wettelijke verplichtingen.

4.2 Implementatieplan: VTH-Kompas

Om uitvoering te geven aan het Instrumenteel kader VTH hebben de drie Brabantse Omgevingsdiensten en de provincie een implementatieplan opgesteld. Het instrumenteel kader is hierin uitgewerkt tot 56 te ontwikkelen en/of in te voeren elementen, waarbij is beschreven welke acties moeten worden ondernomen, wie verantwoordelijk is en hoeveel uren ervoor staan. Onder de naam VTH-Kompas is half januari 2019 officieel gestart met het implementatieprogramma. Er is vier jaar uitgetrokken om dit plan uit te voeren en de financiële middelen zijn € 400.000 per jaar. Deze specifieke ontwikkelopdracht is vanaf 2019 een deelopdracht in de jaarlijkse VTH-opdracht.

De projectaanpak en resultaten van het implementatieplan worden op het niveau van de directeurs van de omgevingsdiensten en de provincie geëvalueerd. Op basis daarvan wordt bijgestuurd en worden de gemaakte keuzes opgenomen in de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten. In het tekstblok 'Voortgang van het implementatieplan VTH-Kompas' staat de voortgang hiervan beschreven.

Voortgang van het implementatieplan VTH-Kompas

In december 2019 heeft de provincie een jaarverslag opgesteld: *Eén jaar Kompas*. Daarin worden ook enkele *zorgpunten* benoemd, waarvan de meest relevante zijn:

1. De besluitvorming binnen de omgevingsdiensten kent vele stappen. Dit kan leiden tot een stroperig proces. Het is nog niet gelukt een eenduidige besluitvormingsroute inzichtelijk te krijgen.
2. Gebleken is dat de diensten onvoldoende personele capaciteit met voldoende expertise (kunnen) vrijmaken om de verkenning, het ontwerpen van een oplossing en een implementatiestrategie en het uiteindelijk implementeren in het gewenste tempo tot een goed einde te brengen. Als de diensten in het huidige tempo doorgaan zullen minimaal 6 jaren nodig zijn om het VTH-kader volledig te implementeren. Meer financiële middelen lost dit probleem niet per se op, omdat het maar de vraag is of die extra middelen weg kunnen worden gezet (krapte op de arbeidsmarkt).
3. Het management van de drie diensten laat zich in de praktijk nog niet aanhaken. Dit is een sta in de weg voor zowel de projectuitvoering als de overdracht die plaats moet gaan vinden van de projectorganisatie naar de lijnorganisatie. De vraag is of dit de komende jaren gaat verbeteren. Er zijn namelijk veel (te veel?) ontwikkelingen die aandacht behoeven, zoals: transitie naar de Omgevingswet, informatiehuis op orde, stikstofproblematiek enz.
4. Er zijn afspraken nodig over de projectbegrenzing en (toekomstige) financiering. De start van de implementatie wordt gedaan vanuit het project Kompas. Na de eerste implementatie wordt het stokje overgedragen aan de lijnorganisatie. In de implementatievoorstellen per deelproject wordt duidelijk aangegeven welke werkzaamheden nog vanuit het project plaatsvinden en welke werkzaamheden in de lijn moeten worden opgepakt, alsmede welke kosten daarmee zijn gemoeid. Voor de provincie is het cruciaal dat de werkzaamheden in de lijn ook daadwerkelijk plaatsvinden, omdat anders het risico bestaat dat de impulsinvestering via de projectlijn een desinvestering gaat worden.

In de jaarrapportage van de OMWB over 2019 wordt gerapporteerd over 9 indicatoren uit het instrumenteel kader. De OMWB geeft aan dat er aan *geen* van deze indicatoren, waarvan de meerderheid volgens het instrumenteel kader in 2019 moest zijn doorgevoerd, wordt voldaan. Bij enkele indicatoren is aangegeven dat deze begin 2020 kunnen worden geïmplementeerd. In gesprekken met de rekenkamer gaven verschillende geïnterviewden van de OMWB aan niet op de hoogte te zijn van het instrumenteel kader of implementatieplan.

Bevindingen

- Door middel van een implementatieplan wordt uitvoering gegeven aan het instrumenteel kader. De implementatie loopt echter niet op schema. De provincie wijt dit onder andere aan een combinatie van onvoldoende capaciteit en een gebrek aan prioriteit bij het management van de omgevingsdiensten.
- Op dit moment is ook nog onvoldoende geborgd dat alle initiatieven voor de implementatie

van het VTH-kader ook daadwerkelijk opgepakt worden in een bestendige organisatiestructuur.

4.3 Jaarlijkse VTH- opdracht aan omgevingsdiensten

Jaarlijks verstrekt de provincie een opdracht aan de drie omgevingsdiensten voor de uitvoering van VTH. De opdracht is opgebouwd uit twee delen:

- Een beschrijving van de algemene kaders en uitgangspunten, waaronder: monitoring en rapportage, werkinstructies, financiën en kwaliteit. Bij kwaliteit staan de generieke kwaliteitsdoelstellingen voor VTH uit de provinciale begroting benoemd, aangevuld met enkele andere kwaliteitsindicatoren. Vanaf 2018 zijn er ook bepalingen voor het opstellen van het Brzo-jaarprogramma.
- Concrete deelopdrachten voor de uitvoering. Voor VTH bij risicobedrijven zijn er jaarlijks twee deelopdrachten:
 - Vergunningverlening Wabo voor de risicobedrijven.
 - Toezicht en handhaving van de Wabo en het Brzo bij risicobedrijven.

De deelopdrachten zijn taakgericht en hoofdzakelijk *kwantitatief* samengesteld: te verwachten/te behalen aantallen vergunningen, inspecties, controles en het beschikbare budget staan centraal. Deze constatering sluit aan bij de bevindingen van de evaluatie van de handhavingskoers 2013-2016, waarin werd geconstateerd dat het accent van de sturing in die periode lag op aantallen en financiën en dat inhoudelijke sturing secundair was. Er wordt daarbij opgemerkt dat sturen op resultaten bij goed opdrachtgeverschap hoort.

De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat ze de omgevingsdiensten de vrijheid geeft om op basis van professionaliteit eigen keuzes te maken in de uitvoering en deze dient te kunnen verantwoorden. Wel wordt er ieder jaar een wisselend aantal *extra aandachtspunten* door de provincie meegegeven in de opdracht. Dit kunnen eigen provinciale aandachtspunten zijn (bijvoorbeeld energiebesparing bij bedrijven als speerpunt bij Wabo-controles), landelijke aandachtspunten (bijvoorbeeld check vergunningplicht Wet natuurbescherming), of specifieke Brzo MJA-projecten (bijvoorbeeld extra aandacht voor *age-ing* van installaties).

4.3.1 Jaarprogramma Brzo

In 2018 is voor het eerst een Jaarprogramma Brzo opgesteld door OMWB. De jaarprogramma's zijn geschreven vanuit de behoefte, van zowel provincie als de OMWB, aan meer inhoudelijke duiding van een opdracht waarmee jaarlijks circa € 4 miljoen is gemoeid.

Het jaarprogramma maakt inzichtelijk wat er voor risicobedrijven **méér** aan VTH wordt gedaan, dan voor niet-risicobedrijven. Deze extra inspanning komt met name het doordat in de VTH-opdracht opvolging wordt gegeven aan de MJA-projecten uit de landelijke meerjarenagenda Brzo (zie Hoofdstuk 1).

Bevindingen

- Jaarlijks worden er twee deelopdrachten VTH bij risicobedrijven verstrekt aan de OMWB. Het accent van de sturing ligt daarbij primair op output en niet op outcome. Een vergelijkbare constatering werd eerder ook al gedaan bij de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016.
- Sinds 2018 is er een jaarprogramma Brzo dat extra inzicht en duiding geeft in de VTH-uitvoering bij risicobedrijven. Het jaarprogramma maakt ook inzichtelijk dat veel Brzo-taken landelijk worden gecoördineerd/aangestuurd via de zogenaamde MJA-projecten.

5 Financiële middelen voor VTH

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële middelen voor VTH en VTH bij risicobedrijven in het bijzonder. We beschrijven hoe de middelen voor VTH gedekt worden, hoe de middelen in de opdracht tot stand komen en de omvang en realisatie van de opdracht.

5.1 Dekking VTH-middelen

De financiële dekking van de opdracht aan de omgevingsdiensten bestaat, naast inkomsten uit leges²¹ en financiële middelen van andere programma's²², uit een *vast VTH-budget* dat door PS is vastgesteld (zie Figuur 3).

2020 (bedragen * € 1 miljoen)	
Toegekende middelen PS	€ 25,9
Dit bestaat uit:	
- Integrale regulier jaaropdracht OD's	€ 28,4
- Aanvullende opdrachten OD's VTH	€ 0,5
- Collectieve taken OD's	€ 1,2
- Toezicht Intensieve Veehoudenj	€ 0,4
Totaal	€ 30,5
Dekking via legesopbrengst	€ 4,6
Excl. bestuursakkoord transitie Veehouderij	€ 2

Figuur 3. Het VTH-budget voor 2020. [Bron: Presentatie themabijeenkomst Natuur en Milieu 26-06-2020, Provincie Noord-Brabant.]

De basis voor het huidige vaste VTH-budget is een (geactualiseerde) taakanalyse uit 2018. Deze analyse geeft een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de VTH-taak en de wijzigingen die

²¹ Leges worden niet geheven bij Wabo-Milieu en worden daarom buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Bij ingang van de omgevingswet zal het wel mogelijk zijn om leges te heffen over Wabo-milieuvergunningen.

²² In deel III van dit rapport gaan we in op de koppeling tussen VTH en ander beleid.

zich sinds 2014 hebben voorgedaan, en heeft ertoe geleid dat PS in 2018 besloten tot aanpassing van het VTH-budget. Reden hiervan was de conclusie dat taakuitvoering in 2019 onder druk zou komen te staan bij gelijke inzet als in 2014.²³ Daardoor zouden er verdringingseffecten ontstaan van 18% in 2019 tot bijna 61% in 2022. De hoofdoorzaken hiervan waren structurele verdringingseffecten en indexaties.

De financiële middelen voor VTH worden jaarlijks in de *provinciale begroting* opgenomen en door PS vastgesteld (zie Hoofdstuk 6).

Ambtelijk wordt aangegeven dat het lastig is om tot een opdracht aan de omgevingsdiensten te komen die past binnen de financiële kaders die PS hebben vastgesteld. Eén van de genoemde oorzaken daarvoor is dat het VTH-werkveld dynamisch is (onder invloed van bijvoorbeeld economische conjunctuur, incidenten, onvoorziene vraagstukken zoals PFAS²⁴ en stikstof). Als andere oorzaak wordt genoemd dat de omgevingsdiensten hun uurtarieven met hogere percentages indexeren (bijvoorbeeld als gevolg van loonstijgingen volgens de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO)) dan de indexatie die de provincie op deze budgetten toekent. Hierdoor ontstaat een tekort dat jaarlijks oploopt.

Om in de praktijk onverwachte gebeurtenissen op te kunnen vangen is bij de begroting 2019 de *Egalisatiereserve* Vergunningen, Toezicht & Handhaving Omgevingsdiensten ingesteld. De hoogte van de toevoeging of onttrekking aan deze reserve is het jaarlijkse saldo van verschillende begrotingsposten (basistaken, verzoektaken, collectieve taken en leges). De egalisatiereserve kan minimaal €0 en maximaal €7.500.000 bevatten. In 2019 is de omvang van de reserve toegenomen (van €0) tot €6.009.506²⁵.

Bevindingen

- Financiële middelen voor VTH worden jaarlijks vastgesteld bij de provinciale begroting.
- De financiële dekking van de opdracht aan de omgevingsdiensten bestaat uit inkomsten uit leges, financiële middelen uit andere programma's en een (door PS vastgesteld) VTH-budget dat gebaseerd is op een taakanalyse uit 2018.
- De indexaties van de uurtarieven van de omgevingsdiensten zijn de laatste jaren hoger dan de indexaties op de provinciale VTH-budgetten. Dit betekent een impliciete bezuiniging op VTH.
- Om jaarlijkse schommelingen in VTH-kosten op te vangen is een egalisatiereserve ingesteld.

²³ In 2014 zijn de omgevingsdiensten opgericht. Op basis van externe onderzoeken zijn toen de werkprocessen en uren berekend voor een adequate taakuitvoering.

²⁴ poly- en perfluoralkylstoffen

²⁵ De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat de reserve is gevuld op basis van de budgettaire overschotten in 2018 en 2019.

5.2 Verdeling financiële middelen binnen de opdracht aan de omgevingsdienst

In de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten worden de VTH-taken en bijbehorende financiering verdeeld en uiteengezet. De financiering voor de verschillende deelopdrachten wordt modelmatig berekend, gebaseerd op kengetallen, inschattingen van de omgevingsdienst betreffende te verwachten aantallen en uurtarieven. In het algemeen heeft de provincie voor de verdeling van toezichtsmiddelen een uitgebreidere systematiek ontwikkeld, die op 8 juli 2014 met PS is gedeeld. Deze *(risicogerichte) systematiek* verdeelt de middelen van het totale VTH-budget per wet (bv Wabo, Wet natuurbescherming, Wet bodembescherming). Op basis van de kans op overtredingen, het effect van overtredingen op verschillende aspecten²⁶, het aantal objecten waarop toezicht moet worden gehouden en de gemiddelde duur van een controle worden financiële middelen voor toezicht per wet verdeeld.²⁷ Dit is de basis voor de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten waar de uitvoering van dit toezicht is ondergebracht.

Voor de raming van financiële toezichtsmiddelen voor *Brzo-inrichtingen* maakt de provincie gebruik van kengetallen die zijn opgesteld naar aanleiding van landelijk onderzoek. Daarbij is onderzocht wat VTH bij Brzo-inrichtingen allemaal omvat en dit is becijferd in een kengetal per Brzo-inrichtingen. De provincie geeft aan dat de financiering voor risicobedrijven hoger uitvalt dan bij een berekening via de provinciale systematiek.

De opdrachtwaarde wordt vooraf afgestemd met de omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten kunnen zelf bepalen hoe de middelen binnen de deelopdrachten worden ingezet om de opdrachten te volbrengen. Ook hebben omgevingsdiensten de vrijheid om middelen te schuiven tussen deelopdrachten indien deze deelopdrachten onder hetzelfde domein/wet vallen (zoals Wabo industrie en de wet natuurbescherming (Wnb)) en voor zover dit past binnen de afspraken met de provincie. Dit gaat altijd in overleg met de provincie.

Bevindingen

- Middelen voor VTH van risicobedrijven worden gebaseerd op landelijke kengetallen, die zijn vastgesteld op basis van landelijk onderzoek waarbij de omvang van de VTH-taken bij Brzo-inrichtingen in beeld is gebracht.
- Omgevingsdiensten bepalen zelf de inzet van deze middelen binnen de deelopdrachten.

²⁶ Het effect van overtredingen wordt bepaald door een panel van experts die de volgende aspecten beoordelen: fysieke veiligheid, het effect op het milieu, het financieel, economisch, juridisch effect, het effect op natuur en landschap, het effect op de gezondheid, het effect op het bestuurlijk belang en bestuurlijk imago.

²⁷ Soms wordt de risicobenadering gedeeltelijk losgelaten, bijvoorbeeld als het naleefgedrag heel erg hoog is en er nauwelijks sprake is van grote risico's. Een pure risicobenadering zou er dan toe leiden dat dusdanig weinig budget wordt toekend, dat nauwelijks nog toezicht zou plaatsvinden en dan bijvoorbeeld de deskundigheid onder druk komt te staan (te weinig vliegers in combinatie met gevaar voor toezichtsfalen).

5.3 Omvang en financiële realisatie van de opdracht aan omgevingsdiensten

Uit de opdrachten voor de omgevingsdiensten zijn met name de deelopdrachten 101 en 301²⁸ relevant voor het huidige onderzoek. Dit betreft vergunningverlening Wabo voor risicobedrijven (opdracht 101) en toezicht en handhaving van de Wabo en het Brzo bij risicobedrijven (opdracht 301). Daarnaast zijn er nog enkele algemenere deelopdrachten, zoals bijvoorbeeld deelopdracht 550 'Operationaliseren VTH-kader'²⁹, die relevant kunnen zijn voor risicobedrijven, maar hier niet nader belicht worden.

Tabel 2. De waarde en financiële realisatie van de totale VTH-opdracht en de deelopdrachten voor risicobedrijven voor de periode 2016-2020. [bron: T3 rapportages OMWB 2016-2019 en Statenmededelingen VTH-indicatoren 2016-2019]

		2016	2017	2018	2019	2020
Totale opdracht VTH	Opdracht	€26.550.404 *	€26.298.960*	€28.120.000*	€29.825.000*	€28.370.709*
	Gerealiseerd	€23.794.674	€24.091.334	€26.140.000	€26.912.000	n.n.b.
	Verschil	€2.755.730	€2.207.626**	€1.980.000**	€2.913.000	n.n.b.
Vergunning-verlening (101)	Opdracht	n.v.t. ****	€1.562.000***	€1.627.400***	€1.676.000	€1.826.000
	Gerealiseerd	€1.703.675	€2.017.964	€1.849.306	€1.671.396	n.n.b.
	Verschil	n.v.t.****	€452.964	€221.906	€4.604	n.n.b.
Toezicht en handhaving (301)	Opdracht	n.v.t.****	€1.998.000	€2.085.600***	€2.474.000***	€2.324.000
	Gerealiseerd	€2.034.352	€1.967.642	€1.980.354	€2.290.904	n.n.b.
	Verschil	n.v.t.****	€30.358	€105.246	€183.096	n.n.b.

Een financiële overschrijding van de (deel)opdracht is weergegeven in **rood** en een lagere financiële realisatie dan de (deel)opdracht is weergegeven in **groen**.

* Bij deze getallen is uitgegaan van de originele waarde van de opdracht inclusief de aanvullende opdrachten zoals benoemd in de Statenmededeling VTH-indicatoren. Voor het jaar 2016 zijn hierbij ook de bijstellingen naar aanleiding van de bevoegdheidsverschuiving van Brzo-instellingen en de budgetoverheveling voor de werkvoorraad Wnb-vergunningen meegenomen. Voor het lopende jaar 2020 is de waarde van de originele opdracht weergegeven. Deze kan gedurende het jaar nog worden aangevuld met aanvullende opdrachten. De totale waarde van de opdracht voor 2020 is dus pas aan het einde van het jaar te bepalen.

** In 2017 is de opdracht gedurende het jaar met €1.574.914,- naar beneden bijgesteld. Het verschil tussen de financiële realisatie en de aangepaste opdracht was €632.712,-. In 2018 is de opdracht met €129.000,- omhoog bijgesteld. Het verschil tussen de financiële realisatie en de bijgestelde opdracht was €2.109.000,-.

*** Bij deze getallen is uitgegaan van de originele deelopdracht. Deze is gedurende het jaar bijgesteld, bijvoorbeeld doordat met gelden is geschoven, en wijkt daarom af van de actuele waarde zoals benoemd in de T3 rapportage. Alleen de originele waarde is met PS gedeeld

**** Voor 2016 is de volledige originele of actuele opdrachtwaarde voor risicobedrijven niet bekend. Per 1 januari 2016 was er een bevoegdheidsverschuiving voor risicobedrijven van gemeenten naar provincies. De financiële gevolgen hiervan waren nog niet opgenomen in de opdracht aan de omgevingsdiensten (in april 2016 hebben PS vastgesteld dat de bijbehorende Rijksmiddelen worden doorgezet naar VTH, zie ook paragraaf 6.2).

Tabel 2 geeft een overzicht van de financiële omvang en realisatie van de totale VTH-opdracht en de deelopdrachten voor VTH bij risicobedrijven. Sinds 2016 kent de financiële realisatie van de opdracht een stijgende lijn en blijkt deze realisatie lager te zijn dan de gegeven opdracht aan de

²⁸ Deze benamingen zijn in gebruik sinds 2018. In 2016 betreft het opdrachten 2 en 34. Voor 2017 opdrachten 2 en 31.

²⁹ Hiervoor is jaarlijks 400.000 euro uitgetrokken, zie paragraaf 4.2.

omgevingsdiensten. Dit verschil lag deze jaren tussen de 1,9 en 2,9 miljoen euro. De provincie geeft in de Statenmededelingen VTH-indicatoren (zie paragraaf 6.3) aan dat dit verschil voor een belangrijk deel toe te schrijven is aan deelopdrachten die zijn gerelateerd aan natuur/Wnb-vergunningen.

Bij de deelopdrachten voor vergunningverlening bij risicobedrijven was er in 2017 en 2018 sprake van relatief groot verschil tussen financiële begroting en realisatie, waarbij de financiële realisatie hoger was dan de opdracht. Bij de deelopdracht voor toezicht en handhaving bij risicobedrijven is sinds 2017 de financiële realisatie lager dan de opdracht, maar zijn de verschillen over het algemeen klein (<10% van de waarde van de deelopdracht).

Naast de financiering via de opdracht dragen alle provincies en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ook jaarlijks bij aan het landelijke [samenwerkingsverband Brzo+ en het uitvoeringsprogramma MJA-Brzo](#) (zie ook hoofdstuk 1). In 2020 bedraagt de bijdrage vanuit alle provincies €509.545,- aan het programma IOV (Impuls Omgevingsveiligheid) voor een landelijk coördinatiepunt van de Brzo-omgevingsdiensten. Daarnaast leveren de provincies in 2020 een bijdrage aan realisatie van het uitvoeringsprogramma MJA-Brzo van €695.000,-. De bijdrage van de provincie Noord-Brabant is ongeveer 14% hiervan, wat neerkomt op ongeveer €71.000 en €97.000 per jaar. Vanaf 2021 worden de bijdragen hoger omdat het ministerie vanaf dan niet meer zal bijdragen.

Bevindingen

- De hoogte van de financiële realisatie van de totale VTH-opdracht kent sinds 2016 een stijgende lijn.
- Sinds 2016 is jaarlijks tussen de 1,9 en 2,9 miljoen euro minder uitgegeven dan de totale VTH-opdrachtwaarde. Dit wordt voor een belangrijk deel toegeschreven aan deelopdrachten gerelateerd aan natuur/Wnb-vergunningen³⁰.
- Bij de deelopdracht voor vergunningverlening bij risicobedrijven (101) zijn in 2017 en 2018 relatief grote verschillen waarbij de financiële realisatie hoger was dan de opdracht. Bij de deelopdracht voor toezicht en handhaving is sinds 2017 minder uitgegeven dan de deelopdracht, maar zijn de verschillen over het algemeen kleiner (<10% van de waarde van de deelopdracht).
- Naast de financiële middelen behorende bij de opdracht aan de omgevingsdiensten, draagt de provincie ook financieel bij aan VTH bij risicobedrijven via landelijke samenwerkingsverbanden.

³⁰ Het feitelijke financiële voor- of nadeel bij de opdracht wordt uiteindelijk niet alleen bepaald door de financiële realisatie van de opdracht, maar bijvoorbeeld ook door het saldo op de gerealiseerde leges. In 2019 was de financiële realisatie bijvoorbeeld € 2,9 miljoen lager dan de opdracht, maar waren de legesinkomsten ook € 2,3 miljoen lager.

6 Rol Provinciale Staten bij VTH

GS zijn het *bevoegd gezag* VTH. Zij zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van VTH. De rol en taken van PS bij VTH laten zich als volgt samenvatten:

1. In de eerste plaats kunnen PS gebruik maken van hun formele instrumenten om beleidskaders te stellen: dat wil zeggen van hun *verordenende* en *budgettaire* bevoegdheden.
2. In de tweede plaats hebben PS een controlerende rol, waarbij ze toezicht houden op het door GS gevoerde bestuur. In dit kader zijn GS verplicht verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur. De controlerende rol van PS wordt in het Besluit omgevingsrecht extra benadrukt doordat daar het belang van het *horizontale toezicht* is opgenomen, het toezicht door PS op GS. In dit Besluit is een aantal procescriteria opgenomen, waaronder toesturen van het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage met de evaluatie van het uitvoeringsprogramma naar PS.
3. In de derde plaats kunnen PS op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen *zienswijzen* indienen op de begrotingen van de omgevingsdienst.

In een eerder genoemde notitie van GS aan PS over de governance van omgevingsdiensten³¹ wordt over de rolverdeling tussen GS en PS gesteld: *“PS neigt zo nu en dan op de stoel van GS te gaan zitten. Zo nu en dan popt de wens op om (mee) te sturen op het werkprogramma. Geregeld worden PS-vragen gesteld met een adhoc karakter die over het hoe in de OD gaan.”* De notitie roept op tot rolvastheid, waarin PS vooral stuurt via/verantwoording vraagt aan GS.

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatie die PS krijgen en hoe zij hun rol (kunnen) nemen met betrekking tot hun verordenende bevoegdheden, hun budgettaire bevoegdheden, het horizontaal toezicht en de eigenaarsrol van de provincie. Naast de genoemde punten kunnen PS ook bij ‘aanpalend beleid’, zoals milieubeleid en veiligheidsbeleid, *kaders stellen* die gevolgen hebben voor VTH. In Deel III gaan we hier verder op in.

6.1 Verordening

Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Noord-Brabant 23 september 2016 vastgesteld. Daarmee wordt voldaan aan de wettelijke eisen die in het kader van de Wabo aan de uitvoering van VTH worden gesteld. De provincie volgt daarbij de modelverordening zoals deze is opgesteld door de VNG en het IPO. Volgens deze verordening (en de bijbehorende toelichting):

- beoordelen GS of de omgevingsdiensten hun werk goed doen op basis van de door GS aangegeven doelen. Het gaat dan om de doelen op het terrein van dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van besluiten en financiën;

³¹ Governance en omgevingsdiensten; besturen, toezien en verantwoorden, notitie van 18 maart 2018.

- leggen GS vervolgens verantwoording af aan PS. PS zien toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving en maken hun afweging aan de hand van de doelen voor de fysieke leefomgeving;
- kunnen PS ook invloed uitoefenen op de formulering van doelen en indicatoren, door aan GS kenbaar te maken wat ze in de verantwoording van GS terug willen zien;
- moet de uitvoering van VTH-taken aan de landelijke vastgestelde kwaliteitscriteria voldoen. In deze kwaliteitscriteria zijn eisen opgenomen voor de vakinhoudelijke deskundigheid (opleiding, werkervaring), kritieke massa (aantal medewerkers met een specifieke deskundigheid) en frequentie (de tijd dat men bezig is met een specifieke taak).

Bevindingen

- Zoals wettelijk verplicht hebben PS een verordening vastgelegd voor VTH omgevingsrecht waarin de kwaliteitsborging voor de VTH-uitvoering is vastgelegd. Deze verordening volgt de modelverordening van het IPO.

6.2 Budgettaire bevoegdheid

PS hebben het *budgetrecht* en stellen jaarlijks de begroting met de financiële middelen voor VTH vast (zie Figuur 4.1). Sinds 2019 worden in de bijlage van de begroting bij het programma milieu de lasten voor 'vergunningverlening en handhaving' opgenomen. De lasten van deze begrotingspost komen niet overeen met de totale opdracht aan de omgevingsdiensten, omdat i) er in deze begrotingspost ook andere lasten dan de VTH-opdracht aan de omgevingsdiensten worden meegenomen, en ii) omdat de VTH-opdracht ook financiële middelen uit andere programma's omvat.

Informatievoorziening PS



Figuur 4.1. Overzicht van jaarlijkse betrokkenheid PS bij VTH-uitvoering en omgevingsdiensten.

De afgelopen jaren hebben PS enkele beslissingen over het VTH-budget genomen:

- Bij de bevoegdheidsverschuiving voor risicobedrijven van gemeenten naar provincies (per 1 januari 2016) hebben PS, middels een begrotingswijziging, besloten om de extra middelen die de provincie hiervoor van het Rijk krijgt (jaarlijks €2.050.000) tot en met 2020 toe te wijzen aan VTH.
- Bij de begroting 2017 werd voorgesteld om extra structurele middelen voor de afdekking van VTH-taken beschikbaar te stellen. PS amendeerden dit voorstel en gaven aan dit pas beschikbaar te willen stellen als dit gekoppeld wordt aan visie, doelstellingen en een uitvoeringsparagraaf.
- In 2017 is PS naar aanleiding van het rapport 'VTH in het omgevingsrecht: een snel veranderende taak' een Statenvoorstel voorgelegd om a) middelen voor 2018 en 2019 beschikbaar te stellen voor de indexatie van het VTH-budget en b) extra structurele middelen voor VTH beschikbaar te stellen. PS besloten wel de indexatie (0,3 miljoen euro in 2018 en 0,5 miljoen euro in 2019) beschikbaar te stellen, maar namen een amendement aan waardoor er geen extra structurele middelen voor VTH werden vrijgemaakt. In de toelichting wordt aangegeven dat de visie, doelstellingen en een uitvoeringsparagraaf nog niet aan PS zijn voorgelegd en dat het principe 'eerst beleid, dan geld' daarmee niet wordt gevolgd.
- Nadat het instrumenteel kader en de (geactualiseerde) taakanalyse in juni 2018 met PS zijn gedeeld, zijn er extra structurele middelen voor VTH opgenomen in de bestuursrapportage 2018. PS besluiten dat de meerjarige consequenties uit deze bestuursrapportage worden verwerkt in de begroting 2019.

Ook hebben PS bij de begroting 2019 de egalisatiereserve voor VTH ingesteld (zie paragraaf 5.1).

De financiële realisatie van de deelopdrachten wordt jaarlijks in de T3-rapportage door de OMWB aan de provincie gerapporteerd. Deze rapportage wordt niet met PS gedeeld. Wel ontvangen PS ieder jaar in het kader van de opdrachtgeversrol van de provincie een Statenmededeling VTH-indicatoren ter kennisname (zie ook paragraaf 6.3). Hierin staat informatie over de realisatie van de totale opdracht VTH, maar er wordt geen onderscheid gemaakt per omgevingsdienst of de verschillende deelopdrachten.

In de jaarstukken van de provincie worden de financiën die betrekking hebben op de eigenaarsrol van de provincie gerapporteerd. In de jaarstukken wordt ook gerapporteerd over de hoogte van de egalisatiereserve voor VTH.

Bevindingen

- PS stellen jaarlijks de begroting vast en daarmee de middelen voor VTH.
- De afgelopen jaren hebben PS tweemaal besloten om geen extra structurele middelen voor de afdekking van VTH beschikbaar te stellen omdat het principe 'eerst beleid dan geld' niet werd gevolgd. Na kennis genomen te hebben van het instrumenteel kader is er alsnog ingestemd met structurele extra middelen voor VTH.

- Door middel van een Statenmededeling worden PS onder andere geïnformeerd over de financiële realisatie van de totale VTH-opdracht. In de provinciale jaarrekening wordt gerapporteerd over de financiën met betrekking tot de eigenaarsrol van de provincie.

6.3 Horizontaal toezicht op uitvoering VTH

Toezicht op VTH vindt plaats via zowel interbestuurlijk toezicht als horizontaal toezicht. Het interbestuurlijk toezicht op de provincies is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit 'verticale toezicht' controleert of de provincie conform (VTH) wet- en regelgeving werkt (zie paragraaf 2.1). Interbestuurlijk toezicht richt zich echter niet op de kwaliteit van de uitvoering van VTH. *"Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het primair de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheidslaag is om de kwaliteit van de taakbehatiging te bewaken.... IBT is geen instrument om het kwaliteitsniveau van het handelen en de besluitvorming van de provincie- en gemeentebesturen te bevorderen en te verbeteren, maar strekt er enkel en alleen toe om te beoordelen of het bevoegde bestuursorgaan de sectorwetten al dan niet juist uitvoert."*³² Het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering moet primair plaatsvinden door middel van [horizontale verantwoording](#) aan en democratische controle door Provinciale Staten.

6.3.1 Landelijke evaluatie kwaliteitsborging

Berenschot heeft de kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken landelijk geëvalueerd.³³ De conclusie van Berenschot is dat de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken in het algemeen weinig leeft bij de Provinciale Staten (en gemeenteraadsleden). Wel zijn statenleden (en raadsleden) betrokken bij casuïstiek en incidenten en de financiële bijdrage aan de omgevingsdienst. De verplichte stukken van de beleids- en uitvoeringscyclus worden wel gedeeld met statenleden (en raadsleden), maar deze worden meestal niet geagendeerd. Verklaringen die hiervoor worden gegeven zijn dat de rapportages moeilijk zijn te doorgronden voor staten- en raadsleden in combinatie met tijdgebrek. Staten- en raadsleden zijn doorgaans wel geïnteresseerd in informatiebijeenkomsten met of door de omgevingsdienst. Berenschot concludeert dat de horizontale verantwoording een zwakke plek in het stelsel is en versterkt moet worden, wat wordt onderschreven door de Minister voor Milieu en Wonen.³⁴

6.3.2 Betrokkenheid PS in Noord-Brabant

6.3.2.1 Uitvoerings- en handhavingsbeleid

Bij het vorige handhavingsbeleid werden PS als kaderstellend gezien en werd er een grotere betrokkenheid van PS beoogd als gevolg van politiek bestuurlijke aandacht voor en waardering van

³² Rijksoverheid. Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (2011).

³³ Berenschot, Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken; Evaluatie van het instrumentarium, oktober 2019.

³⁴ Brief van de Minister voor Milieu en Wonen aan de Tweede Kamer. Kamerstuk 33 118 nr. 122 (29 november 2019)

handhaving.³⁵ In 2016 hebben PS bij de Perspectiefnota de bestuursopdracht gegeven om een integrale aanpak voor VTH te ontwikkelen. In mei 2016 en maart 2017 hebben GS aangegeven dat PS kaderstellend zijn voor VTH en dat PS een voorstel voor VTH-beleid ter besluitvorming voorgelegd zullen krijgen. De bestuursopdracht heeft geresulteerd in het instrumenteel kader dat op 22 mei 2018 via een Statenmededeling aan PS is gestuurd. Daarbij gaven GS aan dat zij bevoegd zijn om het VTH-beleid vast te stellen. Vanuit de provincie is aangegeven dat er bij de ontwikkeling van dit kader gesprekken zijn gevoerd met de verschillende fracties vanuit PS.

In het najaar van 2018 bleken er nog onduidelijkheden te zijn voor PS rondom de beleidskaders voor VTH. Bij de begroting 2019 namen PS een motie aan waarin men vroeg om een Statenvoorstel voor te leggen waarin visie, doelstellingen en uitvoering van VTH onderling in verband worden gebracht.

Middels een memo van de gedeputeerde en een informatiebijeenkomst³⁶ voor PS wordt:

- benadrukt dat bij de uitvoering van VTH veelal sprake is van toepassing van wetgeving en deze uitvoering een bevoegdheid is van GS.
- aangegeven dat de beleidsvrijheid voor GS is vastgelegd in het instrumenteel kader.
- gesteld dat PS de bevoegdheid hebben om beleidskaders vast te stellen ten aanzien van kwaliteit van de leefomgeving.

Een uitgebreider chronologisch overzicht van de betrokkenheid van PS bij (de ontwikkeling van) VTH-beleid is weergegeven in bijlagen 3 en 4.

6.3.2.2 Generieke kwaliteitsdoelstellingen

In de *provinciale begroting* worden jaarlijks generieke kwaliteitsdoelstellingen voor VTH opgenomen en vastgesteld door PS.

In de begroting 2017 waren er geen generieke kwaliteitsdoelstellingen opgenomen. PS hebben middels een motie het college opgedragen om aan te geven welke doelstellingen voor VTH worden gehanteerd. In de Statenmededeling 'VTH-indicatoren 2016' (d.d. 23-05-2017) zijn de kwaliteitsdoelstellingen benoemd. In de Statenmededeling 'VTH-indicatoren 2019' (d.d. 16-04-2019) staan nieuwe kwaliteitsdoelstellingen voor toezicht beschreven. In paragraaf 8.5 gaan we hier verder op in.

6.3.2.3 Documenten en rapportages aan PS

In het Besluit Omgevingsrecht is bepaald dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid, de uitvoeringsprogramma's (opdrachten aan de omgevingsdienst), de rapportages over de uitvoering van activiteiten uit het uitvoeringsprogramma en de evaluatie van deze uitvoering en de bijdrage aan

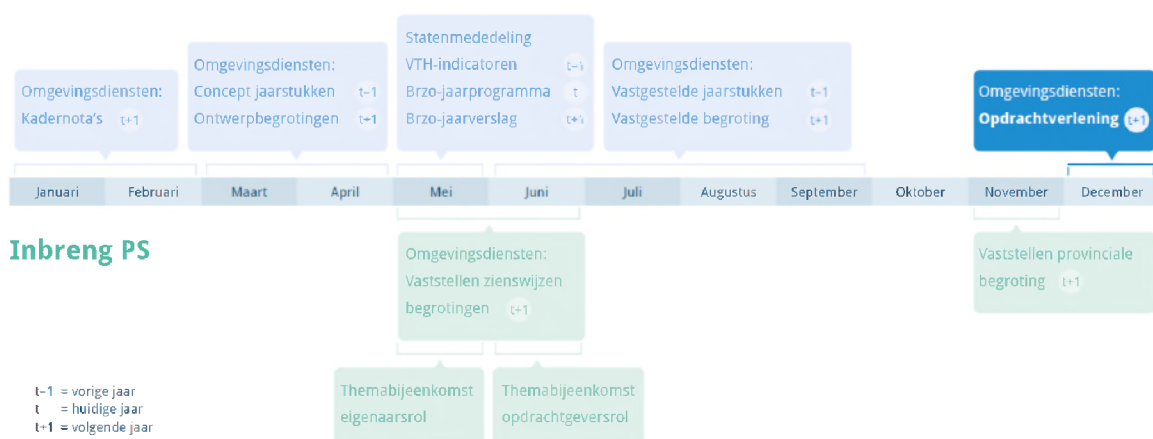
³⁵ Provincie Noord-Brabant. Startnotitie Handhavingsbeleid voor de periode 2012-2015, 13 maart 2012.

³⁶ Memo van de Gedeputeerde, toezegging van 28 september 2018 inzake documenten VTH-beleid, 12 oktober 2018. Themabijeenkomst Natuur en Milieu, 1 februari 2019.

de doelen aan PS worden gestuurd. Verder is in de verordening opgenomen dat GS jaarlijks aan PS mededelen of de omgevingsdiensten voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria. Hierna gaan we in op de aanbidding van de documenten aan PS waarin deze zaken aan bod komen.

Het instrumenteel kader (uitvoerings- en handhavingsbeleid) is op 22 mei 2018 via een statenmededeling aan PS gestuurd. Ook zijn PS jaarlijks middels een statenmededeling geïnformeerd over de vastgestelde opdracht aan de omgevingsdienst voor het komende jaar (zie Figuur 4.2). Veranderingen in de opdracht (bijvoorbeeld aanvullende opdrachten die gedurende het jaar aan de omgevingsdienst worden verstrekt en financiële bijstellingen van deelopdrachten) worden niet structureel met PS gedeeld. Alleen als er sprake is van een richtingswijziging of wanneer er aanvullende middelen nodig zijn worden PS geïnformeerd (en/of om extra middelen gevraagd).

Informatievoorziening PS



Figuur 4.2: PS ontvangen de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten middels een Statenmededeling.

Verder ontvangen PS jaarlijks een *Statenmededeling 'VTH-indicatoren'* om kennis te nemen van welke resultaten zijn bereikt in het voorgaande jaar. Dit gebeurt op basis van de kwantiteit, kwaliteit en financiën (zie Figuur 4.3). In deze statenmededeling wordt gerapporteerd over de volgende aspecten:

- de generieke kwaliteitsdoelstellingen voor VTH die in de begroting zijn opgenomen (zie paragraaf 6.3.2.2). Deze generieke kwaliteitsdoelstellingen komen in paragraaf 7.1.1., 8.5 en 9.5 verder aan bod.
- de (percentuele) aantallen productie en financiële uitputting ten opzichte van de opdracht
- de financiële realisatie van de VTH-opdracht
- het wel/niet voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria (zie paragraaf 6.1)³⁷

³⁷ Sinds de rapportage over 2017 opgenomen in de statenmededeling

De jaarlijkse rapportage van de omgevingsdiensten over de uitvoering van VTH-activiteiten (*T3-rapportage*), die in de opdracht aan de omgevingsdienst staan beschreven, is een rapportage die in het kader van het opdrachtgeverschap met GS wordt gedeeld. Deze wordt niet met PS gedeeld. Er wordt dus niet aan PS gerapporteerd over de voortgang van de indicatoren uit het instrumenteel kader.

Over de uitvoering van VTH bij risicobedrijven worden PS in een separate statenmededeling geïnformeerd. Vanaf 2017 ontvangen PS bij deze statenmededeling het *jaarverslag Brzo* (over het voorgaande jaar) en vanaf 2019 ook het *Brzo-jaarprogramma* (zie Figuur 4.3). In het jaarprogramma wordt inzichtelijk gemaakt wat er voor risicobedrijven aan VTH wordt gedaan. Het jaarverslag rapporteert over de verrichte werkzaamheden en resultaten, waaronder het aantal verstrekte vergunningen, het aantal inspecties, het aantal geconstateerde overtredingen, klachten en ongewone voorvallen. Zowel algemene thema's als individuele bedrijven worden benoemd.

Informatievoorziening PS



Figuur 4.3: PS ontvangen jaarlijks een Statenmededeling over de resultaten van het voorgaande jaar en een Statenmededeling met het Brzo-jaarprogramma en Brzo-jaarverslag.

In de notitie over governance en omgevingsdiensten ³⁸ benadrukken GS dat PS zelf actief informatie moeten en kunnen opvragen bij GS. Er wordt echter wel aangegeven dat PS vaak ad hoc informatie vragen over het uitvoeringsprogramma, wat tot veel drukte leidt en zelden tot het beoogde doel.

6.3.2.4 Jaarlijkse themabijeenkomst in het kader van de opdrachtgeversrol

Omdat het verleden leerde dat PS meer betrokken wilden worden bij de omgevingsdiensten en omdat er onduidelijkheid was over de rol van PS heeft de griffie onder andere geadviseerd om

³⁸ Governance en omgevingsdiensten; besturen, toezien en verantwoorden, notitie van 18 maart 2018.

jaarlijks twee additionele themabijeenkomsten te houden.³⁹ Eén van deze themabijeenkomsten (informerend en oordeelsvormend) focust op de opdrachtgeversrol van de provincie, de andere op de eigenaarsrol (zie paragraaf 6.4.1.). In de themabijeenkomst in het kader van de opdrachtgeversrol staan de jaarrapportage van de omgevingsdiensten en de verschillende beleidsvoorstellen die in de opdracht kunnen worden verwerkt (zie Figuur 4.4) centraal. De uitkomsten kunnen worden meegenomen in de begroting en in de opdracht aan de omgevingsdiensten. Ook geeft de provincie aan dat PS in deze themabijeenkomst worden geïnformeerd over de voortgang van het instrumenteel kader en implementatieplan. In zowel 2019 als 2020 heeft deze themabijeenkomst plaatsgevonden. De rekenkamer stelt echter vast dat PS tijdens deze themabijeenkomsten niet zijn geïnformeerd over de voortgang van het instrumenteel kader en het implementatieplan.

Informatievoorziening PS



Figuur 4.4. De jaarlijkse themabijeenkomst in het kader van de opdrachtgeversrol van de provincie

Bevindingen

- Interbestuurlijk toezicht (door ILT) beperkt zich tot controleren of de provincie conform (VTH) wet- en regelgeving werkt. Het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering moet primair plaatsvinden door middel van democratische controle door PS. Uit een landelijke evaluatie door Berenschot blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering op deze manier onvoldoende geborgd is. In de provincie Noord-Brabant is er bij PS de afgelopen jaren onduidelijkheid geweest over hun rol en het VTH-beleid.
- PS ontvangen de benodigde stukken, waaronder de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten. Aanvullende opdrachten die gedurende het jaar worden verstrekt worden echter niet structureel met PS gedeeld. Deze opdrachten kunnen gezien worden als onderdeel van het uitvoeringsprogramma en daardoor zouden deze opdrachten volgens het besluit omgevingsrecht aan PS moeten worden gestuurd.

³⁹ Memo van de Griffie 'Rol PS bij dossiers omgevingsdiensten' (d.d. 11 januari 2019)

- Jaarlijks wordt er gerapporteerd over de kwaliteitsdoelstellingen, productie en financiën. Er wordt niet gerapporteerd over de voortgang van het VTH-beleid (instrumenteel kader) of het bijbehorende implementatieplan.
- Over VTH bij risicobedrijven krijgen PS additionele informatie (Brzo jaarverslag). Deze rapportage geeft PS beter zicht op de kwaliteit van VTH-uitvoering bij risicobedrijven.
- Verder wordt er sinds 2019 jaarlijks een themabijeenkomst georganiseerd waardoor PS op een vast moment met GS in gesprek kunnen gaan over de opdrachtgeversrol van de provincie. Hierdoor worden PS beter in staat gesteld om hun controlerende rol en budgettaire bevoegdheid uit te voeren.

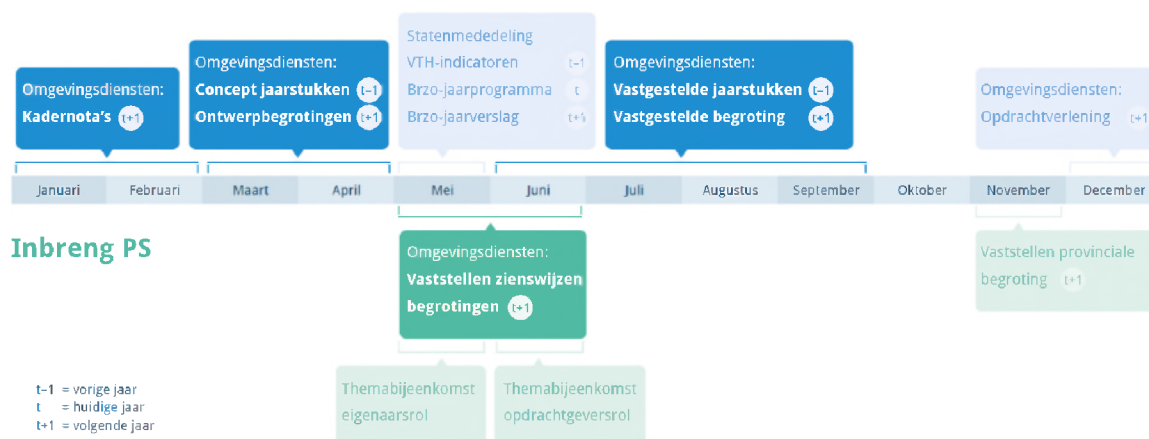
6.4 Eigenaarsrol provincie

Naast opdrachtgever is de provincie, op basis van een gemeenschappelijke regeling, ook deels eigenaar van de OMWB. Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten PS de jaarrekening van de omgevingsdienst ontvangen en een zienswijze kunnen indienen op de ontwerpbegroting.

In bijlagen 4 en 5 is weergegeven hoe in 2019 en 2020 invulling is gegeven aan de betrokkenheid van PS bij VTH en de omgevingsdienst. Middels Statenmededelingen en ingezonden stukken hebben PS de kadernota's⁴⁰, concept jaarstukken, ontwerpbegrotingen, vastgestelde begrotingen en vastgestelde jaarstukken van de OMWB ontvangen (zie Figuur 4.5). Daarnaast hebben PS zienswijzen op de *ontwerpbegrotingen van de OMWB* vastgesteld (zie Figuur 4.5). Daarbij moet worden opgemerkt dat de invloed van PS via dit instrument beperkt is, aangezien de provincie slechts één van de eigenaren is van de omgevingsdienst. Verder kan het algemeen bestuur van de omgevingsdienst de zienswijze naast zich neerleggen en is de begroting van de omgevingsdienst grotendeels gebaseerd op de vastgestelde opdrachten van de opdrachtgevers (provincie en gemeenten). Hét moment voor PS om invloed uit te oefenen is daarom bij de *jaarlijkse provinciale begroting*, waarin de middelen en de (bovenwettelijke) doelstellingen voor VTH bepaald kunnen worden. Die kunnen vervolgens in de jaarlijkse opdracht worden vertaald.

⁴⁰ In de kadernota's worden, voorafgaand aan het opstellen van de ontwerpbegroting, de beleidsmatige en financiële kaders aan deelnemers van de omgevingsdienst beschikbaar gesteld. De kaders geven ontwikkelingen aan waar de omgevingsdienst rekening mee houdt. De kadernota's worden niet door de provincie vastgesteld en er wordt geen zienswijze van PS gevraagd.

Informatievoorziening PS

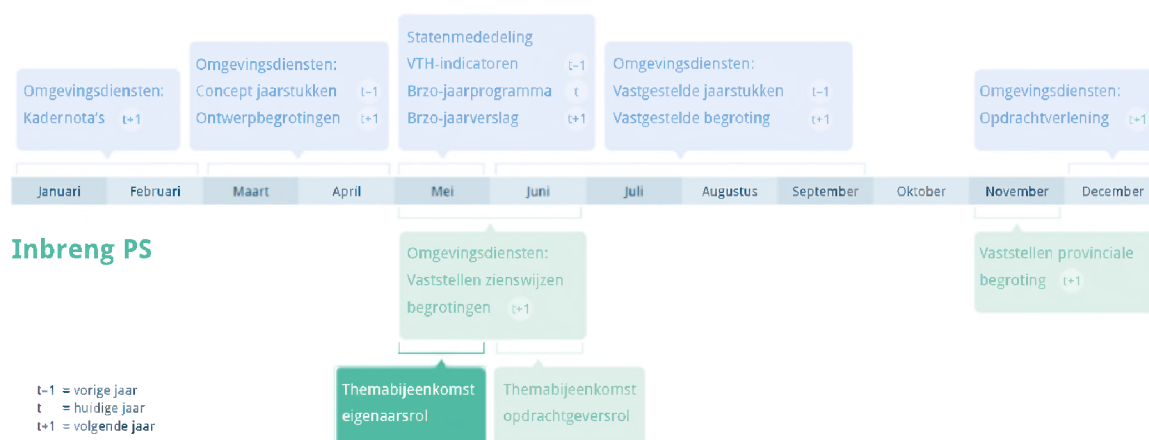


Figuur 4.5 PS ontvangen de kadernota's, begrotingen en jaarstukken van de omgevingsdienst en stellen zienswijzen voor de begroting van de omgevingsdienst vast.

6.4.1 Jaarlijkse themabijeenkomst in het kader van de eigenaarsrol

De tweede toegevoegde jaarlijkse themabijeenkomst (informerend en oordeelsvormend) is gericht op de eigenaarsrol van de provincie. Hierbij komen de kadernota's, jaarrekeningen en ontwerpbegrotingen aan bod (zie Figuur 4.6). De uitkomsten van deze bijeenkomst kunnen dan worden meegenomen bij de statenvoorstellen voor zienswijze op de ontwerpbegrotingen. Deze themabijeenkomst is wel in 2019 gehouden, maar in verband met corona-maatregelen in 2020 niet. Wel is er een extra presentatie naar PS-leden opgestuurd ter voorbereiding op de behandeling van zienswijzen op de begrotingen van de omgevingsdiensten door PS.

Informatievoorziening PS



Figuur 4.6. De jaarlijkse themabijeenkomst in het kader van de eigenaarsrol van de provincie.

Bevindingen

- PS ontvangen de benodigde stukken die voortvloeien uit de eigenaarsrol van de provincie. Ook kunnen zij, zoals wettelijk verplicht, zienswijzen op de begroting van de omgevingsdiensten vaststellen. De invloed van dit middel is wel beperkt en hét moment voor PS om invloed uit te oefenen is daarom om bij de jaarlijkse provinciale begroting de middelen en de (bovenwettelijke) doelstellingen voor VTH te bepalen die in de opdracht kunnen worden vertaald.

Deel II: Uitvoering van VTH

7 Vergunningverlening

In dit hoofdstuk kijken we specifiek naar enkele belangrijke wettelijke voorschriften en provinciaal beleid inzake emissies en adviesrecht, de actualiteit van vergunningen en de mogelijkheid om via internet (revisie)vergunningen (van risicobedrijven in Moerdijk) te kunnen raadplegen. Vanwege de actualiteit op het gebied van stikstof gaan we naast vergunningen voor Wabo milieu ook in op de vraag in hoeverre de risicobedrijven op Moerdijk over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (zouden moeten) beschikken. We kijken in dit hoofdstuk niet naar data-informatiesystemen of het consolideren van vergunningen, daar gaan we in hoofdstuk 10 op in.

7.1 Oprichtings- en verandervergunningen

In de praktijk kent de komst van een nieuw risicobedrijf een aanlooptraject, waarbij in een vroeg stadium al van gedachten wordt gewisseld tussen provincie, gemeente en OMWB over de (on)mogelijkheden tot vestiging. In deze verkenningsfase wordt bekeken in hoeverre de ambities van het bedrijf en de randvoorwaarden voor omgevingsveiligheid kunnen leiden tot een ontvankelijke vergunningaanvraag.

Als dat inzichtelijk is, begint de procedure die leidt tot de eigenlijke vergunningaanvraag. Daarvoor moet het bedrijf alle benodigde en verplichte gegevens verstrekken, waaronder bouw- en milieutechnische gegevens, risicoanalyses en veiligheidsrapporten.

Als een risicobedrijf na oprichting zijn milieurelevante activiteiten wil veranderen of uitbreiden, dan moet hiervoor een uitbreidings- of wijzigingsvergunning worden aangevraagd. Deze veranderingsvergunning geldt dan voor de uitbreidingen of wijzigingen die zijn aangevraagd.

7.1.1 Generieke kwaliteitsdoelstellingen

De provincie heeft sinds 2018 (VTH-brede) generieke kwaliteitsdoelstellingen voor vergunningverlening opgenomen in de jaarlijkse begroting (deze worden ook jaarlijks aan PS gerapporteerd, zie paragraaf 6.3.2.3). Deze kwaliteitsdoelstellingen richten zich op afhandeling van vergunningen binnen de beslistermijnen:

- Beschikkingen zijn binnen de wettelijke termijn afgehandeld – norm 90%⁴¹
- Er wordt geen gebruik gemaakt van de Wet dwangsom
- Er komt geen Lex silencio positivo voor

De wettelijke *beslistermijn* voor een reguliere aanvraag bedraagt maximaal 8 weken, voor een

⁴¹ In de provinciale begroting staat aangegeven dat de norm voor de afhandeling van beschikkingen binnen de wettelijke termijn 90% is. In de Statenmededeling VTH-indicatoren wordt de norm van 100% gebruikt voor reguliere beschikkingen en de norm van 90% voor uitgebreide beschikkingen.

uitgebreide aanvraag is dit maximaal 6 maanden. De provincie kan deze termijnen met 6 weken verlengen. Een uitgebreide aanvraag leidt eerst tot een ontwerpbesluit, dat 6 weken ter inzage ligt. Belanghebbenden (burgers, aanvrager of belangenorganisaties) kunnen zienswijzen indienen. De provincie neemt deze zienswijzen mee bij de beslissing over de omgevingsvergunning. Tegen de uiteindelijke vergunning kan door belanghebbenden die ook een zienswijze hebben ingediend beroep worden aangetekend binnen een beroepstermijn van 6 weken. Bij een reguliere procedure volgt na de aanvraag meteen een vergunning, waartegen bezwaar binnen 6 weken voor belanghebbenden openstaat bij GS. Vervolgens staat ook hier beroep bij de rechtbank open voor belanghebbenden, indien zij bezwaar hebben aangetekend.

Lex silencio positivo betekent dat een vergunning van rechtswege is verleend omdat het bevoegd gezag niet tijdig een besluit tot vergunningverlening heeft genomen. Dit is alleen aan de orde bij reguliere procedures. De aanvrager heeft in die situatie ook nog recht op een *dwangsom* als het bevoegde gezag niet tijdig overgaat tot bekendmaking van de van rechtswege verleende vergunning, maar dan moet het bevoegd gezag wel eerst in gebreke worden gesteld. Het bevoegd gezag heeft vervolgens nog 2 weken de tijd, daarna gaat de dwangsom automatisch lopen. In de toekomstige Omgevingswet is het uitgangspunt van *Lex silencio positivo* niet opgenomen.

In Tabel 3 is voor de jaren 2016-2019 een overzicht gegeven in welke mate (door alle risicobedrijven in Noord-Brabant) is voldaan aan de generieke kwaliteitsdoelstellingen voor vergunningen. De OMWB heeft aangegeven dat het niet mogelijk is om deze te specificeren voor risicobedrijven op het haven- en industriegebied Moerdijk.

Het blijkt dat het grootste deel van de vergunningen voor risicobedrijven in Noord-Brabant binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld en dat de provinciale norm hierbij wordt gehaald. Er zijn geen dwangsommen uitgekeerd, zodat ook op dit punt de provinciale norm wordt gehaald. Bij het aantal gevallen was sprake van een *Lex silencio positivo*, zodat op dat gebied de provinciale norm niet wordt gehaald; er zijn enkele vergunningen aan risicobedrijven verleend omdat er geen tijdig besluit is genomen. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat de provinciale norm niet alleen voor risicobedrijven geldt, maar VTH-breed. In totaal zijn er in de afgelopen jaren door de provincie 12 (2016), 4 (2017), 10 (2018), 3 (2019) gevallen van toepassing van de *Lex silencio positivo* gerapporteerd. Ten opzichte van alle afgegeven beschikkingen was dit in de jaren 2016-2018 rond de 1%; voor 2019 was dit 0.4% van alle afgegeven beschikkingen.

Tabel 3. Overzicht in hoeverre bij risicobedrijven in Noord-Brabant wordt voldaan aan de generieke kwaliteitsdoelstellingen voor vergunningverlening.

Kwaliteitsdoelstelling	Norm	2016	2017	2018	2019
Reguliere beschikkingen binnen wettelijke termijn afgehandeld	100%	98%	100%	99%	99%
Uitgebreide beschikkingen binnen wettelijke termijn afgehandeld	90%	90%	100%	97%	96%
Gebruik Wet dwangsom	0	0	0	0	0
Aantal Lex silencio positivo	0	1	0	2	1

Bevindingen

- Vergunningen voor risicobedrijven worden grotendeels binnen de wettelijke termijn afgehandeld. De provinciale norm voor reguliere aanvragen wordt nagenoeg gehaald en de norm voor uitgebreide aanvragen wordt na 2016 ruimschoots gehaald.
- De kwaliteitsdoelstelling van de provincie om (VTH-breed) geen Lex silencio positivo te hebben wordt niet gehaald. Er is namelijk in enkele gevallen sprake van een Lex silencio positivo's waarbij vergunningen rechtswege zijn verleend doordat er geen tijdig besluit is genomen over de aanvraag. Conform de norm van de provincie heeft dit niet geleid tot gebruik van de Wet dwangsom.

7.1.2 Adviesrecht (inhoudelijk technische kwaliteitscontrole) vergunningen

In de Wabo en het Bor worden bestuursorganen, vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid, aangewezen als adviseur bij de beoordeling van vergunningen voor risicobedrijven. Dit adviesrecht is ook een belangrijk 'controlemechanisme' op de kwaliteit van vergunningverlening. Naast de 'inspectiepartners' Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (VRMWB), het Waterschap Brabantse Delta⁴² heeft ook de ILT een adviesrecht. Al deze organen worden door de OMWB bij vergunningen voor risicobedrijven in staat gesteld om advies uit te brengen. Het adviesrecht van ILT behandelen we hier kort.

De ILT kan advies op de vergunningaanvraag uitbrengen, kan zienswijzen bij het ontwerpbesluit indienen en heeft bij het definitief besluit de mogelijkheid tot een beroepsgang. De inzet en

⁴² Bescherming van Rijkswateren is een bevoegdheid/taak van Rijkswaterstaat. Dit is bij Moerdijk echter van ondergeschikt belang. Het afvalwater van het industrieterrein Moerdijk wordt namelijk niet rechtstreeks geloosd op oppervlaktewater, maar afgevoerd via de afvalpersleiding Moerdijk. Deze loopt van het industrieterrein Moerdijk naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie in Bath en is ongeveer 60 kilometer lang. Daarmee is dit één van de grotere rioolwaterstelsels van Nederland. Het gezuiverde afvalwater komt uiteindelijk terecht in de Westerschelde. Dit betekent dat er in de omgeving van Moerdijk geen problemen zijn door afvalwaterlozingen vanaf het haven- en industriegebied Moerdijk.

werkzaamheden van de ILT zijn geprioriteerd op basis van thema's waaraan de Rijksoverheid het meeste belang hecht en waarop zij invloed wilt uitoefenen. Dat zijn medio 2020: externe veiligheid, afval, luchtmissies en Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Met uitzondering van milieuneutrale vergunningen beoordeelt de ILT altijd een vergunning als het één van de prioritaire thema's betreft.

Tabel 4 geeft een cijfermatig overzicht voor de periode 2017-2020, van taken die de ILT heeft verricht voor Noord-Brabant in totaliteit en Moerdijk in het bijzonder. Daarbij valt op dat de ILT maar een beperkt aantal zienswijzen heeft ingediend en geen beroep heeft aangetekend.

Tabel 4. Cijfermatig overzicht adviesrecht ILT voor de periode 2017-2020.

Taken	Noord-Brabant	Moerdijk
Beoordeelde vergunningen	54	29
Adviezen	16	4
Zienswijzen	9	2
Beroepen	0	0

Bevindingen

- Uitoefening van het adviesrecht is een belangrijk 'controlemechanisme' voor de kwaliteit van vergunningverlening bij risicobedrijven. De inspectiepartners worden door de OMWB altijd in staat gesteld om advies uit te brengen. Zodoende is inhoudelijke controle op arbeidsveiligheid, brandveiligheid en waterkwaliteit mogelijk. De ILT beoordeelt vergunningen daarbij op door hen geselecteerde prioritaire thema's. In het algemeen, maar zeker voor Moerdijk, geldt dat de ILT de afgelopen jaren relatief weinig heeft op te merken over de opgestelde vergunningen.

7.1.3 Extra eisen voor risicobedrijven die met gevaarlijke stoffen werken

Het Brzo stelt extra eisen en voorschriften voor vergunningen aan bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Deze bedrijven moeten zelf proactief handelen om op systematische wijze alle maatregelen te treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken (zorgplichtbeginsel). Bedrijven hebben niet alleen de verantwoordelijkheid alle benodigde maatregelen te nemen, maar dienen dit ook aantoonbaar te maken en na te leven. Zo dienen alle Brzo-bedrijven een Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO) op te stellen en een Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) in te richten.

Hogedrempelinrichtingen (Brzo-bedrijven worden gecategoriseerd in hoge- en lagedrempelinrichtingen, zie paragraaf 1.2.1) moeten aanvullend ook een [veiligheidsrapport](#) opstellen en indienen bij het bevoegd gezag. Het veiligheidsrapport beschrijft de actuele veiligheidssituatie bij de inrichting, waarbij informatie wordt gegeven over bestaande risico's, getroffen maatregelen en mogelijke ongevalsscenario's. Het veiligheidsrapport dient actueel te zijn en dient daardoor ten

minste iedere vijf jaar te worden gezien. Alle 13 hoogdrempelige Brzo-inrichtingen op Moerdijk beschikken over een actueel veiligheidsrapport.

Bevindingen

- Alle 13 hogedrempel Brzo-inrichtingen op Moerdijk beschikken over een actueel veiligheidsrapport.

7.2 Best beschikbare technieken en Maatwerk

Het begrip *Beste Beschikbare Technieken (BBT)* staat voor de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn, om emissies en andere nadelige gevolgen voor milieu en leefomgeving te voorkomen. Bij IPPC-installaties is het bevoegd gezag verplicht om bij het opstellen van de omgevingsvergunning milieu rekening te houden met de BBT-conclusies. De Europese Commissie stelt deze BBT-conclusies op en publiceert ze in het Publicatieblad van de Europese Unie. Via de website van InfoMil.nl zijn ze eenvoudig en toegankelijk te raadplegen.

Soms zijn er BBT beschikbaar, die verder gaan dan de wetgevende kaders en niet voorgeschreven zijn. Op dit aspect zit *provinciale beleidsruimte*: wel of niet kiezen voor niet voorgeschreven BBT. Als er geen BBT is bepaald voor een productieproces, dan moet het bevoegd gezag de BBT vaststellen op grond van artikel 5.4 van het Bor.

7.2.1 Maatwerk: afwijken van BBT

Strengere eisen dan de in de wet opgenomen grenswaarden voor emissies of immissies, zijn mogelijk:

- wanneer het bevoegd gezag beoordeelt dat emissiegrenswaarden strenger moeten zijn om de *lokale milieukwaliteit* te kunnen borgen. Het bevoegd gezag motiveert waarom de strengere emissienorm nodig is, bijvoorbeeld de nabijheid van bebouwing bij bedrijven.
- wanneer er nieuwe inzichten zijn over de stand der techniek, of als er technieken zijn die niet in een aangewezen BBT-document staan beschreven maar die wel de stand der techniek weergeven. BBT's zijn namelijk permanent in beweging en de wet kan achterlopen op de (BBT-) praktijk.

Het opleggen van minder strenge eisen kan volgens artikel 5.5 lid 7 van het Bor als sprake is van buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieuvoordelen door:

- Geografische ligging: Dit biedt de mogelijkheid rekening te houden met verschillen in landschap, klimaat en grondsoorten binnen de Europese Unie. Binnen Nederland zullen er weinig gevallen zijn waarbij de geografische ligging van de inrichting leidt tot een afwijkend niveau van BBT. Toch kunnen bijvoorbeeld de beschikbaarheid van water en de mogelijkheid om water te lozen een rol spelen bij het bepalen van BBT en de daarbij behorende emissiegrenswaarde.

- Technische kenmerken van de installatie: Wanneer de inrichting uniek is in zijn soort, waardoor er voor de betrokken activiteit geen BBT-conclusies bestaan en een beoordeling op sectoraal niveau niet mogelijk is, mag het bevoegd gezag zelf een beoordeling uitvoeren over de economische haalbaarheid van een techniek.

De motivatie voor het afwijken van BBT moet in de considerans⁴³ van de vergunning staan en worden vastgelegd in de RIE-database⁴⁴. Jaarlijks krijgt de OMWB de opdracht om de RIE-database actueel te houden, hetgeen ook wordt gedaan (zo blijkt uit de tussenrapportages). Nederland is verplicht om alle gevallen waarin het bevoegd gezag afwijkt van de BBT-conclusies te rapporteren aan de Europese Commissie.

7.2.1.1 Beleidsruimte

GS hebben beleidsruimte voor het uitoefenen van de bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift op te stellen. In de jaarlijkse VTH-opdracht geeft de provincie een algemene taakgerichte opdracht: “Opstellen maatwerkvoorschriften (Activiteitenbesluit.)” Er is hiervoor geen specifiek beleid. In de praktijk vult de OMWB dit zelf in. Indien een afwijking van BBT mogelijk bestuurlijk gevoelig is, wordt de casus voorgelegd aan de provincie tijdens het wekelijkse beleidsoverleg tussen de OMWB en de provincie (zie paragraaf 2.2).

7.2.1.2 Moerdijk

Aan de OMWB is gevraagd om aan te geven aan welke risicobedrijven op Moerdijk maatwerkvoorschriften (afwijken van BBT, ruimere luchtemissies) zijn verleend. Deze vraag blijkt echter moeilijk te beantwoorden. Er bestaat geen systematisch/digitaal overzicht van bedrijven waaraan een maatwerkvoorschrift is verleend.

De OMWB heeft aangegeven dat aan het bedrijf ATM ruimere voorschriften zijn verleend. Waarvoor precies is niet bekend. De rekenkamer heeft zelf in de revisievergunning van het bedrijf CZAV een maatwerkvoorschrift geconstateerd waarbij de fijnstofemissie is verruimd, omdat BBT niet kosteneffectief zou zijn.

Bevindingen

- GS hebben beleidsruimte voor niet voorgeschreven BBT en maatwerk. Zij hebben hier echter geen beleid voor vastgesteld. GS geven de OMWB op dit gebied een taakgerichte opdracht, waardoor de OMWB zelf invulling geeft aan deze beleidsruimte. Als de OMWB inschat dat afwijken van BBT bij een casus bestuurlijk gevoelig kan zijn, dan wordt deze besproken in het wekelijks VTH-overleg met de provincie.

⁴³ De considerans is het deel van de vergunning waarin de 'motivering' staat. De vergunningverlener schrijft hierin de onderbouwing van het te nemen besluit. Dit is een wettelijk verplicht onderdeel van de vergunning.

⁴⁴ De RIE/IPPC-database is (voor geregistreerde gebruikers) te raadplegen via www.e-mjv.nl.

- Er is geen overzicht van verleend maatwerk, waardoor niet goed inzichtelijk is aan welke bedrijven ruimere of minder ruime emissievoorschriften zijn vergund.
- Jaarlijks krijgt de OMWB de opdracht om de RIE-database actueel te houden, hetgeen ook wordt gedaan (zo blijkt uit de tussenrapportages). Het aanleveren van een (samenvattend) overzicht vanuit de RIE-database blijkt echter niet eenvoudig en de rekenkamer heeft deze informatie dan ook niet ontvangen.

7.3 Actualisatieplicht en revisievergunningen

7.3.1 Actualisatieplicht

De Wabo (artikel 2.30, ook wel de actualiseringsplicht genoemd) bepaalt dat het bevoegd gezag regelmatig moet beoordelen of de voorschriften van een omgevingsvergunning milieu nog toereikend zijn, gelet op ontwikkelingen:

- op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu;
- met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

Dit kan betekenen dat het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning moet of mag wijzigen. Daarnaast geldt vanaf 1 januari 2013 een extra actualisatieplicht voor emissies (IPPC-installaties). Als er nieuwe BBT-conclusies worden gepubliceerd, dan moet de omgevingsvergunning milieu binnen vier jaar worden geactualiseerd (Bor, artikel 5.10, eerste lid).

In de meerjarenafspraak Brzo is het doel opgenomen dat alle vergunningen per 1 januari 2020 *actueel* zijn. Actueel betekent dat vergunningen voldoen aan BBT en de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS)-richtlijnen⁴⁵.

Ook in het instrumenteel kader wordt het belang van actuele vergunningen benadrukt. Er wordt aangegeven dat verouderde vergunningen het bereiken van wettelijke kwaliteitsdoelstellingen en provinciale ambities kunnen belemmeren. Daarom wil de provincie dat vergunningen regelmatig worden aangepast of, indien mogelijk, actief worden ingetrokken als bedrijven er geen gebruik meer van maken. Concrete acties, doelen of normen worden echter niet benoemd.

De OMWB heeft in de periode 2018-2019 voor 12 risicobedrijven een actualisatietoets uitgevoerd. Hieruit bleek dat bij 11 van de 12 risicobedrijven de vergunning diende te worden aangepast (actualisatie). Uit het *Brzo-jaarverslag 2019* blijkt dat 69% van de vergunningen bij risicobedrijven in Noord-Brabant per 1 januari 2020 actueel is. De doelstelling uit het MJA-Brzo is dus nog niet gerealiseerd. De OMWB verwacht per 1 januari 2021 op ongeveer 80% uit te komen. In Tabel 5 is het percentage actuele vergunningen voor Brzo-bedrijven voor de verschillende provincies

⁴⁵ Het programma PGS-richtlijnen is onderdeel van het Programma Impuls Omgevingsveiligheid (zie paragraaf 1.2.3.3) en zorgt ervoor dat er richtlijnen zijn voor bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken of vervoeren. De richtlijnen zijn gebaseerd op de actuele stand van de techniek en geven een overzicht van voorschriften, eisen, criteria en voorwaarden.

weergegeven per 1 januari 2020.

Tabel 5. Een overzicht van de stand van zaken omtrent actualisatie bij alle Brzo-omgevingsdiensten.

Bron. Jaarverslag Brzo 2019, blz. 34

Provincies	Omgevingsdienst	% actueel
Friesland, Groningen, Drenthe	ODG	92%
Limburg	RUD ZL	92%
Zuid-Holland, Zeeland	DCMR	88%
Overijssel, Gelderland	ODRN	75%
Noord-Brabant	OMWB	69%
Noord-Holland, Flevoland, Utrecht	ODNZKG	20%

De OMWB geeft in het Jaarverslag Brzo 2019 aan dat in de praktijk nooit 100% van de vergunningen aan de BBT kunnen voldoen. Er geldt er een actualisatieplicht binnen 4 jaar nadat de Europese commissie nieuwe BBT-conclusies publiceert. Ook worden periodiek nieuwe BBT-conclusies en Nederlandse informatiedocumenten gepubliceerd. Vergunningen moeten hier programmatisch op gescreend worden. Daarbij zijn bedrijven in ontwikkeling en vanuit efficiëntieoverwegingen combineert de OMWB een actualisatietoets met een vergunningprocedure.⁴⁶

Voor Moerdijk is voor alle risicobedrijven de actualisatietoets voltooid. Dit betekent echter nog niet dat de vergunningen actueel zijn; de uitkomsten hiervan worden meegenomen bij nieuwe revisievergunningen (zie volgende paragraaf).

Bevindingen

- De OMWB loopt achter met actualiseren van vergunningen ten opzichte van de doelstelling uit het MJA-Brzo en ten opzichte van Brzo-omgevingsdiensten in de meeste andere provincies. Daarbij is door de OMWB aangegeven dat het streven van volledige actualisatie (100%; meerjarenafspraak Brzo) nooit haalbaar is.
- In Moerdijk is er bij alle bedrijven een actualisatietoets gedaan waarbij de resultaten bij de revisievergunning zullen worden meegenomen.

7.3.2 Revisievergunningen

Een revisievergunning is een omgevingsvergunning voor milieu, die alle eerder verleende omgevingsvergunningen (verandervergunningen) voor het onderwerp milieu vervangt. Dat kan noodzakelijk of nuttig zijn, bijvoorbeeld als er veel verschillende milieuvergunningen tegelijk gelden voor dezelfde inrichting. In de praktijk wordt dit ook wel een *'onoverzichtelijk vergunningenbestand'*

⁴⁶ Het is onduidelijk of daarmee geborgd is dat, zoals wettelijk vereist, vergunningen binnen 4 jaar na publicatie van nieuwe BBT-conclusies zijn geactualiseerd. Aangezien de focus van dit onderzoek op de processen ligt en niet op inhoud van vergunningen is dit niet verder getoetst.

genoemd. Al die vergunningen worden met een revisievergunning in één vergunning gebundeld. Dat zorgt voor een overzichtelijkere vergunningssituatie. Met een revisievergunning worden bestaande rechten niet aangetast, maar milieueisen kunnen wel worden aangescherpt (geactualiseerd).

Op grond van artikel 2.6 van de Wabo kan het bevoegd gezag bepalen dat een revisievergunning wordt aangevraagd, als een bedrijf een aanvraag doet voor een verandering van zijn inrichting. Hierbij is sprake van een bevoegdheid en *beleidsvrijheid*, en niet van een plicht. Het bevoegd gezag kan op eigen initiatief, of op verzoek van de vergunningaanvrager, gebruik maken van deze bevoegdheid.⁴⁷ Alleen als het echt onredelijk is om een aanvraag om een revisievergunning te verlangen, zal een rechter oordelen dat het bevoegd gezag geen aanvraag om een revisievergunning mocht verlangen.

De OMWB hanteert geen vaste criteria die bepalen of tot een proces van revisievergunning wordt overgegaan. Een revisievergunning wordt in de praktijk vaak in gang gezet als de vergunning al wat ouder is en er voortschrijdende technieken bestaan, of als er een onoverzichtelijk vergunningenbestand is ontstaan. Jaarlijks is er een ambitielijstje van bedrijven die op de rol staan, maar het reguliere vergunningverleningsproces kan de uitvoering van deze ambitie (planningtechnisch) vertragen. In interviews is aangegeven dat revisievergunningen geen hoge prioriteit hebben. Het proces tot een revisievergunning kan een paar jaar in beslag nemen. De OMWB vindt het niet nodig om het snel(ler) te doen, aangezien de bedrijven wel voldoen aan de voorwaarden. Ze vindt het vooral belangrijk dat het zorgvuldig gebeurt.

In Tabel 6 staat een overzicht van de actualiteit van de revisievergunningen van de risicobedrijven op Moerdijk. Bij 7 bedrijven is de revisievergunning meer dan 10 jaar oud, waarbij de oudste meer dan 17 jaar oud is. Bij enkele van deze bedrijven is er inmiddels een aanvraag voor revisie gedaan, bij de andere bedrijven geeft de OMWB aan dat er hierover vooroverleg plaatsvindt.

Verder valt het op dat Shell een oude revisievergunning heeft en dat er nog geen nieuwe aanvraag is ingediend. In een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over Shell Moerdijk uit 2015⁴⁸ wordt gesteld dat de set van circa veertig vergunningen onoverzichtelijk is en het voor toezichthouders lastig maakt om overzicht te houden over actuele voorschriften en drempelwaarden. Volgens de OvV stuurde Shell daarbij vanuit bedrijfsbelangen op uitstel van een revisievergunning. In het rapport van de OvV wordt aangegeven dat de OMWB in 2014 met Shell heeft afgesproken dat bij de eerstvolgende grote wijziging een revisievergunning wordt aangevraagd. Dit is 6 jaar later echter nog niet gebeurd.

⁴⁷ Met de aanstaande komst van de Omgevingswet wordt de revisievergunning op aanvraag geschrapt. Het bevoegd gezag verleent dan, op eigen initiatief, 'ambtshalve' een revisievergunning. Op eigen initiatief wil zeggen, zonder dat daarvoor een aanvraag behoeft te worden ingediend.

⁴⁸ Explosies MSPO2 Shell Moerdijk, Onderzoeksraad voor Veiligheid, juli 2015.

Tabel 6. Een overzicht van de actualiteit van de revisievergunningen van de risicobedrijven op Moerdijk.

Bedrijfsnaam	Datum Revisievergunning	Status aanvraag
Omya Netherlands B.V.	3-12-2002	Vooroverleg revisie
Shell Nederland Chemie B.V. Locatie Moerdijk	22-4-2003	Vooroverleg revisie
IKO B.V.	6-12-2005	Aanvraag revisie ingediend 10-2-2020
Overslag Bedrijf Moerdijk (OBM) B.V.	23-2-2006	Aanvraag revisie ingediend 1-12-2018
Dr. W. Kolb Nederland BV	29-1-2008	Vooroverleg revisie
Afvalstoffen Terminal Moerdijk BV (ATM)	25-5-2009	Vooroverleg revisie
Troy Moerdijk B.V.	21-6-2010	Vooroverleg revisie
Remondis PMR B.V.	26-10-2010	Aanvraag revisie ingediend 28-9-2018
Messer B.V.	30-7-2013	
Stolthaven Moerdijk B.V.	17-9-2013	
Bertschi BV	18-11-2013	
AD Productions BV	17-7-2014	
Frans de Wit BV	2-8-2016	
Solvay Solutions Nederland B.V.	19-12-2017	
Dr. W. Kolb Nederland BV (tankenpark)	25-4-2018	
Gondrand Traffic BV	12-7-2018	
CZAV - Dinteloord	29-8-2018	
Basell Benelux B.V.	6-9-2018	
Coatex Netherlands BV	18-4-2019	
Aerospace Propulsion Products (A.P.P.) B.V.	23-10-2019	

Bevindingen

- Ondanks dat oude revisievergunningen voor onoverzichtelijkheid kunnen zorgen en dat het daardoor voor toezichthouders lastig kan zijn om overzicht te houden, hebben nieuwe revisievergunningen een lage prioriteit bij de OMWB. Dit wordt geïllustreerd bij Shell waar, ondanks een afspraak uit 2014 om dit op te pakken, er nog geen aanvraag voor een revisievergunning loopt.
- In het instrumenteel kader wordt het belang van actuele vergunningen benadrukt. De provincie wil dat vergunningen regelmatig worden aangepast. Concrete acties, doelen of normen worden echter nergens genoemd.
- Het is voor de rekenkamer niet inzichtelijk of de resultaten van de actualisatietoetsen tijdig worden geïmplementeerd, aangezien deze worden doorgevoerd door middel van revisievergunningen.

7.3.3 Wet natuurbeschermingsvergunning

Vanwege de actualiteit van de stikstofproblematiek heeft de rekenkamer de OMWB gevraagd inzicht te verschaffen over stikstofdepositie en de noodzakelijkheid van een Wnb-vergunning bij de

risicobedrijven op Moerdijk. Dit leidt tot de volgende driedeling:

1. Risicobedrijven waarvan het zeker is dat ze moeten beschikken over een Wnb-vergunning
2. Bedrijven waarvan het zeker is dat een Wnb-vergunning niet aan de orde is
3. Bedrijven waarbij dit onbekend is, bijvoorbeeld omdat details van stikstofberekeningen niet bekend zijn, of zijn uitgevoerd voor de uitspraak inzake het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

In Tabel 7 is hiervan een overzicht opgenomen. Daaruit blijkt dat 25% van risicobedrijven op Moerdijk beschikt over een Wnb-vergunning, bij 40% een Wnb-vergunning niet nodig is, voor 25% onbekend is of zij over een Wnb-vergunning moeten beschikken, en 10% niet over een Wnb-vergunning beschikt terwijl ze deze wel moeten hebben. Bij de bedrijven waarvan het onbekend is of een Wnb-vergunning noodzakelijk is, geeft de provincie aan dat deze bedrijven zijn geïnventariseerd en dat het afhankelijk is van de ondergrens die het Rijk gaat stellen of bij deze bedrijven alsnog een vergunning nodig is.

Tabel 7. Overzicht van aanwezige en noodzakelijke Wnb-vergunning voor risicobedrijven op Moerdijk.

Bedrijfsnaam	Wnb-vergunning noodzakelijk	Wnb-vergunning aanwezig	Conclusie
Coatex Netherlands BV	ja	nee*	Geen vergunning, wel noodzakelijk
Dr. W. Kolb Nederland BV	ja	nee	
Afvalstoffen Terminal Moerdijk BV (ATM)	ja	ja	Beschikt over een Wnb- vergunning
Overslag Bedrijf Moerdijk (OBM) B.V.	ja	ja	
Remondis PMR B.V.	ja	ja	
Shell Nederland Chemie B.V. Locatie Moerdijk	ja	ja	
Basell Benelux B.V.	ja	ja	
CZAV - Dinteloord	nee	nee	Geen Wnb-vergunning nodig
Dr. W. Kolb Nederland BV (tankenpark)	nee	nee	
Gondrand Traffic BV	nee	nee	
IKO B.V.	nee	nee	
Messer B.V.	nee	nee	
Solvay Solutions Nederland B.V.	nee	nee	
Troy Moerdijk B.V.	nee	nee	
Aerospace Propulsion Products (A. P.P.) B.V.	nee	nee	
AD Productions BV	Onbekend	nee	Onbekend of Wnb-vergunning noodzakelijk is
Bertschi BV	Onbekend	nee	
Frans de Wit BV	Onbekend	nee	
Stolthaven Moerdijk B.V.	Onbekend	nee	
Omya Netherlands B.V.	Onbekend	nee	

* Coatex heeft 6 april 2020 een Wnb-vergunning aangevraagd. Deze is in behandeling.

Uit de respons op een vragenlijst van de rekenkamer blijkt dat risicobedrijven op Moerdijk vergunningverlening over het algemeen als voldoende of goed beoordelen. Enkele bedrijven geven echter aan ontevreden te zijn over het proces van de Wnb-vergunning dat loopt (voor heel Noord-Brabant) via de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). Doorlooptijden zijn door capaciteitsgebrek lang en ook wordt aangegeven dat er onvoldoende kennis is van de bedrijfsprocessen.

Om de achterstand bij Wnb-vergunningen in te lopen hebben GS op 16 juni 2020 ingestemd met de 'Risicogerichte beoordeling en afhandeling aanvragen Wet natuurbescherming (Wnb), gebiedsbescherming'. Met deze werkwijze wordt gekozen om aanvragen minder gedetailleerd te toetsen indien deze bij een eerdere Wnb-aanvraag al passend zijn beoordeeld en om aanvragen met een beperkt effect op Natura 2000 gebieden ($<0,5$ mol N/ha/ja) versneld te behandelen. Als gevolg van de minder gedetailleerde toetsing komt er meer verantwoordelijkheid te liggen bij de initiatiefnemer, die verantwoordelijk is voor een juiste aanvraag. Onjuiste gegevens kunnen leiden tot een onjuiste vergunning, maar toezicht en handhaving controleren op juistheid, wat kan leiden tot herstel. Een gevolg van de snellere behandeling is dat het vooraf indienen van een zienswijze bij de ODBN niet meer mogelijk is, wel is het mogelijk om bezwaar aan te tekenen.

Bevindingen

- Niet alle risicobedrijven op Moerdijk waarvoor een Wnb-vergunning noodzakelijk is hebben ook een Wnb-vergunning. Ook is voor een substantieel aantal van de risicobedrijven op Moerdijk (25%) nog onbekend of er een Wnb-vergunning noodzakelijk is.
- Enkele bedrijven geven aan ontevreden te zijn over het proces van Wnb-vergunningen, onder andere door capaciteitsgebrek bij de ODBN, de omgevingsdienst die verantwoordelijk is voor Wnb-vergunningen in heel Noord-Brabant.
- GS hebben in juni 2020 besloten om Wnb-aanvragen met een beperkt effect of een eerdere passende beoordeling minder gedetailleerd te toetsen of versneld te behandelen. Beperkte toetsing leidt tot meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer en versnelde procedures ontnemen de mogelijkheid om vooraf zienswijzen in te dienen.

7.4 Samenwerking met toezicht en handhaving

In het instrumenteel kader geeft de provincie aan dat er bij het verlenen van vergunningen rekening moet worden gehouden met gevoeligheden in de omgeving en het naleefgedrag van het bedrijf. Ook wil de provincie dat de uitvoerbaarheid van vergunningen wordt beoordeeld en er een [handhaafbaarheidstoets](#) wordt uitgevoerd: zijn de vergunningen duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar? Deze ambities zijn verwerkt tot indicator i-4 (zie bijlage 2) waarin men aangeeft dat er vanaf 2021 vanuit vergunningverlening rekening wordt gehouden met toezicht en handhaving.

Vanuit de OMWB is aangegeven dat bij vergunningverlening wordt gewerkt met landelijk afgestemde teksten voor vergunningen. Deze teksten zijn getoetst op handhaafbaarheid. Daarnaast wordt,

conform het Implementatieplan, in 2020 een project opgestart door de 3 Brabantse omgevingsdiensten om gezamenlijk te werken aan een handhaafbaarheidstoets. Tijdens interviews hebben betrokkenen bij de OMWB aangegeven dat Wabo- en Brzo-inspecteurs een collegiale toets op de vergunningaanvraag doen en dat de ontwerpvergunning ook aan hen wordt voorgelegd.

Bevindingen

- Conform het beleid van de provincie worden inspecteurs die toezicht houden op de uitvoering van vergunningen betrokken bij vergunningaanvragen. Ook zijn de teksten die gebruikt worden voor vergunningen getoetst op handhaafbaarheid. Er wordt nog gewerkt aan een handhaafbaarheidstoets bij vergunningen.

7.5 Onafhankelijkheid

In 2012 hebben Eijlander en Mans bij hun onderzoek (zie bijlage 3) al aangegeven dat vergunningverlening een uitoefening is van een publieke taak. In het instrumenteel kader wordt aangegeven dat de provincie een juiste balans dient te houden tussen servicegerichtheid en onafhankelijkheid met het oog op bescherming van de leefomgeving. Dit wordt ingevuld door het werken met teams en door het regelmatig *rouleren* van vergunningverleners bij bedrijven. Bij dit punt wordt expliciet gezocht naar het vinden van een balans tussen de aanbevelingen van Eijlander – Mans (VTH moet niet te klantgericht zijn; het is een publieke taak) en ondersteuning van bedrijven – niet nodeloos bureaucratisch handelen. Ook sluit het wisselen van vergunningverleners bij bedrijven aan bij een andere aanbeveling van Eijlander en Mans: meer functiewisseling en mobiliteit. De provincie geeft aan dat VTH-medewerkers in beginsel niet langer dan 5 jaar betrokken zijn bij een bedrijf. Met indicator i-29 (zie bijlage 2) geeft de provincie aan dat het beleid succesvol is ingevoerd als er vanaf eind 2019 een gedragscode is voor medewerkers vergunningverleningen en een protocol voor de roulatie van VTH-medewerkers.

Navraag bij de OMWB leert dat zij niet bekend zijn met een gedragscode voor medewerkers vergunningverlening. Ook blijkt dat de omgevingsdiensten geen protocol voor roulatie van VTH-medewerkers hebben opgesteld en dit ook niet gaan opstellen. Daarbij wordt vanuit de OMWB aangegeven dat roulatie kritisch moet worden afgewogen tegen beschikbare capaciteit, kennis en ervaring. Daarbij zou er ruimte moeten zijn voor maatwerk. Om de onafhankelijkheid bij vergunningverlening te borgen zal worden ingezet op 'tweede lezers'.

In de praktijk kiest de OMWB ervoor om vergunningverleners toe te wijzen aan branches. Daarnaast bepaalt de complexiteit van vergunningen welke (ervaren) vergunningverlener zich bezighoudt met een aanvraag. Zo is er onderscheid in oplopende complexiteit wat betreft: meldingen, activiteitenbesluiten, regulier procedures, complexe procedures en Brzo-procedures. Brzo-vergunningverleners moeten aan extra eisen voldoen, bijvoorbeeld een minimaal aantal uren per jaar werkzaam zijn binnen het Brzo. Vanwege het krappe personeelsbestand en het verloop van medewerkers lukt de periodieke wisseling van vergunningverleners per bedrijf nog niet altijd. Bij

Wabo- en Brzo-inspecteurs is aangegeven dat ze om de 4-6 jaar wisselen van bedrijf. Bij handhaving staan medewerkers door de aard van het werk al op meer afstand van bedrijven.

Bevindingen

- De ambitie van de provincie om VTH-medewerkers te rouleren sluit aan bij aanbevelingen uit het onderzoek van Eijlander en Mans uit 2012. In de praktijk blijkt dat de OMWB nog geen gedragscode voor vergunningverleners en roulatieprotocol voor VTH-medewerkers heeft, terwijl deze volgens een indicator uit het instrumenteel kader eind 2019 moesten zijn ingevoerd. Bij vergunningverlening wordt geprobeerd om onafhankelijkheid te borgen door het inzetten van tweede lezers. Bij toezicht zijn inspecteurs in de praktijk over het algemeen niet langer dan 6 jaar betrokken bij een bedrijf.

7.6 Openbaarheid vergunningen

Het verdrag van Aarhus (Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden) van 25 juni 1998 is van belang voor milieu-informatie. Het verdrag regelt het recht van toegang van het publiek tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zowel op verzoek als via actieve verspreiding. Conform het verdrag moeten vergunningen, die belangrijke gevolgen hebben voor het milieu, *elektronisch toegankelijk* zijn. Artikel 19.1b lid 2 van de Wet Milieubeheer verplicht het bevoegd gezag om de vigerende vergunningen van IPPC-installaties via het internet ter beschikking te stellen.

De OMWB geeft aan dat de vergunning zelf (beschikking) altijd openbaar is en ook eenvoudig terug te vinden is via internet. Via verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is bijna alle onderliggende informatie opvraagbaar (vergunningaanvraag, bouw- en milieutechnische informatie, etc.), met uitzondering van vertrouwelijke informatie. Vertrouwelijke informatie wordt geanonimiseerd aangeleverd en de levertijd kan dan wel enkele weken zijn.

7.6.1 Brabant Loket

Via de website van de provincie (<https://www.brabant.nl/loket/vergunningen-meldingen-en-ontheffingen>) kan worden gezocht naar vergunningen en (in de meeste gevallen) kunnen deze vervolgens ook worden gedownload. De provincie adviseert om te zoeken op adres, maar dit blijkt niet sluitend. Zo zijn bijvoorbeeld van Shell Moerdijk 68 van de 96 vergunningen vindbaar via het adres. Ook wordt de naam van een bedrijf soms op verschillende manieren in het systeem gezet (zie Figuur 5), hetgeen eveneens het zoekresultaat kan beïnvloeden.

Figuur 5. Twee voorbeelden van één en dezelfde inrichting, met verschillende aanduidingen en met/zonder adres.

**Shell Chemie Nederland BV - Moerdijk -
 omgevingsvergunning**

01-02-2018

de aanleg van grondgebonden zonnepanelen 2e fase, voor de inrichting

Bron: Vergunningen | Locatie: Moerdijk, Chemieweg 26 | Soort: Omgevingsvergunning

Shell Nederland Chemie B.V. - omgevingsvergunning

20-07-2017

de aanleg van grondgebonden zonnepanelen

Bron: Vergunningen | Soort: Omgevingsvergunning

De rekenkamer heeft in januari 2020 gezocht naar alle omgevingsvergunningen van de risicobedrijven in Moerdijk. Op basis hiervan lijkt het overzicht aan vergunningen grotendeels compleet, maar het is niet 100% volledig. Voor het bedrijf Troy hebben wij bijvoorbeeld maar 2 van de 8 vergunningen kunnen vinden.

De revisievergunningen van AD productions BV (17-7-2014), Bertschi (18-11-2013), IKO (6-12-2005), Messer (30-7-2013), Troy (21-6-2010) en Stolthaven (17-9-2013) hebben wij niet kunnen vinden via zoeken op bedrijfsnaam of adres. De revisievergunning van Omya (3-12-2002) is wel vindbaar, maar niet te downloaden.

Bevindingen

- Toegang tot vergunningen en milieu-informatie m.b.t. vergunningverlening, is in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus gefaciliteerd, maar niet alle vergunningen zijn elektronisch vindbaar en/of raadpleegbaar. De rekenkamer kon 35% van de revisievergunningen niet digitaal vinden en/of raadplegen.
- Het zoekstelsel en de wijze waarop adressen en bedrijfsnamen (niet) zijn vastgelegd belemmeren de toegankelijkheid van vergunningen.
- Met name bij omvangrijke vergunningen is het een gemis dat bijna alle pdf-documenten niet digitaal doorzoekbaar zijn.

8 Toezicht

De Wabo schaaft toezicht onder integrale handhaving. Wij hanteren, net als de provincie, een onderscheid tussen toezicht en handhaving. Alle inspecties van bedrijven zijn in eerste instantie toezicht. Als er bij een inspectie aanwijzingen worden gegeven en de inspecteur komt vervolgens terug om te controleren of de aanwijzingen zijn opgevolgd dan valt dit nog steeds onder toezicht. Als overtredingen dan nog niet goed zijn beëindigd, gaat toezicht over naar handhaving en wordt er gebruik gemaakt van middelen met een meer dwingend karakter. Handhaving wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

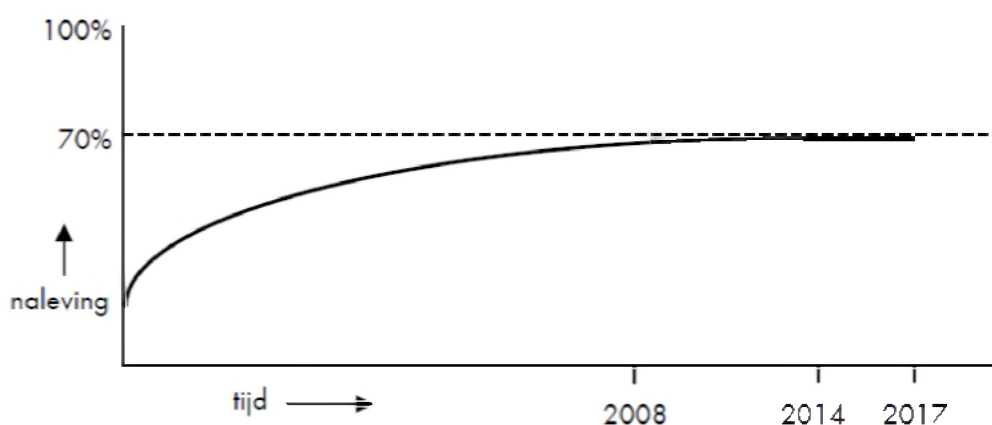
De Wabo, het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële Regeling omgevingsrecht (Mor) bevatten regels voor toezicht. Bijvoorbeeld regels voor de wijze waarop toezicht wordt voorbereid, uitgeoefend en gerapporteerd. De inhoudelijke vereisten waarop toezicht vanuit de Wabo wordt

gehouden (bijvoorbeeld emissie-eisen) staan met name in de Wet milieubeheer. In het Brzo-2015 staan de inhoudelijke vereisten voor Brzo-toezicht. Toezicht kan ook plaatsvinden naar aanleiding van klachten en meldingen.

In de jaarlijkse VTH-opdracht krijgen de omgevingsdiensten de opdracht om: “ten minste te voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria uit de Wabo, het Bor en de Mor. Het Brzo-toezicht dient plaats te vinden conform artikel 13 van het Brzo 2015, waarbij rekening wordt gehouden met de afspraken in het Brzo+.”

In het instrumenteel kader wordt uitgebreid ingegaan op toezicht. Daarbij wordt aangegeven dat toezicht moet plaatsvinden op grond van een *probleemanalyse*, *prioritering* en een *jaarlijks uitvoeringsprogramma* aan de hand van inhoudelijke doelstellingen.

Ook wordt aangegeven dat de huidige manier van toezicht houden tegen een plafond van de effectiviteit en efficiëntie aanloopt. De spontane naleving stabiliseert al jaren rond de 70%. Zie Figuur 6).



Figuur 6. Ontwikkeling van naleving in de tijd [bron: Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving, provincie Noord-Brabant, 22 mei 2018, pagina 20]

De provincie geeft aan dat er andere methoden moeten worden ingezet om dit plafond te doorbreken. Deze nieuwe methoden zijn gericht op het verbreden en verbeteren van toezicht. De uitgangspunten daarbij zijn: *risicogericht toezicht*, *samenwerken en overtreders aanpakken*.

8.1 Voorbereiding

8.1.1 Wabo

Toezicht op basis van een vooraf opgesteld jaarlijks uitvoeringsprogramma is een wettelijke vereiste vanuit de Wabo. Bij de OMWB vinden Wabo-inspecties plaats op basis van branchetoezichtsplannen dan wel *Meerjaren Milieu-inspectieprogramma's (MMIP)*. 2020 is het de eerste jaar dat de OMWB werkt via een MMIP, dat in opdracht van de provincie is opgesteld. In het MMIP van 2020 is bijvoorbeeld opgenomen dat extra aandacht zal worden besteed aan de volgende thema's:

luchtemissies, brandveiligheid en ongewone voorvallen. De thema's zijn uitgewerkt, medewerkers hebben cursussen gevolgd en er zijn digitale checklists opgesteld. Dit allemaal met als doel om beleid te ontwikkelen en de opdrachtgever (de provincie) beter te kunnen informeren.

Bij Wabo-toezicht vindt steeds meer *risicogericht toezicht* plaats, maar dit is nog wel in de ontwikkelfase. De vergunningvoorschriften zijn (nog) altijd de basis voor het toezicht. Een geïnterviewde drukte het als volgt uit: "Ten opzichte van het Brzo staat risicogericht toezicht bij Wabo-inspecties nog in de kinderschoenen. Bij Brzo is veel meer vastgelegd en beter georganiseerd, waardoor risicogericht toezicht beter mogelijk is."

8.1.2 Brzo

In Brzo+ verband wordt een meerjareninspectieprogramma (MIP) opgesteld, waarin is weergegeven welke onderdelen worden meegenomen per Brzo-inspectie. In een periode van vijf jaar worden alle elementen van het veiligheidsbeheersysteem ten minste één keer gecontroleerd. Ook kunnen er eventuele specifieke inspectiethema's in het programma worden meegenomen.

Brzo-inspecties worden uitgevoerd op basis van een *jaarprogramma*. In de zomervakantie wordt een conceptplanning voor het aankomende jaar gemaakt. Deze planning bevat alle bedrijven en de Brzo-inspecteurs van alle inspectiediensten. In het najaar organiseert de OMWB een gezamenlijke planningsdag waar een jaarprogramma wordt vastgesteld, waarin op hoofdlijnen wordt afgestemd wanneer een bedrijf wordt bezocht, welke onderwerpen (o.a. vanuit het MIP) zullen worden belicht en wie daar bij aanwezig zullen zijn.

Het toezicht bij Brzo-bedrijven wordt *risicogericht* vastgesteld: het toezicht is vooral gericht op activiteiten waarbij veel overtredingen plaatsvinden of waarbij het effect op de fysieke leefomgeving groot is. De *toezichtlast* voor een Brzo-inspectie wordt bepaald op basis van een softwareprogramma binnen het landelijke Brzo-informatiesysteem (GIR). Dit programma berekent de toezichtlast in dagen op basis van:

1. het soort bedrijf: tanks, opslag van chemicaliën, procesinstallaties, enzovoort. Ook de omvang/complexiteit (aantallen, grootte) is inzichtelijk.
2. resultaten van eerdere inspecties: per geïnspecteerd onderdeel is aangegeven of dit als: slecht, matig, redelijk of goed is beoordeeld.
3. relevantie van eventuele specifieke inspectiethema's.

Bevindingen

- Toezicht op basis van een vooraf opgesteld jaarlijks uitvoeringsprogramma is een wettelijke vereiste vanuit de Wabo. Bij zowel Wabo-inspecties (in 2020 voor het eerst) als Brzo-inspecties vindt toezicht plaats op basis van een uitvoeringsprogramma.
- Er vindt risicogericht toezicht plaats, zoals in het provinciale beleid is opgenomen. Bij Wabo-

toezicht is risicogericht toezicht nog wel in ontwikkeling. Bij Brzo-toezicht is het gemeengoed en wordt het ingevuld via landelijke coördinatie en staat er een landelijke applicatie ter beschikking.

8.2 Samenwerking

In de Wabo zijn diverse bepalingen over *samenwerken* opgenomen. Het gaat dan onder andere om de *coördinerende taak* van de provincie bij het toezicht op de risicobedrijven. 'Samenwerken' is ook één van de uitgangspunten van het instrumenteel kader van de provincie. Er is een indicator opgenomen (i-9, zie bijlage 2) dat er in 2019 vanuit de coördinerende rol gezorgd is voor een goede samenwerking met de handhavingpartners in Noord-Brabant.

In de VTH-opdracht aan de omgevingsdiensten wordt aangegeven dat ze dienen zorg te dragen voor afstemming van planmatig toezicht door alle bevoegde gezagen op de thema's water, veiligheid, arbeidsomstandigheden en milieu bij de Brzo-bedrijven. Ook dient Brzo-toezicht afgestemd en zoveel mogelijk geïntegreerd te worden met het Wabo-toezicht. De provincie blijft, als bevoegd gezag, wel eindverantwoordelijk.

8.2.1 Wabo- en Brzo-toezichthouders

Inspecties worden uitgevoerd door OMWB-toezichthouders die gespecialiseerd zijn als respectievelijk *Brzo-inspecteur* of *Wabo-inspecteur* voor risicobedrijven. Een dergelijke scheiding is niet bij alle Brzo-omgevingsdiensten het geval. Eigenlijk alleen bij de omgevingsdienst DCMR (Rijnmond) en de OMWB. Vanwege het relatief grote aantal Brzo-bedrijven binnen hun regio, hebben zij mogelijkheden voor *meer specialisatie*.

Doorgaans werken Wabo-inspecteurs alleen, maar bij grote complexe bedrijven wordt gewerkt in duo's. Afhankelijk van een specifiek thema kan ook worden samengewerkt met bijvoorbeeld de brandweer of het Waterschap.

Een Brzo-inspecteur werkt vanuit wettelijke taken samen met *inspectiepartners* van collega-overheden, waarbij ze gezamenlijk kijken naar het veiligheidsbeleid van een bedrijf en hoe dit wordt uitgevoerd. De inspectiepartners hebben veelal een verschillende (opleidings)achtergrond: OMWB (Milieu), Veiligheidsregio (Brandweer), Inspectie SZW (Arbeidsveiligheid), Waterschap Brabantse Delta (waterkwaliteit en riolering).

Door de aard van een bedrijf (ontbreken van sommige risico's) of omdat een risico-element al vaak gecontroleerd is (en in orde bevonden is), kan een inspectiepartner afzien van deelname. Vaak wordt dit ingegeven door capaciteitsgebrek. Het is echter een wettelijke verplichting dat Brzo-inspecties worden uitgevoerd door *minimaal 2 inspectiepartners*.

Uit de jaarverslagen Brzo kan worden geconcludeerd dat bij Brzo-inspecties is voldaan aan de

wettelijke eis, dat inspecties altijd worden uitgevoerd door minimaal 2 inspectiepartners. Tabel 8 geeft een overzicht van de deelnemingspercentages van de verschillende inspectiepartners.

Tijdens Brzo-inspecties worden in gezamenlijk overleg, met het hele inspectieteam, de overtredingen en de classificatie daarvan (zie paragraaf 8.6.1.3) bepaald. Ook wordt ter plekke bepaald welke instantie verantwoordelijk is voor de verdere handhaving.

Tabel 8. Deelnemingspercentages van verschillende inspectiepartners. Bron: Rapportenbundel Staat van de Veiligheid Brzo-bedrijven 2016-2019, Brzo+

Aangekondigde Brzo-inspecties	OMWB	Inspectie		Brabantse Delta
		SZW*	VRMWB	
2016	100%	75%	100%	19%
2017	100%	61%	97%	19%
2018	98%	65%	91%	20%
2019	100%	70%	94%	14%
Landelijk gemiddelde 2016-2019	99%	67%	93%	20%

*Op haar website heeft de Inspectie SZW aangekondigd dat zij voor 2020 alle risicobedrijven gaan controleren.

Tijdens de interviews bleek dat de inspectiepartners zeer positief zijn over de onderlinge samenwerking. Er is respect en vertrouwen naar elkaar en men heeft dingen voor elkaar over. Hier wordt ook bewust in geïnvesteerd, bijvoorbeeld door het organiseren van een Inspecteursdag in het begin van het jaar, waarbij naast inhoudelijke kennisuitwisseling ook echt wordt ingezet op de sociale contacten. Dat zorgt er mede voor dat er korte lijntjes zijn tussen de verschillende partners en voor de waardering voor elkaars expertises, zo wordt gesteld.

Bevindingen

- De provincie heeft wettelijk een coördinerende taak voor toezicht bij risicobedrijven. De OMWB heeft gespecialiseerde Brzo en Wabo-inspecteurs. Niet alle Brzo-omgevingsdiensten kunnen zich een dergelijke specialisatie veroorloven.
- De OMWB heeft, over de afgelopen vier jaar, een nagenoeg perfecte (100%) score wat betreft deelnames aan Brzo-inspecties. Ook is bij alle Brzo-inspecties voldaan aan de wettelijke verplichte aanwezigheid van minimaal 2 inspectiepartners.
- De verschillende inspectiepartners zijn zeer positief over de onderlinge samenwerking. Hier wordt ook bewust in geïnvesteerd.

8.3 Onaangekondigde inspecties

Zoals is aangegeven in paragraaf 4.1 heeft de provincie (beleids)ruimte om invulling te geven aan de uitvoering van VTH. Voor toezicht geeft de provincie in het instrumenteel kader aan dat zij ervoor kiezen om toezicht in beginsel *onaangekondigd* te laten plaatsvinden, om op die manier een reëler beeld te krijgen van de mate waarin regels worden nageleefd.

8.3.1 Wabo

De OMWB voert Wabo-inspecties zowel aangekondigd en onaangekondigd uit. Dit is afhankelijk van het onderwerp. Sommige onderwerpen, bijvoorbeeld luchtemissies, vergen aanzienlijke voorbereiding (inzien van bedrijfsdocumenten) en verificatie ter plaatse en afstemming met het bedrijf. Dat kan niet onaangekondigd. Tijdens interviews is aangegeven dat *gemiddeld de helft van de Wabo-inspecties* onaangekondigde inspecties zijn. Onaangekondigde Wabo-inspecties worden vaak afgestemd met brandweer, het waterschap of samen met (onaangekondigde) Brzo-inspecties uitgevoerd.

In de jaarlijkse VTH-opdrachten van 2018, 2019 en 2020 vraagt de provincie extra aandacht voor meer onaangekondigde Wabo-inspecties. In de tussenrapportages van de OMWB wordt geen onderscheid gemaakt tussen onaangekondigde en aangekondigde inspecties. Daardoor is niet inzichtelijk of aan de wens van de provincie invulling is gegeven.

8.3.2 Brzo

Onaangekondigde Brzo-inspecties betreffen altijd de operationele veiligheid. Er worden geen documenten ingezien, maar de inspecteurs stappen zomaar binnen en inspecteren de werkvloer. Het is een 'maatregel-gerichte inspectie': staan in een opslag de juiste (hoeveelheden) stoffen en staan ze goed opgesteld, zijn nooduitgangen en blusvoorzieningen goed bereikbaar en operationeel, enzovoort. Onaangekondigde inspecties kosten inspecteurs minder tijd, en ook bedrijven geven aan dat dit hen veel minder tijd kost.

Onaangekondigde Brzo-inspecties zijn *geen wettelijke verplichting*. Het is een keuze van de provincie dat in principe ieder Brzo-bedrijf 1x per jaar onaangekondigd wordt geïnspecteerd. Uit Tabel 9 blijkt dat Noord-Brabant bijna de helft van de onaangekondigde Brzo-inspecties in Nederland voor haar rekening neemt. Het afnemende Brabantse aandeel doet vermoeden dat deze werkwijze steeds meer door andere provincies wordt overgenomen (in de volgende paragraaf wordt geïllustreerd dat het aantal onaangekondigde controles in Noord-Brabant redelijk stabiel is). In het landelijk registratiesysteem (GIR) kunnen, sinds 2019, ook onaangekondigde inspecties worden aangemaakt en gerapporteerd.

Tabel 9 Aandeel Noord-Brabant in landelijk uitgevoerde onaangekondigde inspecties. Bron: Brzo+

Jaar	Aandeel Noord-Brabant
2016	49%
2017	44%
2018	45%
2019	39%

Geïnterviewde Brzo-inspecteurs geven aan dat bedrijven inmiddels weten dat ze onaangekondigd geïnspecteerd zullen worden en dat dit bij veel bedrijven al een cultuuromslag heeft bewerkstelligd, waarbij de veiligheid is verbeterd.

Bevindingen

- De provincie wil meer onaangekondigde Wabo-inspecties, maar het is niet inzichtelijk of hier invulling aan wordt gegeven.
- Noord-Brabant loopt voorop in Nederland met haar streven om bij elk Brzo-bedrijf 1x per jaar een onaangekondigde Brzo-inspectie te laten plaatsvinden. Landelijk vindt deze 'Brabantse' werkwijze steeds meer navolging.
- Geïnterviewde Brzo-inspecteurs geven aan dat zij de onaangekondigde inspecties als waardevol beschouwen en dat het bij bedrijven bijdraagt aan een cultuuromslag met een betere veiligheid tot gevolg.

8.4 Frequentie van inspecties

De frequentie van Wabo-inspecties voor bedrijven met een IPPC-installatie hangt volgens de regeling omgevingskwaliteit af van de milieurisico's, het nalevingsgedrag en de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem. Als ondergrens is bepaald dat er ten minste één controlebezoek per drie jaar is bij beperkte milieurisico's en ten minste één controlebezoek per jaar bij grote milieurisico's.

De frequentie van Brzo-inspecties is wettelijk minimaal éénmaal per jaar bij hogedrempelinrichtingen ten minste éénmaal per drie jaar bij lagedrempelinrichtingen⁴⁹. In de jaarlijkse VTH-opdracht geeft de provincie zowel voor Wabo-inspecties als voor (on)aangekondigde Brzo-inspecties streefgetallen voor het aantal uit te voeren inspecties. Voor Brzo-bedrijven is het streven om ieder jaar 2 controles uit te voeren: één onaangekondigde inspectie en één aangekondigde inspectie.

Tabel 10 geeft een overzicht van het aantal Wabo- en (on)aangekondigde Brzo-inspecties over de afgelopen vier jaar. In de kolom Wabo staat tussen haakjes het streefaantal Wabo-inspecties uit de jaarlijkse VTH-opdracht.

⁴⁹ Zie paragraaf 1.2.1 voor het onderscheid tussen hogedrempel en lagedrempel Brzo-instellingen

Tabel 10. Aantal Wabo- en (on)aangekondigde Brzo-inspecties. Bron: T3-rapportages 2016-2019

Jaar	Bedrijven	Wabo	Brzo- onaangekondigd	Brzo- aangekondigd
2016	63	92 (75)*	62	65
2017	69	138 (111)	68	69
2018	69	106 (111)	66	65
2019	71	152 (117)	61	70

* In 2016 waren de 'nieuwe' risicobedrijven, waar de provincie per 1 januari verantwoordelijk voor werd, nog niet verwerkt in de opdracht.

Uit de tabel blijkt dat in de periode 2016-2019, met uitzondering van 2018, de streefaantallen Wabo-inspecties ruimschoots worden gehaald. Uit de jaarverslagen Brzo blijkt dat in de periode 2016-2019, elk jaar alle Brzo-bedrijven minimaal 1x zijn geïnspecteerd, met uitzondering van 2016 toen één lagedrempelinrichting niet is geïnspecteerd. Aangezien lagedrempelinrichtingen minimaal éénmaal in de 3 jaar moeten worden geïnspecteerd, voldoet de provincie dus ruimschoots aan de wettelijke frequentienormen. Hogedrempelinrichtingen worden gemiddeld 2x frequenter geïnspecteerd dan de minimale wettelijke norm en lagedrempelinrichtingen zelfs tot 6x frequenter.

Over het algemeen beoordelen de bedrijven de afspraken en communicatie vooraf, de inspectiedagen en de rapportage als goed.

Bevindingen

- De provincie kiest voor een hogere frequentie van inspecties dan de landelijke norm, waar de OMWB ook opvolging aan geeft. Dit geldt voor zowel Wabo- als Brzo-inspecties.
- Voor alle jaren is ruimschoots voldaan aan de wettelijke ondergrens voor Wabo- en Brzo-inspecties. Vooral met betrekking tot lagedrempelinrichtingen inspecteert Noord-Brabant intensiever (zesmaal meer) dan de wettelijke norm.

8.5 Generieke kwaliteitsdoelstellingen

Voor toezicht zijn in de periode 2016-2019 de volgende generieke kwaliteitsdoelstellingen opgenomen in de jaarlijkse begroting⁵⁰:

- mate van spontane naleving (bij eerste controles) - norm 80%
- geconstateerde ernstige overtredingen (bij eerste controles) - norm 7%

Deze kwaliteitsdoelstellingen zijn VTH-breed. In de jaarlijkse rapportage aan PS, middels de jaarlijkse Statenmededeling 'VTH-indicatoren' wordt de norm voor spontane naleving verder gespecificeerd voor verschillende categorieën. Voor Wabo-inspecties bij industrie ligt de norm op

⁵⁰ In de begroting 2017 waren geen generieke kwaliteitsdoelstellingen opgenomen.

72%. Voor Brzo-inspecties wordt geen norm genoemd.⁵¹

In de evaluatie van de kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016 (zie bijlage 3) wordt aangegeven dat er een *paradox* zit in de indicatoren. Met risicogericht toezicht worden namelijk vaker bedrijven bezocht met een slechte naleving, waardoor er lagere naleefcijfers zijn.

In de Statenmededeling 'VTH indicatoren 2018 (jaarrapportage)', d.d. 16 april 2019, erkent de provincie dat de indicatoren voor naleefgedrag geen representatief beeld geven. Er wordt aangegeven dat vanaf 2019 zal worden gerapporteerd over de volgende kwaliteitsdoelstellingen:

- Gewogen gemiddelde overtredingsgraad (het aantal overtredingen per 100 toezichtsuren).
- Gewogen gemiddelde % ernstige overtredingen (aandeel ernstige overtredingen in het totaal aantal overtredingen).

De provincie geeft aan dat deze indicatoren in overleg met de omgevingsdiensten tot stand zijn gekomen en dat deze indicatoren een goed beeld geven van de naleving. Er zijn geen normen voor deze indicatoren vastgesteld.

In de Statenmededeling 'VTH-indicatoren 2019' is niet gerapporteerd over (de oude of nieuwe indicatoren voor) naleefgedrag. Ook zijn de nieuwe indicatoren niet opgenomen in de begroting 2020. Als reden geeft de provincie aan dat bij de nadere uitwerking is gebleken dat met de huidige informatiesystemen de nieuwe indicatoren nog niet goed te monitoren zijn. Zolang de aanpassingen van de informatiesystemen nog niet is gerealiseerd is het een te grote extra administratieve last om over deze indicatoren te rapporteren. Tijdens de themabijeenkomst op 26 juni 2020 is aangegeven dat de nieuwe kwaliteitsindicatoren vanaf de inwerkingtreding van de omgevingswet kunnen worden gebruikt.

Bevindingen

- De provincie heeft naar aanleiding van de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016 de indicatoren voor naleefgedrag aangepast. Er zijn geen normen aan de nieuwe indicatoren gekoppeld en de nieuwe indicatoren zijn nog niet te monitoren, waardoor er momenteel geen generieke kwaliteitsdoelstellingen voor naleefgedrag en ernstige overtredingen zijn.⁵² Naar verwachting zullen de indicatoren pas vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen worden gebruikt.

8.6 Overtredingen

Bij Wabo-inspecties worden overtredingen van de vergunningsvoorschriften vastgesteld. Bij Brzo-inspecties wordt een oordeel geveld of bedrijfsmaatregelen de veiligheid voldoende borgen. In

⁵¹ Spontane naleving bij Brzo-inspecties wordt in de Statenmededeling niet gerapporteerd, maar wel in het Brzo-jaarverslag.

⁵² Voor Brzo-bedrijven wordt jaarlijks in het Brzo jaarverslag wel gerapporteerd over naleefgedrag. Deze rapportage wordt ook met PS gedeeld, zie paragraaf 6.3.2.3.

gezamenlijk overleg met het hele inspectieteam wordt bepaald of de bedrijfsmaatregelen (organisatorisch en technisch) goed, voldoende of matig zijn. Bij voldoende is het geen overtreding, maar kan er wel nog een actiepoint voortkomen om deze maatregelen nog te verbeteren. Bij matig wordt het als overtreding aangemerkt en wordt direct de classificatie van de overtreding bepaald.

De provincie geeft in het instrumenteel kader aan dat ze *overtreders willen aanpakken*. In gesprekken met inspecteurs werd aangegeven dat overtredingen door de inspecteurs standaard worden gerapporteerd en aangepakt (*geen gedoogbeleid*). Hiermee wordt ook recidive-gedrag inzichtelijk. Bij overtredingen wordt eerst geprobeerd de overtreder ertoe aan te zetten de overtreding zelf ongedaan te maken. Als hier geen, of niet snel genoeg, vervolg aan wordt gegeven, dan volgt handhaving (zie hoofdstuk 9).

Bevindingen

- Conform het beleid van de provincie worden er geen overtredingen gedoogd.⁵³

8.6.1 Naleefgedrag en overtredingen in Noord-Brabant

Aangezien er nog geen inzicht kan worden gegeven in de nieuwe kwaliteitsdoelstellingen wordt er in deze paragraaf ingegaan op het naleefgedrag en (de ernst van de) overtredingen, zonder daarbij een weging te maken naar aantal toezichtsuren. Voor de gegevens over naleefgedrag is uitgegaan van de jaarrapportages van de OMWB, de Brzo-jaarverslagen en de Monitor naleving en handhaving Brzo bedrijven 2016-2019 van het Brzo+. Aangezien hierin geen onderscheid wordt gemaakt naar bedrijven op het haven- en industriegebied Moerdijk wordt er in deze paragraaf gerapporteerd over alle risicobedrijven in Noord-Brabant.

Zoals in de evaluatie van de Handhavingskoers ook al werd opgemerkt, zijn er wel beperkingen aan de indicatoren omtrent naleefgedrag. In het laatste deel van deze paragraaf gaan we hier verder op in.

8.6.1.1 (Classificaties van) overtredingen

De provincie heeft als beleid dat de landelijke handhavingstrategie wordt gevolgd. Vanuit landelijke samenwerkingsafspraken is er zowel een *landelijke handhavingstrategie* (LHS) als een *Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999* (LHS-Brzo, uit december 2013) ontwikkeld. De LHS en de LHS-Brzo zijn instrumenten met als doel dat alle overheden eenduidig kunnen interveniëren naar aanleiding van bevindingen uit het toezicht. In hoofdstuk 9 gaan we hier nader op in. Voor dit hoofdstuk beperken we ons tot de mogelijke classificaties van overtredingen tijdens inspecties.

⁵³ De huidige extreme Corona-situatie, heeft er wel toe geleid dat er meer afwijkingen worden gemeld en daarmee tijdelijk actief wordt gedoogd. Bijvoorbeeld in de opslag van goederen. Dan kan er, onder voorwaarden, een gedoogverklaring worden verleend voor deze tijdelijke situatie. Dit gebeurt altijd in overeenstemming met de vergunningverlener en een jurist en na instemming van de gedeputeerde in het wekelijkse VTH-overleg.

8.6.1.2 Wabo-overtredingen

Bij Wabo-inspecties beoordeelt de inspecteur de ernst een overtreding m.b.t.: milieu, veiligheid, fysieke leefomgeving en gezondheid. Hiervoor bestaan de volgende classificaties:

1. vrijwel nihil;
2. beperkt;
3. van belang of dreigend;
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Soms is het heel eenduidig om overtredingen te classificeren, maar vaak is het 'een grijs gebied'. Dan werkt de Wabo-inspecteur samen met de repressief handhaver, de Brzo-inspecteur of een teamgenoot om tot een conclusie te komen.

Tabel 11. Spontaan naleefgedrag en aantal Wabo-overtredingen volgens de classificaties van de LHS bij risicobedrijven in Noord-Brabant.

		Aantal eerste controles	Aantal eerste controles zonder overtreding	Spontaan naleefgedrag	Aantal overtredingen 1 (vrijwel nihil)	Aantal overtredingen 2 (beperkt)	Aantal overtredingen 3 (van belang)	Aantal overtredingen 4 (dreigend en/of onomkeerbaar)	% Ernstige overtredingen ⁵⁴
2016	Wabo controles bij BRZO en RIE 4	92	66	72%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
2017	Wabo controles bij BRZO en RIE 4	138	82	59%	67	67	11	0	8%
2018	Wabo controles bij BRZO en RIE 4	106	64	60%	25	51	12	0	14%
2019	Wabo controles bij BRZO en RIE 4	152	86	57%	52	84	11	0	7%

In Tabel 11 wordt het naleefgedrag en het aantal overtredingen, ingedeeld naar de classificaties van de LHS, weergegeven voor de periode 2016-2019. Het spontaan naleefgedrag (percentage bedrijven zonder overtreding bij de eerste controle) is sinds 2017 tussen de 57-60%. Het valt daarbij op dat er de laatste jaren geen overtredingen in de hoogste categorie zijn geweest. Wel worden er (bij deze ongeveer 80 bedrijven) in totaal jaarlijks zo'n 11 overtredingen geconstateerd waarbij de gevolgen 'van belang' zijn. De gevolgen van de meerderheid van de overtredingen vallen in de categorie 'vrijwel nihil' of 'beperkt'. Het percentage ernstige overtredingen (categorie 3 en 4 tezamen) ligt tussen de 7-14%.

⁵⁴ In de tussenrapportages van de OMWB worden 'ernstige overtredingen' gedefinieerd als overtredingen met categorie 3 en 4 uit de LHS.

Naast de ernst van de (mogelijke) gevolgen van een overtreding wordt ook het *gedrag van de overtreder* geclassificeerd ('goedwillend', 'onverschillig', 'calculerend' of 'bewust en structureel/crimineel') door de Wabo-inspecteur. In het instrumenteel kader heeft de provincie hiervoor ook een indicator opgenomen. Ze willen "een verschuiving van onverschillige initiatiefnemers naar de groep goedwillende initiatiefnemers". In Tabel 12 wordt een overzicht van het gedrag van overtreders gegeven.

Hierbij valt het op dat vergeleken met 2017 geen verschuiving van onverschillig naar goedwillend heeft plaatsgevonden, maar omgekeerd. Het percentage overtredingen waarbij bedrijven als onverschillig werden geclassificeerd is gestegen van 13.1% in 2017 naar 37.5% in 2018 en 35,4% in 2019. Bij de meerderheid van de overtredingen kan het gedrag van de bedrijven als 'goedwillend' worden omschreven. Verder is er bij enkele overtreding gerapporteerd dat het bedrijf 'calculerend' te werk gaat en is het gedrag van bedrijven bij overtredingen de afgelopen jaren nooit als 'bewust en structureel/ crimineel' gekenmerkt.

Tabel 12. Overzicht van de classificaties van het gedrag van de overtreder bij geconstateerde Wabo-overtredingen bij risicobedrijven.

Gedrag van de overtreder	2017	2018	2019
Goedwillend	125 (86,2%)	51 (58,0%)	92 (62,6%)
Onverschillig	19 (13,1%)	33 (37,5%)	52 (35,4%)
Calculerend	1 (0,7%)	4 (4,5%)	3 (2,0%)
Bewust en structureel/crimineel	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

Bevindingen

- Het spontaan naleefgedrag bij Wabo-inspecties ligt rond de 60%, wat minder is dan de 72% dat de provincie tot 2019 als norm gebruikte. Het aantal ernstige overtredingen ligt tussen de 7 en 14%; 2019 was het enige jaar waarin de norm, die de provincie tot 2019 stelde, werd behaald. De meerderheid van de geconstateerde overtredingen hebben dus (zeer) beperkte gevolgen. Ook zijn geen overtredingen in de zwaarste categorie geconstateerd.
- In contradictie tot het streven van de provincie heeft er bij risicobedrijven van 2017 naar 2018 een verschuiving plaatsgevonden van goedwillend gedrag naar toenemend onverschillig gedrag. In 2019 was er een kleine verschuiving in de gewenste richting. Verder blijkt dat er geen enkele keer bij overtredingen het gedrag van bedrijven als 'crimineel gedrag' is geclassificeerd en slechts enkele malen als 'calculerend gedrag'.

8.6.1.3 Brzo-overtredingen

Het Brzo-inspectieteam stelt op basis van de LHS-Brzo gezamenlijk de overtredingscategorie vast, waarbij er de volgende opties zijn:

1. Categorie 1 overtreding (onmiddellijke dreiging).
2. Categorie 2 overtreding (geen onmiddellijke dreiging).
3. Categorie 3 overtreding (zeer geringe dreiging).

In interviews is aangegeven dat er bijna altijd snel consensus is over de beoordeling van de overtredingen. De meeste overtredingen vallen uiteindelijk in Categorie 3, zeer geringe dreiging. De ruime bandbreedte van Categorie 3 wordt door de inspecteurs wel als een tekortkoming ervaren. Zo is er bijvoorbeeld geen mogelijkheid om onderscheid te maken tussen administratieve overtredingen en overtredingen in een technische procesinstallatie, terwijl de risico's onvergelijkbaar zijn. Het zou een meerwaarde zijn als dit onderscheid sterker naar voren komt.

Tabel 13. Spontaan naleefgedrag en het aantal Brzo-overtredingen geclassificeerd conform LHS-Brzo bij Brzo-bedrijven in Noord-Brabant. [Bron: T3 rapportages OMWB 2016-2019]

		aantal eerste controles	aantal eerste controles zonder overtreding	Spontaan naleefgedrag	aantal overtredingen 3 (licht)	aantal overtredingen 2 (middel)	aantal overtredingen 1 (zwaar)	Totaal aantal overtredingen
2016	Aangekondigde Brzo-inspecties	65	16	25%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
2016	Onaangekondigde Brzo-inspecties	61	40	66%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
2017	Aangekondigde Brzo-inspecties	69	17	25%	115	29	1	145
2017	Onaangekondigde Brzo-inspecties	68	n.b.	n.b.	36	2	0	38
2018	Aangekondigde Brzo-inspecties	65	17	26%	115	21	0	136
2018	Onaangekondigde Brzo-inspecties	66	49	74%	18	2	0	20
2019	Aangekondigde Brzo-inspecties	70	20	29%	105	27	1	133
2019	Onaangekondigde Brzo-inspecties	61	42	69%	19	2	1	22

Uit Tabel 13 blijkt dat het spontaan naleefgedrag bij aangekondigde controles tussen de 25-29% ligt en bij onaangekondigde controles tussen de 66-74%. Het aandeel middel- en zware overtredingen varieert tussen de 15-20%. Dat het aantal geconstateerde overtredingen bij aangekondigde inspecties hoger is dan bij onaangekondigde inspecties ligt in lijn der verwachting omdat aangekondigde inspecties langer duren, meer onderwerpen omvatten en meer diepgang hebben dan onaangekondigde inspecties.

In het voorwoord van de Brzo jaarverslagen 2018 en 2019 geeft de directeur van de OMWB aan dat hij vindt dat het spontaan naleefgedrag van regels en voorschriften structureel te laag ligt.

Geïnterviewde inspecteurs geven aan dat men vaak dezelfde bedrijven ziet terugkomen onder de 'veelplegers'. Het gaat dan zo globaal om circa 10% van de Brzo-bedrijven. De achterliggende oorzaak is volgens hen vaak te herleiden tot de 'bedrijfscultuur'. Ook speelt een rol dat sommige

bedrijven vaak eigenlijk net iets te (snel) groot zijn geworden en zich niet goed bewust/voorbereid zijn op de Brzo-wetgeving. Ze hebben te weinig kritieke massa en zijn er eigenlijk niet op gebouwd. In het voorwoord van het jaarlijks Brzo-jaarverslag schroomt de directeur van de OMWB niet om notoire veelplegers bij naam en toenaam te noemen.

Bevindingen

- De meerderheid van de Brzo-overtredingen is licht. Maar het is een gemis dat er bij LHS-Brzo geen onderscheid wordt gemaakt naar type overtreding (administratief/technisch) aangezien dit van belang is voor het risico dat de overtreding meebrengt.
- Onaangekondigde controles dragen structureel bij aan het constateren van overtredingen. Bij onaangekondigde controles worden wel minder overtredingen geconstateerd dan bij aangekondigde controles aangezien deze korter duren, minder onderwerpen omvatten en minder diepgaand zijn.
- Het spontaan naleefgedrag bij aangekondigde Brzo-inspecties ligt laag.

8.6.1.4 Brzo-overtredingen in vergelijking met andere provincies

Op basis van de cijfers uit het landelijk registratiesysteem (GIR) maakt Brzo+ ieder jaar een Monitor naleving en handhaving Brzo bedrijven. Via de rapportage kan het spontaan naleefgedrag bij Brzo-inspecties worden vergeleken tussen omgevingsdiensten/provincies, zie Tabel 14. Het valt hierbij op dat het naleefgedrag in de provincie Noord-Brabant structureel lager ligt dan in andere provincies. Verder is te zien dat het naleefgedrag voor de meeste provincies in 2019 relatief laag is.

Tabel 14. Spontaan naleefgedrag per Brzo-omgevingsdienst (onaangekondigde en aangekondigde inspecties samengevoegd). Bron Monitor naleving en handhaving Brzo bedrijven 2016-2019, Brzo+

	2016	2017	2018	2019
Noord-Brabant	27%	26%	25%	18%
Limburg	52%	62%	39%	45%
Zuid-Holland/Zeealand	32%	47%	40%	29%
Gelderland/Overijssel	59%	56%	55%	49%
Groningen/Drenthe/Friesland	64%	64%	64%	40%
Noord-Holland/Utrecht/Flevoland	35%	28%	43%	34%

Bevindingen

- In vergelijking met andere provincies ligt het spontaan naleefgedrag bij Brzo-bedrijven in Noord-Brabant structureel lager.
- In 2019 is het spontaan naleefgedrag voor de meeste provincies relatief laag.

8.6.1.5 Wat zegt naleefgedrag?

Discussies over nut en noodzaak van naleefgedrag spelen al langer. Zoals eerder opgemerkt wordt in de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016 (zie bijlage 3) geconcludeerd dat de indicator voor naleefgedrag (en ernstige overtredingen) beperkt en eenzijdig is en dat de definitie ervan een aandachtspunt is. Er is geen inzicht in wat naleving bijdraagt aan maatschappelijke of milieutechnische doelen. Verder wordt aangegeven dat er een *paradox* zit in de indicatoren. Met risicogericht toezicht worden namelijk vaker bedrijven bezocht met een slechte naleving, waardoor er lagere naleefcijfers zijn.

In de aanbestedingsbrief van de Monitor naleving en handhaving Brzo bedrijven 2019, aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, geeft Brzo+ een soortgelijke boodschap: *“Door betere risicosturing en een meer thematische aanpak, controleren onze toezichthouders gericht en diepgaander. Ook zijn in lijn met het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid meer op fysieke maatregelen gerichte (thema) inspecties uitgevoerd. Dit leidt doorgaans tot het constateren van meer afzonderlijke overtredingen dan wanneer voornamelijk op het (administratieve) veiligheidsbeheersysteem wordt gecontroleerd.”* Daarbij merkt de rekenkamer op dat er meer overtredingen kunnen worden verholpen en dat veiligheid/milieukwaliteit kan worden verbeterd, als er meer overtredingen worden geconstateerd.

Ook bij geïnterviewden van de OMWB komt de beperking van de indicator naleefgedrag naar voren. Er wordt gesteld dat beter toezicht leidt tot meer geconstateerde overtredingen. Ook geven zij aan dat ze het verwonderlijk vinden dat nalevingsgedrag zo kan verschillen per regio. Vaak zijn het dezelfde soort bedrijven en dan toch zulke grote verschillen? Waarom het naleefpercentage in Noord-Brabant zo veel lager ligt, is ook voor hen een vraag. Wel is bekend dat er regio's zijn die bedrijven de kans geven om een overtreding te herstellen, waardoor er geen geregistreerde overtreding is. De OMWB registreert altijd; dat is zo afgesproken (zie paragraaf 8.6). Landelijk wordt het relatief hoge aantal overtredingen en het lage naleefpercentage van Noord-Brabant weleens 'negatief' uitgelegd: “Daar in Brabant hebben de bedrijven de boel niet op orde”. De geïnterviewden geven aan dat je het ook kunt omdraaien: deze cijfers tonen juist aan dat de provincie heel nadrukkelijk en nauwkeurig toezicht houdt!

De rekenkamer merkt op dat de nieuwe provinciale indicator voor naleefgedrag (de gewogen gemiddelde overtredingsgraad, zie paragraaf 8.5) deels het effect van de wijze van toezicht wegneemt, maar dat er bij deze indicator een paradox blijft bestaan tussen het overtreden van regels door bedrijven en de kwaliteit van toezicht door de toezichthouder. Immers, diepgaand en beter toezicht (door bijvoorbeeld onderwerpkeuze) leidt tot meer geconstateerde overtredingen en daardoor tot een lage score qua naleefgedrag. In andere woorden, bij beter toezicht lijkt het alsof bedrijven de regels slechter naleven.

Bevindingen

- Indicatoren die richten op naleefgedrag en overtredingen bevatten een paradox. Meer geconstateerde overtredingen (of een lager geconstateerd naleefgedrag) kan er namelijk op duiden dat bedrijven de regels slechter naleven of dat er beter toezicht wordt gehouden.
- Ook bij de 'nieuwe' indicator voor naleefgedrag waarbij overtredingen gewogen worden naar toezichtsuren wordt deze paradox niet volledig weggenomen.

9 Handhaving

Het bevoegd gezag is verplicht om tot handhaving over te gaan zodra zij van een overtreding op de hoogte is (beginselfplicht). Handhaving kan bestuursrechtelijk zijn of strafrechtelijk. De bestuursrechtelijke handhaving ligt bij de provincie en wordt uitgevoerd door de OMWB. De strafrechtelijke handhaving ligt bij de politie en het OM. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de bevoegdheden en taken van de provincie bij bestuursrechtelijke handhaving bij risicobedrijven.

9.1 Handhavingsbevoegdheid van de provincie

Op basis van artikel 122 van de Provinciewet en de artikelen 5.21 (last onder bestuursdwang) en 5.32 Awb (last onder dwangsom) bezitten GS de mogelijkheid tot bestuursrechtelijk optreden in de gevallen dat zij bevoegd is, bv de Wabo. Analoog geldt voorgaande voor andere bestuursorganen en de wetten waarvoor zij bevoegd zijn, zoals de *Veiligheidsregio* vanuit de Wet veiligheidsregio's, de *Inspectie SZW* vanuit de Arbeidsomstandighedenwet en het *Waterschap* vanuit de Waterwet.

Voor risicobedrijven is in de Wabo, artikel 5.8, eerste lid opgenomen dat alle betrokken overheden gegevens aan elkaar verstrekken die noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving. Het Besluit omgevingsrecht geeft aan dat aan deze verplichting is voldaan als de overheden gebruik make van het beveiligd digitaal systeem voor informatie-uitwisseling *Inspectieview Milieu* (zie paragraaf 10.2).

9.2 Handhavingsbeleid provincie

De provincie geeft in het instrumenteel kader aan dat ze bij zware overtredingen en bij overtredingen die niet in de toezichtsfase worden hersteld overgaat tot handhaven. Handhaven heeft als primair doel de overtreding(en) te beëindigen en in een aantal gevallen, als secundair doel, de overtreder te (laten) straffen.

Er zijn twee handhavingsstrategieën relevant voor risicobedrijven, dat zijn:

1. *Landelijke handhavingsstrategie (LHS)*; Een passende interventie bij iedere bevinding. Deze is relevant voor de handhaving van de Wabo door de provincie.
2. *Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999 (LHS-Brzo)*. Deze is relevant voor de handhaving bij

Brzo-bedrijven. Op dit moment vindt een evaluatie plaats binnen het Brzo+ samenwerkingsverband.

De **LHS** focust op de onderlinge afstemming en het effectief handelen van de handhavende instanties. Het gaat dan nadrukkelijk om de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht. Centraal in de strategie staat een instrument waarmee alle overheden eenduidig kunnen interveniëren naar aanleiding van bevindingen door toezicht: de interventiematrix. De interventiematrix is een afwegingskader tussen de ernst van de bevinding en het gedrag van de overtreder. Zie Figuur 7 en de segmenten-toelichting.

Figuur 7. Interventiematrix LHS. Bron: LHS

Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: € Onbedoeld € Proactief	Moet kunnen: € Onverschillig	Calculerend: € Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel Crimineel: € Fraude € Oplichting € Witwassen

- Lichte segmenten: bestuursrechtelijk optreden.
- Middensegmenten: Bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
- Zware segmenten: In elk geval strafrechtelijk optreden en in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden.

De **LHS Brzo** kent een opzet vanuit vergelijkbare doelen. Ook deze strategie kent een inschaling van overtredingen en een aantal stappen. De LHS-Brzo richt zich expliciet op de relatie tussen de drie bevoegde handhavende toezichthouders voor risicobedrijven en kent een uitgebreide tabel met wie waarover gaat. Kort samengevat zijn er vier invalshoeken van te beschermen 'waarden':

1. Gezondheid van de mens binnen de inrichting. Hiermee wordt bedoeld de veiligheid en gezondheid van de werknemer en andere personen die in de inrichting of de onmiddellijke omgeving ervan aanwezig zijn. De bescherming van werknemers is wettelijk geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet en is belegd bij de Inspectie SZW;
2. Gezondheid van de mens buiten de inrichting. Dit is vertaald in het externe veiligheidsbeleid en via de Wabo belegd bij de provincies;
3. De bescherming van het milieu is via de Wabo belegd bij de provincies;
4. De voorbereiding op rampenbestrijding als bescherming van mens en milieu is via de Wet veiligheidsregio's belegd bij de veiligheidsregio.

Zowel in het instrumenteel kader (zie indicator i-13 in bijlage 2) als in de jaarlijkse VTH-opdracht aan de omgevingsdiensten (als generieke kwaliteitsdoelstelling⁵⁵ voor handhaving) geeft de provincie aan dat de LHS uniform moet worden gevolgd. Specifiek voor risicobedrijven wordt in de VTH-opdracht gesteld dat handhavend optreden tegen Brzo-overtredingen plaatsvindt conform de LHS-Brzo.

In de themabijeenkomst van 26 juni 2020 wordt door de provincie aangegeven dat ze in haar beleid inzet op *'high trust, high penalty'* en dat de OMWB dit principe hanteert als maatregel naar aanleiding van het lage naleefgedrag bij Brzo-bedrijven. Hierbij werd niet aangegeven hoe dit concreet wordt ingevuld en of dit afwijkt van het eerdere beleid (het volgen van de landelijke handhavingsstrategieën). Aan de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat de gebruikelijke interpretatie van *'high trust, high penalty'* (bedrijven meer vertrouwen en dan extra hard straffen als ze dit vertrouwen schaden) niet strookt met het beleid van de provincie. Het verwijst naar de risicogerichte aanpak (minder toezicht bij goed naleefgedrag) en de inzet van handhavingsinstrumenten volgens de LHS en de LHS Brzo.

Bevindingen

- De provincie kan bestuursrechtelijk handhaven vanuit de Wabo. Het doel van handhaven is het beëindigen van overtredingen.
- Bij handhaving (en toezicht) wordt uitgegaan van de twee landelijke handhavingstrategieën, waarbij aan de hand van een inschaling van de overtreding de vervolgstappen worden bepaald.
- Als maatregel voor het lage naleefgedrag bij Brzo-bedrijven geeft de provincie aan dat het principe *'high trust, high penalty'* wordt gehanteerd. Dit is echter geen nieuwe maatregel of beleid, maar verwijst naar de risicogerichte aanpak en de inzet van de LHS en LHS Brzo.

9.2.1 Uniform toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)

Uit het jaarverslag Kompas (zie paragraaf 4.2) blijkt dat alle 3 de omgevingsdiensten het erover eens

⁵⁵ Deze generieke kwaliteitsdoelstelling wordt wel in de opdrachten aan de omgevingsdiensten voor 2019 en 2020 genoemd, maar niet bij de generieke kwaliteitsdoelstellingen in de provinciale begrotingen.

zijn dat zij op dit moment (VTH-breed) niet in staat zijn de LHS uniform toe te passen. Toezichthouders zijn nog niet voldoende in staat om binnen een voldoende kleine marge overtredingen gelijkwaardig te classificeren. Het proces om te komen tot een interventie wordt niet geregistreerd zodat niet kan worden geanalyseerd wat de toezichthouders nodig hebben om wel tot een uniforme toepassing te komen.

In het jaarverslag wordt aangegeven dat dit aspect **absolute topprioriteit verdient**. Ook in de Statenmededeling 'VTH-indicatoren 2019' (d.d. 12-05-2020) wordt aan PS gerapporteerd dat er een niet-aanvaardbare spreiding is in de beoordelingen van inspecteurs. Foutief indelen van een overtreding leidt ertoe dat er soms te hard wordt ingegrepen op een lichte overtreding en te zacht gereageerd op een ernstige moedwillige overtreding. De juiste inzichten omtrent de naleving zijn bovendien van belang voor de keuzes die worden gemaakt in de uitvoeringsprogramma's van het toezicht, in de verdeling van de toezichtsmiddelen over de diverse deelopdrachten en voor het omgevingsbeleid. Een betrouwbare basis is derhalve van een essentieel belang. In de Statenmededeling wordt aangegeven dat de omgevingsdiensten een verbeterprogramma uitvoeren en dat regelmatig wordt getoetst of de spreiding van beoordelingen aanvaardbaar is.

Bevindingen

- Het beleid van de provincie is om de LHS uniform te volgen. De omgevingsdiensten zijn hier echter nog niet toe in staat, omdat overtredingen niet altijd (voldoende) gelijkwaardig worden geclassificeerd. Hierdoor kunnen te lichte of te zware handhavingsinstrumenten worden ingezet. Goed inzicht in overtredingen is ook van belang voor de vorming van beleid en verdeling van financiële middelen. De provincie geeft aan dat de omgevingsdiensten hiervoor een verbeterprogramma uitvoeren en regelmatig de voortgang zullen toetsen.

9.3 Uitvoering handhaving in de praktijk

Handhaving (interventie) vindt plaats als gevolg van bevindingen (geconstateerde overtredingen) tijdens toezicht/inspecties. Ook wordt gehandhaafd als via opsporing overtredingen en/of criminele handelingen worden geconstateerd.

De provincie heeft verschillende varianten van bestuurlijke handhaving tot haar beschikking, te weten:

- Oplegging van een last onder *dwangsom*.
- Een beschikking tot oplegging van een last onder *bestuursdwang*.

Daarnaast bezit GS de bevoegdheid *een vergunning (gedeeltelijk) in te trekken*. Dit kan in bepaalde gevallen beschouwd worden als een sanctiemiddel. Ook zijn er aanvullende mogelijkheden zoals waarschuwen, via een brief of door middel van een gesprek.

Het handhavingsinstrumentarium verschilt niet tussen Wabo en Brzo:

1. Vanuit toezicht wordt een (lichte) overtreding geconstateerd. Daaruit volgt dan een

waarschuwingbrief. Als dit tot te weinig resultaat leidt, vindt overdracht van toezicht naar handhaving plaats.

2. Het handhavingstraject wordt in gang gezet met de selectie van een passende interventie conform de LHS dan wel de LHS Brzo. De overtreder wordt vervolgens schriftelijk op de hoogte gebracht van het voornemen tot inzetten van deze interventie; daarbij wordt conform de wet nogmaals een termijn geboden tot herstel. Bij het uitblijven van herstel wordt de interventie daadwerkelijk ingezet. Het inzetten van een interventie is vatbaar voor bezwaar en beroep. Omdat het juridische traject lang kan zijn, bestaat er de mogelijkheid tot het overslaan van stappen. Dit is afhankelijk van het soort overtreding en de inschaling aan de hand van de LHS en LHS-Brzo.

De provincie heeft geen wettelijke mogelijkheid om *bestuurlijke boetes* op te leggen voor Wabo- en Brzo-overtredingen. Inspectie SZW heeft wel deze mogelijkheid vanuit de Arbeidsomstandighedenwet. Bij het ingaan van de omgevingswet (naar verwachting 1 januari 2022) krijgt de provincie wel de bevoegdheid om bij Brzo-overtredingen bestuurlijke boetes op te leggen ⁵⁶. Deze boete mag dan maximaal 870.000 euro, of als dat hoger is, 10% van de jaarlijkse omzet van de onderneming bedragen.

9.3.1 Dwangsom

Wanneer het ongedaan maken van overtredingen niet voortvarend wordt opgepakt, behalve in gevallen waarbij nadrukkelijk sprake is van overmacht, legt de provincie een dwangsom op. Het idee van een dwangsom is dat onder 'druk/dreiging' het bedrijf wordt aangespoord om tot actief handelen over te gaan. Als dit niet lukt, wordt er soms voor gekozen om een hogere dwangsom op te leggen. Tabel 15 geeft een overzicht van de aantallen 'last onder dwangsom' die door de OMWB de afgelopen vier jaar aan risicobedrijven zijn opgelegd.

Tabel 15. Aantallen 'last onder dwangsom' bij risicobedrijven in Noord-Brabant voor de periode 2016-2019. Bron: T3-rapportages OMWB

	2016	2017	2018	2019
Wabo-controles bij BRZO en RIE 4	0	0	1	1
Aangekondigde BRZO Inspecties	6	1	4	1

9.3.2 Bestuursdwang

Als de last onder dwangsom niet de geëigende interventie is, kan de provincie met inzet van de last onder bestuursdwang zelf aan de slag gaan om de overtreding te beëindigen. Via bestuursdwang treedt de provincie zelf, onafhankelijk van de overtreder, op om de overtredingen te beëindigen. De kosten van bestuursdwang worden op de overtreder verhaald. Aan dit sanctiemiddel kleven wel

⁵⁶ In artikel 18.11 van de omgevingswet is bepaald voor welke overtredingen bestuurlijke boetes mogen worden opgelegd.

risico's, bijvoorbeeld wanneer gevaarlijke stoffen moeten worden vervoerd of installaties moeten worden stilgelegd. Worden er fouten gemaakt dan kan de provincie daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Om deze risico's zoveel mogelijk te beperken is in 2019 het [draaiboek bestuursdwang](#) geactualiseerd (zie indicator i-14 in bijlage 2). Bestuursdwang wordt door de OMWB beschouwd als een "ultimum remedium" en heeft in eerste instantie niet de voorkeur. De afgelopen vier jaar is dit handhavingsinstrument bij risicobedrijven dan ook niet gebruikt.

9.3.3 Intrekken vergunning

De provincie geeft in het instrumenteel kader aan dat ze vergunningen actief wil intrekken bij bedrijven die niet willen luisteren en hardnekkig de regels blijven negeren en dat hiervoor vanaf 2020 een [beleidslijn](#) moet bestaan (zie indicator i-11 in bijlage 2).

Het intrekken van een vergunning is de laatste overtreffende trap, maar in de praktijk gebeurt het niet of zeer zelden. De laatste 15 jaar is dit in heel Noord-Brabant slechts twee keer voorgekomen en beide keren heeft de rechter het besluit vernietigd. De OMWB geeft aan dat het intrekken van een vergunning niet echt een oplossing is, want de overtreding wordt daarmee niet beëindigd. Je hebt dan enkel een bedrijf dat actief is zonder vergunning.

Ervaring handhavers OMWB:

Over het algemeen geldt dat risicobedrijven professioneel en systematisch zijn opgebouwd. Al dan niet maatschappelijk bewust, hebben ze veel en grote belangen en kunnen of willen ze het zich niet permitteren om, via handhaving, negatief in het nieuws te komen. Dit maakt het vanuit handhaving vaak makkelijker om overtredingen te beëindigen.

9.3.4 Stafrechtelijke handhaving

Bij de afdeling Handhaving van de OMWB werken ook twee collega's met BOA-bevoegdheden. Dit biedt de mogelijkheid om strafrechtelijke interventies te starten zonder steeds een beroep te moeten doen op de politie. Dit betekent dat er door de medewerkers van de OMWB ook proces-verbalen kunnen worden opgemaakt. Na het proces-verbaal dragen deze collega's de zaak over aan het OM. De politie doet in principe alleen zware criminaliteit. Tabel 16 geeft een overzicht van het aantal zaken strafrechtelijke handhaving bij risicobedrijven.

Tabel 16. Overzicht van aantal zaken strafrechtelijke handhaving bij risicobedrijven in Noord-Brabant in de periode 2016-2019. Bron: T3-rapportages OMWB.

	2016	2017	2018	2019
Wabo-controles bij BRZO en RIE 4	0	2	3	4
Aangekondigde BRZO Inspecties	0	6	2	1

Bevindingen

- Bij het in werking treden van de Omgevingswet krijgt de provincie de mogelijkheid om bestuurlijke boetes uit te delen.
- Bij risicobedrijven is de afgelopen jaren enkele keren een dwangsom opgelegd. Bestuursdwang is de afgelopen jaren niet ingezet bij risicobedrijven.
- De provincie wil vergunningen actief intrekken bij bedrijven die hardnekkig regels negeren, maar dit heeft de laatste 15 jaar niet effectief plaatsgevonden. De OMWB is van mening dat het ook geen effectieve manier is om overtredingen te verhelpen.
- Negatieve publiciteit kan bij risicobedrijven goed werken om overtredingen te beëindigen.
- Sinds 2017 vindt 5-8 keer per jaar strafrechtelijke handhaving plaats.

9.3.5 Maatwerk in handhaving bij risicobedrijven

9.3.5.1 Casemanagement

In de VTH-opdracht aan de omgevingsdienst wordt aangegeven dat: *“een aantal bedrijven extra aandacht in het toezichts- en handhavingstraject behoeft vanwege hun hinderaspecten, nalevingscultuur en/of complexe handhavingssituatie. Daarvoor kan casemanagement worden ingezet.”*

Casemanagement is VTH-breed (niet alleen risicobedrijven) en inclusief contacten met collega-overheden en de omgeving. Voordat casemanagement wordt ingezet, wil de provincie een projectplan ontvangen met daarin: doelstellingen, acties om doelstellingen te bereiken, monitoring, besteding tijd en middelen en evaluatiemomenten. Gedurende de uitvoering wil de provincie zowel bestuurlijk als ambtelijk worden meegenomen.

Een 'complexe' handhavingssituatie kan uit allerlei facetten bestaan; bestuurlijk, de omgeving, veel processen, veel verschillende activiteiten waar veel inspecties mee te maken hebben, maar ook de veiligheidscultuur kan een rol spelen. Er is geen vaste definitie. Op Moerdijk vindt casemanagement plaats bij het bedrijf ATM.

9.3.5.2 Zorgdossiers

De OMWB zet ook het instrument van zorgdossiers in. Dit is van toepassing op bedrijven die bij voortdurend onvoldoende naleefgedrag vertonen. Het zorgdossier is ervoor bedoeld dat een risicobedrijf extra aandacht krijgt bij management en bestuur. 'Zorg' betreft eigenlijk altijd zorgen om de naleving en de bedrijfscultuur.

Naast een stringente handhavingsaanpak wordt de zaak opgeschaald naar management dan wel

bestuurlijk niveau. Dit betekent dat deze bedrijven bestuurlijk (extra) onder de aandacht worden gebracht. Sowieso tijdens het wekelijkse VTH-overleg, maar er kan bijvoorbeeld ook een 'indringend' gesprek plaatsvinden tussen de directie van het bedrijf en managers/bestuurders van de gezamenlijke bevoegde gezagen. Daarbij zal dan nogmaals gewezen worden op de verantwoordelijkheden die horen bij een Brzo-inrichting en dat er daadwerkelijk in actie gekomen dient te worden. Dit met als doel om tot een structureel voldoende veiligheidsbewustzijn en veiligheidsprestatie te komen. Op Moerdijk is momenteel één zorgdossier: Troy Moerdijk BV.

Bevindingen

- Met het instrument *casemanagement* heeft de provincie invulling gegeven aan een aanbeveling van de commissie Eijlander-Mans: Tijdig 'probleemeigenaren' aanwijzen die kunnen doorpakken waar nodig.
- Met het instrument *zorgdossier* heeft de provincie invulling gegeven aan nog een aanbeveling van de commissie Eijlander-Mans: Expliciete prioriteitsstelling met bestuurlijke dekking: er moet meer aandacht komen voor bedrijven die de regels niet al te nauw nemen.

9.4 Samenwerking

Over de samenwerking tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers zijn diverse bepalingen opgenomen. In de Wabo (artikel 5.9) is opgenomen dat over de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering en handhaving en over de strafrechtelijke handhaving in de provincie regelmatig overleg plaatsvindt. GS stellen hier een overleg of overlegorgaan voor in.

In het Besluit omgevingsrecht (artikel 7.2, zevende lid) is opgenomen dat het handhavingsbeleid inzicht geeft in de samenwerking en de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt. Ook moet inzicht worden gegeven in de afstemming met de strafrechtelijke handhaving over de termijnen die bij bestuursrechtelijke handhaving worden gehanteerd.

Het beleid van provincie volgt de wettelijke bepalingen. In het Instrumenteel kader wordt gesteld dat het voldoen aan de bestaande en nieuwe wettelijke verplichtingen is gerealiseerd als:

- We in 2019 vanuit onze coördinerende rol hebben gezorgd voor een goede samenwerking tussen alle handhavingspartners in Noord-Brabant (indicator i-9, zie ook bijlage2).
- Vanaf 2019 op strategisch, tactisch en operationeel niveau afstemming plegen over de samenwerking van bestuursrecht en strafrecht en actief invulling geven aan de gemaakte afspraken (indicator i-10, zie ook bijlage2).

Hieronder geven wij een overzicht van enkele samenwerkingsverbanden.

Coördinatieoverleg Brabant Ongeveer 5-6 keer per jaar vindt overleg plaats tussen de betrokken inspectiediensten: OMWB, de Veiligheidsregio MWB, Inspectie SZW, waterschap Brabantse Delta en

Rijkswaterstaat. Een afgevaardigde van ILT is agendalid. Dit is het zogeheten coördinatieoverleg Brabant, waarin de inspecteurs lopende zaken bespreken, best practices voor het voetlicht brengen, projecten uitrollen en gezamenlijke plannings opstellen. In het coördinatieoverleg vindt ook afstemming plaats over de prestaties van de bedrijven op gebied van technische integriteit, stand der techniek en veiligheidscultuur. Daarnaast besteden de overlegpartners extra aandacht aan de 'zorgdossiers', zodat een gezamenlijk beeld ontstaat van het bedrijf, inspectie en handhaving op elkaar afgestemd kunnen worden, en bestuurders en bevoegd gezag eenduidige informatie ontvangen.

Regionaal Managementoverleg Naast het coördinatieoverleg is in 2017 het managementoverleg opgestart, dat 2-4 per jaar wordt gehouden. Hieraan nemen de managers deel van de organisaties die ook deelnemen aan het coördinatieoverleg, aangevuld met het Openbaar Ministerie. Het doel is om af te stemmen over 'zorgdossiers' en besluiten te nemen over zaken die het coördinatieoverleg aandraagt.

Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht Noord-Brabant (BPO) Bovenregionale samenwerking gebeurt onder andere via het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht Noord-Brabant (BPO). Het BPO komt twee keer per jaar bijeen en streeft naar een veilige en verbeterde leefomgeving in Noord-Brabant, met vergunningverlening, toezicht en handhaving als instrumenten. In dit overleg worden speerpunten gekozen en prioriteiten bepaald. BPO-leden maken op strategisch niveau afspraken over de gezamenlijke agenda van Brabantbrede en regio-overstijgende zaken op het gebied van VTH. BPO is geen besluitvormend overleg.

In het BPO nemen vertegenwoordigers deel van: de provincie Noord-Brabant, de Brabantse gemeenten, de Brabantse omgevingsdiensten, de Waterschappen, het Openbaar Ministerie, de politie, de veiligheidsregio's, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Rijkswaterstaat en terrein behorende organisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap).

Bevindingen

- Conform het beleid van de provincie vindt op verschillende niveaus structureel afstemming plaats over de samenwerking tussen de verschillende handhavingpartners.

9.5 Generieke Kwaliteitsdoelstellingen

In de begroting is sinds 2018 de volgende kwaliteitsdoelstelling opgenomen voor handhaving:

- Handavingsbeschikkingen blijven in stand na gerechtelijke toetsing - norm 90%

De afgelopen vier jaar zijn alleen in 2017 handavingsbeschikkingen bij risicobedrijven in de provincie Noord-Brabant gerechtelijk getoetst: alle 5 de handavingsbeschikkingen bleven hierbij in stand (100% score).

Overigens heeft de OWMB het standpunt dat uiteindelijk het belangrijkste is dat overtredingen

worden beëindigd en het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. Dat is waar handhaving met name toe dient. Als er een rechtbankzitting voor noodzakelijk is om dat doel te bereiken, dan is dat ook prima. Zelfs als een rechtszaak wordt verloren kan dit uiteindelijk leiden tot het oplossen van de overtreding en dat is wat voor de OMWB voorop staat.

Tijdens interviews is aangegeven dat indicatoren, die een beeld geven van de opgeloste overtredingen tijdens verschillende stappen in het handhavingproces (zoals het percentage opgeloste overtredingen na waarschuwingen of beschikkingen), wellicht meer inzicht geven in de kwaliteit/effectiviteit van handhaving dan het percentage handhavingbeschikkingen die in stand blijven na gerechtelijke toetsing.

Bevindingen

- De generieke kwaliteitsdoelstelling voor handhaving bij risicobedrijven is voor 2016, 2018 en 2019 niet te toetsen aangezien er geen gerechtelijke toetsing is geweest van handhavingbeschikkingen. In 2017 waren er 5 gerechtelijke toetsingen en bleven deze beschikkingen allemaal in stand.
- Omdat het primaire doel van handhaving het beëindigen van overtredingen is, kunnen indicatoren die een beeld geven van (niet) opgeloste overtredingen tijdens verschillende stappen in het handhavingproces inzicht geven in de kwaliteit van handhaving.

10 Ontwikkeling en gebruik van data en technieken

De toenemende digitalisering van de samenleving en de mogelijkheden die dat biedt, gaan niet voorbij aan VTH. De Wabo en het Bor kennen al diverse bepalingen voor informatie-uitwisseling, maar in de aanstaande Omgevingswet zijn informatie-uitwisseling en digitalisering belangrijke pijlers⁵⁷. *Deregulering, vereenvoudiging, versnelling van procedures en de 'één loketgedachte'* staan daarbij centraal. Volgens de Omgevingswet moet er op nationaal niveau een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) komen. Het DSO moet uiteindelijk alle feitelijke en juridische informatie bevatten over de ruimtelijke omgeving. De informatie-uitwisseling tussen burgers, bedrijven en overheden en de digitale beschikbaarheid van regels, beleid en informatie over de fysieke leefomgeving staan daarbij centraal.

In dit hoofdstuk benaderen we data en technieken vanuit Vergunningen en Toezicht. Bij Handhaving zijn data- en datatechnieken niet of nauwelijks aan de orde, of heeft het een raakvlak met Toezicht. Als voorbeeld van 'monitoring op afstand' behandelen we het eNose-netwerk in Moerdijk en het Brabants Omgevings Datalab dient als voorbeeld voor 'informatiegestuurd werken'.

⁵⁷ Zie verder 'Verkenning omgevingswet provincie Noord-Brabant. Zuidelijke Rekenkamer. 3 juli 2019. <https://zuidelijkerekenkamer.nl/omgevingswet-provincie-noord-brabant/>

10.1 Geconsolideerd vergunningenoverzicht

Een geconsolideerd vergunningenoverzicht is een helder overzicht van vigerende vergunningen, voorschriften en bepalingen per bedrijf. Met een geconsolideerde versie is het op elk moment duidelijk welke voorschriften van toepassing zijn op activiteiten in de leefomgeving, zowel voor het heden als voor een datum in het verleden. Door consolidatie:

- behoren tegenstrijdigheden in voorschriften uit de gestapelde besluiten tot het verleden;
- kan de vergunninghouder beter aan de voorschriften voldoen;
- kan de toezichthouder efficiënter vaststellen of aan de voorschriften wordt voldaan;
- weet de omgeving precies welke activiteiten onder welke condities vergund zijn.

Een geconsolideerd vergunningenoverzicht is een aanbeveling uit het OvV-rapport 'Lessen na Odfjell' en een ambitie uit zowel het landelijke programma Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) als het beleid van de provincie.

In 2017 is de OMWB begonnen om voor een klein gedeelte van het bedrijvenbestand (7 bedrijven) de dossiers op voorschriftenniveau te bewerken tot een geconsolideerd overzicht. Eind 2018 is dit project (voorlopig) beëindigd: *"Het kost te veel tijd om een overzicht samen te stellen en er is geen geschikte applicatie gevonden om dit overzicht te ontsluiten en te raadplegen."*⁵⁸

10.1.1 Project 'Altijd actuele digitale vergunning'

De problemen waarmee de OMWB zich geconfronteerd zag bij het opstellen van een digitaal geconsolideerd vergunningenoverzicht spelen landelijk. De 6 Brzo-omgevingsdiensten werken daarom samen. De provincie Zuid-Holland en de omgevingsdienst DCMR hebben hierin een voortrekkersrol met hun project *'Altijd actuele digitale vergunning'*.

Altijd actuele digitale vergunning (AADV):

- In de 2018-2019 hebben PS van Zuid-Holland eenmalig 6 miljoen euro ter beschikking gesteld om een programma te initiëren om te komen tot een AADV.
- Tevens hebben PS Zuid-Holland de wens geuit om door digitalisering elke burger inzicht te bieden in de normen en eisen die zijn opgelegd aan Brzo-bedrijven en wat (en in welke hoeveelheden) door deze bedrijven wordt uitgestoten of geloosd.
- Eind 2019 is een business case uitgewerkt waarin duidelijk gemaakt is welke toegevoegde waarde realisatie van de ambitie oplevert.
- In 2022 beschikt de provincie Zuid-Holland over een altijd actueel inzicht in de geldende vergunningvoorschriften en algemene regels per bedrijf dat ook digitaal beschikbaar is en geconsolideerd actueel gehouden wordt op basis van de onderliggende (wijzigings-) besluiten.

⁵⁸ Jaarverslag Brzo 2018, blz. 11.

De OMWB heeft in 2019 een 100 uur bijgedragen aan het project AADV. Samen met de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn de mogelijkheden tot versterking van de inzet verkend en voor 2020 zal de OMWB actief deelnemen aan vijf deelprojecten. De OMWB ziet toegevoegde waarde in het nauwer en intensiever samenwerken met de DCMR. Zo kan de OMWB toetsen welke houding Brzo-bedrijven hebben t.o.v. AADV. Tevens is het nuttig voor de eigen informatie-huishouding, om inzichtelijk te krijgen wat er aan de kant van de OMWB nodig is om een dergelijk systeem te laten functioneren en zich op deze manier het AADV-denken eigen maken.

De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat ze de OMWB de opdracht en middelen heeft gegeven om bij te dragen aan de ontwikkeling van de AADV, te bezien wat nodig is voor implementatie in de eigen organisatie en die implementatie ter hand te nemen. Daarnaast geeft de provincie aan (vanuit het oogpunt van efficiency en effectiviteit) actie te ondernemen om te komen tot landelijke opschaling van het consolideren van vergunningen en het gezamenlijk inzetten en beheren van daartoe te ontwikkelen applicaties.

Bevindingen

- Een geconsolideerd digitaal vergunningensysteem blijkt maar moeilijk van de grond te komen en voor Noord-Brabant zijn de werkzaamheden in 2018 gestaakt vanwege kosten en het ontbreken van een geschikte applicatie. De provincie Zuid-Holland is voortrekker op dit thema, waarbij GS Zuid-Holland een stevige en ruime opdracht hebben gekregen van PS Zuid-Holland. De OMWB probeert via beperkte inzet zo goed en dichtbij mogelijk betrokken te blijven bij de ontwikkeling in Zuid-Holland. Ondanks de ambitie van de provincie is een eigen digitaal Brabants geconsolideerd vergunningenoverzicht nog niet in zicht.

10.2 Gegevensopslag en –uitwisseling toezicht

Artikel 5.8, eerste lid, van de Wabo verplicht betrokken bestuursorganen de gegevens waar zij in verband met de uitvoering en handhaving van die taken over beschikken, aan elkaar te verstrekken. Met de toevoeging van paragraaf 7.3 aan het Bor worden de betrokken bestuursorganen geacht vanaf 1 juli 2017 (Besluit VTH) voortaan te werken met *Inspectieview Milieu*.

Inspectieview Milieu is een beveiligde website waarin vergunningverleners en toezichthouders informatie over inrichtingen en andere objecten uitwisselen. Omgevingsdiensten kunnen hun bevindingen daarin opslaan, die op hun beurt kunnen worden geraadpleegd door alle bij Inspectieview Milieu aangesloten organen, zoals bijvoorbeeld ook de Inspectie SZW. Ook het Openbaar Ministerie is aangesloten bij Inspectieview Milieu. De OMWB verwacht in 2020 aangesloten te zijn op de inspectieview Milieu, wanneer de nieuwe VTH-applicatie *Squit 20/20* volledig operationeel is.

Speciaal voor het toezicht bij Brzo-bedrijven is er de *Gemeenschappelijke InspectieRuimte (GIR)*. De GIR is een initiatief van de Brzo+ en is een online inspectiedatabase. Ook stelt het inspectieteam in

staat om gezamenlijk een inspectie voor te bereiden (zie paragraaf 8.1.2. voor het toezichtsmodel) en af te ronden. Iedere inspectiedeelneemer heeft vanaf de eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier en kan hier informatie in opslaan.

Uit de interviews die de rekenkamer heeft gehouden blijkt dat Brzo-toezichthouders weinig meerwaarde zien in Inspectieview Milieu, omdat het een koppeling met een dataselectie uit de GIR-betreft. Het GIR zelf bevat veel meer (detail)informatie.

Bevindingen

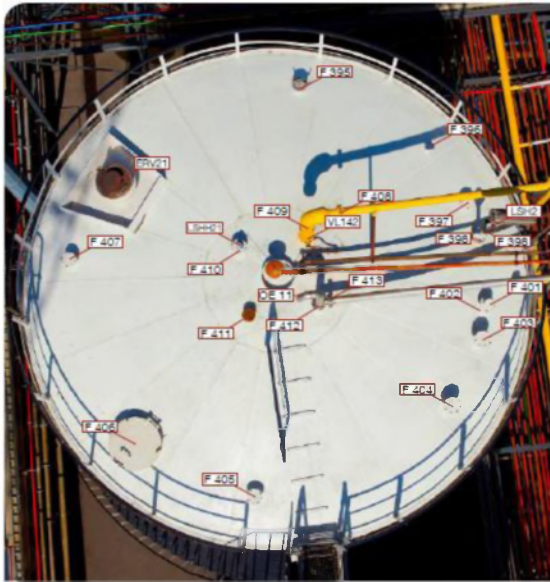
- De OMWB wordt geacht vanaf 1 juli 2017 (Besluit VTH) te werken met Inspectieview Milieu. De (oude) VTH-applicatie van de OMWB mist hiervoor echter de functionaliteit. In 2020 zal de OMWB een nieuwe VTH-applicatie in gebruik nemen, die wel de benodigde functionaliteit bezit.
- Voor toezicht bij Brzo-bedrijven maken toezichthouders al jaren gebruik van de online inspectiedatabase GIR. Het nieuw ontwikkelde Inspectieview Milieu heeft in hun ogen weinig meerwaarde.

10.3 Uitvoering van luchtemissiemetingen

Met luchtemissiemetingen zijn aanzienlijke maatschappelijke en economische belangen gemoeid. Voorbeelden zijn het voldoen aan Europese doelstellingen, procesoptimalisatie en investeren in emissiebeperkende maatregelen. Grote emitters zijn verplicht zelf te meten en de Wabo-toezichthouder controleert dit. De provincie heeft als indicator in het instrumenteel kader opgenomen dat nieuwe moderne hulpmiddelen voor toezicht vanaf 2021 in de dagelijkse praktijk worden ingezet (zie bijlage 2).

Een voorbeeld van een technologisch hulpmiddel zijn FLIR-camera's. (FLIR: *forward looking infrared*). Het betreft infraroodcamera's waarmee voor het blote oog onzichtbare emissies toch zichtbaar worden. Middels de FLIR-camera kunnen in relatief korte tijd veel potentiële emissiepunten worden gescreend op mogelijke lekkage. Inspecteurs van OMWB geven aan dat hier goede ervaringen mee zijn.

Over het algemeen komt uit interviews van de rekenkamer een beeld naar voren dat gesteld kan worden dat er voortschrijdend inzicht en toenemend gebruik is van technische hulpmiddelen, maar dit gaat niet (revolutionair) snel. Medewerkers met een lange arbeidshistorie hadden 10-15 jaar geleden eigenlijk ook al de huidige technologische verwachtingen. Ook is aangegeven dat technologische hulpmiddelen 'geen wondermiddelen' zijn, maar wel kunnen helpen bij het houden van toezicht.



Figuur 8. Potentiele emissiepunten op het dak van een tank. [Bron:ATMosfeer, maart 2017].

10.3.1 eNose-netwerk Moerdijk

Bij 'digitale monitoring op afstand' komt al snel het *eNose-netwerk Moerdijk* in beeld. In een GS-memo van 7 oktober 2019, over de wijze waarop de omgevingsdiensten digitale monitoring op afstand vormgeven bij de uitvoering van de VTH-taken, wordt het eNose-netwerk Moerdijk als praktijkvoorbeeld voor luchtsensortechniek opgevoerd.

Een nieuwe techniek is het eNose-netwerk Moerdijk eigenlijk niet meer te noemen. Na de brand bij ChemiePack in 2011, was er behoefte aan een groter, permanent meetnet om de luchtkwaliteit rondom Moerdijk te monitoren. Begin 2013 leidde dit tot het pilotproject eNose-netwerk Moerdijk.

Wat is eNose?

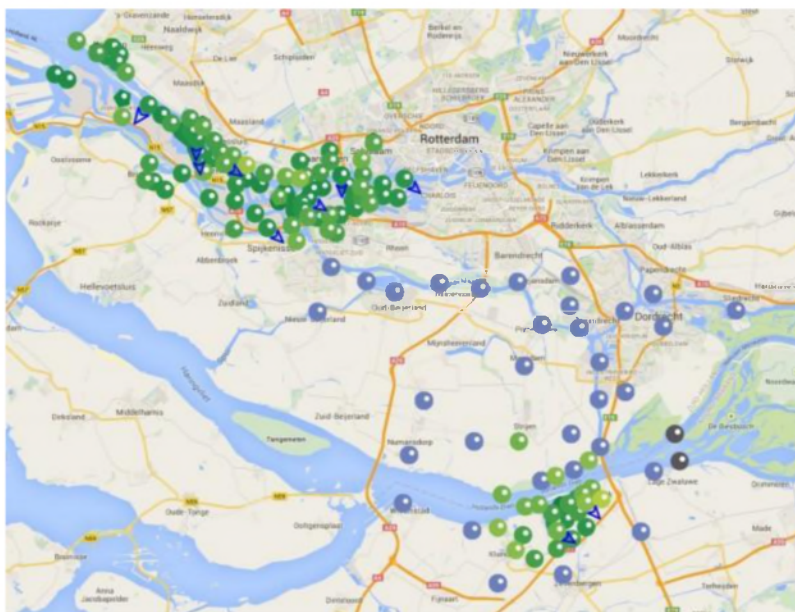
Een eNose is een instrument met sensoren die gevoelig zijn voor bepaalde stoffen in de lucht. De eNose detecteert afwijkingen ten opzichte van de normale samenstelling van de omgevingslucht. De eNose ruikt 'iets', maar geeft – in tegenstelling tot een gaschromatograaf – geen meetwaarde die kan worden uitgedrukt in $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Dankzij de eNose-technologie kan er een ander type meetnet worden opgezet. Voor het bedrag van een gaschromatograaf kan een veelvoud aan eNoses worden aangeschaft. Het gecombineerd gebruiken van luchtmeetstations en eNoses biedt een meerwaarde bij het waarnemen, opsporen, en volgen van emissies.

10.3.1.1 Publiek private samenwerking

Het eNose-netwerk is in 2013 gestart met 7 deelnemende organisaties: provincie Noord-Brabant; Gemeente Moerdijk, Gemeente Strijen (Zuid-Holland), Havenschap Moerdijk, ATM, Shell en

Rijkswaterstaat (agendalid). De door de deelnemers jaarlijks ingebrachte middelen (€ 80.000) worden besteed aan het leasen van 29 eNoses. Aanvullend draagt de provincie Noord-Brabant, vanuit haar reguliere opdracht aan de OMWB, bij aan kosten voor projectleiding door de OMWB.



Figuur 9. De oorspronkelijke e-nosenetwerken zijn met groen aangegeven, de blauwe toevoegingen zijn gefinancierd vanuit de safety deal Bron:

In 2015 is het eNose-netwerk 'regio-overstijgend' uitgebreid middels een Safety Deal⁵⁹. Via de Safety Deal wordt de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een nieuwe deelnemer, waardoor 15 extra mobiele eNoses aan het netwerk worden toegevoegd. Ook sluiten de bedrijven Attero, CNC en Bewa aan bij het project.

10.3.1.2 Doelstellingen

De doelstellingen voor het eNose-netwerk zijn:

- Het bevorderen van veiligheid (early warning).
- Het in- en uitsluiten van emissiebronnen, waaronder varend ontgassen
- Hulpmiddel bij het onderzoeken van geurklachten.

De eNoses zijn niet bedoeld en geschikt om te handhaven. Wel kunnen ze bedrijven helpen om eventuele emissies te verminderen en kunnen ze bijdragen aan monitoring en toezicht, waaruit eventueel handhaving kan volgen. Ook worden de eNoses als nuttig ervaren voor Brzo-inspecties. Emissies van vluchtige stoffen kunnen namelijk wijzen op het niet goed functioneren van

⁵⁹ Een afspraak tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en andere (overheids)partijen die een gezamenlijk veiligheidsdoel dient. De deelnemende partijen waren de drie omgevingsdiensten (OZHZ, DCMR, OMWB) en de drie Veiligheidsregio's van de drie betrokken regio's, het Havenbedrijf Rotterdam en het Havenschap Moerdijk

veiligheidskritische onderdelen.

10.3.1.3 Evaluatie 2015-2017

De stuurgroep eNose-netwerk Moerdijk, waarin 7 van de 10 deelnemers zijn vertegenwoordigd, presenteert op 13 oktober 2017 een evaluatierapport. Deze evaluatie is uitgevoerd in het kader van een te nemen besluit over voortzetting van het eNose netwerk na 2017. Op basis van de evaluatie komt de stuurgroep tot de volgende conclusies:

- De stuurgroep is gematigd positief over de informatie en het gebruik van het eNose-netwerk. De gestelde doelen worden ten dele gerealiseerd, maar er is ruimte voor verbetering.
- Het eNose-netwerk valt niet meer weg te denken op en rond het haven- en industriegebied Moerdijk en dient een maatschappelijk belang. Het Havenbedrijf Moerdijk beschouwt het netwerk als een basisinfrastructuur voor het industriegebied Moerdijk.
- De verwachtingen die er bij deelnemers bij de start waren over het in- en uitsluiten van bronnen van specifieke stoffen zijn nog niet waargemaakt. Het eNose-netwerk is wel goed in staat om ontgassing van varende schepen te signaleren.
- Het aantal geurklachten, maar ook het aantal eNose-alarmen is beduidend afgenomen.
- De bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor hun eigen emissies en het verbeteren van hun bedrijfsprocessen. Het eNose-netwerk vervult hiertoe een earlywarning-functie.
- De overheden zijn meer gericht op de effecten voor burgers en andere belanghebbenden in de brede omgeving. Het eNose-netwerk geeft actuele toegankelijke informatie bij calamiteiten en voorziet in goede en onmiddellijke overheidscommunicatie naar de bevolking.
- Het aantal bedrijven dat deelneemt blijft achter bij de verwachtingen. Het *dubbele belang* dat gekoppeld is aan het netwerk, speelt daarbij een rol. In eerste instantie is het bedoeld als signalering- en monitorinstrument. Maar het wordt ook gebruikt om toezicht te starten bij afwijkende luchtkwaliteit.

10.3.1.4 (Toekomstige)rol van de provincie

In 2018 verstrekt de provincie een incidentele deelopdracht (2018-612) aan de OMWB: Voortzetting provinciale deelname 2018-2020 eNose-netwerk Moerdijk. *“Gelet op het bestuurlijk belang van de samenwerking, het belang van de leefomgeving rondom het industrieterrein en de relatief geringe kosten die daarmee gemoeid zijn hebben GS ingestemd met continuering. Als echter blijkt dat het aantal bedrijven dat deelneemt aan het eNose-netwerk in 2019 niet is toegenomen zal PNB niet langer deelnemen aan het eNose-netwerk en geen zitting meer nemen in de stuurgroep. Een overdracht naar het Havenbedrijf is dan te overwegen.”*

Navraag bij de provincie (10 juli 2020) leert dat er nog geen beslissing is genomen over de continuering van deelname. Na het zomerreces vindt een stuurgroepbijeenkomst plaats. Tijdens

deze stuurgroep komt een evaluatie van de werking van het e-nosenetwerk aan de orde, inclusief het aantal bedrijven dat bereid is deel te nemen. De uitwisseling tijdens deze bijeenkomst gebruikt de provincie een standpunt te bepalen m.b.t. deelname aan het eNose-netwerk Moerdijk.

Bevindingen

- De provincie heeft als beleidsdoel dat nieuwe moderne hulpmiddelen voor toezicht vanaf 2021 in de dagelijkse praktijk worden ingezet. Er blijken al moderne hulpmiddelen te worden gebruikt bij toezicht. Het gebruik hiervan neemt echter niet heel snel toe.
- Het eNose-netwerk heeft waarde als signalerings- en monitorinstrument, maar kent ook zijn (technische) beperkingen en is niet geschikt als handhavinginstrument. De verschillende belangen van overheid (toezicht) en bedrijven (signalering- en monitorinstrument) zorgen voor een rem op de publiek-private samenwerking.
- Hoewel het eNose-netwerk Moerdijk door de provincie vaak wordt opgevoerd als praktijkvoorbeeld voor luchtsensortechniek en de provincie de ambitie heeft voor meer 'toezicht met moderne hulpmiddelen', overweegt de provincie om de deelname per 2021 te beëindigen.

10.4 Informatiegestuurd werken

Risicogerichte vergunningverlening en toezicht staan hoog op de beleidsagenda van de provincie. De laatste twee jaar werken de omgevingsdiensten stevig aan het vormgeven van informatiegestuurd en risicogericht werken. Deze 'nieuwe' manier van werken is ingegeven vanuit de gedachte dat middelen altijd schaars zullen zijn, zodat het goed is om bij de uitvoering vooral in te zetten dáár waar de hoogste risico's zijn en/of waar de hoogste effectiviteit valt te behalen.

In de deelopdracht van de provincie aan de omgevingsdiensten voor industriële niet-risicobedrijven wordt duidelijk gerefereerd naar informatiegestuurd werken (zie Figuur 10).

Figuur 10 Voorbeeld informatiegestuurd werken in de VTH-opdracht 2020.

Kwantiteit	...
	Het aantal controles voor 2020 wordt bepaald door de uitkomsten van de doorontwikkeling en kwaliteitsverbetering via doelgroep- en naleefanalyse. Na deze analyse wordt het aantal controles dat binnen deze opdracht wordt uitgevoerd, uiterlijk 1 juni 2020 vastgesteld. Het aantal controles voor 2021 wordt eveneens bepaald op basis van een doelgroep- en naleefanalyse over de periode 1 juli 2019 – 1 juli 2020. Een advies voor het aantal controles voor 2021 wordt uiterlijk 1 september 2020 aangeleverd. In 2019 is een voorstel voor de toezichtinvulling van het provinciaal BRIKS-beleid opgeleverd. Hiermee is duidelijk welk aandeel hiervoor in de opdrachtwaarde is opgenomen voor het realisatietoezicht bouw, het regulier toezicht en handhaving BRIKS.

De totale VTH-opdracht voor 2020 geeft een wisselend beeld. De termen 'risicogericht toezicht' en

risicogerichte analyses' worden in de omschrijving van deelopdrachten veelvuldig gebruikt, maar tegelijkertijd wordt bij de nodige deelopdrachten eigenlijk alleen op 'kwantiteit' gestuurd, ontbreekt een kolom 'kwaliteit' en is niet inzichtelijk wat de uitvoering (los van aantallen en beschikbaar budget) eigenlijk moet bereiken. Het omgekeerde is echter ook het geval. In de deelopdracht voor toezicht en handhaving bij risicobedrijven, wordt niet gesproken over 'risicogericht of informatiegestuurd' werken. Toch vindt juist bij Brzo-bedrijven relatief veel risicogestuurd toezicht plaats op basis van informatiegestuurd werken. Zie paragraaf 8.1.2 betreffende het toezichtmodel dat onderdeel is van het GIR.

'Data' wordt gezien als een belangrijke verbindende factor. Als middel om het gesprek met elkaar aan te gaan (wat is er nodig, wat willen we bereiken), vervolgens om het te gaan toepassen in je beleid en tot slot voor het monitoren van je uitkomsten en eventueel bijstellen van het beleid.

Geïnterviewden gaven aan dat er momenteel sprake is van een soort 'tussenfase': het begin van een transitie naar meer informatiegestuurd werken. Zowel bij de provincie als bij de OMWB is steeds meer herkenning en besef van benodigde veranderingen *"die er hopelijk toe leiden dat er een 'vliegwiel' in beweging komt."*

Vooraf het meer betrekken van de uitvoering bij het beleid kan nog sterk worden verbeterd, aldus meerdere geïnterviewden. Informatiegestuurd werken kan pas goed en effectief worden uitgevoerd als van tevoren bekend is welke doelen je wilt bereiken en welke hypothese(s) je wilt toetsen. Een goede wisselwerking tussen beleid & uitvoering is daarbij vereist: de resultaten van data-analyses wil je gebruiken voor een optimale uitvoeringsopdracht. De transitie naar informatiegericht werken is daarbij eerder afhankelijk van een 'ontvankelijke cultuur' dan van ICT-aspecten.

10.4.1 Brabants Omgevings Datalab (BOD)

Een goed voorbeeld van de transitie naar meer informatiegestuurd werken is het Brabants Omgevings Datalab (BOD). Het BOD is een initiatief van de drie omgevingsdiensten en de provincie en is sinds 1 september 2019, bij wijze van proef, gestart. De initiatiefnemers hebben een 'herenakkoord' (geen harde afspraak), dat de provincie en de drie omgevingsdiensten ieder twee mensen voor 1 dag in de week ter beschikking stellen. De medewerkers zijn een mix van *data-scientists* en mensen die domeinkennis (Milieu) hebben.

De kosten voor het beschikbaar stellen van deze fte's dragen de instanties zelf. De provincie voorziet het BOD, in ieder geval voor het eerste jaar, van een geschikte ruimte in het provinciehuis. Ook is er een gezamenlijk budget van €40.000 voor uitgaven, trainingen, etc. Na een jaar vindt er een evaluatie van het BOD plaats.

De eerste onderzoeksthema's van het BOD waren: *transitie veehouderijen, energie en risico relevante bedrijven (net niet Brzo-bedrijven)*. Dit waren goede 'beginthema's', omdat ze voor alle vier de organisaties interessant zijn. Inmiddels komen ook andere onderzoeksthema's naar voren, omdat het BOD steeds beter bekend is binnen de vier organisaties en ook resultaten heeft kunnen laten

zien, waardoor andere domeinen ook vragen gaan stellen.

Bevindingen

- Risicogericht en informatiegestuurd werken wordt belangrijk gevonden door zowel de provincie als de omgevingsdiensten. De implementatie ervan zit nog in een opstart-/ontwikkelfase.
- Het gebruik van data wordt gezien als een belangrijke verbindende factor. Als middel om het gesprek met elkaar aan te gaan (wat is er nodig, wat willen we bereiken), vervolgens om het te gaan toepassen in je beleid en tot slot voor het monitoren van je uitkomsten en eventueel bijstellen van het beleid. Het Brabants Omgevings Datalab past goed in deze gedachte en de eerste resultaten lijken bemoedigend.
- Een algemeen verbeterpunt dat meerdere malen wordt genoemd in interviews, is meer en betere samenwerking tussen beleid en uitvoering. Hierbij werd aangegeven dat de transitie naar informatiegericht werken eerder afhankelijk van een 'ontvankelijke cultuur' dan van ICT-aspecten.

Deel III: Milieu- en omgevingsveiligheidsbeleid

Zoals in Deel I van dit onderzoek is beschreven zijn GS het *bevoegd gezag* voor VTH bij risicobedrijven: zij zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van VTH. GS hebben regelmatig benadrukt ⁶⁰ dat PS de bevoegdheid hebben om beleidskaders vast te stellen ten aanzien van kwaliteit van de leefomgeving.

Bij de realisatie van doelstellingen voor de leefomgeving kan VTH een rol spelen. In het instrumenteel kader wordt vergunningverlening het instrument bij uitstek genoemd, om maatwerk te leveren voor de juiste balans tussen het benutten en bescherming van de leefomgeving. Tegelijkertijd geeft de provincie aan dat de rol van VTH niet moet worden overschat, omdat deze voornamelijk wordt ingevuld door wettelijke eisen. De provincie ziet zichzelf hierbij meer als uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Binnen de beleidsruimte die het Rijk overlaat, kan de provincie eigen doelstellingen formuleren. Deze beleidsruimte zal groter worden onder de omgevingswet.

In het instrumenteel kader geeft de provincie verder aan dat in het beleid voor omgevingskwaliteit de inzet van VTH wordt opgenomen (zie i-2, bijlage 2). Het geconcretiseerde beleid wordt dan toegepast binnen de opdrachten voor de omgevingsdiensten. Binnen de provincie moet deze opdracht wel altijd eerst door het programma VTH worden goedgekeurd. De financiering van extra VTH-beleid komt vanuit de andere programma's, bijvoorbeeld het programma Milieu en Energie (zie ook Hoofdstuk 5).

Bij ontwikkeling van beleid wil de provincie analyseren in welke mate VTH een bijdrage kan leveren aan de realisatie van het beoogde beleid voor omgevingskwaliteit (*VTH-werkbaarheidsanalyse*). Ook wil de provincie dat het beleid beter aansluit op de VTH-uitvoering. De bij VTH opgedane kennis en gegevens van de uitvoering worden gebruikt voor ontwikkeling, evaluatie en bijsturing van het beleid. *"Beleid en uitvoering mogen geen gescheiden werelden zijn"*⁶¹, aldus de provincie.

⁶⁰ Bijvoorbeeld in de Memo van de Gedeputeerde over toezegging van 28 september 2018 inzake documenten VTH-beleid (12 oktober 2018) en bij de themabijeenkomst Natuur en Milieu, 1 februari 2019.

⁶¹ Provincie Noord-Brabant. Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, pagina 10.

Beleid en uitvoering

Zowel in een schriftelijk antwoord van de provincie als in gesprekken met de OMWB is gesteld dat de *afstemming* tussen beleid en uitvoering niet optimaal is. Een van de oorzaken die hiervoor is genoemd is de scheiding tussen VTH-beleid (instrumenteel kader, zie paragraaf 4.1) en de programma's voor leefomgeving. Door deze scheiding kan het instrument een doel worden in plaats van een middel voor een goede leefomgeving (zie ook paragraaf 4.1.3). Idealiter zouden de instrumenten worden bedacht vanuit de programma's en geoperationaliseerd en geïmplementeerd via een instrumenteel kader, zo wordt gesteld door een betrokkene bij de OMWB.

Ook is er aangegeven dat verbetering nodig is in het gebruik van kennis en gegevens van de VTH-uitvoering voor de ontwikkeling en aanpassing van provinciaal beleid. Momenteel wordt voornamelijk gestuurd op aantallen en budget (zie paragraaf 4.3) en is er weinig aandacht voor kwalitatieve uitkomsten. Dit beperkt de ontwikkeling van vernieuwende/effectievere instrumenten zoals bijvoorbeeld méér risicogericht en informatiegestuurd werken.

Meer overleg tussen het programma VTH en andere beleidsafdelingen binnen de provincie en meer gebruik van kennis en expertise van de uitvoering kunnen zorgen voor meer inzicht in wat de uitvoering moet en kan bereiken.

In dit deel van het rapport beschrijven we de relaties tussen VTH en beleid voor leefomgeving, namelijk milieu- en omgevingsveiligheidsbeleid. Aangezien milieubeleid veelomvattend kan zijn, hebben we op basis van de milieumonitor Moerdijk (zie hoofdstuk 15) de volgende relevante thema's geselecteerd: Energie, Lucht en Geluid. Voor omgevingsveiligheid en de geselecteerde thema's voor milieu zal het beleid worden beschreven dat relevant is voor /raakvlakken heeft met VTH bij risicobedrijven. Hierbij gaan we ook in op de manier waarop dit beleid geïntegreerd is met de uitvoering van VTH door de omgevingsdiensten. Indien mogelijk onderzoeken we ook in hoeverre de bijbehorende doelen en ambities zijn gerealiseerd. Ook beschrijven we hoe PS bij dit beleid betrokken zijn.

Bevindingen

- PS hebben de bevoegdheid om beleidskaders voor de kwaliteit van de leefomgeving vast te stellen. VTH kan een instrument zijn bij de realisatie van doelstellingen op dit terrein. GS geven echter wel aan dat dit alleen kan binnen de beleidsruimte die het Rijk overlaat. VTH wordt door hen voornamelijk als uitvoering gezien.
- De provincie wil dat beleid en uitvoering geen verschillende werelden zijn. In de praktijk wordt aangegeven dat de afstemming tussen beiden momenteel nog niet optimaal is. Er is verbetering nodig in het gebruik van gegevens van de uitvoering voor de ontwikkeling en bijstelling van provinciaal beleid.

- Door in de opdrachten aan de omgevingsdiensten te focussen op aantallen en budget en minder op resultaten worden initiatieven voor verbetering van de leefomgeving niet gestimuleerd.

11 Energie

11.1 Uitvoeringsprogramma energie 2016

In februari 2016 presenteren GS het *Uitvoeringsprogramma energie*, wat past binnen de *Energieagenda 2010–2020* (die door PS is vastgesteld op 1 oktober 2010). Voor de financiering van het uitvoeringsprogramma stemden PS op 20 mei 2016 in met een begrotingswijziging van 9,65 miljoen euro. Daarnaast wordt ingestemd met het verwerken van meerjarige effecten van 9,85 miljoen in de begrotingen van 2017 t/m 2019.

Het uitvoeringsprogramma gaat uit van vijf thema's waar de provincie invloed op kan uitoefenen, waaronder *energie neutrale industrie*. Een van de provinciale aandachtspunten binnen dit thema, en relevant voor dit onderzoek, is naleving van de Wet milieubeheer: leeft de industrie de (in wetten verankerde) afspraken over energie goed na (zie tekstblok 'Energiebesparingsplicht')?

Energiebesparingsplicht

De Wet milieubeheer kent sinds 1993 een *energiebesparingsplicht*. Op 1 januari 2008 is deze energiebesparingsplicht gedefinieerd als de plicht voor organisaties om alle energiebesparingsmaatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar of minder terugverdienen. Dit geldt voor bedrijven en instellingen die meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m3 aardgas verbruiken. In het Energieakkoord uit 2013¹ staat al aangegeven dat gemeenten en provincies prioriteit geven aan handhaving van deze energiebesparingsplicht.

In het uitvoeringsprogramma energie heeft de provincie opgenomen dat zij de slagkracht op het gebied van handhaving wil vergroten. Ook is de KPI opgenomen dat in 2020 in minimaal 50% van de vergunningen maatregelen zijn opgenomen die energiebesparing ten goede komen.

De verantwoording over het uitvoeringsprogramma aan PS gebeurt via de P&C-cyclus. Er wordt hierbij echter niet gerapporteerd over de hierboven genoemde KPI uit het uitvoeringsprogramma. In plaats daarvan is in de begroting 2017 en jaarstukken 2017 de KPI opgenomen dat energie een speerpunt moet zijn bij VTH en dat de basics op orde zijn door een intensievere aanpak met de omgevingsdiensten.

11.1.1 Intensiveringsopdracht VTH 2016

In 2016 heeft de provincie intensiveringsopdrachten uitgezet naar de Omgevingsdiensten om VTH op het gebied van energiebesparende maatregelen te versterken in 2016 en 2017. Het betreft de opdrachten 2016-132, 2016-133, 2016-134.

De intensiveringsopdracht richt zich op het creëren van de juiste randvoorwaarden om toezicht en handhaving goed te kunnen uitvoeren. Het gaat dan vooral om het beoordelen of het aspect energie(besparing) op een adequate wijze ingevuld is in de omgevingsvergunningen. Is dit niet het geval, dan worden de vergunningen op dit onderdeel aangepast. Daarnaast gaan de omgevingsdiensten energiebesparingsplannen en -audits opvragen en beoordelen.

11.2 Uitvoeringsprogramma energie 2018

In tussenevaluatie van het uitvoeringsprogramma energie⁶² worden lovende woorden geuit over de intensiveringsopdracht: *“De omgevingsdienst geeft aan dat de opdracht goed doordacht is en dat alle belangrijke elementen erin zitten. De provincie pakt hierin haar verantwoordelijkheden als bevoegd gezag. Ze hebben hoge ambities en een actieve houding.”*

Niettemin blijkt op besparingsgebied het tempo lager te liggen dan gehoopt. In de evaluatie van het uitvoeringsprogramma 2016 wordt aangegeven dat er nog ruimte is voor een verdere intensivering van het toezicht op energiebesparende maatregelen bij bedrijven. In het *Aanvullende Uitvoeringsprogramma Energie 2018-2019* (oktober 2017) heeft de provincie dan ook de ambitie om samen met de omgevingsdiensten ervoor te zorgen dat deze intensivering plaatsvindt.

Dit uitvoeringsprogramma is een aanvulling op het eerdere uitvoeringsprogramma en een verdere uitwerking van de Energieagenda 2010-2020. GS hebben het aanvullende uitvoeringsprogramma in oktober 2017 aan PS gepresenteerd. Op 15 december 2017 besluiten PS om een begrotingswijziging van 2,5 miljoen euro ten behoeve van dit aanvullende uitvoeringsprogramma vast te stellen. Daarnaast worden de resterende middelen van 6,8 miljoen euro voor het aanvullende uitvoeringsprogramma in de begroting 2019 verwerkt.

11.2.1 Intensiveringsopdracht VTH 2018

De ambities uit het aanvullende uitvoeringsprogramma worden geconcretiseerd middels de intensiveringsopdrachten VTH 2018-616, 2018-617 en 2018-618. Voor deze opdrachten hebben de omgevingsdiensten – op verzoek van de provincie- een voorstel gedaan. Vanwege de positieve ervaringen met de intensiveringsopdracht uit 2016 en de afspraken in IPO-verband om alle (100%) provinciale vergunningen aan te passen, is de eerdere doelstelling wel bijgesteld: in 2020 zijn in alle (100%) provinciale milieuvergunningen maatregelen opgenomen die energiebesparing ten goede komen.

In de opdracht wordt aangegeven dat de omgevingsvergunningen op het onderdeel energie worden geactualiseerd. Na actualisatie wordt er een gesprek gevoerd met het bedrijf, dat 6 maanden de tijd krijgt om een energiebesparingsonderzoek in te dienen. De omgevingsdiensten toetsen dan of dit onderzoek voldoet aan de eisen.

⁶² CE Delft, *Tussenevaluatie Uitvoeringsprogramma Energie*, augustus 2017. Publicatienummer: 17.5M07.96

11.3 Resultaten intensiveringsopdrachten VTH 2016 en 2018

Een evaluatie van de Energieagenda 2010–2020⁶³ is positief over de intensiveringsopdrachten VTH, maar plaatst ook een stevige kritische noot: *“ In haar bevoegdheid als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver heeft de provincie tot voor kort nauwelijks actie ondernomen. Dit ondanks het feit dat de wettelijke eisen inzake energiebesparing reeds in de jaren '90 zijn vastgesteld. Dit beeld wijkt overigens niet af van de rest van Nederland. Met het verlenen van een aanvullende opdracht aan de Omgevingsdiensten wordt nu in dit hiaat voorzien en pakt de provincie, zeker in vergelijking met andere provincies, deze handschoen inmiddels stevig op.”*

Per 2020 zijn alle provinciale vergunningen geactualiseerd op het onderdeel energie, waarbij – indien nodig-aanvullende eisen zijn gesteld in het kader van energiebesparing. De VTH-doelstelling uit het uitvoeringsprogramma energie 2016 is daarmee dus behaald. In de aangepaste vergunningen zijn de wettelijke vereisten opgenomen dat bedrijven elke vier jaar een energiebesparingsonderzoek moeten uitvoeren en alle energiebesparende maatregelen moeten treffen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen. Saillant gegeven is dat drie omgevingsdiensten in februari 2020, 90 energiebesparingsrapporten hebben ontvangen, waar - op basis van de aanpassingen van de vergunningen - er 214 ingediend moesten zijn! In een memo⁶⁴ geeft de provincie aan dat er al verschillende bedrijven zijn aangeschreven. Indien deze bedrijven niet binnen 3 maanden de rapportage indienen zal een voornemen last onder dwangsom worden toegezonden.

Opbouw systeem voor databeheer en informatieanalyse

In de intensiveringsopdracht van 2018 wordt aan de omgevingsdiensten de opdracht gegeven om een systeem voor databeheer en informatieanalyse op te bouwen. Eind 2018 moeten de omgevingsdiensten een adequaat systeem hiervoor hebben. Uit het feit dat in de opdracht aan de omgevingsdiensten voor 2020 nogmaals de opdracht wordt gegeven om zo'n systeem op te bouwen kan worden geconcludeerd dat de omgevingsdiensten hierin nog niet zijn geslaagd.

PS zijn eenmaal geïnformeerd over de voortgang van de intensiveringsopdrachten. In de Statenmededeling Voortgang VTH-aanpak voor energiebesparing bij bedrijven van 17 april 2018 stellen GS dat de intensiveringsopdracht van 2016 positief is geëvalueerd. Het budget was echter onvoldoende om alle vergunningen aan te passen. Verder wordt aangegeven dat er nieuwe inzichten zijn om de opdracht te optimaliseren en dat er voor 2018 een extra intensiveringsopdracht is gegeven aan de omgevingsdiensten. Ook stellen GS *“Daarnaast wordt de aanpak die nu is neergelegd in de extra opdracht naar de omgevingsdiensten omarmd door het IPO en zijn verschillende provincies voornemens om de Brabantse aanpak te kopiëren. De provincie Noord-Brabant is uniek in de manier waarop zij VTH in het kader van energiebesparing heeft georganiseerd.”*

⁶³ E&E advies, Evaluatie Energieagenda 2010-2020, oktober 2018, Blz. 14-15.

⁶⁴ Provincie Noord-Brabant. Beleidsformulier beleidsoverleg Intensivering VTH op energie bij provinciale bedrijven, 9 maart 2020.

11.3.1 Potentiele energiebesparing

De provincie heeft het besparingspotentieel van de maatregelen uit de ontvangen rapportages inzichtelijk gemaakt. De 90 ingediende energiebesparingsrapporten laten een potentiële besparing zien van ca. 86.316 GJ (zie Tabel 17). Omdat op dit moment niet bekend is of de besparingen van deze 90 bedrijven representatief zijn voor de 214 bedrijven die een energiebesparingsrapport moeten indienen, is er geen gefundeerde inschatting van de totale potentiële energiebesparing mogelijk.

Tabel 17. Overzicht potentiële energiebesparing bij provinciale instellingen uit 90 ingediende energiebesparingsrapporten.⁶⁵

	Potentiele energiebesparing
Elektriciteit	26.946 GJ
Gas	59.370 GJ
Totaal	86.316 GJ
Equivalent huishoudens	1.506
Equivalent windturbines	3,6

Wel is al aan te geven dat deze potentiële energiebesparing een (zeer) gunstige *kosten-baten verhouding* heeft in vergelijking met bijvoorbeeld energieproductie door windmolens. De potentiële energiebesparing uit de tot nu toe ingediende energiebesparingsrapporten is vergelijkbaar met de energieproductie van 3,6 windmolens. Tegelijkertijd zijn de kosten van de intensiveringsopdrachten energie (zie Tabel 18) veel lager dan de kosten voor een windmolen, die naar schatting €3 miljoen zijn met daarnaast €363.000 per jaar kosten aan onderhoud en verzekeringen.⁶⁶ Daarbij moet nog wel worden opgemerkt dat bovenop de kosten van deze intensiveringsopdrachten nog kosten komen voor toezicht en handhaving op energiebesparing de komende jaren (zie paragraaf 10.4.1)

Tabel 18. De financiële omvang van de VTH intensiveringsopdrachten energie.

2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
€60.000,-	€140.000,-	€418.476,-	€188.775,-	€106.700,-	€913.951,-

11.4 Uitvoeringsprogramma energie 2020

Op 14 december 2018 hebben PS de *Energieagenda 2019-2030* vastgesteld. Deze agenda is door GS uitgewerkt in het *Uitvoeringsprogramma Energie 2020-2023*, dat in oktober 2019 aan PS is aangeboden. Door middel van een begrotingswijziging hebben PS op 22 november 2019 18 miljoen euro toegekend voor de uitvoering van dit uitvoeringsprogramma.

⁶⁵ Bron: Provincie Noord-Brabant. Beleidsformulier beleidsoverleg Intensivering VTH op energie bij provinciale bedrijven, 9 maart 2020.

⁶⁶ www.vastelastenbond.nl

In het Uitvoeringsprogramma Energie 2020-2023 (blz. 21) stelt de provincie dat: *“We continueren de intensivering van (vergunning) toezicht en handhaving (VTH) op energiebesparing bij bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen. En we stimuleren gemeenten om hetzelfde te doen bij de bedrijven waarvoor zij bevoegd gezag zijn.”* Hierbij worden de volgende doelen gesteld:

- Jaarlijkse beoordeling voortgangsrapportages energiebesparing.
- In 2023 is 100% van de energie-relevante bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen bezocht.
- In 2023 treft 75% van de energie-relevante bedrijven maatregelen of voldoet en in 2024 is dit 100%.

11.4.1 Opdracht omgevingsdiensten: Van intensivering naar continuering

De provincie heeft naar de rekenkamer aangegeven dat extra inzet voor toezicht op en handhaving van energievoorschriften bij Wabo-inrichtingen structureel wordt opgenomen in de jaarlijkse reguliere VTH-opdracht aan de drie omgevingsdiensten. Voor 2020 betreft het deelopdracht 2020-311. Deze opdracht aan de omgevingsdiensten betreft het toezicht houden en handhaven op de indiening van energiebesparingsonderzoeken en het beoordelen van deze onderzoeken. Ook omvat het de controle op de naleving van energiebesparingsvoorschriften.

Bevindingen

- Het energiebeleid van de provincie heeft vanaf 2016 geleid tot opdrachten aan de omgevingsdiensten omtrent energiebesparing bij de industrie. Het benutten van VTH voor energiebesparing bij de industrie had veel eerder gekund, maar de laatste jaren heeft de provincie dus haar mogelijkheden als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver benut. Vanaf 2020 wordt dit structureel opgenomen in de opdracht aan de omgevingsdiensten.
- In het meest recente uitvoeringsprogramma energie is expliciet de inzet van VTH opgenomen. In eerdere uitvoeringsprogramma's was dit nog minder expliciet of niet het geval.
- De provincie heeft haar (naar boven bijgestelde) beleidsdoelstelling, voor het actualiseren van het onderdeel Energie in omgevingsvergunningen, bereikt. Per 2020 zijn alle provinciale vergunningen voor energie-relevante-bedrijven geactualiseerd.
- De meerderheid van de bedrijven heeft niet het verplichte energiebesparingsrapport ingeleverd. Indien bedrijven het rapport niet alsnog inleveren zal worden overgegaan tot handhaving.
- De voorlopige resultaten van 'intensivering VTH-energie' laten een gunstige kosten-baten verhouding zien in vergelijking met energieproductie met bijvoorbeeld windmolens.

Energiebesparing bij kantoorpanden/opdracht niet goed verbonden met uitvoering

Uit Openbare besluiten en activiteiten van Gedeputeerde Staten, 24 september 2019:

1. Energiebesparing bij kantoorpanden

De provincie draagt met een subsidie bij aan de kosten van het gemeentelijk toezicht op energiebesparende maatregelen bij kantoorpanden. Hiermee spelen de overheden in Brabant in op de recente introductie van een informatie- en registratieplicht voor energierelevante bedrijven. In 2023 moeten kantoorpanden met een verbruik boven de 25.000 kubieke meter gas of 50.000 kWh elektriciteit minimaal een C-energielabel hebben. Met een budget van € 200.000,- draagt de provincie bij voor de helft van de controlekosten.

De provincie geeft dus een subsidie voor controles op energiebesparende maatregelen bij kantoren (waarvoor de provincie niet het bevoegd gezag is!). In gesprekken met de rekenkamer heeft de OMWB aangegeven dat dit geen effectieve maatregel is. Zij geven aan dat kantoren niet de meest interessante bedrijven zijn, om energiewinst te behalen aangezien de helft van de kantoren al een label C of hoger heeft en er vaak sprake is van een ingewikkelde eigenaarssituaties met verhuurders/huur. Een analyse vooraf en overleg met de uitvoering misten bij deze casus, terwijl dit wel belangrijk is bij het bepalen van doelen en de bijbehorende maatregelen.

Bevindingen

- Bij deze casus waren beleid (provincie) en uitvoering (OMWB) niet goed op elkaar afgestemd aangezien bij de vorming van beleid geen overleg was tussen beiden en een analyse vooraf miste.

12 Luchtkwaliteit

12.1 Provinciaal beleid

De provincie is verantwoordelijk voor de luchtkwaliteit rond provinciale bedrijven. Er is binnen de provincie geen specifiek uitvoeringsprogramma voor lucht(kwaliteit). Dit lijkt in eerste instantie misschien vreemd, maar luchtkwaliteitsbeleid is in belangrijke mate Europees beleid. Europese afspraken over *emissiereductieverplichtingen* en *normen voor de maximale concentraties* van verschillende luchtverontreinigende stoffen zijn direct werkend of omgezet in nationale wetgeving. In het Besluit Kwaliteit leefomgeving (BKI), dat vigerend wordt wanneer de Omgevingswet in werking treedt, zijn de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit opgenomen als *Rijksomgevingswaarden*. Daarmee stelt het Rijk een ondergrens aan de bescherming van de gezondheid. Lokale overheden kunnen verdergaande gezondheidsambities vastleggen. In het BKI is bepaald dat gemeenten en provincies aanvullende of strengere *omgevingswaarden* mogen stellen in hun omgevingsplan of omgevingsverordening. Om deze ambities, al dan niet geformuleerd als omgevingswaarden, te realiseren kan het bevoegd gezag in de omgevingsverordening regels opnemen.

In de interim omgevingsverordening voor Noord-Brabant is nog geen invulling gegeven aan eventuele omgevingswaarden. Wel stelt het Bestuursakkoord 2020-2023: *“Bij het opstellen van de omgevingsverordening kiezen we in beginsel alleen voor de verplichte ‘omgevingswaarden’, en we proberen deze zo simpel mogelijk te maken.”*

Soms is luchtbeleid onderdeel van ander provinciaal beleid. De praktische uitvoering ervan komt dan tot uiting in maatregelen die in andere sectoren worden getroffen. In het Uitvoeringsprogramma Energie van de provincie staat bijvoorbeeld: *“Hiermee laat de provincie zien hoe zij bijdraagt aan schone lucht (...).”*

12.1.1 Normen versus negatieve gezondheidseffecten

Het voldoen aan uitstoot- en concentratienormen biedt, volgens de Gezondheidsraad, geen garantie voor het uitblijven van negatieve gezondheidseffecten. Er is landelijk steeds meer aandacht voor de situatie dat bij luchtkwaliteit de wettelijke normen boven de *gezondheidskundige advieswaarden* liggen. De geaccepteerde gezondheidsrisico's (sterfte) voor bijvoorbeeld fijnstof en stikstofdioxide liggen tot in de ordegrrootte van honderden tot zelfs duizenden malen hoger dan van de geaccepteerde gezondheidsrisico's (kanker) voor bijvoorbeeld asbest, chroom-6 en benzeen. De wetgever blijkt dus juist voor stoffen waar zeer veel mensen in hoge mate aan worden blootgesteld minder 'streng' dan voor andere stoffen.⁶⁷

Landelijk wil het kabinet gezondheidswinst meer centraal stellen in het luchtkwaliteitsbeleid. Dus niet langer alleen voldoen aan afgesproken normen, maar de middelen zo inzetten dat maximale gezondheidswinst wordt behaald.⁶⁸ De ondertitel van het recente *Schone Lucht Akkoord*, dat door de provincie Noord-Brabant op 13 januari 2020 is ondertekend (zie paragraaf 12.2.2), luidt dan ook: Gezondheidswinst voor iedereen in Nederland.

12.1.2 Monitoring

De OMWB krijgt jaarlijks de opdracht om metingen in Woensdrecht (voor industriegebied Antwerpen) en industriegebied Moerdijk uit te voeren. Deze meetresultaten worden ieder jaar (samen met de monitoringsrapportage NSL⁶⁹) door GS via een Statenmededeling Jaarrapportage: Luchtkwaliteit in Noord-Brabant door verkeer, veehouderijen en industrie aan PS verstrekt.

Hoewel binnen de provincie het aantal *normoverschrijdingen* toeneemt⁷⁰, betreft dit niet elementen waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Hierbij geldt wel het voorbehoud dat binnen Noord-Brabant voor bedrijven dus alleen bij Moerdijk jaarlijks wordt gemeten.⁷¹

⁶⁷ RoyalHaskoning-DHV, Achter de norm - welke gezondheidsrisico's accepteren we? 24 september 2018.

⁶⁸ Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Luchtkwaliteit, Ministerie van Financiën, 21 mei 2019.

⁶⁹ Voor provinciale wegen en veehouderijen wordt jaarlijks inzicht in gegevens in de luchtkwaliteit via de monitorings-rapportage NSL (NSL: Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit). Voor de berekeningen van het RIVM moeten overheden actuele gegevens over wegverkeer en veehouderijen aanleveren. Het NSL loopt af wanneer de Omgevingswet in werking treedt

⁷⁰ Voornamelijk veehouderijen waarbij de gemeente het bevoegd gezag is.

⁷¹ Het betreft meetpunten die de buitenlucht van de woonkernen rondom industrieterrein Moerdijk monitoren: Moerdijk, Klundert, Zevenbergen en Strijensas (Zuid-Holland).

12.2 Luchtkwaliteit en VTH

Hoewel er geen specifiek provinciaal beleid voor luchtkwaliteit bestaat, is het thema wel een integraal onderdeel van de VTH-taak van de provincie. In hoofdstuk 7 (vergunningverlening) hebben wij het volgende benoemd:

1. Luchtkwaliteit (emissies) is een (belangrijk) onderdeel van een Omgevingsvergunning. ILT beschouwt dit als een prioritair thema en beoordeelt dan ook iedere vergunning (zie paragraaf 7.1.2).
2. GS hebben beleidsruimte voor het uitoefenen van de bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift op te stellen. Met uitzondering van geuroverlast (zie de volgende paragraaf) bestaat hiervoor echter geen specifiek beleid in de provincie Noord-Brabant. Afwijken van BBT (het toestaan van hogere emissies) is niet inzichtelijk (zie paragraaf 7.2). In de praktijk vult de OMWB dit zelf in. Indien een afwijking van BBT mogelijk bestuurlijk gevoelig is, wordt de casus voorgelegd aan GS.
3. 'Bewaking' van de vergunningvoorschriften voor luchtmissies is onderdeel van het reguliere Toezicht en Handhaving door de OMWB.

In antwoord op vragen van de rekenkamer geeft de provincie aan dat zij aanvullende beleidsmatige sturing geeft, grotendeels via informeel overleg met de Omgevingsdienst, indien nodig. Gezamenlijk wordt er regelmatig overlegd over luchtkwaliteit en geur, en najaar 2020 wordt een werkgroep opgericht met specialisten van de Omgevingsdiensten en provincied medewerkers. Deze werkgroep moet regelmatig bijeenkomen om actuele zaken te bespreken en bepalen of aanvullend beleid mogelijk/wenselijk is.

12.2.1 Provinciale beleidsregel industriële geur

Bij vergunningverlening is één van de te beoordelen aspecten geurhinder in de omgeving van het bedrijf. Al sinds 2000 besteedt de provincie hier specifieke aandacht aan. Sinds 18 april 2018 is de meeste recente *beleidsregel industriële geur Noord-Brabant 2018* van kracht. Deze beleidsregel is door GS vastgesteld en legt de nadruk op het voorkomen van hinder. Uitgangspunt is dat in principe *geen geurhinder* wordt vergund.

In de beleidsregel wordt beschreven hoe de provincie het aanvaardbaar geurhinderniveau bepaalt en kan toetsen. Dit is een goed voorbeeld van hoe lokale invulling mogelijk is van landelijke wetgeving. In relatie tot VTH leidt de beleidsregel tot een helder kader. De aanvrager is verplicht tot het leveren van geurrapporten, die de provincie vervolgens beoordeelt en eventueel kunnen leiden tot aanvullende vergunningsvoorschriften. Indien in de praktijk alsnog sprake blijkt van ernstige geurhinder, dan maakt de beleidsregel het mogelijk om vergunningen alsnog aan te passen.

12.2.2 Schone lucht akkoord

Het Schone Lucht Akkoord (SLA), dat de provincie Noord-Brabant op 13 januari 2020 heeft ondertekend, bevat extra ambities bovenop bestaande nationale kaders. Momenteel wordt door GS verkend hoe dit akkoord geïmplementeerd gaat worden.

In het SLA staat gezondheidswinst door schonere lucht voor alle mensen in Nederland centraal. Inzet van het kabinet is om in alle relevante sectoren een dalende trend in te zetten van emissies naar de lucht, met als doel om 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016 te behalen, voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen.

In het SLA wordt veel aandacht besteed aan VTH bij de industrie (SLA, blz. 15-17). *"In de industrie- en energiesector wordt ingezet op het aanscherpen van de gehanteerde emissie-eisen in vergunningen en het optimaliseren van algemene regels. Hierbij kunnen ook maatregelen in het kader van het versterken van het VTH-stelsel behulpzaam zijn, zoals het verstevigen van horizontale verantwoording en het beter op elkaar laten aansluiten van beleid en uitvoering."*

In totaal worden in het SLA 10 inhoudelijke VTH-maatregelen genoemd als ook het voornemen tot uitvoeren van een pilot: *Scherp en uniform vergunnen*. Onder bijlage 6 zijn de VTH ambities/maatregelen uit het SLA volledig opgenomen. Een van de maatregelen is dat deelnemers aan het SLA hebben afgesproken om in nieuwe of geactualiseerde vergunningen, die vanaf 2020 worden afgegeven, emissie-eisen op te nemen die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF⁷²-range liggen (*zo weinig mogelijk uitstoot*). Tot nu toe had de provincie geen beleid hoe men omging met de beleidsvrijheid rondom BBT (zie eventueel hoofdstuk 7).

Via de openbare besluitenlijst van GS zijn PS geïnformeerd over deelname aan het SLA. De provincie heeft bij de rekenkamer aangegeven dat PS een rol krijgen als implementatie van het akkoord leidt tot grote beleidsmatige wijzigingen en/of een voorstel voor additionele financiering. Uiterlijk december 2020 moeten alle decentrale overheden een decentrale uitvoeringsagenda verstrekken.

12.3 (Niet) meten is (niet) weten: benzeenproblematiek Moerdijk

In 2011 zijn naar aanleiding van de brand bij ChemiePack (2011) en de sanering daarvan, in opdracht van de Provincie Noord-Brabant luchtmeetstations rondom het terrein van ChemiePack geplaatst. Uit de metingen bleek dat er sprake is van meerdere benzeenbronnen op of nabij het terrein van ATM, die fors bijdragen aan een (sterk) verhoogde concentratie benzeen in de directe omgeving. Nader onderzoek toont aan dat naast ATM ook schepen die varende ontgassen en Shell, dat benzeen produceert, belangrijke bronnen zijn.

In 2012 en 2013 werden jaargemiddelde concentraties benzeen gemeten variërend van 17 tot 30 µg/m³. De wettelijke grenswaarde voor benzeen is 5 µg/m³ voor de jaargemiddelde concentratie, terwijl de gezondheidswinst van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) 1,7 µg/m³ is ⁷³.

⁷² Best Available Techniques Reference

⁷³ De Europese Unie (EU) heeft grenswaarde van 5 µg/m³ voor benzeenconcentraties vastgesteld ter bescherming van de volksgezondheid. Vanaf 2011 moet aan deze grenswaarde voldaan worden. Tot 2011 gold onder de Nederlandse wetgeving een grenswaarde van 10 µg/m³. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) stelt dat er geen veilig niveau voor benzeen kan worden gedefinieerd. Een maximaal toelaatbaar sterfterisico van 1 op de 100.000 mensen komt overeen met een maximale benzeenconcentratie van 1,7 µg/m³. In 2013 (het laatste landelijke resultaat) bedroegen de gemeten jaargemiddelde benzeenconcentratie in Nederland 0,6 tot 1,4 µg/m³

Eind 2016 is de provincie overgegaan tot een gecoördineerde aanpak die ertoe moet leiden dat de uitstoot van benzeen door ATM en andere bronnen tot een minimum wordt beperkt. Bij het project zijn behalve ATM en de provincie Noord-Brabant ook de gemeente Moerdijk, de OMWB, de GGD, de veiligheidsregio Midden en West-Brabant en de Inspectie SZW betrokken.

De aanpak omvat onder andere de volgende maatregelen:

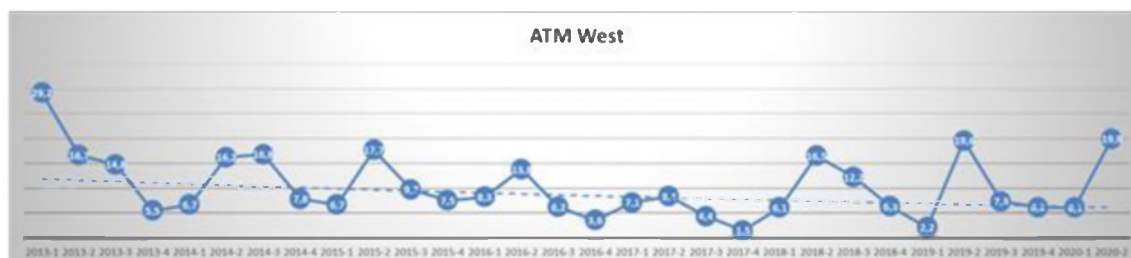
- (Uitbreiding van) eNose-netwerk Moerdijk (zie paragraaf 10.3).
- Voor schepen op het Hollands Diep is een verbod voor varende ontgassen van benzeen opgenomen in de interim Omgevingsverordening en er is een handhavingsplan voor varende ontgassen vastgesteld door GS. In de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten krijgt de OMWB de opdracht voor handhaving hierop.
- Casemanagement bij ATM (zie paragraaf 9.3), herhaalde metingen en het intensiveren van overleggen met ATM.
- Door de provincie is de vergunning van ATM op de emissie van benzeen aangepast en naar beneden bijgesteld: een immissieconcentratie⁷⁴ voor benzeen van niet meer dan 5 µg/m³ als jaargemiddelde concentratie op de erfgrans van de inrichting. ATM is in beroep gegaan tegen deze ambtelijke wijziging en is via een gerechtelijke uitspraak (16 maart 2020) in het gelijk gesteld. De rechtbank vindt met name de volgende punten zwaarwegend:
 - ATM voldoet aan de vergunningvoorschriften.
 - De meetresultaten zijn niet onomstreden/ het is niet zeker dat ATM hoofdveroorzaker is van de verhoogde benzeenconcentraties.
 - De provincie heeft onvoldoende onderbouwd waarom aan ATM wel en aan andere bedrijven geen concretiserend voorschrift is opgelegd.
- Vanaf 2016 worden er door de OMWB ook rondom het Shell-terrein benzeenmetingen uitgevoerd. Uit de eerste resultaten bestaat het vermoeden dat er benzeenbronnen op het terrein zijn die groter zijn dan de door Shell gerapporteerde jaaremissies. Dit is aanleiding geweest voor acties en diverse bedrijfsonderdelen zijn door Shell nader beschouwd. Vanaf medio 2018 is er sprake van een dalende trend. De gemeten concentraties liggen beneden de WHO-gezondheidswaarde. Elk kwartaal vindt een update van de resultaten plaats.

Figuur 11 hieronder laat zien dat de aanpak nog niet heeft geleid tot een structurele daling van de benzeenconcentratie. In de afgelopen 7 jaar lagen de concentraties, op vier kwartalen na, telkens boven de wettelijke grenswaarde.

[Bron: Compendium voor de Leefomgeving].

⁷⁴ Emissie is de uitstoot van een bepaalde stof vanuit een bron, immissie is de werkelijke concentratie van stoffen op leefhoogte.

Figuur 11. Kwartaalconcentraties benzeen 2013-2020, meetstation ATM-West (voorheen ZHD). Bron: provincie Noord-Brabant.



12.3.1 Woonkernen onder de grenswaarde

De OMWB rapporteert jaarlijks de luchtkwaliteit rondom industriegebied Moerdijk (zie paragraaf 12.1.2). Het betreft meetpunten die de buitenlucht van de woonkernen rondom industriegebied Moerdijk monitoren: Moerdijk, Klundert, Zevenbergen en Strijensas (Zuid-Holland). **Voor deze woonkernen geldt dat er nooit sprake is geweest van overschrijding van de grenswaarde van 5 µg/m³.**

Uit de resultaten van de meest recente monitoring, meetperiode 1 januari 2018 tot 1 januari 2019, blijkt tevens dat de jaargemiddelde concentratie van benzeen voor alle woonkernen beneden de WHO-norm (1,7 µg/m³) liggen, met uitzondering van Strijensas (Provincie Zuid-Holland) dat met 1,8 µg/m³ deze waarde nipt overschrijdt.

Bevindingen

- Provincies mogen aanvullende of strengere omgevingswaarden opnemen in hun omgevingsplan of omgevingsverordening. De provincie Noord-Brabant volgt voornamelijk de wettelijke normen voor luchtkwaliteit en in het Bestuursakkoord 2020-2023 stelt GS bij het opstellen van de omgevingsverordening (Omgevingswet) in beginsel te kiezen voor verplichte (wettelijke) omgevingswaarden.
- Het voldoen aan wettelijke normen geeft geen garantie voor het uitblijven van negatieve gezondheidseffecten.
- De beleidsregel industriële geur is een voorbeeld van hoe de provincie (via vergunningverlening) maatwerk kan inkaderen en zo lokale invulling kan geven aan de kwaliteit van de leefomgeving.
- De provincie heeft het Schone lucht akkoord ondertekend: In 2030 50% gezondheidswinst door schonere lucht ten opzichte van 2016. Hiermee kiest de provincie onder andere voor scherp vergunnen (het afgeven van vergunningen die aan de lage kant van de emissiesranges liggen). Voor de uitvoering van het akkoord worden GS geacht om voor december 2020 een uitvoeringsagenda opstellen.
- Eigenlijk per toeval wordt in 2011 een benzeenproblematiek op industriegebied Moerdijk geconstateerd. Ondanks de nodige inspanningen is dit in 2020 nog niet opgelost.

13 Geluid en industriële inrichtingen

Geluidswetgeving voor industriële inrichtingen is op Europees en landelijk niveau vastgelegd. De geluidnormen voor inrichtingen zijn vastgelegd in het Activiteitenbesluit. Het bevoegd gezag heeft echter de bevoegdheid om in een *maatwerkvoorschrift* andere geluidnormen vast te stellen. Bijvoorbeeld vanwege individuele bedrijfseconomische of maatschappelijke (windmolens) redenen. Het bevoegd gezag weegt dan de belangen van het bedrijf en de woonomgeving af.

De provincie heeft momenteel geen specifiek of aanvullend (maatwerk)beleid voor geluid met betrekking tot industriële installaties.

Wel heeft de provincie beleid voor stiltegebieden. Door een provinciaal onderzoek in 2014 werd vastgesteld dat er geen richtwaarden waren voor evenementen en inrichtingen binnen/nabij een stiltegebied⁷⁵. In 2017 zijn (lagere) richtwaarden voor geluidsbelasting in/nabij stiltegebieden vastgelegd in de provinciale milieuverordening (PS besluit 67/17, 17 november 2017).

De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat er een geluidsoverleg bestaat waarin provincie, grotere gemeenten en omgevingsdiensten deelnemen. Waar nodig wordt in samenwerking beleid opgesteld of worden er activiteiten georganiseerd n.a.v. de punten die in dit overleg worden besproken. Zo bleek in 2019 dat 'in het veld' door de drie Brabantse omgevingsdiensten op verschillende wijzen omgegaan wordt met het "vergunnen van geluidsruimte" bij provinciale inrichtingen. Concreet betekende dit dat in de vergunningen verleend door ODBN namens de provincie wezenlijk andere voorschriften worden opgenomen dan in die verleend door de Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant (ODZOB) en de OMWB.

- ODZOB en OMWB: geluidsruimte die een bedrijf op basis van zijn aangevraagde en te vergunnen activiteiten nodig heeft.
- ODBN: geluidsruimte afhankelijk van de gebiedstypering ter plaatse van het dichtstbijzijnde geluidsgevoelig object, ongeacht de daadwerkelijk bij de aangevraagde activiteiten behorende geluidsemissie

De werkwijze van ODZOB en OMWB sluit het beste aan bij het belang dat het milieu zo veel als mogelijk beschermd dient te worden en eventuele hinder zoveel als mogelijk te beperken. ODBN kan zich hier ook in vinden en zullen voortaan ook niet méér geluidsruimte vergunnen dan noodzakelijk is.

Bevindingen

- De provincie heeft geen specifiek of aanvullend (maatwerk)beleid ten opzichte van de landelijke geluidswetgeving voor industriële inrichtingen. Wel achtten PS het in 2017 wenselijk om verdergaande geluidsvoorschriften op te nemen met het oog op de

⁷⁵ Dit wordt gesteld in de Statenvoorstel 67/17 '8^e wijzigingsverordening Provinciale Milieuverordening Noord-Brabant 2010 voor wat betreft de onderdelen grondwaterbescherming en stiltegebieden', 10 oktober 2017.

bescherming van de aangewezen stiltegebieden. Hierop is de provinciale milieuverordening aangepast en deze aangescherpte richtlijnen zijn ook onderdeel van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant.

14 Omgevingsveiligheid

14.1 Risicobeleid externe veiligheid

Op 16 mei 2014 hebben PS de nota '*Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018*' vastgesteld. Met deze nota heeft de provincie niet meer op voorhand het uitgangspunt om alle kansen op een ongeval te minimaliseren. In plaats daarvan maakt de provincie een algemenere belangenafweging van effecten op onder andere milieu, fysieke veiligheid en economie. De reden voor dit nieuwe uitgangspunt is dat het steeds moeilijker en kostbaarder wordt om de toch al relatief kleine kans op ongelukken nog verder te minimaliseren en dat het steeds verder terugdringen van risico's op gespannen voet staat met andere essentiële provinciale ambities.

De provincie wil, per situatie, kunnen kiezen om risico's verder te beperken dan wettelijk verplicht of – binnen de geldende regelgeving – een zeker risico te accepteren.

In een Statenmededeling (d.d. 29 juni 2015) wordt aangegeven dat zulke belangenafwegingen bedoeld zijn voor majeure projecten en maar weinig voorkomen. Ook wordt aangegeven dat de provincie zich aansluit bij het programma *Modernisering Omgevingsveiligheid* waarbij een landelijk afwegingskader wordt ontwikkeld.

Hoewel de rekenkamer geen communicatie met PS heeft gevonden dat de nota '*Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018*' is ingetrokken of opgevolgd⁷⁶, geeft de provincie aan dat dit een inmiddels niet meer geldend beleidsstuk is.

14.2 Huidig beleid

De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat het huidige beleid voor omgevingsveiligheid is beschreven in het Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021 en de Omgevingsvisie.

Provinciaal Milieu- en Waterplan (PMWP) 2016-2021

Het PMWP is op 18 december 2015 door PS vastgesteld. Een ambitie uit het PMWP is dat de burger geen onaanvaardbaar risico loopt en dat zij zich niet onveilig voelen door gevaarlijke stoffen. Bij meerdere en verschillende belangen wordt een brede belangenafweging gemaakt, zoals in de nota Risicobeleid externe Veiligheid 2014-2018 is aangegeven. Voor externe veiligheid zijn het uitvoeren van wettelijke taken en taken uit het landelijke Programma Impuls Omgevingsveiligheid (zie paragraaf 1.2.3.3) belangrijke pijlers.

⁷⁶ Wel wordt de nota Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018 in de begroting 2020 niet meer benoemd als beleidsnota bij 03.02 Milieu. In de begroting 2019 en jaarstukken 2019 werd de nota nog wel aangehaald.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is op 14 december 2018 door PS vastgesteld. Voor omgevingsveiligheid wil de provincie risico's beperken tot een acceptabel niveau en zo goed mogelijk voorbereid te zijn op calamiteiten. De provincie geeft verder aan de rekenkamer aan dat het voldoen aan de wet- en regelgeving voor omgevingsveiligheid ook is opgenomen in de omgevingsvisie.

Deze uitvoering van verschillende wettelijke taken en landelijke richtlijnen zijn opgenomen in de opdracht aan de omgevingsdiensten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven.

14.3 Toekomstig beleid

De provincie heeft op schriftelijke vragen van de rekenkamer geantwoord dat nog moet worden bepaald of de Omgevingswet en de het landelijke programma Modernisering Omgevingsveiligheid (MOV) om specifiek (nieuw) provinciaal veiligheidsbeleid vraagt, bijvoorbeeld in de vorm van een (omgevings)programma.

Bevindingen

- De belangrijkste pijlers voor de uitvoering van het provinciale beleid voor externe veiligheid zijn het voldoen aan wet- en regelgeving en landelijke richtlijnen. Dit wordt structureel opgenomen in de opdracht aan de OWMB voor VTH bij risicobedrijven.
- Of de Omgevingswet en het landelijke programma Modernisering Omgevingsveiligheid vragen om nieuw provinciaal beleid of uitwerking van het beleid in een (omgevings)programma, moet nog worden bepaald.
- Externe veiligheid/industriële veiligheid wordt door de provincie voornamelijk vormgegeven door middel van de reguliere uitvoering van VTH. Dit onderstreept belang van een goede kwalitatieve uitvoering (zie Deel I en II van dit rapport) hiervan.

Deel IV: Havenbedrijf Moerdijk

15 Havenbedrijf Moerdijk

Het Havenbedrijf is verantwoordelijk voor

- Aanleg, ontwikkeling en exploitatie van het haventerrein en de havens
- Beheer van haventerrein en de haven
- Nautisch en maritiem beheer van de haven
- Toezicht op orde, gebruik en veiligheid
- Vaststellen en incasseren van haven- en kadegelden

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de provincie betrokken is bij het Havenbedrijf, hoe de provincie via deze weg kan sturen om doelstellingen op het gebied van een veilige en gezonde leefomgeving te behalen, hoe het Havenbedrijf hier invulling aan geeft en hoe PS geïnformeerd zijn.

15.1 Governance

De provincie Noord-Brabant en gemeente Moerdijk functioneren beide via een juridische constructie als 50% *aandeelhouders* van het Havenbedrijf Moerdijk N.V. Dit is belegd bij de gemeenschappelijke regeling (GR) Havenschap, waarin provincie en gemeente deelnemen. Het bestuur van de GR Havenschap bestaat uit twee leden vanuit GS en twee leden vanuit het college van gemeente Moerdijk. Het bestuur van de GR bepaalt vervolgens wie van deze twee door GS aangewezen bestuurders de voorzitter wordt van de GR. De provincie kan via de gemeenschappelijke regeling als aandeelhouder sturen op het strategische beleid van het Havenbedrijf.

Naast de rechten die zij als aandeelhouder hebben, is in een overeenkomst⁷⁷ opgenomen dat provincie en gemeente betrokken worden bij het overleg met de directie en Raad van Commissarissen (RvC) van het Havenbedrijf. Ook is in de statuten van het Havenbedrijf opgenomen dat er goedkeuring van de RvC en/of Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) nodig is voor bepaalde belangrijke besluiten zoals bijvoorbeeld het aangaan of verbreken van duurzame samenwerkingsrelaties en gronduitgifte boven een bepaalde omvang.

Deze governancestructuur (combinatie GR en N.V.) is door PS vastgesteld op 15-07-2016. Dit was een langlopend traject en onderdeel van de Havenstrategie 2030 (zie volgende paragraaf). Daarbij hebben PS een motie aangenomen om bij de governance als uitgangspunt te nemen dat de overheid een meerderheidsaandeelhouder blijft. PS zijn gedurende het traject op meerdere momenten betrokken geweest, en hebben daar ook zelf om gevraagd. Op termijn is de intentie de rol van de Gemeenschappelijke Regeling af te bouwen, als de N.V. financieel zelfstandig(er) wordt. Verwachting is echter dat dit de eerste 10 tot 15 jaar niet aan de orde is.

⁷⁷ Het gaat hier om de verzelfstandigingsovereenkomst van het Havenbedrijf Moerdijk N.V.

Bevindingen

- De provincie kan (overeenkomstig de Gemeente Moerdijk) sturen vanuit haar rol als aandeelhouder van het Havenbedrijf en deelnemer in de GR Havenschap. PS hebben deze governancestructuur, en daarmee de sturingsmechanismen, vastgesteld.
- Zoals genoemd is intentie om de rol van de GR Havenschap op termijn af te bouwen. Dit zou mogelijk invloed kunnen hebben op de sturingsmogelijkheden voor de provincie Noord-Brabant. Indien dit aan de orde komt, kunnen PS overwegen of er aandacht moet worden besteed aan de borging van publieke waarden.
- Het Havenbedrijf is verantwoordelijk voor de exploitatie van het haven- en industriegebied Moerdijk. Toezicht is door de provincie gemandateerd aan de OMWB (zie paragraaf 1.2.2), het Havenbedrijf heeft daar geen invloed op en valt zelf niet onder dit toezicht.

15.2 Havenstrategie 2030

Bij het handelen van het Havenbedrijf Moerdijk N.V. staat de Havenstrategie 2030 centraal. Dit document is opgesteld door de provincie Noord-Brabant, gemeente Moerdijk en Havenschap Moerdijk, en op 3 juli 2014 vastgesteld door PS. In de Havenstrategie staan de ambities voor het terrein in 2030 omschreven. Zo moet Moerdijk in 2030 hét belangrijkste knooppunt van duurzame logistiek, chemie en procesindustrie zijn in de Vlaams-Nederlandse Delta. Deze ontwikkeling moet plaatsvinden in vier richtingen: verzakelijking en professionalisering, commerciële positionering, versterking van het extern opereren en een zekerstelling van de financiële middelen. Kernbegrippen hierbij zijn waardecreatie, duurzaamheid en veiligheid.

De provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk nemen ook bestuurlijk deel aan de Stuurgroep Havenstrategie, waar ze werken aan de uitvoering van de Havenstrategie 2030 en monitoring daarvan. In de Uitvoeringsagenda Havenstrategie Moerdijk is het Havenbedrijf de opdracht gegeven zich meer commercieel te positioneren en het extern opereren te versterken, waarbij het Havenbedrijf onder andere moet werken aan verduurzaming van het terrein en een versterking van de balans tussen groei en zowel milieudruk als veiligheid.

Uitgangspunt vanuit de Havenstrategie en Uitvoeringsagenda is het 'Triple P' principe van *People, Planet en Profit*. Dit houdt in dat duurzame ontwikkeling alleen mogelijk is als dit samen gaat met het vergroten van de leefbaarheid en welzijn van bewoners én het bevorderen van de veerkracht en kwaliteit van natuur en omgeving. Verbetering van het een mag niet ten koste gaan van het ander. Toename in de economische ontwikkeling mag dus geen verslechtering betekenen voor de natuur en de inwoners.

Bevindingen

- Een tweede weg voor provinciale sturing loopt via de Havenstrategie 2030. Dit document vormt de basis voor het beleid en het handelen van het Havenbedrijf. De provincie heeft dit beleidsstuk (mede) opgesteld, PS hebben het vastgesteld.

- De provincie heeft zitting in de Stuurgroep Havenstrategie, waar gewerkt wordt aan uitvoering en monitoring van de Havenstrategie. Het uitgangspunt is dat duurzame ontwikkeling alleen mogelijk is als dit samen gaat met het vergroten van de leefbaarheid en welzijn van bewoners én het bevorderen van de veerkracht en kwaliteit van natuur en omgeving.

15.3 Beleid en uitvoering Havenbedrijf

Het principe van People, Planet, Profit is vastgelegd in de statuten van het Havenbedrijf Moerdijk N.V. en komt in veel programma's en beleidsstukken van het Havenbedrijf Moerdijk N.V. terug. Hieronder gaan we verder in op het beleid en de activiteiten van het Havenbedrijf rondom milieu, duurzaamheid en veiligheid.

15.3.1 Milieu en duurzaamheid

Het Energieprogramma Moerdijk 2021 is een uitwerking van de ambitie uit de Havenstrategie 2030 om voorop te lopen in het terugdringen van het gebruik van fossiele brand- en grondstoffen; een duurzaam en energieneutraal haven- en industriegebied Moerdijk. Het bevat maatregelen die in het haven en industriegebied kunnen worden uitgevoerd, en doet suggesties voor het organiseren van de uitvoering van deze maatregelen. Het initiatief voor het uitvoeren van de maatregelen uit dit programma ligt bij het Havenbedrijf, in samenwerking met Moerdijkse bedrijven, provincie Noord-Brabant, gemeente Moerdijk en de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.

Het Havenbedrijf Moerdijk is zelf initiator van projecten in vooral de openbare ruimte. Zo heeft het Havenbedrijf een rol gespeeld bij een zonnepark met 76.000 zonnepanelen, wordt ingezet op een geluidreductieplan en wil het Havenbedrijf een tool voor stikstofmonitoring (laten) ontwikkelen.

Naast haar rol als initiator kan het Havenbedrijf verschillende andere *rollen* spelen namelijk:

- Een sturende rol, bijvoorbeeld door bij uitgifte van gronden en erfpachtovereenkomsten naar 'planet' doelstellingen zoals geluidsemissie te kijken
- Een verbindende rol, bijvoorbeeld bij het samenbrengen van partijen die afvalstromen hebben en partijen die dit als grondstof kunnen gebruiken
- Een faciliterende rol, bijvoorbeeld bij het aankaarten van knelpunten in wet- en regelgeving bij bevoegde gezagen.

15.3.1.1 Milieumonitor

Om een vinger aan de pols te houden wat betreft de milieu en duurzaamheidsdoelen van de Havenstrategie 2030, wordt jaarlijks een Milieumonitor opgesteld. Hierin worden de milieuprestaties van het haven- en industriegebied op zeven thema's gemonitord: energie, lucht, water, afval, geluid, natuur en milieuklachten. De provincie Noord-Brabant, gemeente Moerdijk, Waterschap Brabantse Delta, Brabant Water, vertegenwoordigers van bedrijven (ATM en Shell) en het Havenbedrijf Moerdijk trekken hierin gezamenlijk op.

De milieumonitor wordt opgesteld op basis van de elektronische milieujaarverslagen (eMJV) van bedrijven met veel uitstoot. De huidige opdracht om een milieumonitor te maken liep tot en met 2019. De Stuurgroep Havenstrategie heeft inmiddels besloten dat de opdracht voor de milieumonitor een jaar wordt verlengd. Ook is besloten dat de milieumonitor in de komende jaren wordt voortgezet. Er wordt nog gewerkt aan de opzet hiervan. Schriftelijk is aangegeven dat afstemming plaatsvindt tussen het kernteam Havenstrategie en de werkgroep milieumonitor, om de monitor van het uitvoeringsprogramma Havenstrategie (zie ook paragraaf 15.5) en de milieumonitor op elkaar af te stemmen en opdracht te verstrekken voor de volgende milieumonitor (2021 en verder).

Een belangrijke kanttekening bij de *bruikbaarheid van de milieumonitor* is dat de gegevens in de milieumonitor niet onderling vergelijkbaar zijn over meerdere jaren. Hierdoor kan geen trend worden vastgesteld. Dit heeft verschillende onderliggende oorzaken:

- De waarden die gemeten worden zijn absolute waarden, en kunnen door veel externe factoren beïnvloed worden. Zaken zoals groei van een bedrijf, (tijdelijk) sluiten van faciliteiten en centrales en incidenten hebben een grote impact op de resultaten zoals gerapporteerd in de milieumonitor.
- De monitor kan dus niet als representatief voor het haven- en industriegebied Moerdijk worden gezien. De milieumonitor gaat namelijk niet over alle bedrijven op Moerdijk, maar alleen over de bedrijven die verplicht zijn een eMJV te publiceren⁷⁸. Hierdoor kunnen de bedrijven die zijn meegenomen in de analyse per jaar verschillen.
- Het is een coproductie van private en publieke partijen wat spanningen kan geven doordat private partijen graag een rooskleurig beeld schetsen⁷⁹. Deze samenwerking met het bedrijfsleven is niet noodzakelijk, aangezien de eMJV's publiek toegankelijk zijn.

15.3.2 Veiligheid

Op gebied van veiligheid heeft het haven- en industriecomplex Moerdijk de ambitie excellent te zijn, en uit te groeien tot het veiligste terrein in de Vlaams-Nederlandse Delta. Hierbij neemt het Havenbedrijf in haar meest recente jaarverslag (2018) de positie in dat, hoewel veiligheid en economie soms op gespannen voet staan, ze ook onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het standpunt is dat een veilig complex de economische aantrekkelijkheid van Moerdijk verhoogt. Het Havenbedrijf richt zich op veiligheid van bedrijven en hun medewerkers, maar ook op veiligheid van omwonenden.

De ambities op veiligheidsgebied zijn door het Havenbedrijf uitgewerkt in de Veiligheidsvisie 2030 en bevat drie sporen:

⁷⁸ In de milieumonitor 2018 is aangegeven dat niet elk bedrijf elk jaar alle gegevens in het eMJV invult.

⁷⁹ Zo wordt ambtelijk gesteld in het begeleidingsformulier beleidsoverleg voor de milieumonitor 2018.

1. Uitvoering geven aan de wettelijke taken zoals nautische- en verkeersveiligheid.
2. Een regisserende en verbindende rol spelen binnen het netwerk van alle bij veiligheid betrokken partijen. Dit betreft veiligheidsdomeinen waar geen directe wettelijke kaders gelden en/of verantwoordelijkheden gedeeld zijn, zoals brandweezorg en cyberweerbaarheid.
3. Vanuit een ambassadeursfunctie lobbyen voor veiligheidsdomeinen waar het Havenbedrijf geen directe invloed kan uitoefenen, zoals toezicht en handhaving, klimaat en nautische veiligheid net buiten de haven.

In de Veiligheidsvisie stelt het Havenbedrijf dat zij haar rol en verantwoordelijk breder oppakt dan de wettelijke verplichting. Het Havenbedrijf stelt nauw betrokken te zijn bij het fysieke veiligheidsbeleid dat de instanties voeren en ontwikkelen, en wil bovendien een meedenkende en verbindende rol vervullen bij het risicogericht werken. Dit werkt ook door in de exploitatie, waarbij wordt gesteld dat het Havenbedrijf zich bij nieuwe bedrijfsvestigingen richt op bedrijven die veiligheid hoog in het vaandel hebben in de eigen bedrijfsvoering. Het Havenbedrijf geeft aan dat het zelf geen planologische voorwaarden aan bedrijven stelt, maar wel een faciliterende rol speelt bij de borging van (planologische) voorwaarden van de bevoegde gezagen.

Bevindingen

- Het Havenbedrijf heeft zijn verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde leefomgeving belegd in eigen beleid. Hierbij speelt het vooral een organiserende en faciliterende rol. Het Havenbedrijf legt geen publiekrechtelijke regels op, maar stelt wel privaatrechtelijk voorwaarden aan het gebruik van zijn gronden. Hieronder vallen ook de voorwaarden om deel te nemen aan collectieve voorzieningen voor beveiliging en bedrijfsbrandweezorg.
- De gegevens in de milieumonitor zijn niet onderling vergelijkbaar over meerdere jaren. Het ontwerpen van een vervolg op de huidige milieumonitor kan een goed moment voor de provincie zijn om aan de voorkant kaders te stellen. Overwegingen kunnen bijvoorbeeld gaan over wat exact gemeten moet worden, wat de parameters en indicatoren zouden moeten zijn, hoe vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de monitor geborgd zou kunnen worden, welke bedrijven worden meegenomen, en welke gegevens worden gebruikt.

15.4 Betrekken van de omgeving

Met betrekking tot het 'people' aspect stelt het Havenbedrijf in haar Jaarverslag 2018 dat het van belang is om "(...) *niet over de hoofden van bewoners te praten en te bepalen, maar om gezamenlijk op te trekken. De verhouding tussen Havenbedrijf, bedrijven en bewoners is gelijkwaardig als het gaat om informatievoorziening, mogelijkheden voor constructief overleg en betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen die gaan over voor bewoners belangrijke onderwerpen.*" Het Havenbedrijf geeft hier invulling aan door bijvoorbeeld het faciliteren en organiseren van de [Omgevingstafel](#). Ook is in 2018 bijvoorbeeld een open dag voor de omgeving georganiseerd.

In haar Instrumenteel kader VTH geeft de provincie aan belang te hechten aan een goede dialoog tussen bedrijven en omgeving. De provincie noemt de Burenraad Moerdijk hierbij als good practice. Dit was een initiatief waar inwoners, bedrijven en overheden met elkaar in gesprek gingen. Het Havenbedrijf speelde hierin een faciliterende rol. Deelname van inwoners zou invloed hebben op het handelen van bedrijven. *“Vergroot het vertrouwen onderling en verminder het aantal klachten ingediend bij de overheid is de gedachte”* aldus de provincie. Overigens is in april 2017 de Burenraad Moerdijk vervangen door de Omgevingstafel Moerdijk. Ten tijde van het vaststellen van het Instrumenteel Kader bestond de Burenraad dus al niet meer.

Aan het vervangen van de Burenraad door de Omgevingstafel lagen een aantal redenen ten grondslag. Allereerst was er ongenoegen over het functioneren van de Burenraad, waar de focus lag op overlast en incidenten, gesprekken waren niet constructief. Daarnaast was de status van de burenrade onduidelijk, was er onvoldoende achterban onder de bewoners, en onvoldoende vertegenwoordiging namens de bedrijven. De Omgevingstafel moest die problemen aanpakken en de focus verleggen naar een constructieve dialoog over ideeën en actuele ontwikkelingen.

Net als de Burenraad is de Omgevingstafel een initiatief waar bedrijven, overheden en omwonenden met elkaar in gesprek gaan. Er zijn jaarlijks vier bijeenkomsten, waarbij bedrijven informatie delen en deelnemers de mogelijkheid hebben vragen te stellen. Gespreksonderwerpen vallen onder drie thema's: veiligheid en gezondheid, leefbaarheid, en economische en duurzame ontwikkeling.

Waar de burenrade volledig onafhankelijk was, wordt de Omgevingstafel gefinancierd door het Havenbedrijf Moerdijk (tijdens de opstart samen met Shell Moerdijk). In een gesprek met een betrokkene wordt aangegeven dat de financier(s) de agenda bepaalden, en daarbij eigen prioriteiten hanteerden. Sommige zaken die bewoners graag wilden bespreken werden, zo wordt gesteld, door het Havenbedrijf niet op de agenda gezet. Het Havenbedrijf heeft aan de rekenkamer aangegeven dat de agenda in samenspraak met de bewoners, de bedrijven en het Havenbedrijf werd bepaald.

Een betrokkene geeft aan dat de ervaringen met de Omgevingstafel grotendeels positief zijn en dat er meer inzicht is gekomen. Burgers hebben meer begrip voor bedrijven en worden actief geïnformeerd. Bedrijven weten beter wat voor burgers relevant is, hoe ze nieuws opvatten en doen meer social investment. De algemene teneur, zo wordt aangegeven, is door het praten écht positiever geworden. Ook een handhaver van de OMWB geeft aan dat bedrijven die actief communiceren goodwill creëren, burgers makkelijker meekrijgen, en dat dit ook het aantal klachten vermindert. De provincie speelt zelf overigens geen rol bij de Omgevingstafel Moerdijk.

Bevindingen

- Hoewel de Omgevingstafel door betrokkenen over het algemeen als positief wordt ervaren, stelt de Rekenkamer dat er verschillende inzichten bestaan tussen deelnemende partijen over bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van het instrument. De provincie zou een faciliterende rol

kunnen spelen, aangezien in het provinciale VTH-beleid belang wordt gehecht aan een goede dialoog tussen bedrijven en omgeving.

15.5 Informatievoorziening PS

PS worden via de P&C-cyclus geïnformeerd over het Havenschap en het Havenbedrijf als verbonden partijen van de provincie. In de Jaarstukken staat informatie over de financiën (o.a. winst, leningen en garantstellingen), governance (o.a. provinciaal en publiek belang) en behaalde resultaten. Daarnaast wordt in de paragraaf *verbonden partijen* voor zowel het Havenschap als het Havenbedrijf uiteengezet wat de bijdrage is aan de provinciale doelstellingen. Verder ontvangen PS jaarlijks ter informatie de vastgestelde jaarstukken van het Havenschap.

Voor het Havenschap worden PS jaarlijks in staat gesteld een zienswijze in te dienen op de conceptbegroting en eventuele begrotingswijzigingen. Naast deze jaarlijkse informatievoorziening worden PS betrokken bij specifieke deelprojecten, zoals de eerdergenoemde verandering van de governancestructuur.

Ook is over 2016 en 2017 een *Monitor* opgesteld en met PS gedeeld over het Uitvoeringsprogramma Havenstrategie Moerdijk 2015-2017. Hierin werd in 3 delen (profit, people en planet) gerapporteerd over de voortgang, ambities en uitgevoerde acties in het betreffende jaar. Hoewel in de 'Uitvoeringsagenda Havenstrategie 2018 en verder' geen aandacht is voor monitoring, is schriftelijk door het Havenbedrijf aangegeven dat de stuurgroep Havenstrategie wel een vervolg geeft aan de monitors. De focus van de nieuwe monitor ligt meer op strategische doelen, en wordt extern uitgevoerd. In mei 2020 is de eerste strategische monitor opgesteld, maar deze is nog niet gepubliceerd ten tijde van schrijven van dit rapport. In de nieuwe monitor wordt inzicht gegeven in de voortgang van de havenstrategie 2030 en de bijdrage aan de Sustainable Development Goals (SDG's).

Bevindingen

- PS worden geïnformeerd over het Havenschap en Havenbedrijf, met name via de P&C-cyclus in de paragraaf *verbonden partijen*.
- Het zou voor de controlerende rol van PS en voor een inhoudelijk debat waardevol kunnen zijn om een vervolg te geven aan de monitor uitvoeringsprogramma, en deze actief met PS te delen. Ook de milieumonitor zou hierbij een rol kunnen spelen, maar deze wordt niet actief met PS gedeeld en is nog voor verbetering vatbaar.

Bijlagen

Bijlage 1.	Omgevings- en industriële veiligheid
Bijlage 2.	Indicatoren instrumenteel kader
Bijlage 3.	Voorgeschiedenis instrumenteel kader VTH omgevingsrecht
Bijlage 4.	Overzicht betrokkenheid PS bij (ontwikkeling) VTH beleid
Bijlage 5.	Overzicht van recente betrokkenheid PS bij VTH en omgevingsdiensten
Bijlage 6.	VTH-industrie in het schone lucht akkoord
Bijlage 7.	Geraadpleegde documenten