

Statenmededeling

Onderwerp:

VTH-stelsel en voortgang externe veiligheid

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Datum

15 december 2015

Documentnummer

GS: 3864975

PS: 3902150

Kennisnemen van

- 1 Landelijke evaluatie van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en het standpunt van GS daarover;
- 2 Jaarverslag 2014 BRZO+ (Omgevingsdienst Midden en West Brabant) en landelijke Voortgangsrapportage Externe Veiligheid;
- 3 Wetswijziging bedrijven vallend onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen en installaties vallend onder de Richtlijn Industriële Emissies categorie 4.

Aanleiding

Via deze Statenmededeling informeren wij u over een aantal (landelijke) ontwikkelingen ten aanzien van bedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn. In het bijzonder gaan we in op majeure risicobedrijven. Onder majeure risicobedrijven verstaan we bedrijven die vallen onder het Besluit risico's en zware ongevallen (BRZO) en installaties vallend onder de Richtlijn Industriële Emissies categorie 4 (RIE-4)).

Bevoegdheid

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen, het accepteren van meldingen en toezicht en handhaving in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Natuurbeschermingswet, Grondwaterwet en Ontgrondingenwet. Sinds 1 juni 2013 is de uitvoering van deze taken overgedragen naar de drie omgevingsdiensten.

Kernboodschap

1. *Het stelsel Vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft zich aantoonbaar positief ontwikkeld. Alhoewel er in Noord-Brabant een aantal knelpunten zijn, committeert Gedeputeerde Staten zich aan de aanbevelingen van het rapport.*

In 2009 hebben het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het toenmalig Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu een package deal gesloten over de vorming en inhoud van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

Bij de vernieuwing van het VTH-stelsel is afgesproken het VTH-stelsel in 2015 te evalueren. In opdracht van het ministerie van I&M is de evaluatie dit jaar uitgevoerd door het onderzoeksbureau Lysias.¹

De conclusie van het onderzoeksbureau is, dat het stelsel zich in korte tijd aantoonbaar positief heeft ontwikkeld. Dit heeft een impuls gegeven aan het verbeteren van de uitvoering van VTH-taken, de afstemming tussen handhavingpartners, de governance, het terugdringen van bestuurlijke drukte en het creëren van een gelijk speelveld. Het stelsel toont ontwikkelkracht in het oplossen van problemen die zich voordoen en heeft potentie om zich verder te ontwikkelen.

In de evaluatie is aangegeven, dat een belangrijke kwaliteit van het stelsel is dat het landsdekkend is voor de uitvoering van (tenminste) de basistaken VTH. Provincies hebben regie gevoerd op de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Zij hebben zich ingespannen om te komen tot kwaliteitsverbetering van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten en nemen in toenemende mate regie op de invulling van het VTH-stelsel. Ander pluspunt van het stelsel is dat er nadrukkelijk aandacht is voor de kwaliteit van de werkzaamheden en het op orde brengen van kennis en competenties die nodig zijn voor uitvoering van de VTH-taken bij omgevingsdiensten. Partijen in het VTH-stelsel (ook andere dan de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies) reflecteren op hun eigen rol en bijdrage en zetten daarin ook stappen om het eigen presteren te verbeteren en de samenwerking op het gebied van VTH-taken verder te verbeteren. Een positieve ontwikkeling is ook dat voor een aantal knelpunten binnen het stelsel een oplossing is gevonden of dat daar aan wordt gewerkt. Het betreft de volgende bevindingen:

- Niet ingebrachte taken van gemeenten liften op dit moment nog nauwelijks mee op de realisatie van (condities voor) kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering bij omgevingsdiensten.
Door te werken aan een modelverordening, onder leiding van VNG en IPO, waarin een kwaliteitsverbetering voor alle Wabo-taken leidend is, wordt (ook) de basis gelegd voor kwaliteitsverbetering van taken die (nog) niet zijn overgedragen door gemeenten.
- Hoewel het merendeel van de omgevingsdiensten nog geen gezamenlijke handhavingsstrategie heeft vastgesteld, geven de meeste omgevingsdiensten aan dat naar verwachting in 2015 sprake is van een gezamenlijke handhavingsstrategie bij de deelnemers van de omgevingsdienst.
- Er lijkt een positief uitstralingseffect uit te gaan van de manier waarop de Brzo-taken worden uitgevoerd door de Brzo-omgevingsdiensten op de rest van hun takenpakket.

Datum

15 december 2015

Documentnummer

GS: 3864975

PS: 3902150

¹ Het volledige onderzoek vindt u op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/27/evaluatie-van-het-vernieuwde-vth-stelsel>

- De sturing op het stelsel van omgevingsdiensten door de bevoegde gezagen in de afgelopen jaren, wordt gekenmerkt door een sterke nadruk op financieel beheer. Mede door de discussies over kwaliteitscriteria, het proces van het opstellen van een modelverordening en de resultaten van tussenevaluaties, lijkt er meer evenwicht te komen in de sturing op inhoud en geld.
- Het stelsel biedt de mogelijkheid om raden en staten meer inhoudelijk te betrekken bij de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken.

Datum

15 december 2015

Documentnummer

GS: 3864975

PS: 3902150

Er is echter ook sprake van knelpunten waarvoor in het onderzoek nog geen oplossing is gevonden

- Uniforme toepassing van de kwaliteitscriteria is een belangrijke randvoorwaarde/conditie voor het bereiken van een level playing field. De vrijblijvendheid die mogelijk is in de toepassing van de (kwaliteitseisen in de) modelverordening, vormt een risico voor de doorontwikkeling van het stelsel.
- Het bottom-up proces en de keuze om via wet noch Algemene Maatregel van Bestuur een werkwijze of inrichting van de omgevingsdiensten af te dwingen, maakt dat de focus blijft liggen op de ontwikkeling binnen de eigen omgevingsdienst, in plaats van de ontwikkeling van het stelsel.
- Tussen en binnen omgevingsdiensten bestaan veel verschillen in taken en mandaten. Dat wordt mede veroorzaakt door de keuze om de omgevingsdiensten breder in te zetten, namelijk voor Wabo-taken (dus breder dan alleen milieutaken). Dat maakt het voor (besturen van) omgevingsdiensten ingewikkeld om te sturen op een efficiënte en effectieve uitvoering van taken. Deze verschillen schaden de totstandkoming van een level playing field. Het stelsel biedt geen mechanisme om het proces van uniformering te faciliteren.
- Waar vrijblijvendheid en fragmentatie niet het gevolg waren van schaal en kwaliteit maar van onvoldoende belangstelling voor deze gemeentelijke bevoegdheid (en taak), wordt dit probleem eerder verergerd door de vorming van omgevingsdiensten. Vooral als slechts het minimale takenpakket is ondergebracht bij de omgevingsdienst, gebeurt het dat gemeenten uitsluitend op efficiency sturen.
- Op enkele plaatsen is aan de orde dat door gemeentelijke herindeling of andere samenwerkingsvormen, VTH-taken buiten het basistakenpakket (pluspakket) in een samenwerkingsverband buiten de omgevingsdienst worden georganiseerd. In die zin "kannibaliseert" gemeentelijke schaalvergroting mogelijk op de ontwikkeling van de omgevingsdienst.
- Er is sprake van druk om efficiënt te werken. Dit vertaalt zich bij veel omgevingsdiensten in een efficiencykorting en stevige sturing op productiviteit. Hier schuilt een gevaar in omdat redelijkerwijs niet van organisaties in deze fase van ontwikkeling verwacht kan worden dat ze tegelijkertijd zowel kwaliteit leveren als forse taakstellingen 'verteren'.
- De landelijke netwerkvorming en facilitering krijgt nog maar mondjesmaat invulling.

Het feit dat er nog knelpunten bestaan, betekent niet dat hiervoor geen oplossingen kunnen worden gevonden binnen het stelsel, aldus Lysias, maar dat het onderzoek nog niet op alle punten positieve ontwikkelingen laat zien.

Datum

15 december 2015

Documentnummer

GS: 3864975

PS: 3902150

Standpunt van Gedeputeerde Staten provincie Noord-Brabant

De aanbevelingen uit het rapport betreffen rechtstreeks de uitvoeringspraktijk waarvoor (onder meer) de provincie Noord-Brabant verantwoordelijk is. In IPO verband worden de aanbevelingen verder vormgegeven. Alhoewel er binnen Brabant (veelal bedrijfsmatige) problemen zijn met en rondom de omgevingsdiensten, committeren wij ons aan de aanbevelingen van het rapport. Dat het stelsel ontwikkelkracht toont voor het oplossen van problemen en potentie heeft om zich verder te ontwikkelen, onderschrijven wij. Dit betekent dat we de diensten de ruimte geven om zich verder te ontwikkelen en vooralsnog niet ingrijpen op de wijze waarop we onze opdracht laten uitvoeren door de omgevingsdiensten.

In Noord-Brabant specifiek zien we de volgende positieve ontwikkelingen van het stelsel:

- De omgevingsdiensten vormen samenwerkingsverbanden waarin de gemeentelijke en provinciale overheid samenwerken om de kwaliteit van de VTH te versterken. Dat is een goede ontwikkeling die wij onderschrijven.
- Wij zien een stabilisering in de kwaliteit van de uitvoering van de (provinciale) VTH-taken ten opzichte van het uitvoeringsniveau vóór de inwerkingtreding van de omgevingsdiensten.
- Ook zien we een verbetering op het gebied van de afstemming tussen (handhavings)partners binnen het omgevingsrecht. De provincie organiseert in Noord-Brabant de regie op het omgevingsrecht en faciliteert en onderhoudt goede relaties en samenwerking tussen de partners in het VTH domein. Hiervoor is in Noord-Brabant in 2013 het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht opgericht (BPO). Een onderwerp dat binnen het BPO speelt, is bijvoorbeeld het convenant Groene handhaving, dat wordt opgesteld met alle betrokken partijen. De provincie treedt in het BPO op als regisseur.
- Verder zien we positieve ontwikkelingen in de afstemming met de gemeente Moerdijk.
- Mogelijk biedt het onderschrijven van de Landelijke handhavingsstrategie door alle bevoegde gezagen verdere doorgroeimogelijkheden.

We zien in Noord-Brabant echter ook een aantal knelpunten:

- Belangrijk aandachtspunt is de blijvende support van de omgevingsdiensten door alle partijen. De ontwikkeling dat gemeenten minder of weinig taken met bijbehorende financiële middelen overdragen aan de Omgevingsdiensten zien we als een risico.
- Daarnaast is door de keuze deel te nemen aan 3 omgevingsdiensten in Noord-Brabant de bestuurlijke druk groot om alle vergaderingen van algemeen en dagelijks bestuur bij te wonen. Zeker gezien het feit dat er veel extra ingevoegde vergaderingen worden ingepland. Ook het creëren van een gelijk speelveld voor alle bedrijven zien we in Brabant nog als zorgpunt.

- Overigens zal door een wetwijziging, waardoor per 1 januari 2016 de provincie verantwoordelijk wordt voor alle BRZO bedrijven, dit gelijke speelveld vanzelf ontstaan voor de BRZO-bedrijven.

Datum

15 december 2015

Documentnummer

GS: 3864975

PS: 3902150

2. Jaarverslag 2014 BRZO+ (Omgevingsdienst Midden en West Brabant) en landelijke voortgangsrapportage externe veiligheid

In het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo is afgesproken dat zes omgevingsdiensten zich specialiseren in de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving voor BRZO- en RIE-4 bedrijven. De omgevingsdienst Midden en West Brabant (OMWB) is één van deze gespecialiseerde diensten. In 2014 ging het in Noord-Brabant om circa 30 risicovolle bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag is. Uit het jaarverslag van de OMWB blijkt onder meer het spontane nalevingsgedrag van deze bedrijven en de ernst van de geconstateerde overtredingen bij eerste inspectie (bijlage 1). Uit het rapport blijkt dat er in 77% van de gevallen bij eerste inspectie overtredingen werden geconstateerd. In 4% van die gevallen was er sprake van een overtreding waar direct moest worden ingegrepen. Om die reden is in de provinciale opdracht aan de OMWB voor 2016 meer inzet gevraagd op inspecties bij risicovolle bedrijven.

Uit de landelijke Voortgangsrapportage Externe veiligheid (zie bijlage 2) blijkt dat er zich in 2014 geen langdurig onbeheerste veiligheidssituaties hebben voorgedaan. Benadrukt wordt dat incidenten uiteraard nooit volledig kunnen worden uitgesloten. Het incident bij Shell Moerdijk, op 3 juni 2014, wordt in het jaarverslag van de OMWB en het landelijke rapport met name genoemd. De landelijke rapportage noemt diverse verbetertrajecten die zijn ingezet bij majeure risicobedrijven. Het rapport geeft aan dat het nog te vroeg is om conclusies te trekken uit de resultaten van de verbetertrajecten. In de komende landelijke rapportages wordt hier meer aandacht aan besteed.

3. Provincies worden bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor alle bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen vallen en de Europese Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4 installaties.

Ten gevolge van een wetwijziging wordt op 1 januari 2016 de provincie bevoegd gezag voor alle bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vallen en voor installatie die onder de Europese Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4 (RIE4) vallen.

Dit betekent dat de gemeenten niet meer het bevoegde gezag zullen zijn voor de zogenaamde gemeentelijke BRZO/RIE4 bedrijven, oftewel bedrijven met majeure risico's.

Gemeenten zijn inmiddels per brief verzocht de dossiers van deze bedrijven over te dragen aan de provincie. Het gaat om 41 bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie komen.

De OMWB blijft de uitvoerende omgevingsdienst en is ook nu de omgevingsdienst deze taken uitvoert. Voor bedrijven verandert het aanspreekpunt dus niet.

Consequenties

1.1 We geven de diensten de ruimte geven om zich verder te ontwikkelen en grijpen vooralsnog niet in op de wijze waarop we onze opdracht laten uitvoeren door de omgevingsdiensten. Verder volgen we de landelijke ontwikkelingen via overleg in IPO-verband.

1.2 De provinciale opdracht voor de omgevingsdiensten wordt groter. Door een bevoegd gezag voor de BRZO bedrijven ontstaat daar door de overdracht een gelijk speelveld.

Datum

15 december 2015

Documentnummer

GS: 3864975

PS: 3902150

Europese en internationale zaken

Niet van toepassing

Communicatie

Niet van toepassing

Vervolg

Niet van toepassing

Bijlagen

1. Jaarverslag 2014 BRZO+ (Omgevingsdienst Midden en West Brabant)
2. Landelijke Voortgangsrapportage Externe veiligheid

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter

de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

mw. ir. A.M. Burger