



Op afstand
maar in
verbinding

Onderzoek naar de uitvoering van VTH-taken bij Brzo-/Rie-4-bedrijven
door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg

December 2020 | Uitgevoerd in opdracht van Gedeputeerde Staten door de concernstaf Provincie Limburg

provincie limburg



Op afstand maar in verbinding

Onderzoek naar de uitvoering van VTH-taken bij Brzo-/Rie-4-bedrijven
door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg

Inhoudsopgave

Inleidend	5
Managementsamenvatting (factsheet)	7
Deel 1 Bestuurlijke nota	9
1 Introductie	11
2 Conclusies en aanbevelingen	13
Conclusie 1 Heroriëntatie op rol- en taakopvatting RUD ZL gewenst	13
Conclusie 2 (Door)ontwikkeling opdrachtgever –opdrachtnemerrelatie noodzakelijk	15
Conclusie 3 Beleid en uitvoering onvoldoende verbonden	17
Conclusie 4 Sturingsinformatie ontoereikend	19
Conclusie 5 Voeling met en bij Provinciale Staten zwak	20
Deel 2 Rapport van bevindingen	23
Managementsamenvatting (factsheet)	25
1 Het onderzoek, aanleiding en doel	27
1.1 Inleiding	27
1.2 Aanleiding	28
1.3 Onderzoeksplan	29
1.4 Leeswijzer	31
2 De context	33
2.1 Uitvoeringsdiensten in historisch perspectief – beleidsambities en –doelen	33
2.2 Het Brzo-speelveld	39
2.3 Provincie als bevoegd gezag voor Brzo / Rie-4	42
3 Opdracht en kaders	45
3.1 Vooraf	45
3.2 Dienstverleningsovereenkomst	46
3.3 Begroting (2021) RUD ZL	52
3.4 Verordening kwaliteit VTH-omgevingsrecht provincie Limburg 2016	54
3.5 VTH-beleidsplan 2017-2020-Uitvoeringsprogramma VTH	55
3.6 Brzo+	56
3.7 Provinciale opdracht 2020	57
Bijlagen	59
1 Motie PS 15 november 2019	60
2 Bronnen	63
3 Geïnterviewde personen	64
4 Activiteiten categorieën conform Rie	64
5 Afkorting	66

Inleidend

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet verrichten Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. In navolging van de motie van Provinciale Staten van 15 november 2019, heeft het college van GS op 26 november 2019 besloten dit onderzoek voor 2020 te doen naar de uitvoering van de VTH-taken bij Brzo/Rie-4-bedrijven door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD ZL). Deze rapportage bevat de schriftelijke neerslag van dit onderzoek en bestaat uit twee delen.

De bestuurlijke nota vormt **deel 1** van de rapportage. Deze geeft in hoofdstuk 1 een korte introductie op de aanleiding voor en het onderwerp van het uitgevoerde onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat conclusies die uit het onderzoek kunnen worden getrokken alsmede hieruit voortvloeiende aanbevelingen.

Deze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op een, via ambtelijk 'hoor-wederhoor' geverifieerd rapport van bevindingen. In dit rapport zijn, op basis van documentstudie en interviews, de aan het onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksvragen nader geduid en verklaard. Het rapport van bevindingen vormt **deel 2** van de voorliggende rapportage.

De beide delen worden samengevat in een na deze inleiding opgenomen **factsheet**.

Op afstand maar in verbinding

Onderzoek naar de uitvoering van VTH-taken bij Brzo/Rie-4-bedrijven door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg

1 Het onderzoek, aanleiding en doel

Aanleiding

- Sinds 2013 RUD ZL en RUD Limburg Noord
- Sinds 2016 is GS bevoegd gezag voor bedrijven die vallen onder Brzo en Rie-4
- 15 november 2019 motie PS doelmatigheidsonderzoek VTH-taken RUD's Limburg
- Overgenomen door GS
- Uitvoering in de vorm van een artikel 217-a onderzoek

Doel van het onderzoek

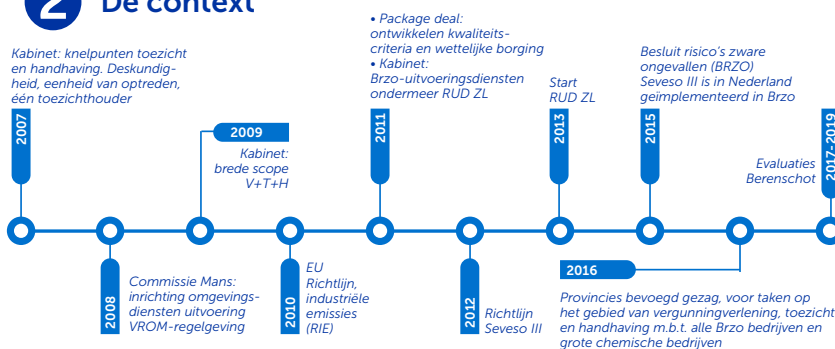
- De Provincie Limburg te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol als bevoegd gezag voor Brzo/Rie-4-bedrijven, door inzicht te bieden in hoe de uitvoering van de VTH-taken voor deze bedrijven door de RUD ZL plaatsvindt.

Onderzoeksvraag

Op welke wijze voert de RUD ZL haar taak als opdrachtnemer van de Provincie Limburg voor de uitvoering van VTH-taken ten aanzien van Brzo/Rie-4-bedrijven uit, voldoet deze om de Provincie adequaat in haar rol van bevoegd gezag te positioneren en welke mogelijke verbeterpunten zijn hierin te duiden?

Centraal staat opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

2 De context



3 Opdracht en kaders



1 2 3 > RAPPORT VAN BEVINDINGEN

4 > BESTUURLIJKE NOTA

Borging en monitoring aanbevelingen

- Borg de hiernaast beschreven aanbevelingen (voor zover relevant) in de op te stellen bedrijfsvoeringsnota 'Zo werken wij - VTH', in het VTH-beleidsplan 2021 e.v. en de daarop gebaseerde VTH-uitvoeringsprogramma's alsmede in het VTH-ontwikkelplan en - via het DB / AB - in de op te stellen 'Toekomstagenda 2021 e.v.' van de RUD ZL.
- Monitor elk kwartaal via het DT - en halfjaarlijks via het DB / AB - de follow up en voortgang van de aanbevelingen.

4 Conclusies en aanbevelingen

1 Heroriëntatie op rol- en taakopvatting RUD ZL gewenst

- Bouw voort op de in 2019 ingezette ontwikkeling zoals verwoord in de provinciale opdracht. Zorg daarbij voor een adequate sturing op en monitoring van de uitvoering van deze opdracht en de daarin beschreven 'bewegingen'. Stimuleer in de doorontwikkeling van de provinciale opdracht (op efficiëntie en effectiviteit gerichte) innovatie in de uitvoering.
- Positioneer - via het DB / AB - de heroriëntatie op de taak- en rolopvatting in de op te stellen 'Toekomstagenda 2021 e.v.' van de RUD ZL. Redeneer daarbij ondermeer vanuit de in de provinciale opdracht 2020 benoemde elementen. Betrek daarbij de resultaten van de case study in het kader van de landelijke uitvoeringsagenda VTH alsmede de aanbevelingen van de commissie van Aartsen.
- Agendeer - via het DB / AB -
 - de duiding van en structurele investering in de ontwikkeling van de relevante competenties en vaardigheden. Daarmee tevens anticiperend op de beoogde wijziging van de kwaliteitscriteria in het kader van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
 - de kwalitatieve personele vervangingsbehoefte en bezie in GR-verband de mogelijkheden van een stimuleringsimpuls in het kader van het arbeidsmarktbeleid.

2 (Door)ontwikkeling opdrachtgever - opdrachtnemerrelatie noodzakelijk

- Maak actief werk van vertrouwensherstel tussen Provincie en RUD ZL. Betrek hierin de uit het onderzoek voortkomende relevante bevindingen. Onderken en erken elkaars belangen en verantwoordelijkheden.
- Geef verder inhoudelijke lading aan de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. Herbevestig (en eventueel herijk) de principes en uitgangspunten van de nota 'Toekomstvast opdrachtgeverschap'. Verhelder ook de rol- en verantwoordelijkheidstoedeling (intern alsook tussen Provincie en RUD ZL). Doe dit in nauwe samenspraak met de RUD ZL. Bezie daarbij tevens de organisatorische opbouw en inrichting van het cluster VTH.
- Investeer in de voor de opdrachtgeversrol noodzakelijke kwantitatieve capaciteit en kwalitatieve kennis, kunde en competenties.
- Agendeer - via het DB / AB - de structurele investering in de voor de opdrachtnemersrol noodzakelijke kwantitatieve capaciteit en kwalitatieve kennis, kunde en competenties.
- Beoordeel de vigerende overlegstructuur op effectiviteit en efficiëntie. Overweeg daarbij het inrichten van een structureel (halfjaarlijks) bestuurlijk - bestuurlijk overleg (en/of) directie-overleg op het niveau opdrachtgever-opdrachtnemer.

3 Beleid en uitvoering onvoldoende verbonden

- Neem in (strategische) beleidsontwikkeling de RUD ZL aan de voorkant mee en appelleer daarbij aan de (actief) signalerende positie van de RUD ZL. Betrek de RUD ZL bij de implementatie van grootschalige transities (Omgevingswet, energie, duurzaamheid, circulariteit).
- Richt een procesgang in waarbij de RUD ZL, ter voorbereiding van haar werkprogramma en (een op basis van output-financiering ingerichte) begroting, in een vroegtijdig stadium kaders (VTH-uitvoeringsprogramma, kaderbrief) krijgt. Creëer via deze kaders tevens flexibiliteit en ruimte voor tussentijdse aanpassing van de begroting van de RUD ZL.

4 Sturingsinformatie ontoereikend

- Zorg voor een adequate sturing op en monitoring van de concretisering van de in de provinciale opdracht 2020 geduide beweging 'Zicht op voortgang'. Betrek hierbij, voor zover relevant, de uit de operationale audit voortvloeiende resultaten en aanbevelingen.
- Bewerk / vertaal de door de RUD ZL aangereikte verantwoordingsinformatie op het juiste aggregatieniveau richting portefeuillehouder(s), Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.
- Ontwikkel, in samenspraak met de RUD ZL, de voortgangsspecificaties door naar een meer strategisch niveau en met de verbinding naar de politiek-bestuurlijke context.
- Agendeer - via het DB / AB - het komen tot afspraken aangaande standaardisatie van verantwoordingsinformatie.

5 Voeling met en bij Provinciale Staten zwak

- Inventariseer op welke wijze Provinciale Staten geïnformeerd wil worden over (de uitvoering van) VTH en de RUD ZL. Pas (de aanbieder van) de financiële jaarstukken en verantwoordingsdocumenten daarop aan. Informeer Provinciale Staten (pro) actief over majeure incidenten en casuïstieken.
- Stimuleer in Provinciale Staten het inhoudelijke debat over provinciale ambities, doelen etc. in relatie tot de inzet van de RUD ZL.
- Agendeer - via het DB / AB - de mogelijkheden tot versterking van de positie van Provinciale Staten (en gemeenteraden) ingevolge de voorgestelde wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

provincie limburg



1

Bestuurlijke nota

1

Introductie

VTH-uitvoering op afstand

Vanaf 2013 zijn in Limburg de door Provincie en gemeenten opgerichte Gemeenschappelijke Regelingen RUD ZL en RUD Limburg Noord verantwoordelijk voor de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in het omgevingsrecht (de VTH-taken).

Per 1 januari 2016 zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag voor alle bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) respectievelijk onder categorie 4 van de Richtlijn industriële emissies (Rie-4). Daarmee is de Provincie verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven.

Deze taken worden uitgevoerd door gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten. De RUD ZL verzorgt als coördinerende Brzo-omgevingsdienst sinds 2016 in opdracht van de Provincie voor heel Limburg de uitvoering van de VTH-taken voor deze risicovolle bedrijven.

Maar eindverantwoordelijkheid blijft

Gedeputeerde Staten blijven evenwel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven en voor de namens hen genomen besluiten. Zodoende is het voor Gedeputeerde Staten van belang om (in)zicht te krijgen en te houden op die uitvoering. Een in november 2019 door Provinciale Staten ingediende en door Gedeputeerde Staten overgenomen motie (zie bijlage 1) onderstreept dit belang. Naar aanleiding van genoemde motie hebben Gedeputeerde Staten GS besloten tot het uitvoeren van een onderzoek ingevolge artikel 217a Provinciewet.¹

Heeft invloed op opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

Centraal in het onderzoek staat de vraag op welke wijze de RUD ZL haar taak als opdrachtnemer van de Provincie Limburg voor de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van Brzo/Rie-4-bedrijven uitvoert, of deze wijze van uitvoering voldoet om de Provincie adequaat in haar rol van bevoegd gezag te positioneren en welke mogelijke verbeterpunten hierin zijn te duiden.

Deze positie van bevoegd gezag raakt nadrukkelijk de rol van de Provincie als opdrachtgever (in het algemeen) van de opdrachtnemer RUD ZL (tevens zijnde de Brzo-uitvoeringsdienst voor Limburg). De focus van het onderzoek ligt dan ook op de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de provincie Limburg enerzijds en de RUD ZL anderzijds. Daarmee de motie van Provinciale Staten van 15 november 2019 in een bredere context plaatsend.²

¹ Art. 217a lid 1 Provinciewet luidt: *Gedeputeerde Staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.*

² *Een context in lijn liggend met het besluit van GS van 26 november 2019 om het onderzoek ook te richten op de aansturing van de RUD ZL, meer in het bijzonder in verhouding met de Provincie.*

2

Conclusies en aanbevelingen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft allereerst een documentanalyse plaatsgevonden, waarbij relevante (beleids)documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd. Vervolgens is ter verificatie en verdieping van het uit de documentanalyse verkregen beeld en ter toetsing van ervaringen een groot aantal sleutelfiguren geïnterviewd. Documentanalyse en interviews hebben diverse bevindingen opgeleverd (zie deel 2. van deze rapportage). Dit hoofdstuk bevat een vijftal conclusies die uit deze bevindingen zijn gedestilleerd, alsmede hieruit voortvloeiende aanbevelingen.

CONCLUSIE 1. Heroriëntatie op rol- en taakopvatting RUD ZL gewenst

In de basis is de RUD ZL technisch-juridisch inhoudelijk een taakvolwassen (Brzo)-uitvoeringscontractpartner. Echter een bredere, meer integrale scope in de uitvoering ontbreekt. De uitvoering heeft een te sterke eendimensionale focus op toepassing van wet- en regelgeving en is onvoldoende context gedreven. Competenties als bestuurlijke sensitiviteit en omgevingsbewustzijn zijn beperkt ontwikkeld. Via de provinciale opdracht (2020) aan de RUD ZL zijn de verwachtingen daarover helder gearticuleerd. In haar begroting 2021 kondigt de RUD ZL aan diverse acties dienaangaande ter hand te nemen.

De Gemeenschappelijke Regeling RUD ZL is ingesteld ter behartiging van de belangen van de deelnemers betreffende de uitvoering van vergunningverlening in, toezicht op en handhaving van het omgevingsrecht (VTH-taken). Hieronder tevens begrepen de VTH-taken voor bedrijven die vallen onder het Brzo en de RIE, categorie 4, waarbij het primaat ligt binnen het werkgebied Limburg. De RUD ZL maakt deel uit van het landsdekkend netwerk van 25 regionale uitvoeringsdiensten en is een van de 6 Brzo-uitvoeringsdiensten in ons land. Het bundelen van kennis en expertise en het op afstand (van politiek en bestuur) plaatsen van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn belangrijke onderliggende uitgangspunten voor het ontstaan en de inrichting van regionale uitvoeringsdiensten.

Na de start van de RUD ZL in 2013 heeft, naast de uitvoering van het takenpakket, de focus in de eerste jaren vooral gelegen op het op orde brengen en versterken van de interne basis en de inhoudelijke (door)ontwikkeling van de organisatie. Dit heeft erin geresulteerd dat de (technisch-juridisch) inhoudelijke uitvoering van de werkzaamheden aan de maat is. Zeker bij de meer reguliere, 'going concern' werkzaamheden is hiervan sprake. Incidenteel, met name in geval van 'afwijkingen van de standaard', functioneert de uitvoering onvoldoende adequaat. Vaak overigens zijn dit vanuit politiek-bestuurlijk opzicht gevoelige dossiers.

Overall gezien is de inhoudelijke uitvoering van de VTH-taken door de RUD ZL met technisch-juridisch inhoudelijk bekwame medewerkers, kwalitatief adequaat geborgd. Dienaangaande is overigens het voorzienbare natuurlijke verloop binnen de organisatie in relatie tot de voor dit soort gespecialiseerde functies krappe arbeidsmarkt een potentieel risico.

In de complexe samenleving anno 2020 staat de uitvoering van VTH evenwel niet op zichzelf. Het is deel van het grotere geheel, onderdeel in het complex van maatschappelijke problematieken, vraagstukken en ambities die om een politiek-bestuurlijk antwoord vragen.

Binnen deze context van 'de maatschappelijke opgave' is van provinciezijde een begrijpelijk verlangen om de inzet van het VTH-instrumentarium verder te laten reiken dan het enkel toepassen en uitvoeren van regels. Een verwachting waaraan door de RUD ZL op dit moment onvoldoende invulling wordt gegeven en die mede daarom in de provinciale opdracht aan de RUD ZL is geëxpliciteerd.

De geschetste complexe setting waarbinnen de RUD ZL acteert, maakt dat (het uitgangspunt van) de uitvoering van taken op afstand, nog wel eens schuurt met de politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid en de op basis daarvan bij bestuurders gevoelde behoefte om deze verantwoordelijkheid te nemen. Los van de (overigens niet absolute) eigenstandigheid van de RUD ZL, vraagt deze eindverantwoordelijkheid in en van de uitvoering om een adequate politiek-bestuurlijke sensitiviteit, een stevig omgevingsbewustzijn alsmede een passende flexibiliteit. De provinciale opdracht aan de RUD ZL is in haar verwachting ook hierover duidelijk.

In de rol- en taakopvatting van de RUD ZL echter zijn, verklaarbaar vanuit de ontstaansgeschiedenis van de uitvoeringsdiensten, 'uitvoering op afstand' en 'toepassing van wet- en regelgeving' leidende uitgangspunten. De maatschappelijke complexiteit en ontwikkelingen als zodanig, maar zeker de verwachtingen van de provinciaal opdrachtgever, vragen evenwel om een heroriëntatie op deze rol- en taakopvatting.

Genoemde vraag om heroriëntatie wordt versterkt door de, als onderdeel van genoemde maatschappelijke opgave te beschouwen, transities en disrupties die regionaal, landelijk alsook mondiaal spelen (bijv. de Omgevingswet maar ook rond thema's als energie, duurzaamheid, circulariteit). Vanuit haar kennis van materie, speelveld en omgeving zou de RUD ZL hierin van meerwaarde kunnen zijn. Ook deze ontwikkelingen rechtvaardigen een heroriëntatie op de rol- en taakinfilling door en de doorontwikkeling van de RUD ZL.

Voorgaande haakt overigens ook aan bij de in 2019 uitgevoerde evaluatie van het VTH-instrumentarium.³ In het kader van de naar aanleiding van deze evaluatie vastgestelde landelijke uitvoeringsagenda wordt momenteel een casestudy uitgevoerd (afrondding naar verwachting eind 2020) naar mogelijk nieuwe taken vanuit het thema circulaire economie.

In dit verband is eveneens meldenswaardig de in juni 2020 door de staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat benoemde commissie van Aartsen.⁴

De hoofdvraag aan deze commissie is welke mogelijkheden de commissie ziet om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken.

³ 'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken. Evaluatie van het instrumentarium.', Berenschot, 2019, p. 48

⁴ Bestuurlijke Commissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein

Overigens krijgt het thema bestuurlijke sensitiviteit in de ontwikkeling van de RUD ZL expliciete aandacht. Via hierop gericht competentie management en het opplussen van de formatie met een stafadviseur wordt invulling gegeven aan de door de Provincie voorgestane beweging. Betreffende de aan te stellen staffunctionaris wordt hier als aandachtspunt meegegeven dat de focus in de sturing op en invulling van deze functie gericht blijft op ontwikkeling en vergroting van de bestuurlijke sensitiviteit c.a.

Aanbevelingen

- 1.1 Bouw voort op de in 2019 ingezette ontwikkeling zoals verwoord in de provinciale opdracht. Zorg daarbij voor een adequate sturing op en monitoring van de uitvoering van deze opdracht en de daarin beschreven 'bewegingen'. Stimuleer in de doorontwikkeling van de provinciale opdracht (op efficiëntie en effectiviteit gerichte) innovatie in de uitvoering.
- 1.2 Positioneer – via het DB / AB – de heroriëntatie op de taak- en rol opvatting in de op te stellen 'Toekomstagenda 2021 e.v.' van de RUD ZL. Redeneer daarbij vanuit de in deze conclusie beschreven en in de provinciale opdracht 2020 benoemde elementen. Betrek daarbij de resultaten van de case study in het kader van de landelijke uitvoeringsagenda VTH alsmede de aanbevelingen van de commissie van Aartsen.
- 1.3 Agendeer – via het DB / AB –
 1. de duiding van en structurele investering in de ontwikkeling van de in deze conclusie benoemde competenties en vaardigheden. Daarmee tevens anticiperend op de beoogde wijziging van de kwaliteitscriteria in het kader van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
 2. de kwalitatieve personele vervangingsbehoefte en bezie in GR-verband de mogelijkheden van een stimuleringsimpuls in het kader van het arbeidsmarktbeleid.

CONCLUSIE 2. (Door)ontwikkeling opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie noodzakelijk

De uitbesteding van de VTH-taken creëert een opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol voor de Provincie respectievelijk de RUD ZL. Mede als gevolg van onwennigheid aan de zijde van de Provincie alsook de turbulente ontstaansgeschiedenis van de (nog jonge organisatie) RUD ZL is sprake van een onvoldoende professionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Evident voor het welslagen van een dergelijke relatie is vertrouwen in elkaar en een open, oprechte en eerlijke communicatie over en weer. Randvoorwaarden die in de huidige verhouding tussen RUD ZL en Provincie optimalisatie behoeven. In instrumentele zin biedt de provinciale nota 'Toekomstvast opdrachtgeverschap' (2015) duidelijke uitgangspunten en handvatten. Inhoudelijk geldt dit ook voor de sinds 2019 in gang gezette beweging van geëxpliciteerde jaarlijkse opdrachtomschrijvingen. Hiermee is een fundament gelegd om in nauwe samenspraak met elkaar te werken aan de verdere professionalisering van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

Als bevoegd gezag voor Brzo-bedrijven is de Provincie onder meer verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken bij deze bedrijven. In opdracht van de Provincie vindt de feitelijke uitvoering van deze taken, voor heel Limburg, plaats door de (Brzo-uitvoeringsdienst) RUD ZL.

Deze opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is juridisch verankerd in een dienstverlenings-overeenkomst tussen Provincie en RUD ZL. Hierin is, in een standaardformat, de opdracht in algemene bewoordingen geduid.

In de turbulente context van het ontstaan van de RUD ZL en de aansluitende ontwikkelfase van de organisatie is voor het inhoudelijk verdiepen van de opdracht en een daarop ingerichte werkrelatie (rollen, taken, verantwoordelijkheden) te weinig aandacht geweest. Daarbij kwam dat deze (wijze van) uitbesteding van taken voor de Provincie ongewend terrein was. Omstandigheden die, hoewel verklaarbaar, niet bevorderlijk zijn (geweest) voor de over en weer ervaren 'wij-zij'-verhouding. Een verhouding geworteld in bemerkingen aangaande het wederzijds functioneren. Een verhouding ook waaronder een zekere mate van wantrouwen schuilgaat en die de onderlinge samenwerking onder druk zet.

De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is de afgelopen jaren scherper in beeld gekomen. Daarbij zijn aanzetten tot professionalisering gemaakt. De relatie is echter nog onvoldoende ontwikkeld en wordt te weinig zakelijk en te informeel ingevuld. De rol- en verantwoordelijkheidstoedeling tussen de RUD ZL en de Provincie wordt als diffuus ervaren, hetgeen de rol- en taakvastheid niet ten goede komt. Zowel aan de zijde van de opdrachtnemer als bij de opdrachtgever is een verdere professionalisering noodzakelijk.

Kenmerk van elke relatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partners om deze samen vorm en inhoud te geven. Als opdrachtgever heeft de Provincie in casu evenwel een vooruitgeschoven positie. De in 2015 opgestelde nota 'Toekomstvast opdrachtgeverschap', kan in zekere zin als invulling hiervan worden beschouwd. De nota beoogt dat:

- de Provincie zicht en grip houdt op kosten, prestaties (kwaliteit) en (bestuurlijke) risico's bij de taken die op afstand worden uitgevoerd;
- er een heldere relatie is tussen provinciale ambities en doelstellingen en prestaties van de RUD als het gaat om omgevingsvraagstukken rond duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid en natuurwaarden;
- de specifieke en specialistische kennis van de RUD de provinciale beleidsvorming prikkelt en versterkt;
- de RUD voldoende slagvaardig kan werken.

Daartoe beschrijft de nota onder meer principes en uitgangspunten voor de ambtelijke organisatorische opbouw en inrichting van VTH binnen de Provincie .

Vanaf 2019 is de implementatie van de nota actief ter hand genomen. In dat kader worden de provinciale verwachtingen over de (wijze van) uitvoering door de RUD ZL sinds 2019 meer expliciet geduid. Door middel van een afzonderlijke (jaar)opdracht en expliciete omschrijving van de opdracht wordt beoogd meer grip te krijgen op de invulling en uitvoering door de RUD ZL van haar werkzaamheden. Hiermee is een volgende stap in genoemde professionalisering gezet.

Essentieel voor de doorontwikkeling van rol en relatie is dat het belang van een en ander zowel door de opdrachtgever als door de opdrachtnemer wordt gezien, intrinsiek wordt beleefd en aan beide zijden actief wordt opgepakt. Een dialoog is hiervoor onmisbaar. Genoemde nota en opdracht kunnen hiervoor een prima basis vormen. Dit overigens met als aandachtspunt de onder conclusie 1. geduide heroriëntatie op rol- en taakopvatting.

Zaak is bij dit alles ook oog te hebben voor de noodzakelijke kwantitatieve capaciteit en kwalitatieve kennis en kunde om deze professionaliseringsslag te kunnen maken.

De vigerende overlegstructuur tussen Provincie en RUD ZL is breed en divers van opzet. Verheldering van de status van de diverse overleggen en stroomlijning en afstemming van de diverse agenda's kan de effectiviteit en efficiëntie ten goede komen.

In de overlegstructuur is – niet tegenstaande het mandaat aan de directeur van de RUD ZL – op het niveau opdrachtgever-opdrachtnemer geen bestuurlijk-bestuurlijk overleg ingericht (tussen portefeuillehouder[s] VTH Provincie en voorzitter DB RUD ZL).

Bestuurlijk overleg vindt uitsluitend plaats vanuit de positie van deelnemer aan de GR respectievelijk mede-eigenaar (in het collectief van AB en DB). Van belang in de hiervoor geschetste (door)ontwikkeling is draagvlak bij en back up van het bestuur (bij zowel Provincie als RUD ZL).

Aanbevelingen

- 2.1 Maak actief werk van vertrouwensherstel tussen Provincie en RUD ZL. Betrek hierin de uit het onderzoek voortkomende relevante bevindingen. Onderken en erken elkaars belangen en verantwoordelijkheden
- 2.2 Geef verder inhoudelijke lading aan de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. Herbevestig (en eventueel herijk) de principes en uitgangspunten van de nota 'Toekomstvast opdrachtgeverschap'. Verhelder ook de rol- en verantwoordelijkheidstoedeling (intern alsook tussen Provincie en RUD ZL). Doe dit in nauwe samenspraak met de RUD ZL. Bezie daarbij tevens de organisatorische opbouw en inrichting van het cluster VTH.
- 2.3 Investeer in de voor de opdrachtgeversrol noodzakelijke kwantitatieve capaciteit en kwalitatieve kennis, kunde en competenties.
- 2.4 Agendeer – via het DB / AB – de structurele investering in de voor de opdrachtnemersrol noodzakelijke kwantitatieve capaciteit en kwalitatieve kennis, kunde en competenties.
- 2.5 Beoordeel de vigerende overlegstructuur op effectiviteit en efficiëntie. Overweeg daarbij het inrichten van een structureel (halfjaarlijks) bestuurlijk – bestuurlijk (en/of directie-) overleg op het niveau opdrachtgever-opdrachtnemer.

CONCLUSIE 3. Beleid en uitvoering onvoldoende verbonden

Voor een effectief en efficiënt functioneren van VTH is een adequate afstemming tussen beleid en uitvoering (v.v.) van essentieel belang. Deze afstemming is te 'los' ingericht. Primair vindt deze afstemming plaats binnen de planning & controlcyclus. De binnen deze cyclus draaiende besluitvormingsprocessen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd.

Figuur 1: De 'Big 8'

In de VTH-beleidscyclus zijn twee cycli te onderscheiden: een beleidsvormende en een uitvoerende. In combinatie vormen deze cycli de zogenoemde 'Big 8', zoals in onderstaande figuur weergegeven.



De beleidsvormende, strategische cyclus hoort tot het politiek-bestuurlijke domein (het bevoegd gezag). De uitvoerende, operationele cyclus ligt primair bij de uitvoeringsdienst. Het koppelstuk tussen beide cycli wordt gevormd door de planning- en control(cyclus). Deze schakel zorgt voor het aansluiten van beleid(sontwikkeling) op de operationele uitvoering vice versa, en daarmee voor het sluiten van de 'Big 8'.

Een optimale werking van de totale cyclus veronderstelt een sterke mate van wederkerigheid. In de beleidsvormende lus dient de Provincie de RUD ZL in een vroegtijdig stadium te betrekken. Vanuit haar ervaring en expertise kan zij een inschatting maken van de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de te verwachten effecten van het in ontwikkeling zijnde beleid.

In de uitvoerende lus dient de RUD ZL actief de voor mogelijke beleidsherijking relevante informatie alsmede de voor mogelijke beleidsvorming relevante trends en ontwikkelingen te signaleren, te interpreteren en als stuurinformatie richting Provincie te vertalen. Overigens is binnen de integraliteit van de 'Big 8', vanuit deze uitvoerende lus ook een passende betrokkenheid van de Provincie bij de uitvoering te motiveren (zie ook [aanbevelingen bij] conclusie 1).

De verbinding tussen beide cycli is als 'los' te karakteriseren⁵.

Aan de zijde van de Provincie is het tijdig en adequaat meenemen van de RUD ZL in de ontwikkeling en inhoudelijke doelstellingen van (beleids)ambities en verwachtingen betreffende de uitvoering (bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het VTH-beleidsplan) geen ingesloten automatisme. Overigens veronderstelt dit aan de zijde van de RUD ZL de aanwezigheid van formatieve capaciteit die hierin op strategische niveau ook daadwerkelijk van toegevoegde waarde kan zijn.

Daarnaast is de bruikbaarheid van de door de RUD ZL aan te reiken stuurinformatie ontoereikend (zie ook [aanbevelingen bij] conclusie 4). Ook is er aan de zijde van de RUD ZL te weinig oog voor de politiek-bestuurlijke context en eindverantwoordelijkheid en laat het in de uitvoering meenemen van deze dimensie te wensen over (zie ook [aanbevelingen bij] conclusie 1).

De hiervoor weergegeven figuur 1 toont behalve de logische noodzaak van verbinding tussen de beleids- en uitvoeringscyclus ook het essentiële belang van aansluiting van de P&C-cycli (het koppelstuk) van Provincie enerzijds en RUD ZL anderzijds.

⁵ Een constatering die ook wordt gedaan in de uitgevoerde evaluaties van het VTH-stelsel:

- 'Evaluatie wet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel', Berenschot, 2017, p. 6-7

- 'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken. Evaluatie van het instrumentarium.', Berenschot, 2019, p. 52-53

Mede als gevolg van wettelijk vastgelegde dwingende termijnen zijn deze cycli in het huidige besluitvormingsproces onvoldoende op elkaar afgestemd. Hierdoor loopt de aansluiting tussen VTH-beleidsplan c.q. -uitvoeringsprogramma en werkprogramma van de RUD ZL (alsmede tussen begroting Provincie en begroting RUD ZL) niet synchroon.

Aanbevelingen

- 3.1 Neem in (strategische) beleidsontwikkeling de RUD ZL aan de voorkant mee en appelleer daarbij aan de (actief) signalerende positie van de RUD ZL. Betrek de RUD ZL bij de implementatie van grootschalige transities (Omgevingswet, energie, duurzaamheid, circulariteit).
- 3.2 Richt een procesgang in waarbij de RUD ZL, ter voorbereiding van haar werkprogramma en (een op basis van outputfinanciering ingerichte) begroting, in een vroegtijdig stadium kaders (VTH-uitvoeringsprogramma, kaderbrief) krijgt. Creëer via deze kaders tevens flexibiliteit in en ruimte voor tussentijdse aanpassing van de begroting van de RUD ZL.

CONCLUSIE 4. Sturingsinformatie ontoereikend

Provinciale Staten hebben op basis van hun kader stellende en controlerende rol een positie richting de RUD ZL. Hieraan wordt in beperkte mate invulling gegeven. Dit zorgt ervoor dat Provinciale Staten onvoldoende gevoel hebben en beperkt aangehaakt zijn bij (de uitvoering van) VTH en de RUD ZL.

Zoals geschetst zijn Gedeputeerde Staten eindverantwoordelijk voor de uitvoering en de namens hen genomen besluiten. Adequaat zicht op de (voortgang in die) uitvoering en de financiële realisatie, signalering van trends en ontwikkelingen en flexibiliteit in de mogelijkheden tot (bij)sturing zijn vanuit deze optiek bezien dan ook van groot belang.⁶

Van de RUD ZL verlangt dit een bij deze eindverantwoordelijkheid passende verantwoording. Verantwoording over (dreigende) afwijkingen in de realisatie van beleidsdoelen en financiële ramingen, problemen in de voortgang en over gebeurtenissen en ontwikkelingen met mogelijk politiek-bestuurlijke gevolgen. Een verantwoording bovendien die qua inzicht, onderbouwing en informatie het juiste aggregatieniveau heeft.

Door middel van de financiële jaarstukken en voortgangsrapportages geeft de RUD ZL invulling aan deze verantwoordingsplicht. Hoewel in de documenten een kwaliteitsslag is gemaakt, hebben deze een sterk operationele insteek. Het inhoudelijke en financiële informatieniveau (afwijkingen, verklaringen, verband tussen inhoud en cijfers, aansluiting realisatie en begroting, knelpunten, oplossings- en verbeteracties) is beperkt. Een meer strategisch forecast en de duiding en interpretatie van trends en ontwikkelingen ontbreekt. De verbinding met de politiek-bestuurlijke context wordt onvoldoende gemaakt.

In aanvulling op en ter nadere specificering van de in de dienstverleningsovereenkomst opgenomen verplichting, bevat de provinciale opdracht 2020 in het kader van de beweging 'Zicht op voortgang' ook de verwachtingen betreffende de verantwoording door de RUD ZL. Deze nadere specificaties zien op:

- de relatie tussen raming en realisatie in aantallen product en geld;
- een inhoudelijke en financiële prognose en eventuele acties;
- transparantie, herleidbaarheid en eenduidigheid van berekeningen;

⁶ In dit verband valt ook te noemen de, in opdracht van het bestuur van de RUD ZL, uitgevoerde operational audit. Doel hiervan is onder meer zicht te verkrijgen op de (inrichting van de) financiële huishouding van de RUD ZL alsmede op eventuele bouwstenen voor een mogelijke verbeteringslag hierin.

- kwantitatieve data voor de diverse producten en diensten uit het werkprogramma;
- bestede uren en bijbehorende kosten;
- de realisatie van de benoemde prestatie indicatoren.

Specificaties die, bij navolging, weliswaar meer (operationeel) inzicht en informatie opleveren maar die op strategisch beleidsontwikkeland niveau van beperkte waarde zijn. Specificaties ook waarmee niet wordt geappelleerd aan de gewenste aandacht voor de politiek-bestuurlijke context. Op deze aspecten is in het groeimodel van de provinciale opdracht verdere aanscherping en ontwikkeling noodzakelijk.

In het verlengde van voorgaande is een aandachtspunt gelegen in de bewerking, meer in het bijzonder de aggregatie, van de door de RUD ZL aan te reiken rapportages. Binnen de Provincie zal deze bewerkingsslag moeten worden gemaakt en worden zorggedragen voor een adequate aanbieder hiervan aan portefeuillehouder(s) en Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Een en ander in lijn liggend met een actieve ambtelijke sturing op de monitoring van en rapportering over de uitvoering.

Vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering ligt bij de RUD ZL een belang in een zo groot mogelijke uniformering in haar verantwoording aan de diverse opdrachtgevers. Daartoe zou naar een zekere mate van standaardisatie kunnen worden gestreefd.

Aanbevelingen

Zorg voor een adequate sturing op en monitoring van de concretisering van de in de provinciale opdracht 2020 geduide beweging 'Zicht op voortgang'. Betrek hierbij, voor zover relevant, de uit de operational audit voortvloeiende resultaten en aanbevelingen. Bewerk / vertaal de door de RUD ZL aangereikte verantwoordingsinformatie op het juiste aggregatieniveau richting portefeuillehouder(s), Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Ontwikkel, in samenspraak met de RUD ZL, de voortgangsspecificaties door naar een meer strategisch niveau en met de verbinding naar de politiek-bestuurlijke context. Agendeer – via het DB / AB – het komen tot afspraken aangaande standaardisatie van verantwoordingsinformatie.

CONCLUSIE 5. Voeling met en bij Provinciale Staten zwak

Provinciale Staten hebben op basis van hun kader stellende en controlerende rol een positie richting de RUD ZL. Hieraan wordt in beperkte mate invulling gegeven. Dit zorgt ervoor dat Provinciale Staten onvoldoende gevoel hebben en beperkt aangehaakt zijn bij (de uitvoering van) VTH en de RUD ZL.

De directe aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de door Provinciale Staten op 15 november 2019 ingediende motie 'Doelmatigheidsonderzoek VTH-taken RUD's Limburg'. In de motie wordt verzocht om expliciet aandacht te besteden aan de (informatie) positie van Provinciale Staten. Eén van de geformuleerde onderzoeksvragen luidt dan ook op welke wijze de (informatie)positie van Provinciale Staten is geborgd.⁷

Vanuit hun (inhoudelijk en financieel) kader stellende alsmede controlerende rol behoren Provinciale Staten adequaat in positie te worden gebracht. Een positionering overigens die,

⁷ Overigens is momenteel in voorbereiding de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Het doel van deze wijziging is het vergroten van de democratische legitimatie van GR'en. De wijziging behelst diverse maatregelen die de betrokkenheid bij en invloed op de GR-samenwerkingsverbanden door onder meer statenleden moeten verbeteren.

met het oog op rolvastheid, primair gericht dient te zijn op de hoofdlijnen van beleid en op (de realisatie van) de provinciale beleidsambities. Mede vanuit haar volksvertegenwoordigende rol kan worden betoogd dat Provinciale Staten ook in geval van majeure incidenten en cases (bij risicobedrijven en/of in geval van voortdurende overlast, gezondheidseffecten, maatschappelijke onrust) actief worden geïnformeerd.

Behoudens de financiële jaarstukken en in geval van concrete, knellende casuïstieken staat (de uitvoering van) VTH respectievelijk de RUD ZL niet op de agenda van Provinciale Staten. Hoewel het spreekwoord 'Onbekend maakt onbemind' hier wellicht wat zwaar is aangezet, zorgt dit er begrijpelijkerwijs voor dat de leden van Provinciale Staten (een enkele uitzondering daargelaten) overall genomen een beperkt beeld en begrip hebben van (de uitvoering van) VTH en de rol en positie van de RUD ZL daarbinnen.⁸

Het waarmaken van eerder genoemde kader stellende rol van Provinciale Staten stelt eisen aan het te voeren strategisch-inhoudelijke debat. Daarbij is de uitdaging erin gelegen discussies over beleidsambities, doelen etc. te voeren, in relatie tot de inzet van de RUD ZL. De controlerende rol van Provinciale Staten vraagt om een daarop toegesneden verantwoording (zie ook [aanbevelingen bij] conclusie 4). Parallel daaraan dient overigens (ambtelijk; Provincie en RUD ZL) voorkomen te worden dat uitvoeringsaangelegenheden een politiek-bestuurlijk issue worden.

In de optimalisatie van genoemde rollen dragen alle partijen, ambtelijk-bestuurlijk-politiek, aan zowel provinciale zijde als bij de RUD ZL een verantwoordelijkheid.

Aanbevelingen

- 5.1 Inventariseer op welke wijze Provinciale Staten geïnformeerd wil worden over (de uitvoering van) VTH en de RUD ZL. Pas (de aanbieding van) de financiële jaarstukken en verantwoordingsdocumenten daarop aan. Informeer Provinciale Staten (pro)actief over majeure incidenten en casuïstieken.
- 5.2 Stimuleer in Provinciale Staten het inhoudelijke debat over provinciale ambities, doelen etc. in relatie tot de inzet van de RUD ZL.
- 5.3 Agendeer – via het DB / AB – de mogelijkheden tot versterking van de positie van Provinciale Staten (en gemeenteraden) ingevolge de voorgestelde wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Tot slot

Een groot aantal betrokkenen heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze onderzoeksrapportage. Betrokkenen, allen met een eigen verantwoordelijkheid, echter met één gedeeld belang: een optimale uitvoering van de provinciale VTH-taken door de RUD ZL. De hierboven beschreven aanbevelingen beogen hieraan bij te dragen. Ter voorkoming dat deze 'een schone dood sterven', onderstaand twee laatste aanbevelingen tot slot.

Aanbevelingen

1. Borg de hiervoor beschreven aanbevelingen (voor zover relevant) in de op te stellen bedrijfsvoeringsnota 'Zo werken wij – VTH', in het VTH-beleidsplan 2021 e.v. en de daarop gebaseerde VTH-uitvoeringsprogramma's alsmede in het VTH-ontwikkelplan en
– via het DB / AB – in de op te stellen 'Toekomstagenda 2021 e.v.' van de RUD ZL.
2. Monitor elk kwartaal via het DT – en halfjaarlijks via het DB / AB – de follow up en voortgang van de aanbevelingen.

⁸ Een vergelijkbare constatering wordt gedaan in de uitgevoerde evaluaties van het VTH-stelsel:

- 'Evaluatie wet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel', Berenschot, 2017, p. 8

- 'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken. Evaluatie van het instrumentarium.', Berenschot, 2019, p. 52

2

Rapport van bevindingen

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting (factsheet)		25
1	Het onderzoek, aanleiding en doel	27
1.1	Inleiding	27
1.2	Aanleiding	28
1.3	Onderzoeksplan	29
1.4	Leeswijzer	31
2	De context	33
2.1	Uitvoeringsdiensten in historisch perspectief – beleidsambities en –doelen	33
2.2	Het Brzo-speelveld	39
2.3	Provincie als bevoegd gezag voor Brzo / Rie-4	42
3	Opdracht en kaders	45
3.1	Vooraf	45
3.2	Dienstverleningsovereenkomst	46
3.3	Begroting (2021) RUD ZL	52
3.4	Verordening kwaliteit VTH-omgevingsrecht provincie Limburg 2016	54
3.5	VTH-beleidsplan 2017-2020-Uitvoeringsprogramma VTH	55
3.6	Brzo+	56
3.7	Provinciale opdracht 2020	57
Bijlagen		59
1	Motie PS 15 november 2019	60
2	Bronnen	63
3	Geïnterviewde personen	64
4	Activiteiten categorieën conform Rie	64
5	Afkortingen	66

Rapport van bevindingen

Uitvoering van VTH-taken voor Brzo/Rie-4-bedrijven door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg

1 Het onderzoek, aanleiding en doel

Aanleiding

- Sinds 2013 RUD ZL en RUD Limburg Noord
- Sinds 2016 is GS bevoegd gezag voor bedrijven die vallen onder Brzo en Rie-4
- 15 november 2019 motie PS doelmatigheidsonderzoek VTH-taken RUD's Limburg
- Overgenomen door GS
- Uitvoering in de vorm van een artikel 217-a onderzoek

Doel van het onderzoek

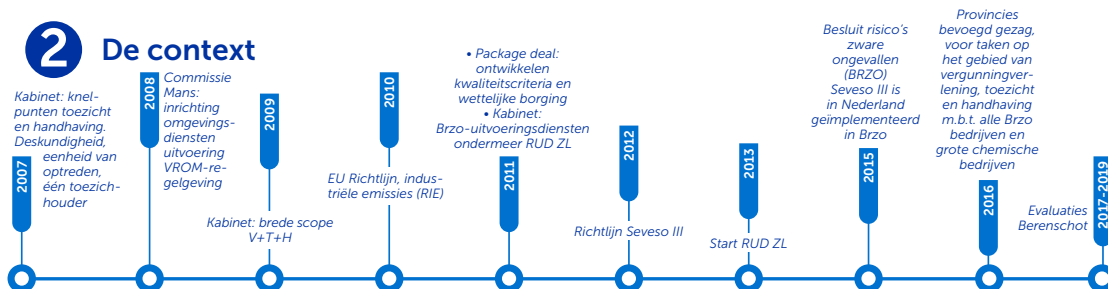
- De Provincie Limburg te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol als bevoegd gezag voor Brzo/Rie-4-bedrijven, door inzicht te bieden in hoe de uitvoering van de VTH-taken voor deze bedrijven door de RUD ZL plaatsvindt.

Onderzoeksvraag

Op welke wijze voert de RUD ZL haar taak als opdrachtnemer van de Provincie Limburg voor de uitvoering van VTH-taken ten aanzien van Brzo/Rie-4-bedrijven uit, voldoet deze om de Provincie adequaat in haar rol van bevoegd gezag te positioneren en welke mogelijke verbeterpunten zijn hierin te duiden?

Centraal staat opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

2 De context



3 Opdracht en kaders



Bevindingen

- Externe evaluaties: VTH-stelsel staat!
- Turbulente start en ontwikkeling RUD ZL → onder meer sterke financiële focus
- RUD ZL acteert in complexe setting → op afstand vs. eindverantwoordelijkheid provinciebestuur
- Gekwalificeerde medewerkers en kwaliteit inhoudelijke uitvoering overall goed
- Uitvoering: "Going concern" + vs. "afwijkingen van de standaard" -
- Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie → professionalisering noodzakelijk bij RUD ZL & Provincie
- Wantrouwen → "wij-zij"
- Opdracht Provincie: integrale scop en bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken! → echter: intrinsiek ook zo beleefd bij RUD ZL?
- Politiek bestuurlijke sensitiviteit en omgevingsbewustzijn van RUD ZL te ontwikkelen → als onvoldoende ervaren door Provincie
- Sterke provinciale bemoeienis met uitvoering en bedrijfsvoering ervaren door RUD ZL
- Relatiebeheer → onderlinge communicatie onvoldoende open, oprecht en eerlijk
- Rapportage en verantwoording over voortgang door RUD ZL sluit niet aan bij verwachtingen Provincie
- Financiële jaarstukken zijn onvoldoende inzichtelijk → verbinding inhoud-financiën ontbreekt → indruk onvoldoende grip op financiën huishouding door RUD ZL
- Positionering Provinciale Staten beperkt
- Transitie en disrupties → mogelijk heroriëntatie op rolinvulling en doorontwikkeling RUD ZL

"Dit maakt de RUD ZL tot een organisatie met een kennisniveau dat bij de opdrachtgevers nu vaak niet (meer) voor handen is"

"Binnen de RUD ZL schort het aan de 'bestuurlijke component'"

"Luister naar wat de ander probeert te zeggen en praat met elkaar en niet over elkaar"

1

Het onderzoek, aanleiding en doel

Dit rapport doet verslag van de bevindingen in het onderzoek naar de uitvoering van de VTH-taken bij Brzo- / Rie-4-bedrijven door de RUD ZL. Na een korte inleiding gaat dit hoofdstuk in op de aanleiding en het doel van dit onderzoek. Tevens worden de onderzoeksvragen geschetst en de onderzoeksopzet toegelicht. Daarnaast worden het toetsingskader en de reikwijdte geduid. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer waarin de overige hoofdstukken kort worden toegelicht.

1.1 Inleiding

Uitvoeringsdiensten

Naar aanleiding van het advies van de commissie Mans⁹ hebben Rijk, provincies en gemeenten in 2009 afspraken gemaakt over het verbeteren van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in het omgevingsrecht (de VTH-taken). Een van de afspraken had betrekking op het op decentraal niveau oprichten van zogenoemde omgevingsdiensten. Deze omgevingsdiensten (of regionale uitvoeringsdiensten) zorgen, in opdracht van gemeenten en provincies, voor vergunningverlening, toezicht, handhaving (VTH) en milieuadvies. Vanaf 2013 zijn in Limburg de door Provincie en gemeenten opgerichte Gemeenschappelijke Regelingen RUD ZL en de RUD Limburg Noord verantwoordelijk voor de uitvoering van de uit geplaatste VTH-taken. Alle overige VTH-taken (Wet Natuurbeheer, Waterwet, OntgrondingenWet, Mijnbouwwet, Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) worden nog steeds uitgevoerd door de Provincie. Dit overigens in tegenstelling tot de oorspronkelijke opzet, waarbij alle provinciale VTH-taken naar de omgevingsdiensten zouden worden overgeheveld.

Ingevolge het Besluit omgevingsrecht zijn Gedeputeerde Staten per 1 januari 2016 het bevoegd gezag voor alle bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) respectievelijk onder categorie 4 van de Richtlijn industriële emissies (Rie-4). Daarmee is de Provincie verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. Deze taken worden uitgevoerd door gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten. De RUD ZL verzorgt als coördinerende Brzo-omgevingsdienst sinds 2016 in opdracht van de Provincie voor heel Limburg de uitvoering van de VTH-taken voor deze risicovolle bedrijven.

In relatie tot de RUD ZL zijn voor de Provincie dus meerdere rollen te onderkennen. Als deelnemers in de GR (mede-eigenaar) stuurt de Provincie samen met de overige deelnemers (de gemeenten in Zuid-Limburg) op de belangen van de RUD ZL. Doel is de RUD ZL zo goed mogelijk te laten functioneren. Bijvoorbeeld is de interne organisatie op orde, zijn de medewerkers goed opgeleid, kan de jaarrekening met een goedkeurende accountantsverklaring naar de deelnemende gemeenten en Provincie worden gestuurd.

⁹ 'De tijd is rijp', rapport van de commissie 'Herziening handhavingssysteem VROM-regelgeving' (commissie Mans), 2008

Als bevoegd gezag voor Brzo-bedrijven is de Provincie verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van de VTH bij deze bedrijven. Vanuit die verantwoordelijkheid staat richting de RUD ZL een juiste toepassing van wet- en regelgeving centraal, bijvoorbeeld loopt de vergunningverlening waarvoor de Provincie bevoegd gezag is volgens de afgesproken kaders, wordt er adequaat toezicht gehouden en gehandhaafd bij overtredingen, Als opdrachtgever stuurt de Provincie vanuit de provinciale belangen op de algehele taakuitoefening door de RUD ZL als opdrachtnemer. Bijvoorbeeld worden de beleidsdoelen gehaald, worden de voor de Provincie politiek gevoelige dossiers op een zorgvuldige manier behandeld, zijn de consequenties voor andere beleidsterreinen van de Provincie in beeld. Deze opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is verankerd in onder meer een dienstverleningsovereenkomst waarin de verplichtingen van zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer zijn vastgelegd. De Provincie (Gedeputeerde Staten) blijven eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken en de namens hen in mandaat genomen besluiten betreffende de Brzo- / Rie-4-bedrijven in Limburg.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Ingevolge artikel 217a van de Provinciewet verrichten Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Deze in de wet vastgelegde verplichting is nader uitgewerkt in de 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Provincie Limburg 2020'.¹⁰ De verordening verstaat onder:

- doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt;
- doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.

De verordening schrijft verder voor dat het onderzoek wordt vastgelegd in een rapportage. De rapportage bevat een analyse van de onderzoeksresultaten en (indien nodig) aanbevelingen voor verbeteringen. Eveneens indien nodig wordt aan de rapportage een plan van verbetering toegevoegd. Rapportage en plan van verbetering worden ter kennisgeving aangeboden aan Provinciale Staten.

1.2 Aanleiding

In de Statenvergadering van 15 november 2019 is een motie 'Doelmatigheidsonderzoek VTH-taken RUD's Limburg' (zie bijlage 1) ingediend. Hierin wordt het college van Gedeputeerde Staten verzocht om:

- voor eind 2020 een afgerond onderzoeksrapport met bestuurlijke reactie aan Provinciale Staten aan te bieden waarin de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van Brzo/Rie-4-bedrijven voor heel Limburg is onderzocht en waarbij expliciet aandacht aan de (informatie)positie van Provinciale Staten wordt besteed;
- het onderzoek te richten op de periode 2016 tot en met 2019.

Het college heeft deze motie overgenomen onder vermelding dat de uitvoering van de motie in de vorm van een artikel 217a-onderzoek zal plaatsvinden.

10 Laatst gewijzigd d.d. 14 februari 2020, besluit Provinciale Staten van Limburg, no. G-19-052

In de vergadering van Gedeputeerde Staten van 26 november 2019 is voorgaande geformaliseerd waarbij, in afwijking van en aanvulling op de motie is besloten:

- het onderzoek te richten op de periode 1 juli 2013 (start van de RUD) tot en met 2019;
- het onderzoek ook te richten op de aansturing van de Regionale uitvoeringsdiensten, meer bijzonder in de verhouding met de Provincie.

Tevens is aangegeven dat de rechtspositionele aspecten geen deel uitmaken van het onderzoek.

Op 26 november 2019 zijn Provinciale Staten over voorgaand besluit van GS geïnformeerd.

1.3 Onderzoeksplan

Op basis van voorgaande besluitvorming hebben Gedeputeerde Staten op 17 maart 2020 het onderzoeksplan 'Uitvoering VTH-taken voor Brzo-/Rie-4-bedrijven door de Regionale UitvoeringsDienst Zuid-Limburg' vastgesteld.

Doel

Het doel van het onderzoek is om:

De Provincie Limburg te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol als bevoegd gezag voor Brzo/Rie-4-bedrijven, door inzicht te bieden in hoe de uitvoering van de VTH-taken voor deze bedrijven door de RUD ZL plaatsvindt.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Op welke wijze voert de RUD ZL haar taak als opdrachtnemer van de Provincie Limburg voor de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van Brzo/Rie-4-bedrijven uit, voldoet deze om de Provincie adequaat in haar rol van bevoegd gezag te positioneren en welke mogelijke verbeterpunten zijn hierin te duiden?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in onderstaande onderzoeksvragen:

1. Welke beleidsdoelen liggen ten grondslag aan de oprichting van de regionale uitvoeringsdiensten in het algemeen en van Brzo-uitvoeringsdiensten in het bijzonder?
2. Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Provincie als bevoegd gezag van de Brzo/Rie-4-bedrijven?
3. Voor welke bedrijven is de Provincie Limburg het bevoegd gezag inzake het Brzo en om welk type risico's gaat het?
4. Hoe luidt de opdracht aan de RUD ZL aangaande de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van Brzo-/Rie-4-bedrijven?
5. Welke afsprakenkaders (beleid, kwaliteitsniveau, prioriteiten, mandaten, wijze van uitvoering, monitoring en rapportering, ...) liggen ten grondslag aan het opdrachtnemerschap van de RUD ZL in het algemeen en voor Brzo/Rie-4-bedrijven in het bijzonder?
6. Op welke wijze vindt door de RUD ZL sturing en monitoring op de realisatie van deze beleidsdoelen en deze afsprakenkaders plaats?
7. Op welke wijze (inhoudelijk en procesmatig) rapporteert RUD ZL over haar opdracht aan de Provincie en positioneert RUD ZL de Provincie in haar rol van en verantwoordelijkheid als bevoegd gezag?
8. Op welke wijze is daarbij de (informatie)positie van Provinciale Staten geborgd?
9. Slaagt de RUD ZL, gezien vanuit het perspectief van Gedeputeerde Staten als opdrachtgever, erin de gestelde beleidsdoelen (als Brzo-uitvoeringsdienst) met in achtneming van de afsprakenkaders effectief en efficiënt uit te voeren?

10. Voert de RUD ZL, gezien vanuit het perspectief van Gedeputeerde Staten als opdrachtgever, haar opdracht (als Brzo-uitvoeringsdienst) uit conform opdracht-beschrijving en afsprakenkaders?
11. Voldoen deze afsprakenkaders, gezien vanuit het perspectief van opdrachtgever alsook het perspectief van opdrachtnemer?
12. Biedt deze rapportering en positionering de Provincie voldoende basis om haar rol van en verantwoordelijkheid als bevoegd gezag adequaat te kunnen invullen?
13. Welke potentiële verbeterpunten voor de invulling en uitvoering van het opdrachtnemerschap door RUD ZL in relatie tot rol en verantwoordelijkheid van de Provincie zijn te formuleren?

Reikwijdte

De primaire aanleiding voor het onderhavige onderzoek betreft de uitvoering van de VTH-taken bij Brzo- / Rie-4-bedrijven. In Limburg is de uitvoering van deze taken ondergebracht bij de RUD ZL.

Het onderzoek vloeit voort uit de positie van de Provincie als bevoegd gezag voor Brzo- / Rie-4-bedrijven.

Eerder is de meerledige rol van de Provincie in relatie tot de RUD ZL geduid. De positie van bevoegd gezag raakt nadrukkelijk de rol van de Provincie als opdrachtgever (in het algemeen) van de opdrachtnemer RUD ZL (tevens zijnde de Brzo-uitvoeringsdienst voor Limburg). Ergo, centraal in het onderzoek staat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de provincie Limburg en de RUD ZL.

Toetsingskader

Voorgaande onderzoeksvragen zijn deels meer beschrijvend van aard. Deze vragen hebben betrekking op de aan de uitvoering ten grondslag liggende kwalitatieve en kwantitatieve criteria, zoals opgenomen in wet- en regelgeving en beleids- en uitvoeringskaders. Deze criteria vormen het referentiekader voor de beantwoording van de onderzoeksvragen over (de kwaliteit van) de uitvoering zelf.

Methodologische verantwoording

De beantwoording van de onderzoeksvragen heeft via onderstaande onderzoeksmethoden plaatsgevonden.

Documentanalyse

Relevante (beleids)documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd. Aan de hand hiervan is het speelveld nader verkend en is een algemeen beeld over beleid, beleidsuitgangspunten en –doelen, over rollen, taken en verantwoordelijkheden alsmede over uitvoeringsafspraken, informatievoorziening en verantwoording verkregen. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is als bijlage 2 bijgevoegd.

Interviews

Ter verificatie en verdieping van het uit de documentanalyse verkregen beeld en ter toetsing van ervaringen is een groot aantal sleutelfiguren geïnterviewd. In totaal zijn in 23 gesprekken 24 personen door middel van semigestructureerde interviews bevestigd; bestuurlijk en ambtelijk, binnen de Provincie en de RUD ZL, externe experts op het domein uitvoeringsdiensten alsook vertegenwoordigers / verantwoordelijken van enkele Brzo-bedrijven in Limburg. Een overzicht van geïnterviewde personen is als bijlage 3 bijgevoegd.

Daarbij is het volgende protocol aangehouden:

- enkele dagen voorafgaand aan het geplande interview werden de respondenten per mail geïnformeerd over het doel van het onderzoek, de anonimiteit te verwerken data-analyse en het gebruik van de ontvangen informatie;
- tevens ontvingen de respondenten een toestemmingsverklaring, waarmee wel / geen toestemming werd gegeven om een audio opname te maken van het interview en wel / geen toestemming werd gegeven om (persoons)gegevens na afloop van het onderzoek 5 jaar te bewaren;
- bij de start van het interview werd een en ander nogmaals nader toegelicht en werd de door de respondent te ondertekenen toestemmingsverklaring in ontvangst genomen;
- van de interviews werd een samenvattend verslag gemaakt dat als concept ter verificatie aan de respondenten werd voorgelegd.

1.4 Leeswijzer

Voorliggend rapport is de neerslag van de uit de documentanalyse en gehouden interviews voortvloeiende respectievelijk opgetekende bevindingen. De hiervoor weergegeven onderzoeksvragen zijn daarbij als leidraad aangehouden.

De algemene context rond uitvoeringsdiensten en Brzo en Rie-4 wordt beschreven in hoofdstuk 2. Ingegaan wordt op de ontstaansgeschiedenis van de (Brzo)uitvoeringsdiensten alsook de RUD ZL en de hieraan ten grondslag liggende beleidsdoelen. Vervolgens wordt het Brzo-speelveld in beeld gebracht: de onderliggende wet- en regelgeving alsmede een overzicht van alle Brzo- / Rie-4-bedrijven in Limburg. Dit hoofdstuk sluit af met een nadere duiding van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Provincie als bevoegd gezag voor Brzo- / Rie-4-bedrijven. Het functioneren van de RUD ZL en de (wijze van) uitvoering van haar taken is door een groot aantal doelstellingen, regels, richtlijnen en (beleids- en financiële) afspraken gekaderd. De voor de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen RUD ZL en de Provincie meest bepalende kaders worden in hoofdstuk 3 beschreven. Daarbij wordt tevens ingegaan op de doorwerking en toepassing van deze kaders in de praktijk. De uit de interviews opgetekende ervaringen en opvattingen zijn voornamelijk in dit hoofdstuk betrokken.

2

De context

De algemene context rond uitvoeringsdiensten en Brzo en Rie-4 staat centraal in dit hoofdstuk. Ingegaan wordt op de ontstaansgeschiedenis van de (Brzo) uitvoeringsdiensten en de hieraan ten grondslag liggende beleidsdoelen. Vervolgens wordt het Brzo-speelveld in beeld gebracht: de onderliggende wet- en regelgeving alsmede een overzicht van alle Brzo- / Rie-4-bedrijven in Limburg. Dit hoofdstuk sluit af met een nadere duiding van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Provincie als bevoegd gezag voor Brzo- / Rie-4-bedrijven.

2.1 Uitvoeringsdiensten in historisch perspectief – beleidsambities en -doelen

Inleiding

De vorming van de regionale uitvoeringsdiensten kende een lange aanloop. Bottom line was het de ontoereikende kwaliteit in de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht die er, met enkele grootschalige incidenten als katalysator, voor zorgde dat dit thema vanaf het begin van dit millennium prominent op de politiek-bestuurlijke agenda kwam.

‘Samen werken aan toezicht en handhaving’

In haar notitie ‘Samen werken aan toezicht en handhaving’¹¹ van december 2007 signaleert de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) diverse knelpunten alsmede trends en ontwikkelingen. Knelpunten, “vooral op het gebied van deskundigheid en bij het aanpakken van bovenlokale zaken. (...) Daarnaast is het de vraag hoe binnen het huidige stelsel kan worden gekomen tot eenheid van optreden waar dit nodig is, en tot één toezichthoudende instantie per bedrijf, (...).”¹²

Onderzoeksteam Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (commissie Mans)

Voor de nadere uitwerking van de in de notitie geformuleerde ambities om toezicht en handhaving te versterken en te verbeteren installeert de minister op 11 februari 2008 het Onderzoeksteam Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving¹³ (hierna: de commissie). De opdracht van de commissie is om onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van de handhaving en het toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving op de langere termijn (met inbegrip van de huidige bevoegdheidsverdeling) en de aanpassingen die nodig zijn in het belang van een effectieve, efficiënte en doelgerichte handhaving van de VROM-regelgeving.

Het probleem

In haar eindrapport concludeert de commissie dat “Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering.

¹¹ Samenwerken aan toezicht en handhaving’, Kamerstukken II 2007-2008, 29383, nr. 83

¹² Idem, p. 2-3

¹³ Beter bekend als de commissie Mans

De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd en de uitwisseling van informatie zodanig vrijblijvend dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen.”¹⁴

De oplossing(srichting)

Als oplossingsrichting voor dit probleem beveelt de commissie de inrichting van omgevingsdiensten aan, inclusief een wettelijke verplichting tot deelname van gemeenten en provincies aan deze diensten. Voorgesteld wordt om 25 omgevingsregio's te vormen, qua territorium samenvallend met de politieregio's¹⁵, en met per regio één omgevingsdienst¹⁶. “Bij of krachtens de wet moet een standaard takenpakket worden vastgesteld, dat in elk geval door de dienst wordt uitgevoerd, maar decentrale overheden kunnen afspreken een dienst meer te laten doen. Ook krachtens de wet, bij amvb of ministeriële regeling, moet op hoofdlijnen worden vastgesteld hoe de diensten te werk gaan, zodat er een uniforme nalevings- en sanctiestrategie komt.”¹⁷

Het onder de omgevingsdiensten liggend juridisch construct is dat van een openbaar lichaam, hetgeen maakt dat de deelnemende overheden (mede)eigenaar worden van de betreffende dienst. De omgevingsdiensten functioneren in mandaat. De decentrale overheden houden hun formele bevoegdheden en blijven verantwoordelijk. De omgevingsdienst houdt toezicht op de naleving, waarbij professionele maatstaven leidend zijn en bereidt waar nodig een sanctiebesluit voor. Het bestuursorgaan neemt formeel de verantwoordelijkheid voor de beslissing en kan ook gemotiveerd afwijken van het voorstel van de dienst. “De handhaving wordt, anders gezegd, ‘op afstand gezet’, waardoor ze minder snel in een politiek vaarwater komt en er ook minder gevaar is voor belangenverstrengeling.”¹⁸ Een best of both worlds, zij het tevens spanningsvol, model waarbij een, vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt, weinig populaire taak wordt overgeheveld, echter de politiek-bestuurlijke beslissingsbevoegdheid in stand blijft.

Brzo

De commissie schetst in haar rapport tevens een pakket van eisen waaraan een goede handhaving van het omgevingsrecht moet voldoen. Eén van deze eisen is het creëren van een adequaat schaalniveau. Voor de handhaving van sommige delen van het omgevingsrecht is, naar het oordeel van de commissie, een landelijke aanpak noodzakelijk. “Een landelijke schaal is ook nodig voor de handhaving van enkele specifieke nationale deelgebieden, zoals ‘externe veiligheid’, in het bijzonder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). (...) Hier zijn de technische know how en het relatief geringe aantal ‘gevallen’ bepalend voor de keuze voor een landelijke organisatie.”¹⁹ De commissie komt dan ook tot de ‘aanbeveling’ om de handhaving van het Brzo op Rijksniveau te beleggen.

Kabinetsreactie

In haar ‘eindbeeld’²⁰ verbindt het kabinet de oplossingsrichting van de commissie (Mans) met andere bestuurlijke vraagstukken en dienaangaande uitgebrachte adviezen betreffende de uitvoering van VROM-wet- en regelgeving. Adviezen die naast toezicht en handhaving ook de vergunningverlening betreffen.

14 ‘De tijd is rijp’, rapport van het Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans), juli 2008, p. 38

15 Dit ter bevordering van de samenwerking tussen bestuur enerzijds en OM en politie anderzijds en ter voorkoming van het ontstaan van een nog ingewikkelder bestuurlijke lappendeken

16 In één provincie kunnen dus meer omgevingsdiensten voorkomen. In dat geval neemt de Provincie deel aan meerdere omgevingsdiensten

17 ‘De tijd is rijp’, rapport van het Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans), juli 2008, p. 50

18 Idem, p. 52

19 Idem, p. 43

20 Kamerstukken II, 2008-2009, 22343, nr. 215

De doelen die het kabinet daarbij voor ogen heeft zijn:

- een robuuste uitvoeringsstructuur die gesignaleerde knelpunten in de uitvoering oplost, die een bijdrage levert aan de realisatie van beleidsdoelen en die leidt tot vermindering van de door bedrijven ervaren regeldruk door professionele uitvoering;
- vermindering van bestuurlijke drukte en een heldere rolverdeling tussen overheden door decentralisatie van de bevoegdheden tot verlening van de Wabo-vergunning en de handhaving van de Wabo, door versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht en door eenvoudigere en effectievere afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het OM en de politie.

Het kabinet neemt de door de commissie aanbevolen oplossingsrichting over, met dien verstande dat de omgevingsdiensten een bredere scope krijgen. Het basispakket van de omgevingsdiensten bestaat uit de ambtelijke voorbereiding van de Wabo-vergunningverlening door gemeenten en provincies. Tevens voeren de omgevingsdiensten het toezicht voor gemeenten en provincies uit op de naleving van de VROM-regelgeving, inclusief de Wabo.

Brzo

De door de commissie aanbevolen oplossingsrichting aangaande de Brzo-taken (centralisatie op landelijk niveau) volgt het kabinet evenwel niet. "Naar de mening van het kabinet is het echter vooralsnog niet nodig en niet wenselijk om de bestuurlijke bevoegdheden voor het BRZO te centraliseren. Momenteel wordt voor de uitvoering van de BRZO-taken toegewerkt naar een beperkt aantal bovenprovinciale samenwerkingsverbanden waarin de benodigde deskundigheid bijeen wordt gebracht en geborgd. Doelstelling is om te komen tot vier boven provinciale samenwerkingsverbanden die samen landelijk dekkend zijn."²¹

Package deal

In de daarop volgende periode wordt het geschetste 'eindbeeld' onderwerp van bespreking en onderhandeling tussen het ministerie VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het resultaat hiervan wordt verrat in een zogenoemde 'package deal'. Deze package deal bevat afspraken over onder meer:

- het ontwikkelen van kwaliteitscriteria waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen. Deze criteria betreffen het proces, de inhoud en de zogenoemde kritische massa. Bedoeling van de criteria is de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Beoogd wordt om deze criteria wettelijk vast te leggen.
- het wetsvoorstel waarin een en ander wettelijk wordt geborgd.²²

Ter uitvoering van de package deal wordt een gezamenlijk Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) opgezet. Hierin werken IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries I&M, V&J, BZK samen. Doel van dit PUmA is de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen.

²¹ Kamerstukken II, 2008-2009, 22343, nr. 215, p. 7

²² Via de wet VTH is een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waarmee de provincies en gemeenten worden verplicht om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aangewezen taken en bevoegdheden, of taken en bevoegdheden die specifieke deskundigheid vergen of een bovenlokale dimensie hebben op basis van mandaat te laten uitvoeren door de omgevingsdiensten. Verder worden provincies en gemeenten verplicht tot het instellen van een gemeenschappelijke regeling om de samenwerking in omgevingsdiensten vorm te geven. Deze Wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden.

Kwaliteitscriteria

Uit een brede consultatie van deskundigen ontstaat uiteindelijk één set kwaliteitscriteria²³. Het voldoen aan de criteria zorgt ervoor dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De set maakt inzichtelijk welke kwaliteit van de VTH-taken burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en als opdrachtgevers, mogen verwachten.

De intentie om de criteria wettelijk vast te leggen wordt uiteindelijk niet opgevolgd. Wel wordt in de Wabo de verplichting opgenomen tot het bij verordening vaststellen van regels betreffende uitvoering (= vergunningverlening en toezicht) en handhaving. In de door IPO en VNG daartoe opgestelde modelverordeningen zijn de kwaliteitscriteria verwerkt. Door toepassing van de modelverordening krijgen deze in zekere zin dus alsnog een 'wettelijk' karakter.

In de op 16 december 2016 door Provinciale Staten van Limburg vastgestelde 'Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht provincie Limburg 2016', worden de landelijk ontwikkelde kwaliteitscriteria van toepassing verklaard op de uitvoering en handhaving van de in art. 5.1 van de Wabo benoemde wetten.

Overigens hebben de criteria een dynamisch karakter. De set uit 2012 heeft inmiddels een update ondergaan. Deze nieuwste set kwaliteitscriteria²⁴ zijn in 2019 bestuurlijk vastgesteld.

Brzo-RUD's

Als gevolg van een majeur veiligheidsincident²⁵ bij een Brzo-inrichting kwam de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaak voor Brzo-bedrijven tijdens de uitwerking van de package deal onder een vergrootglas te liggen. Ook het toezicht op deze bedrijven maakte immers deel uit van het basistakenpakket (en de daaraan gekoppelde kwaliteitseisen) van de RUD's. "Nu al staat vast dat niet alle RUD's voldoende kritieke massa zullen hebben voor bijvoorbeeld de uitvoering van de Brzo-taken. Bestuurlijk is op 26 januari 2011 vastgesteld dat het nodig is dat een beperkt aantal RUD's zich specialiseert op de majeure risicobedrijven (zoals Brzo en Chemie) om aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen."²⁶, aldus de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in een brief aan de Tweede Kamer.

Een constatering die uiteindelijk ook door IPO, VNG en VNO-NCW wordt omarmd en resulteert in twee adviezen van IPO (op verzoek van de Staatssecretaris) over de inrichting van de Brzo-infrastructuur en de te vormen zes gespecialiseerde Brzo-RUD's. De bedoeling is deze RUD's te specialiseren in de WABO-brede uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de Brzo-taken. De Brzo-RUD's maken daarbij wel gewoon deel uit van het landsdekkend stelsel van RUD's. Naast de taken met betrekking tot Brzo-bedrijven voor een grotere regio voeren ze dus ook hun reguliere takenpakket uit voor de 'eigen' regio. Voor de regio-indeling wordt aangesloten bij de gebieden waar de Brzo-bedrijven het sterkst zijn geconcentreerd. Dit zorgt mede voor zo min mogelijk coördinatie- en afstemmingslasten. Voor de provincie Limburg adviseert IPO de RUD Zuid-Limburg als Brzo-RUD aan te wijzen.

In het verlengde van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in haar rapport over de brand bij Chemie-Pack en het advies van de koepelorganisaties, schetst

²³ PUmA, *Uitvoering met ambitie.nl, Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, 7 september 2012*

²⁴ IPO en VNG, *Kwaliteitscriteria 2.2 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, juli 2019*

²⁵ *De zeer grote brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011; zie rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, februari 2012; <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/1571/brand-bij-chemie-pack-te-moerdijk-5-januari-2011>*

²⁶ *Kamerstukken II, 2010-2011, 26956, nr. 96, p. 6*

de Staatssecretaris in zijn brief van 26 juni 2012 een programma van eisen voor de Brzo-toezichtsstructuur. Als essentieel benoemt de Staatssecretaris de verstrekking van mandaatbevoegdheden aan de directeurs van de Brzo-RUD's door gemeente- en provinciebesturen. "Die toekenning van bevoegdheden is noodzakelijk om de onafhankelijkheid van het Wabo-toezicht van de RUD's op de Brzo-bedrijven zo veel mogelijk te garanderen en om de directeur (onder voorwaarden) de ruimte te geven voor het maken en uitvoeren van landelijke en regionale afspraken. Alleen als de directeurs van de Brzo-RUD's bevoegd zijn om te handhaven, bijvoorbeeld op grond van een stevig mandaat, kan daadwerkelijk verschil worden gemaakt ten opzichte van de bestaande situatie."²⁷

De GR Regionale UitvoeringsDienst Zuid-Limburg (RUD ZL)

Uitvoering gevend aan de vele adviezen, dito aanbevelingen en politiek-bestuurlijke besluitvorming dienaangaande, wordt de inrichting van het landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten ter hand genomen, zo ook in Limburg. In haar vergadering van 14 december 2012 geven Provinciale Staten van Limburg toestemming tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling RUD Zuid-Limburg.²⁸

De basis voor (de opdracht van) de RUD ZL, tevens dus de Brzo-uitvoeringsdienst voor Limburg, vormt de Gemeenschappelijke Regeling RUD Zuid-Limburg. Hierin is de mede-eigenaarsrol van de Provincie juridisch verankerd en zijn onder meer de bestuurlijke verhoudingen in een algemeen en dagelijks bestuur geregeld.

In artikel 2 lid 3 van deze GR wordt in algemene zin gesteld dat de RUD ZL is ingesteld ter behartiging van de belangen van de deelnemers ter zake de uitvoering van taken van vergunningverlening, toezicht op en handhaving van het omgevingsrecht.

Op grond van artikel 6 lid 1 van de GR voert de RUD ZL, in aanvulling op de taken uit het basistakenpakket (art. 3), ook de vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken uit voor de bedrijven die vallen onder het Brzo en de RIE, categorie 4, waarbij het primaat ligt binnen het werkgebied Limburg.

Overigens is in art. 14 een inlichtingen- en verantwoordingsplicht geformuleerd. Het (lid van het) algemeen bestuur dient Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten binnen een (niet nader gedefinieerde) redelijke termijn alle inlichtingen te verschaffen die door hen of een of meer van hun leden worden gevraagd.

In de interviews schetst een groot aantal respondenten een beeld van een turbulent proces van oprichting, waarvan de naweeën lang zijn gevoeld en soms nog steeds opspelen. Op decentraal politiek-bestuurlijk niveau in den lande was er sprake van weerstand tegen de beoogde ontwikkeling. Ook in Limburg was het draagvlak niet overal even groot. "Door de Provincie is regelmatig aangegeven eigenlijk geen behoefte te hebben aan een omgevingsdienst" aldus een van de respondenten.

Daarbij (wellicht daardoor) kwam dat bij de oprichting te weinig is gekeken naar de noodzakelijk capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) en dat de focus sterk lag op het tegen zo laag mogelijke kosten de uitvoeringsdiensten in te richten en zo snel mogelijk van start te gaan. In deze context heeft in deze fase het ontwikkelen van een doorwrochte

Voor de (veiligheids)regio Noord- en Midden Limburg was op 5 april 2012 een bestuurs-overeenkomst aangegaan. De RUD Limburg Noord (start per 1 juli 2013) heeft de vorm van een zogenoemde 'NetwerkRUD' opdracht en het bepalen van de daarvoor bestemde kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit te weinig aandacht gekregen.

²⁷ Kamerstukken II, 2010-2011, 26956, nr. 96, p. 3

²⁸ Voor de (veiligheids)regio Noord- en Midden Limburg was op 5 april 2012 een bestuursovereenkomst aangegaan. De RUD Limburg Noord (start per 1 juli 2013) heeft de vorm van een zogenoemde 'NetwerkRUD'

Na een intensieve periode van voorbereiding gaat de RUD ZL (tevens als gespecialiseerde Brzo-omgevingsdienst voor geheel Limburg) op 1 juli 2013 van start. De RUD ZL positie-neert²⁹ zich als een organisatie die samen met haar partners werkt aan de totstandkoming van een veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarbij ziet men zich als de gezaghebbende milieuautoriteit die meerwaarde biedt door bundeling van specialis-tische kennis, door een goede kennis van de lokale situatie, een efficiënte bedrijfsvoering en continuïteit van dienstverlening. De kernwaarden voor de organisatie zijn: flexibel, professioneel, deskundig, dienstverlenend, betrokken en samenwerkingsgericht. In de interviews wordt door de RUD ZL aangegeven dat de eerste fase na de start vooral in het teken heeft gestaan van het creëren van eenheid tussen de verschillende geledin-gen waaruit de RUD ZL is gevormd, het komen tot een gezamenlijke cultuur en het inrichten, uniformeren en stroomlijnen van werkprocessen en mandaten. Ondanks het in de aanvang aanwezige gevoel, ontstaat uit de interviews in overwegen-de mate een beeld dat de aan de vorming van uitvoeringsdiensten ten grondslag liggende grondgedachte (op afstand plaatsen van de uitvoering van VTH, bundeling van kennis en expertise) inmiddels wordt onderschreven. Een enkele respondent vindt de gerealiseerde organisatorische scheiding en daardoor ontstane afstand tussen beleid en uitvoering niet gewenst. De RUD ZL acteert evenwel in een complexe setting. De uitvoering van haar taken op afstand, schuurt nog wel eens met de politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid en de op basis daarvan bij bestuurders gevoelde behoefte om deze verantwoordelijkheid te nemen. In de interviews onderkennen meerdere respondenten dat dit regelmatig tot een spanningsveld leidt. Dit spanningsveld wordt versterkt door het gegeven dat de uitvoeringsdiensten een eigenstandige entiteit zijn. Sturing vanuit de Provincie op de RUD ZL is daarmee in zekere zin altijd indirect. In dit licht benadrukken enkele respondenten in de interviews dat het vanuit de positie en verantwoordelijkheid van de Provincie van groot belang is bestuurlijk een (pro)actieve rol in zowel het Dagelijks Bestuur als het Algemeen Bestuur van de RUD ZL in te nemen. In de huidige bestuursperiode wordt deze rol ook als zodanig opgepakt.

Evaluatie

Conform het gestelde in de wet zelf is de wet VTH inmiddels landelijk twee maal ge-ëvalueerd.³⁰

Aangaande de uitvoeringsdiensten komt uit de in 2017 uitgevoerde evaluatie onder meer naar voren dat:

- de wet heeft geleid tot een landsdekkend en robuust stelstel van (Brzo-)omgevings-diensten, waarbinnen in overwegende mate conform de wettelijke doelen en uitgangspunten wordt geacteerd;
- de beleids- (opdrachtgever) en uitvoerings- (opdrachtnemer) cyclus, de zogenoemde 'Big 8', te los met elkaar zijn verbonden;
- de gespannen verhoudingen bij de start zich mee en mee normaliseren

Overall concludeert de evaluatie: "De wet heeft in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteiten van de VTH-taken."

²⁹ "Samen op weg naar 2020. Koersdocument RUD Zuid-Limburg", 2016

³⁰ 'Evaluatie wet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel.', Berenschot, 2017

'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken. Evaluatie van het instrumentarium.', Berenschot, 2019

De uit de evaluatie voortvloeiende aanbevelingen zien onder meer op:

- de (blijvende) noodzaak om te investeren in een goede kwaliteit van uitvoering van milieutaken;
- het zoeken naar de balans tussen standaardisatie enerzijds en maatwerk anderzijds;
- het als deelnemers samen werken als collectieve opdrachtgever;
- de wijze van informeren van en rapporteren aan gemeenteraden en provinciale staten en het zorgen voor meer voeling bij de politiek aangaande VTH en de toegevoegde waarde van uitvoeringsdiensten;
- een sterkere verbinding van de beleids- en uitvoeringscycli (de 'Big 8');
- transparantie over de kosten door de uitvoeringsdiensten;
- het pakken van een actieve rol in beleidsvorming door de uitvoeringsdiensten.

De evaluatie uit 2019 concludeert onder meer dat:

- het VTH-stelsel over het geheel genomen staat en draait en dat de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken gemiddeld genomen aan kracht heeft gewonnen;
- er, inherent aan het stelsel, spanningsvelden zijn te constateren:
 - tussen technisch-inhoudelijke deskundigheid en competenties als bestuurlijke sensitiviteit en redeneren vanuit maatschappelijke opgaven;
 - tussen onafhankelijkheid (uitgangspunt inrichting uitvoeringsdiensten) en betrokkenheid (behoefte / verwachting opdrachtgevers);
 - tussen collectief (GR-deelnemers gezamenlijk) en individueel opdrachtgeverschap.

“Zoals geconcludeerd staat het stelsel over het geheel genomen en draait het gemiddeld genomen goed. De kwaliteitscriteria, de procescriteria en het basistakenpakket hebben een belangrijk fundament onder het stelsel gelegd.”, aldus de overall conclusie van deze evaluatie.

De conclusies leiden onder meer tot de aanbevelingen:

- om de landelijk vastgestelde kwaliteitscriteria aan te vullen met competenties als bestuurlijke sensitiviteit en advisering;
- om de beleids- en uitvoeringscyclus te optimaliseren en daarin onder meer te betrekken
 - de balans tussen 'verbinding en onafhankelijkheid';
 - de uniformering van mandaten;
 - het inrichten van een separaat en een collectief opdrachtgeverschap.

2.2 Het Brzo-speelveld

Het Besluit risico's zware ongevallen

Onder meer naar aanleiding van een zware chemische ramp die in 1976 plaatsvond in de Italiaanse stad Seveso, bestaat er op Europees niveau een richtlijn inzake de risico's en beheersing van de gevaren van zware ongevallen bij industriële activiteiten waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Deze richtlijn legt aan bedrijven waarin bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, verplichtingen op ter voorkoming van zware ongevallen en ter beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. Sinds 2012 geldt de richtlijn Seveso III (2012/18/EU). Seveso III is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) van 25 juni 2015.

De 'Seveso' richtlijn bevat lijsten met stofcategorieën en specifieke stoffen. Bij elke stofcategorie en specifieke stof horen twee drempelwaarden. Wordt enkel de eerste drempelwaarde gehaald, dan is er sprake van een lagedrempelinrichting. Als ook de tweede drempelwaarde wordt gehaald, dan is er sprake van een hogedrempelinrichting. Dit verschil is van belang voor de verplichtingen die gelden voor de verschillende types bedrijven.

Bij het bepalen van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen wordt overigens niet alleen gekeken naar de daadwerkelijk aanwezige stoffen, maar ook naar de maximaal vergunde stoffen én de gevaarlijke stoffen die kunnen ontstaan tijdens het normale bedrijfsproces of vanwege incidenten.

Het Brzo is van toepassing op bedrijven die werken met bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Op grond van het Brzo dienen alle Brzo-bedrijven de risico's te inventariseren en 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 (de zogenoemde 'zorgplicht'). Te allen tijde moeten Brzo-bedrijven aan de toezichthouders kunnen aantonen dat zij alle noodzakelijke maatregelen hebben getroffen.

Alle Brzo-bedrijven dienen een Preventiebeleid voor Zware Ongevallen (PbZO) op te stellen. Dit PbZO bevat de algemene doelen van het handelen van het bedrijf, de beginse- len voor het handelen van het bedrijf, de rol en de verantwoordelijkheid van het manage- ment en de verbintenis om de beheersing van gevaren van zware ongevallen continu te verbeteren en hoge beschermingsniveaus te waarborgen.

Hier bovenop geldt voor hogedrempelinrichtingen dat zij een veiligheidsrapport (VR) moeten opstellen dat de actuele stand van zaken met betrekking tot de veiligheid van de betrokken inrichting weergeeft. Verder moeten hogedrempelinrichtingen een intern noodplan hebben en een actuele lijst van de in de inrichting aanwezige gevaarlijke stoffen. Als een bedrijf onder het Brzo-regime valt, dan is het automatisch omgevingsvergunning- plichtig voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van de inrichting.

De Richtlijn industriële emissies

De EU Richtlijn industriële emissies (Rie) van 24 november 2010 is gericht op geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging. Deze Rie verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem van grote milieuvervuilende bedrijven en intensieve veehouderijen (de zogenoemde Integrated Pollution Prevention and Control-installaties; IPPC) te reguleren. Dat gebeurt via een integrale vergunning. Deze moet gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken (BBT). Hiermee wordt bedoeld de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn, om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen.

In Nederland is de Rie geïmplementeerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), het Besluit omgevingsrecht (Bor), het activiteitenbesluit, de Wet milieubeheer (Wm) en in de Waterwet.

Rie-4 bedrijven zijn complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen, die bij vrijkomen of door overdracht via water, lucht of bodem nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Deze bedrijven vallen onder categorie 4 uit bijlage I van de Rie. Merendeels vallen Rie-4 bedrijven ook onder het Brzo.

Brzo-/Rie-4-bedrijven in Limburg

Brzo- en Rie-4 bedrijven heten samen ook wel de majeure risicobedrijven.³¹ Onderstaande tabellen tonen overzichten van Brzo-/Rie-4-bedrijven in Limburg per maart 2020³². De RIE-indeling ziet op categorieën van activiteiten en heeft in het algemeen betrekking op (drempelwaarden aangaande) de productiecapaciteit of het –vermogen (nadere verduidelij- king wordt gegeven in bijlage 4).

³¹ *Verschillende overheidsinstanties houden gezamenlijk toezicht om na te gaan of de majeure risicobedrijven zich houden aan wet- en regelgeving en de gewenste maatregelen treffen. Zo controleert de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid de arbeidsveiligheid binnen een bedrijf, houdt de Veiligheidsregio zich bezig met de voorbereiding op en het bestrijden of beperken van rampen en zware ongevallen en ziet de provincie toe op naleving van de milieu en externe veiligheidseisen.*

³² *Bron: RUD Zuid-Limburg*

Nr	Bedrijf	MARS codering	Brzo- indeling (hoog/laag)	RIE-indeling	Locatie
1.	Bredox BV	Afval	Hoog	4.1	Weert
2.	Broekman Logistics Nijmegen B.V.	Overslag & Transport	Hoog	n.v.t.	Venlo
3.	Chemelot Site Permit B.V.	Bulkchemie	Hoog	1,4 en 5	Sittard-Geleen
4.	Chemelot Site Permit B.V.- Air Liquide Acetylene B.V.	Handel & Distributie	Hoog	n.v.t.	Sittard-Geleen
5.	Chemelot Site Permit B.V.- Anqore B.V.	Bulkchemie	Hoog	4.1	Sittard-Geleen
6.	Chemelot Site Permit B.V.- Arlanxeo Netherlands B.V.	Rubber en Kunststof	Hoog	4.1	Sittard-Geleen
7.	Chemelot Site Permit B.V.- Borealis Plastomers B.V.	Rubber en Kunststof	Hoog	4.1	Sittard-Geleen
8.	Chemelot Site Permit B.V.- Fibrant B.V.	Bulkchemie	Hoog	4.1 en 4.2	Sittard-Geleen
9.	Chemelot Site Permit B.V.- OCI Nitrogen B.V.	Rubber en Kunststof	Hoog en laag	4.1 en 4.2	Sittard-Geleen
10.	Chemelot Site Permit B.V.- Polyscope Polymers B.V.	Rubber en Kunststof	Hoog	4.1	Sittard-Geleen
11.	Chemelot Site Permit B.V.- SABIC Limburg B.V.	Petrochemie	Hoog	4.1	Sittard-Geleen
12.	Chemelot Site Permit B.V. - Sitech Services B.V.	Overslag & Transport	Hoog	n.v.t.	Sittard-Geleen
13.	Chemelot Site Permit B.V.- Vynova B.V.	Rubber en Kunststof	Hoog	4.1	Sittard-Geleen
14.	EverZinc Nederland B.V.	Metaal	Hoog	4.2	Eijsden-Margraten
15.	Geodis Nutritional Netherlands B.V.	Overslag & Transport	Hoog	n.v.t.	Venlo
16.	Johnson Matthey Advanced Glass Technologies B.V.	Ceramics	Hoog	4.2	Maastricht
17.	Logistiek Centrum Swalmen BV	Overslag & Transport	Hoog	n.v.t.	Roermond
18.	Metals Chemicals Maastricht B.V.	Handel & Distributie	Hoog	n.v.t.	Maastricht
19.	Metrex B.V.	Afval	Hoog	4.1	Heerlen
20.	Nouryon Functional Chemicals B.V. locatie Herkenbosch	Fijnchemie	Hoog	4.1	Roerdalen
21.	N.V. Rotterdam Rijn Pijpleiding Mij.	Overslag & Transport	Hoog	n.v.t.	Venlo
22.	Solvay Chemie B.V.	Fijnchemie	Hoog	4.1	Maastricht
23.	Trespa International B.V.	Fijnchemie	Hoog	4.1	Weert
24.	Varo Energy Tankstorage B.V.	Handel & Distributie	Hoog	n.v.t.	Roermond, Geertruidenberg en Rotterdam
25.	Wessem Port Services Maastricht B.V.	Overslag & Transport	Hoog	n.v.t.	Maastricht
26.	Action Service & Distributie BV	Handel & Distributie	Laag	n.v.t.	Echt-Susteren
27.	Berner Produkten B.V./ Berner Logistics Kerkrade B.V.	Handel & Distributie	Laag	n.v.t.	Kerkrade
28.	BTC Beheer B.V./BTC B.V.	-	Laag	n.v.t.	Kerkrade
29.	Celanese Production Netherlands B.V./ Celanese Emulsions B.V.	Rubber en Kunststof	Laag	4.1	Sittard-Geleen
30.	CFS B.V.	Afval	Laag	5.1	Weert
31.	Chemelot Site Permit B.V.- DSM Engineering Plastics B.V.	Rubber en Kunststof	Laag	4.1	Sittard-Geleen
32.	Chemelot Site Permit B.V.- Sekisui S-Lec B.V.	Rubber en Kunststof	Laag	4.1	Sittard-Geleen
33.	Dalli-De Klok B.V.	Fijnchemie	Laag	n.v.t.	Heerlen
34.	DSM Protective Materials B.V./ DSM Dyneema B.V.	Rubber en Kunststof	Laag	n.v.t.	Heerlen
35.	Everris International BV	Fijnchemie	Laag	n.v.t.	Heerlen
36.	Handelsonderneming Jewa gas B.V.	Handel & Distributie	Laag	n.v.t.	Venray
37.	Lukoil Netherlands B.V.	Handel & Distributie	Laag	n.v.t.	Maastricht
38.	Primagaz BV	Handel & Distributie	Laag	n.v.t.	Venray
39.	Synergy Health Ede BV locatie Venlo	Research	Laag	n.v.t.	Venlo
40.	Trina Solar Nederland B.V.	-	Laag	4	Heerlen
41.	Valtris AO Maastricht B.V.	Fijnchemie	Laag	4.1	Maastricht
42.	CHEMELOT-Carbolim B.V.	Handel & Distributie	n.v.t.	4.2	Sittard-Geleen
43.	CHEMELOT-Campus B.V. (Brightlands Chemelot Campus)	Research	n.v.t.	4.1	Sittard-Geleen
44.	CHEMELOT-Fibrant B.V. (Sulfa)	Bulkchemie	n.v.t.	4.2	Sittard-Geleen
45.	DCC Maastricht BV	Fijnchemie	n.v.t.	4.1	Maastricht
46.	Kargro Recycling B.V.	Rubber en Kunststof	n.v.t.	4.1	Weert
47.	Lawter Maastricht BV	Rubber en Kunststof	n.v.t.	4.1	Maastricht
48.	Peter Greven Nederland	Fijnchemie	n.v.t.	4.1	Venlo
49.	PQ Silicas Maastricht B.V.	Fijnchemie	n.v.t.	4.2	Maastricht
50.	PQ Silicas B.V.	Fijnchemie	n.v.t.	4.1	Eijsden-Margraten

In onderstaande tabel worden de bedrijven getotaliseerd en gerangschikt naar Brzo (hoge drempel – lage drempel) en Rie-4.

Brzo- / Rie-4-bedrijven in Limburg				
Brzo hogedrempel		Brzo lagedrempel		Rie-4
	waarvan Rie-4		waarvan Rie-4	
25	16	17	7	9

In totaal telt Limburg dus 51 van deze majeure risicobedrijven (Brzo + Rie-4). Landelijk zijn er ruim 400 van dergelijke bedrijven. Een groot deel (17) hiervan is gevestigd op de Chemelot Site in Sittard-Geleen. Van de 42 Brzo-bedrijven zijn 23 tevens een Rie-4-bedrijf.

Onderstaande tabel toont de aard van de bedrijvigheid, onderverdeeld naar product-categorieën.

Productcategorie	Aantal
Rubber en kunststof	11
Fijnchemie	10
Handel en distributie	9
Overslag en transport	6
Bulkchemie	4
Afval	3
Petrochemie	1
Research	2
Ceramics	1
Metaal	1
Overig	2

In de bedrijven in kwestie wordt met veel gevaarlijke stoffen gewerkt. Deze stoffen kunnen giftig, ontvlambaar of explosief zijn. Als er met deze (grote hoeveelheden) gevaarlijke stoffen iets mis gaat, kan dit leiden tot grote milieu – en gezondheidsrisico's voor de werknemers en omwonenden. Met het oog op deze gevaren en risico's vinden periodieke Brzo-inspecties plaats. Deze Brzo-inspecties worden altijd uitgevoerd samen met inspectie SZW (arbeidsinspectie) en de veiligheidsregio (brandweer). Het doel van deze inspecties is:

- de preventie van zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn;
- het milieu en de gezondheid en veiligheid van werknemers en de bevolking te beschermen tegen rampen en zware ongevallen;
- de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet.

2.3 Provincie als bevoegd gezag voor Brzo / Rie-4

In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vindt in 2014 een tussentijdse evaluatie van het stelsel van RUD's plaats. In haar advies³³ constateert de evaluatiecommissie onder meer onhelderheid over 'wie waarover gaat' ten aanzien van de Brzo-taken. Een onhelderheid die vooral voortvloeit uit het feit dat deze taken verdeeld belegd zijn bij drie bestuurslagen: bij het Rijk in zijn rol als interbestuurlijk toezichthouder op het merendeel van de Brzo-bedrijven onder provinciaal gezag, bij de Provincie in zijn rol als bevoegd gezag over Brzo-bedrijven en als interbestuurlijk toezichthouder op de gemeentelijke Brzo-taak en andere VTH-taken en bij de gemeenten als bevoegd gezag over gemeentelijke Brzo-bedrijven. Het feit dat zowel de Provincie als de gemeenten (mede-)eigenaar zijn van de Brzo-RUD's completeert de onhelderheid.

³³ 'Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.'; rapport van de commissie voor de evaluatie van de RUD's (commissie Wolfen) in opdracht van de VNG, september 2014

Aangezien een meerderheid van de bedoelde grote risicobedrijven al onder het bevoegd gezag van de provincies valt, adviseert de commissie om de Brzo-taken die nu onder het bevoegd gezag van de gemeenten vallen over te dragen aan het bevoegd gezag van de colleges van GS van de provincies. Het rijk wordt daardoor de interbestuurlijke toezicht-houder op de uitoefening van het gezag met betrekking tot alle BRZO-bedrijven. De provincie wordt verlost van de dubbelrol die zij nu heeft met betrekking tot BRZO-taken: vaak bevoegd gezag en soms interbestuurlijk toezichthouder op gemeentelijk gezag.

De juridische verankering van het advies van de commissie Wolfsen vindt plaats in een wijziging van het Besluit omgevingsrecht (art. 3.3 lid 1 Bor). Per 1 januari 2016 zijn de provincies daarmee als enige verantwoordelijk (het bevoegd gezag) voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot alle majeure risicobedrijven ofwel alle Brzo-bedrijven én grote chemische bedrijven (bedrijven uit categorie 4 van de Richtlijn industriële emissies/RIE-4 bedrijven).

Overigens is de verandering voor de uitvoeringspraktijk klein, aangezien de vergunning-verlening, het toezicht en de handhaving (VTH) wettelijk verplicht al zijn opgedragen aan de Brzo-omgevingsdiensten.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Als bevoegd gezag voor Brzo-/Rie-4-bedrijven is de Provincie bestuurlijk verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij deze bedrijven. De belangrijkste bevoegdheden van Gedeputeerde Staten in relatie tot VTH bij deze bedrijven zijn:

- het verlenen van een omgevingsvergunning (Wabo). De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.
- het houden van toezicht op de Wabo (vergunning) en het Brzo. Op de Brzo-bedrijven houden ook de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio toezicht. De provincie als het Wabo bevoegd gezag heeft hierbij een coördinerende rol.
- het inzetten van bepaalde handavingsinstrumenten bij overtredingen. Hierbij kan gedacht worden aan een waarschuwingsbrief, dwangsom of bestuursdwang.

De Provincie heeft ook een beleidsbevoegdheid. In art. 7.1 lid 1 en art. 7.3 lid 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is wettelijk vastgelegd dat de Provincie uitvoerings- en handavingsbeleid moet vaststellen. Deze beleidskaders geven richting aan de uitvoeringspraktijk en moeten jaarlijks uitgewerkt worden in een uitvoeringsprogramma.

In de Wabo, het Bor en het Brzo zijn deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nader uitgewerkt.

Zoals eerder aangegeven is eveneens wettelijk vastgelegd dat de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven plaatsvindt door Brzo-omgevingsdiensten. Hiervoor verlenen GS een opdracht aan de Brzo-omgevingsdienst alsmede mandaat aan de directeur van de Brzo-omgevingsdienst, zodat deze de bevoegdheid heeft om in naam van Gedeputeerde Staten besluiten te nemen bij de uitvoering van de VTH-taken. De opdrachtverlening is gebaseerd op beleidskaders die de Provincie heeft vastgesteld, waarbinnen de VTH-taken moeten worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen Gedeputeerde Staten aan de Brzo-omgevingsdienst instructies meegeven. Gedeputeerde Staten blijven eindverantwoordelijk voor uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven en de namens hen genomen besluiten. Zodoende is het voor Gedeputeerde Staten van belang om via verantwoordingsrapportages van en voortgangsoverleggen met de omgevingsdienst inzicht te krijgen en te houden in de genomen besluiten en eventuele aandachtspunten in de uitvoering. Gedeputeerde Staten dienen Provinciale Staten ten minste op hoofdlijnen te informeren over de uitvoering van de VTH-taken en over mogelijke incidenten bij majeure risicobedrijven.

3

Opdracht en kaders

Het functioneren van de RUD ZL en de (wijze van) uitvoering van haar taken is door een groot aantal doelstellingen, regels, richtlijnen en (beleids- en financiële) afspraken gekaderd. De voor de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen RUD ZL en de Provincie meest bepalende kaders worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarbij wordt tevens ingegaan op de doorwerking en toepassing van deze kaders in de praktijk. De uit de interviews met bestuurders (Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, RUD ZL), directie en medewerkers (Provincie, RUD ZL), vertegenwoordigers van Brzo-bedrijven en externe deskundigen opgetekende ervaringen en opvattingen zijn voornamelijk in dit hoofdstuk betrokken.

3.1 Vooraf

Ter inleiding op het voorliggende hoofdstuk is het van belang de na navolgende waarnemingen te duiden.

De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is de afgelopen jaren scherper in beeld gekomen. Daarbij zijn er aanzetten tot professionalisering gemaakt. Deze relatie is evenwel nog onvoldoende ontwikkeld en wordt te weinig zakelijk en te informeel ingevuld. Zowel aan de zijde van de RUD ZL alsook bij de Provincie (cluster VTH) is een verdere professionaliseringsslag noodzakelijk. "Minder laissez faire, meer eagerness is nodig", aldus een van de respondenten.

Overigens geeft een groot aantal respondenten aan dat voor een adequate invulling van deze relatie er een primaire verantwoordelijkheid ligt bij de Provincie. Het is in eerste instantie aan de Provincie als opdrachtgever om het verwachtingspatroon helder en scherp te formuleren.

Uit de interviews ontstaat sterk het beeld dat onder de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en de onderlinge samenwerking een bepaald wantrouwen naar elkaar toe schuilt. Hierdoor wordt tussen Provincie en RUD ZL een zekere 'wij-zij'-verhouding ervaren. Uit hetgeen door de respondenten wordt aangegeven kan worden herleid dat de oorzaak hiervoor, behalve in de eerder geduide ontstaansgeschiedenis, enerzijds is gelegen in divers ongenoegen bij de Provincie over de taakuitvoering door de RUD ZL en anderzijds in de door de RUD ZL ervaren bemoeienis met de uitvoering door de Provincie.

Het ongenoegen bij de Provincie komt voort uit een ervaren, door de RUD ZL onvoldoende getoond besef van de politiek-bestuurlijke context waarin men acteert en waarmee bestuurders te maken hebben alsmede onvoldoende getoond besef van het belang van financiële beheersing.

De politiek-bestuurlijke sensitiviteit en het omgevingsbewustzijn van de RUD ZL alsmede de mate van integraliteit en de daarvoor noodzakelijke flexibiliteit in de uitvoering, wordt door de Provincie als onvoldoende ervaren. "Binnen de RUD ZL schort het aan de 'bestuurlijke component' ", aldus een van de respondenten.

Op basis van contactmomenten voor afstemming en de mate van integraliteit in ingebrachte besprekdossiers geven enkele respondenten daarnaast aan vraagtekens te hebben bij de interne samenwerking en afstemming binnen de organisatie van de RUD ZL.

In de ontwikkeling van haar medewerkers besteedt de RUD ZL actief aandacht en wordt geappelleerd aan competenties en vaardigheden als politiek-bestuurlijke en omgevings-sensitiviteit. Door de RUD ZL wordt aangegeven dat de vigerende wet- en regelgeving en beleidskaders voor de RUD ZL in de uitvoering leidend zijn. Daarbij komt, volgens een aantal respondenten, dat zoals ook initieel bedoeld (commissie Mans/kabinetsreactie), met de inrichting van uitvoeringsdiensten, de uitvoering van VTH bewust op afstand van politiek en bestuur is geplaatst. Desondanks wordt volgens de RUD ZL in de uitvoering steeds actief gekeken naar de passende flexibiliteit in de toepassing van regels en richtlijnen.

Bij de RUD ZL heerst vaak het gevoel dat de Provincie geen vertrouwen in de organisatie heeft en dat men zich richting Provincie constant moet bewijzen. "De Provincie lijkt wel een 3e RUD", aldus een van de respondenten.

Men ervaart dat de Provincie een sterke invloed en grip op de uitvoering en bedrijfsvoering wil uitoefenen. Daarbij lijkt het volgens de RUD ZL bovendien erop dat de Provincie zich onvoldoende realiseert dat de RUD ZL een eigenstandige entiteit is. In dat opzicht ontbreekt het aan de zijde van de Provincie dan ook vaak aan het betrachten van rol-zuiverheid. In de interviews geven enkele respondenten aan dat deze bemoeienis door de Provincie de mate van effectiviteit en efficiëntie aantast.

Eerder is aangehaald de provinciale bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van VTH en het hier ook aanspreekbaar op willen zijn van bestuurders. Hierin is een verklaring te zien waarom men (ambtelijk en bestuurlijk) dicht op de uitvoering door de RUD ZL acteert.

Overigens geven in de interviews diverse respondenten aan dat in de samenwerking en het samenspel tussen de RUD ZL en de Provincie de ambtelijke rol- en verantwoordelijkheidstoedeling en de communicatie tussen de RUD ZL en de Provincie (cluster VTH) als onvoldoende scherp wordt ervaren. Ook dit komt de rol- en taakvastheid niet ten goede.

Door de RUD ZL wordt in de interviews gesteld dat de professionalisering van het opdrachtnemerschap is te zien als onderdeel van de volgende ontwikkelfase van haar organisatie. In dat kader is het zaak aandacht te besteden aan een goede match van de voor deze ontwikkelfase noodzakelijke kwaliteiten met de kwaliteiten die op dit moment binnen de organisatie aanwezig zijn, aldus een van de respondenten.

3.2 Dienstverleningsovereenkomst

Op basis van de Gemeenschappelijke Regeling RUD Zuid-Limburg zijn tussen de RUD ZL en de afzonderlijke deelnemers aan de GR, dienstverleningsovereenkomsten (DVO) afgesloten; zo ook met de provincie Limburg. Deze DVO is te beschouwen als een raamovereenkomst waarin opdrachtgever en opdrachtnemer in algemene zin afspreken wat de reikwijdte van de opdracht is, hoe deze wordt geconcretiseerd, welke de rechten en plichten zijn van opdrachtgever en opdrachtnemer, hoe wordt omgegaan met het relatiebeheer en geschillen, hoe inlichtingen, overleg, verantwoording en verrekening plaatsvindt. De vanuit het perspectief van sturing, monitoring en rapportage relevante bepalingen uit de DVO komen onderstaand aan de orde.

Producten- en dienstencatalogus

De door de RUD ZL te leveren producten en diensten worden beschreven in een producten- en dienstencatalogus. De RUD ZL aanvaardt haar opdracht conform de productafspraken die in deze producten- en dienstencatalogus zijn gemaakt.

De Producenten- en Dienstencatalogus is van 19 april 2013 en op 27 september 2017 is de producten en dienstencatalogus 2018 door het Algemeen Bestuur van de RUD ZL vastgesteld. In deze uitvoerige catalogus zijn alle door de RUD ZL uit te voeren taken op (hoofd)productniveau geclusterd en inhoudelijk beschreven en aan een standaardtijds-besteding gekoppeld.

Uit de interviews ontstaat een beeld dat de inhoudelijke uitvoering van de meer reguliere, 'going concern' werkzaamheden voor het overgrote deel aan de maat is. Overall gezien is sprake van een in doorsnee genomen efficiënt en effectief opererende organisatie. Bij incidenten, 'afwijkingen van de standaard', wordt het acteren van de RUD ZL door een deel van de geïnterviewde respondenten niet altijd als adequaat ervaren. Daarbij bespeuren betreffende respondenten te weinig kritische zelfreflectie en lerend vermogen bij de RUD ZL.

Verplichtingen Provincie

De Provincie blijft als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de (uitvoerings)kwaliteit van de op afstand geplaatste taken. Vanuit deze verantwoordelijkheid ligt bij de Provincie de taak tot ontwikkeling van beleid op het gebied van omgevingsrecht en het geven van aanwijzingen inzake de uitvoering hiervan. Signalen en ervaringen van de RUD ZL dienen daarbij meegenomen te worden.

Ondermeer door middel van het VTH-beleidsplan 2017-2020 geeft de Provincie beleidsmatige invulling en richting aan de uitvoering van de VTH-taken door de RUD ZL. Daarnaast worden via de provinciale opdracht 2020 ook aanwijzingen inzake de uitvoering gegeven.

Daarbij is wel van belang dat de Provincie de RUD ZL tijdig en adequaat meeneemt in de ontwikkeling en inhoudelijke doelstellingen van (beleids)ambities en verwachtingen betreffende de uitvoering. In de interviews wordt door de RUD ZL aangegeven dat dit onvoldoende gebeurt, waardoor de aansluiting met het werkprogramma van de RUD ZL onvoldoende optimaal is.

Verplichtingen RUD ZL

De RUD ZL is verplicht haar opdracht uit te voeren conform wet- en regelgeving, Rijksbeleid, EU richtlijnen en provinciaal en gemeentelijk vastgestelde verordeningen en beleidsregels. Daarbij informeert ze de Provincie tijdig over (dreigende) afwijkingen in de realisatie van beleidsdoelen, problemen in de voortgang en over gebeurtenissen en ontwikkelingen met mogelijk politiek-bestuurlijke gevolgen.

Zoals eerder aangegeven zijn voor de RUD ZL wet- en regelgeving en relevante beleidskaders leidend in de uitvoering. Van de zijde van de Provincie wordt dit onderschreven. Bij de (proactieve) informatieverstrekking over afwijkingen, knelpunten en ontwikkelingen zijn diverse bemerkingen te plaatsen. Hierna wordt onder 'voortgang' hierop teruggekomen. Hierbij kan overigens worden gesteld dat de Provincie ambtelijk actiever op de monitoring van en rapportering over de uitvoering zou mogen sturen. In de interviews wordt dit laatste beeld door diverse respondenten bevestigd.

Relatiebeheer

Vastgelegd is dat binnen de Provincie een contracthouder functioneert die tot taak heeft het beoordelen van de voortgang van de afspraken in de dienstverleningsovereenkomst en de opdracht. Bij de RUD ZL functioneert een accountmanager die zorgt voor de inhoudelijke afstemming met betrekking tot de overeenkomst. Beiden overleggen minimaal één keer per kwartaal.

Voor inhoudelijke operationele kwesties onderhouden medewerkers van de Provincie en de RUD ZL naar eigen inzicht onderling contact.

Gesteld kan worden dat bij de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie over en weer sprake van een on going leerproces. In de interviews geeft een groot aantal respondenten aan dat het welslagen van deze relatie vraagt om een open, oprechte en eerlijke communicatie over en weer. Hiervan is momenteel onvoldoende sprake, aldus deze respondenten. Daarbij hoort dat duidelijk wordt uitgesproken wat men van elkaar verwacht en dat gefundeerd wordt geoordeeld over zaken die niet goed gaan. "Luister naar wat de ander probeert te zeggen en praat met elkaar en niet over elkaar", aldus een van de respondenten. Van belang voor deze communicatie is een adequate overlegstructuur. Gebleken is dat er op verschillende niveaus, (structurele) contact- en overlegmomenten zijn georganiseerd tussen de Provincie en de RUD ZL:

- casusoverleg – ambtelijke bespreking van lopende casuïstiek. Deelnemers zijn medewerkers van de Provincie (cluster VTH) en medewerkers van de RUD ZL;
- regulier overleg (ro's) – bestuurlijk-ambtelijke bespreking van casusdossiers, al dan niet als voorportaal van behandeling in GS. Deelnemers zijn de betreffende portefeuillehouders, medewerkers van de Provincie (cluster VTH) en medewerkers van de RUD ZL;
- provinciaal RUD-overleg – ambtelijke bespreking van actualiteiten en aandachtspunten betreffende de opdracht aan en uitvoering door de RUD ZL. Deelnemers zijn medewerkers van de Provincie (clusters VTH en Financiën);
- accountoverleg – ambtelijk overleg over de opdracht, financiële jaarstukken en voortgangsrapportages. Deelnemers zijn medewerkers van de Provincie (cluster VTH) en medewerkers van de RUD ZL;
- directeurenoverleg – ambtelijk overleg over de opdracht. Lopende / aanstaande ontwikkelingen en de onderlinge samenwerking. Deelnemers zijn medewerkers van de Provincie (de betreffende directeur en management van het cluster VTH) en de directeur van de RUD ZL en een afdelingshoofd.

Het in de DVO genoemde overleg tussen contracthouder en accountmanager wordt het opdrachtgeversoverleg genoemd. Dit overleg is sinds medio 2019 als zodanig ingeregeld in de frequentie zoals in de DVO aangegeven. In het casusoverleg worden de inhoudelijk operationele kwesties besproken. Buiten de overlegstructuur vinden op ad hoc basis afstemmingsmomenten over casuïstiek plaats.

In de interviews is door enkele respondenten aangegeven dat de RUD ZL zelf rechtstreeks stukken (soms inclusief concept GS-nota) inbrengt in de ro's met de portefeuillehouder(s). Deze worden niet altijd voorbesproken of afgestemd met de ambtelijke provinciale organisatie. Hierdoor zijn binnen de Provincie intern ambtelijke interventies nodig om te voorkomen dat bestuurders 'in de wind' komen te staan. De ervaring leert dat de integraliteit in de producten die de RUD ZL aan de bestuurder(s) voorlegt regelmatig ontbreekt en er een filter nodig is, aldus de betreffende respondenten.

De overlegstructuur is breed en divers van opzet. Een bestuurlijk-bestuurlijk overleg op het niveau opdrachtgever-opdrachtnemer (tussen portefeuillehouder[s] VTH Provincie en voorzitter DB RUD ZL) is er niet. Bestuurlijk overleg (in AB en DB-verband) vindt uitsluitend plaats vanuit de positie van deelnemer aan de GR respectievelijk mede-eigenaar.

Van belang is dat het in de diverse overleggen op het juiste niveau, op de juiste wijze, over de juiste vraagstukken gaat. In de interviews stelt een aantal respondenten hierbij vraagtekens, evenals bij de verslaglegging van het be- en afgesprokene.

Werkprogramma

Per deelnemer in de GR RUD ZL wordt op basis van de producten- en dienstencatalogus jaarlijks een werkprogramma vastgesteld. Het werkprogramma bestaat uit een pakketdeel en een programmadeel. Het pakketdeel is gebaseerd op het inrichtingenbestand van de Provincie. Het programmadeel gaat over alle werkzaamheden die de RUD ZL voor de Provincie uitvoert buiten het pakketdeel.

Bij afwijkingen treden contracthouder en accountmanager met elkaar in overleg en maken afspraken over hoe met de afwijkingen om te gaan. De Provincie dient jaarlijks vóór vaststelling van de begroting van de RUD ZL over het werkprogramma te besluiten.

Vanaf de start van de RUD ZL wordt jaarlijks een werkprogramma gemaakt en vastgesteld. In dit werkprogramma worden de geraamde aantallen producten en diensten gekoppeld aan de (standaard)tijdsbesteding en (standaard)uurtarieven. Op deze wijze wordt tot de totale kostenraming gekomen. Het pakketdeel omvat de gemiddelde urenbelasting per soort inrichting. Vermenigvuldigt met het aantal inrichtingen en het vastgestelde uurtarief toont dit deel de geraamde kosten voor enig jaar op inrichtingenniveau. De VTH-taken van alle Brzo- en Rie-4-inrichtingen worden in dit deel geraamd. Het programmadeel beschrijft alle activiteiten die betrekking hebben op (basis)taken die niet inrichtinggebonden zijn. Voorbeelden hiervan zijn beschikkingen in het kader van de wet Bodembescherming en de toestemmingsverleningen van en het toezicht op vuurwerkevenementen. Ook hiervoor wordt via vermenigvuldiging van standaarduurtarief en geraamd aantal uren gekomen tot geraamde kosten voor dit deel van het werkprogramma. Eventueel optredende afwijkingen in het werkprogramma zijn onderwerp van gesprek in het opdrachtgeversoverleg.

De beschreven werkwijze biedt helderheid vooraf over de kwantitatieve uitvoering door de RUD ZL in enig jaar en het daarvoor door de Provincie verschuldigde budget. Deze biedt daarentegen weinig armslag in geval van (onvoorziene) ontwikkelingen gedurende het jaar. In de interviews is door enkele respondenten gesignaleerd dat hierdoor de begroting(sopzet) als te weinig flexibel wordt ervaren.

Wat het besluitvormingsproces betreft zijn de programmacycli van RUD ZL en Provincie onvoldoende op elkaar afgestemd. De begroting (t) van de RUD ZL wordt door het AB in de regel in juni/juli van het voorafgaande jaar (t-1) vastgesteld. Dit gebeurt op basis van het werkprogramma van het lopende begrotingsjaar (t-1), waarbij een afgesproken indexering wordt toegepast en reeds bekende ontwikkelingen op het moment van opstellen van het concept worden meegenomen. De voorbereidingen hiervan vinden overigens plaats in het voorjaar. Aan het einde van het jaar (t-1) wordt een meer concreet werkprogramma vastgesteld op basis van een actueel beeld. Als gevolg hiervan sluit het werkprogramma c.q. de begroting van de RUD ZL in onvoldoende mate aan bij het VTH-uitvoeringsprogramma. De wet gemeenschappelijke regelingen geeft overigens dwingende termijnen voor het vaststellen van een begroting en een jaarrekening.

Kwaliteit

De RUD ZL is gehouden producten van adequaat niveau te leveren. Hieronder wordt in ieder geval verstaan dat de wijze van toetsing, duidelijk, eenduidig, transparant, juridisch correct en herleidbaar is. Daarnaast wordt bij adviezen en vergunningen altijd het aspect van handhaafbaarheid meegewogen. Tevens worden adviezen, brieven en beschikkingen tijdig geleverd, en dienen deze zorgvuldig tot stand te komen en deugdelijk gemotiveerd te zijn.

Een nadere precisering van het verwachte (adequate) kwaliteitsniveau is vastgelegd in de verordening 'Kwaliteit VTH omgevingsrecht provincie Limburg 2016'. Op grond van deze verordening liggen de landelijk ontwikkelde, uniforme kwaliteitscriteria VTH ook van toepassing op de organisatie van en uitvoering door de RUD ZL.

Sinds eind 2014 heeft de RUD ZL een kwaliteitssysteem. Doel hiervan is het stimuleren van kwaliteitsverbetering en het borgen van continuïteit en uniformiteit, om zo te voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria VTH. De RUD ZL geeft onder meer invulling aan deze criteria door³⁴:

- personele bezetting van de afdelingen;
- monitoring van de opleiding van medewerkers;
- standaardisatie van processen;
- interne en externe audits.

Daarnaast krijgen de diverse kwaliteitscriteria hun vertaling in diverse speerpunten (en prestatie indicatoren), onder meer:

- proactief informeren van de opdrachtgever in de vorm van periodieke voortgangs-rapportages;
- periodiek overleg met de opdrachtgever;
- tijdigheid, kwaliteit en actualiteit van vergunningen, toezicht en handhaving en adviezen.

In 2017 heeft de RUD ZL een start gemaakt met het uitwerken van een strategisch personeelsplan. Onderdeel hiervan is het vaststellen van competenties voor de diverse functies. Tevens is de zogenoemde prestatiecoach ontwikkeld. Met dit instrument kan op organisatie-, afdelings- en medewerkersniveau worden gemonitord in welke mate wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria en worden eventuele lacunes aangegeven.

Via de begroting 2021 van de RUD ZL vindt een structurele investering in deze kwaliteit-sorganisatie plaats onder meer in de vorm van formatie, opleiding en kwaliteitsaudits.

Eerder is geconstateerd dat de inhoudelijke uitvoering overall genomen aan de maat is en daarmee kwalitatief adequaat is geborgd. " '80%' van het werk gaat vlekkeloos en verloopt zonder dat er iets op aan te merken is", aldus een van de respondenten in de interviews. Dit beeld wordt door vrijwel alle respondenten bevestigd.

Bij de meer majeure, vanuit politiek-bestuurlijk opzicht gevoelige dossiers is de ervaren kwaliteit niet altijd naar verwachting. "Bij de resterende '20%' laat de kwaliteit te wensen over", aldus dezelfde respondent.

In het verlengde hiervan wijst een aantal respondenten op de bij de RUD ZL te beperkt aanwezige c.q. ontwikkelde (strategische) beleidscapaciteit en -schrijvers.

Voortgang

Door middel van een voortgangsrapportage dient de RUD ZL de Provincie op de hoogte te houden van de vorderingen in het werkprogramma. De rapportage wordt elk kwartaal opgesteld en binnen een maand na het verstrijken van het betreffende kwartaal voorgelegd aan de Provincie.

De rapportage dient ten minste te bevatten:

- de mate waarin de afgesproken producten en diensten zijn gerealiseerd;
- beargumentering van eventuele afwijkingen;
- informatie over specifieke projecten of activiteiten;
- de hiermee samenhangende financiële lasten;
- voorgenomen verbeteracties.

³⁴ Bron: Programmabegroting 2020 RUD Zuid-Limburg

Op verzoek van de Provincie dient de RUD ZL ook buiten de reguliere voortgangsrapportages verantwoording af te leggen over de gerealiseerde producten en diensten.

Vanaf de start worden door de RUD ZL (kwartaal)voortgangsrapportages gemaakt en binnen de in de DVO aangegeven termijnen aan de Provincie aangeboden. In de aanvang bestonden deze rapportages uit uitvoerige lijsten van afgehandelde en onderhanden werkzaamheden op inrichting- / dossierniveau. Kwantitatieve overzichten met weinig tot geen verdere duiding.

In de loop van de tijd zijn de rapportages doorontwikkeld. De 4e kwartaalrapportage 2019 kent een indeling die de inrichting van de organisatie van de RUD ZL volgt: vergunningen, toezicht en handhaving, specialismen. Daarbij worden de naar het oordeel van de RUD ZL meldenswaardige situaties binnen de drie werkgebieden toegelicht inclusief de verantwoording van de verwachte versus de gerealiseerde productie, gerelateerd aan het werkprogramma. Overigens is als bijlage nog steeds het detailoverzicht van afgehandelde en onderhanden zijnde werkzaamheden per zaaktype bijgevoegd.

Vanaf 2020 wordt drie keer per jaar gerapporteerd i.p.v. 4x per jaar. Dit is door het AB in het kader van de begrotingsstukken geaccordeerd. De reden daarvoor is volgens de RUD om de (financiële) voorjaars- en najaarsrapportage beter te laten aansluiten bij de (inhoudelijke) voortgangsrapportages.

De vanuit de DVO voorgeschreven elementen komen in meerdere dan wel mindere mate terug in de rapportages zoals deze de laatste jaren (va. 2016) worden aangeboden.

Financiële sturingsinformatie (bijvoorbeeld aansluiting met of afwijking van de begroting en onderbouwing hiervan) is beperkt opgenomen of ontbreekt. Door hun uitvoerigheid (va. 2018) hebben de rapportages een sterk operationeel niveau. Ook indien deze uitsluitend bedoeld zouden zijn voor ambtelijk provinciaal gebruik. Een meer strategisch forecast en duiding van trends en ontwikkelingen is niet dan wel beperkt opgenomen.

In de interviews is voorgaande (door)ontwikkeling ook opgemerkt. Daarbij wordt echter aangegeven dat de rapportages qua inzicht, onderbouwing en sturingsinformatie nog steeds onvoldoende aansluiten bij de behoeften zoals die door de Provincie zijn aangegeven. De rapportages hebben niet het juiste rapportage- en aggregatieniveau en zijn qua inhoudelijke uitleg en onderbouwing te beperkt, aldus een groot aantal respondenten. (Signaal)informatie over afwijkingen, knelpunten, oplossings- en verbeteracties, uitleg over het verband tussen inhoud en cijfers en het duiden en interpreteren van trends en ontwikkelingen ontbreekt, aldus de Provincie. Ook wordt de verbinding met de politiek-bestuurlijke context onvoldoende gemaakt.

Geconstateerd kan worden dat voorgaande verwachtingen vanuit de Provincie, hoewel vanuit haar positie en verantwoordelijkheid niet irreëel, niet geheel synchroon lopen met hetgeen daarover in de DVO is vastgelegd.

Door de RUD ZL wordt gesteld dat de Provincie haar behoeften en verwachtingen en bemerkingen over de voortgangsrapportages onvoldoende helder heeft geuit. Ook is de bestuurlijke behandelgang van de betreffende stukken bij hen niet duidelijk. In het verlengde hiervan geven de betreffende respondenten aan dat de rapportages vanuit hun optiek primair zijn bedoeld voor de ambtelijke provinciale organisatie. Alvorens de hierin opgenomen informatie aan het bestuur kan worden voorgelegd is een ambtelijke bewerkingslag noodzakelijk, aldus deze respondenten.

Buiten de reguliere voortgangsrapportages vindt de informatieverstrekking aangaande gerealiseerde producten en diensten voornamelijk plaats tijdens de casus- en opdracht-geversoverleggen.

Over de rapportages wordt door de RUD ZL nog aangegeven dat de eisen en verwachtingen aangaande de inhoud van de rapportages van de verschillende opdrachtgevers van de RUD ZL niet altijd synchroon lopen. Vanuit het oogpunt van uniformering van informatie en verantwoording, maakt dit het voor de RUD ZL complex. Gesteld kan echter worden dat rapportages van opdrachtnemer aan opdrachtgever maatwerk dienen te zijn, waarbij de behoefte van de opdrachtgever maatgevend is. Een zekere mate van standaardisatie zou daarbij natuurlijk wel wenselijk zijn.

Mandaat

De Provincie verleent die mandaten, volmachten en machtigingen die voor de RUD ZL noodzakelijk zijn om de opgedragen werkzaamheden uit te voeren. De RUD ZL neemt daarbij de door de Provincie gegeven instructies in acht.

In 2013 hebben Gedeputeerde Staten de directeur van de RUD ZL gemandateerd (= de bevoegdheid gegeven om in naam van Gedeputeerde Staten te besluiten). Bij besluit van 28 maart 2017 is dit besluit ingetrokken en vervangen door een nieuw 'Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg aan Directeur RUD Zuid-Limburg'. Met dit besluit wordt de directeur van de RUD ZL voor een groot aantal, expliciet beschreven VTH-bevoegdheden / -besluiten gemandateerd (gevolmachtigd en gemachtigd), zo ook betreffende de Brzo. Via een ondermandaatbesluit heeft de directeur van de RUD ZL de mandaten c.a. deels doorgemandateerd aan de respectieve afdelingshoofden binnen de RUD ZL.

Het mandaatbesluit bepaalt dat het mandaat geen betrekking heeft op besluiten die bestuurlijk gevoelig zijn. Een nadere definiëring van 'bestuurlijk gevoelig' wordt niet gegeven. Enkele incidenten hebben geleid tot een verhoogde alertheid hierop. Via bespreking van dossiers in het casusoverleg en agendering in de reguliere overleggen wordt deze bepaling ingekleurd. Ook dit is een element dat in het kader van vergroting van de politiek-bestuurlijke en omgevingssensitiviteit aandacht behoeft, aldus een aantal respondenten.

Via het mandaatbesluit wordt de instructie meegegeven dat bij de uitoefening van het mandaat de relevante vastgestelde (beleids)kaders worden betrokken. In het verlengde daarvan bepaalt het mandaatbesluit verder dat bij voorgenomen nieuw beleid of beleidswijzigingen afstemming plaatsvindt tussen Gedeputeerde Staten en de directeur. Dit laatste is in lijn met de verplichting uit de DVO om als Provincie bij de ontwikkeling van beleid en het geven van aanwijzingen inzake de uitvoering, signalen en ervaringen van de RUD ZL mee te nemen. Hiervan is door de RUD ZL aangegeven dat dit onvoldoende gebeurt.

3.3 Begroting (2021) RUD ZL

De begroting van de GR vormt het financiële kader voor de RUD ZL. De deelnemers in de GR dragen allen bij aan de kosten van het goed functioneren van de RUD ZL en het uitoefenen van de opgedragen taken. In de begroting wordt, op basis van de feitelijke afname, onder meer aangegeven welke bijdrage elke deelnemer verschuldigd is voor de uitvoering van haar taken. De begroting is derhalve de optelsom van alle bijdragen van de individuele deelnemers.

Op grond van de gemeenschappelijke regeling wordt jaarlijks voor 15 april een ontwerp-begroting aan Provinciale Staten aangeboden. Provinciale Staten kunnen binnen 8 weken na toezending hun zienswijzen doen blijken. Het algemeen bestuur van de GR stelt de begroting vast.

Vanaf de start stelt de RUD ZL een begroting op en biedt het dagelijks bestuur deze (tijdig) voor een zienswijze aan. De programmabegroting 2021 (conform werkprogramma ruim €13.500K; aandeel Provincie: ruim €7.800K) schetst in een exceltabel van ¼ A4 in een

zevental kostenposten het financiële kader voor het nieuwe begrotingsjaar alsmede het meerjarenperspectief 2022-2024. Verspreid door de begroting(steksten) worden de (mutaties op de) betreffende kostenposten van een korte toelichting voorzien. Daarnaast bevat de begroting een weergave van door de RUD ZL gesignaleerde (autonome) ontwikkelingen waarvan de consequenties doorwerken in organisatie, bedrijfsvoering en uitvoering. De duiding van deze consequenties ontbreekt. Onder het hoofdstuk 'Beheer van de RUD ZL' worden de taken en activiteiten van de RUD ZL beschreven inclusief de daaronder liggende kwaliteitscriteria en prestatie indicatoren. Hierbij wordt aangesloten op de vastgestelde kwaliteitscriteria. Naast de verplichte paragrafen ingevolge het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bevat de begroting nog twee bijlagen:

- een tarievenoverzicht, bedoeld voor doorberekening in het werkprogramma;
- een overzicht met bijdragen per deelnemer aan de GR RUD ZL.

Bestuurlijke sensitiviteit krijgt in de begroting (2021) expliciete aandacht. Een van de conclusies in het evaluatierapport 'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken' van Berenschot (2019) is dat de kwaliteit van de uitvoering niet alleen afhankelijk is van technische deskundigheid, maar ook van competenties als bestuurlijke sensitiviteit en redeneren vanuit maatschappelijke opgave in plaats van regels. Op basis hiervan en onder verwijzing naar de notitie 'Vergroten betrokkenheid algemeen bestuur, raden, provinciale staten en portefeuillehouders VTH' uit 2019, onderneemt de RUD ZL actie om de gevoelde afstand tussen deelnemers en portefeuillehouders VTH te verkleinen, door te werken aan bestuurlijke sensitiviteit.

Naast het investeren in het ontwikkelen van deze competenties bij medewerkers, wordt aan het management een stafadviseur toegevoegd. "Deze functionaris wordt belast met taken op het gebied van advisering van het managementteam over meerdere complexe en brede vakgebieden op concern- en breder managementniveau. Dit voor wat betreft onder meer het signaleren van risico's, verbeter- en/of knelpunten, (bestuurlijke) ontwikkelingen vertalen in voorstellen en programma's, zorgdragen voor voorlichting en communicatie inzake de ontwikkeling en uitvoering van afdelingsoverstijgende plannen, projecten en (werk)programma's en het bewaken en bevorderen van samenhang van instrumenten en beleid."

Een functie c.q. opgave met in haar omschrijving een zeer brede scope, waarbij ervoor moet worden gewaakt dat de focus op het thema bestuurlijke sensitiviteit mogelijk vertroebeld.

Uit de interviews komt naar voren dat een groot aantal respondenten het proces van totstandkoming (zie tevens hiervoor onder 3.2 'Werkprogramma') en de kwaliteit van de financiële jaarstukken (waaronder de begroting) van de RUD ZL als niet aan de maat beschouwd. De documenten zijn niet transparant, bieden onvoldoende inzicht en onderbouwing en leveren te weinig sturingsinformatie, aldus deze respondenten. Ook ontbreekt de onderlinge aansluiting en de onderbouwing van afwijkingen. Bemerkingen die aansluiten bij de hiervoor geduide waarnemingen.

Overall gesteld geven de P&C-documenten (financiële jaarstukken en voortgangsrapportages) geen adequaat inzicht of de RUD ZL de juiste dingen doet met de juiste middelen hetgeen de sturing bemoeilijkt. De betreffende respondenten stellen dat een en ander veelvuldig richting RUD ZL is aangegeven.

Een en ander leidt ertoe dat bij de Provincie de indruk bestaat dat de RUD ZL onvoldoende grip heeft op haar financiële huishouding. De verwachting is dat de operational audit, die in opdracht van het bestuur van de RUD ZL wordt uitgevoerd, bouwstenen biedt voor een mogelijke verbeter slag hierin.

In het verlengde hiervan wordt door enkele respondenten aangevoerd dat de RUD ZL qua kostenstructuur een van de efficiëntere uitvoeringsdiensten in het land is.

Uit de interviews komt naar voren dat Provinciale Staten, ondanks en in weerwil van haar budgetbevoegdheid, onvoldoende beeld, gevoel en begrip van de RUD ZL hebben. Ook de opdracht aan de RUD ZL en de (sturende) positie en mogelijkheden van de Provincie richting RUD ZL zijn voor Provinciale Staten onbekend terrein.

De RUD ZL zou zich hierin meer proactief mogen positioneren. Enkele respondenten menen dat dit voor de RUD ZL vanuit haar positie als GR lastig is. Ook vanuit de provinciale organisatie kan de informatieverstrekking richting Provinciale Staten worden geoptimaliseerd aldus sommige respondenten. Enkele respondenten vinden dat Provinciale Staten meer proactief geïnformeerd zouden moeten worden over incidenten rond VTH.

3.4 Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht provincie Limburg 2016

Door middel van deze verordening worden de landelijk ontwikkelde kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, handhaving en toezicht in het omgevingsrecht van toepassing verklaard op de door of in opdracht van gedeputeerde staten van Limburg plaatsvindende VTH. De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over:

- het proces – samen leidend tot een sluitende cyclus en kwaliteitsborging en gericht op verbetering van output en outcome;
- de inhoud – van probleemanalyse, beleid, strategie en programma, de diepgang van de toetsing, de wijze van toezicht ter plaatse, de toepassing van de landelijke sanctie-strategie en de landelijke prioriteiten voor toezicht en handhaving.
- de kritieke massa – opleiding, ervaring en kennis (en het onderhouden en borgen daarvan) van de medewerkers.

De kwaliteitscriteria zijn op verschillende niveaus beschreven. Deels hebben ze betrekking op de organisatie en deels op de medewerkers. Betreffende de zogenoemde kritieke massa bevatten de criteria per deskundigheidsgebied de vereisten op opleiding- en kennisniveau. In de uitwerkingen hiervan wordt evenwel geen aandacht besteed aan competenties en vaardigheden.

Op grond van de verordening doen GS jaarlijks mededeling aan Provinciale Staten over de naleving van de kwaliteitscriteria.

Eerder is aangegeven dat de RUD ZL actief aandacht besteed aan het optimaliseren van de uitvoeringskwaliteit. Drager hiervoor is een ingericht kwaliteitssysteem. Onder meer via opleiding en training, de inrichting van de werkprocessen en audits, krijgen de kwaliteits-criteria VTH een concrete invulling. Budgettaire ruimte is hiervoor gemaakt in de jaarlijkse begrotingen.

In de interviews wijst een aantal respondenten erop dat qua opleiding en expertise van de medewerkers wordt voldaan aan de (Brzo)kwaliteitscriteria. "Dit maakt de RUD ZL tot een organisatie met een kennisniveau dat bij de opdrachtgevers nu vaak niet (meer) voor handen is", aldus een van de respondenten.

Eerder is geschetst dat in de opleiding en ontwikkeling van medewerkers sinds kort ook aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van gewenste / noodzakelijke competenties en vaardigheden op het gebied van bestuurlijke sensitiviteit. Tevens wordt dienaangaande formatief geïnvesteerd in de (kwaliteits)organisatie van de RUD ZL.

Betreffende het op peil houden van de (kennis)kwaliteit, uit een groot aantal respondenten als zorgpunt het voorzienbare natuurlijk verloop binnen de organisatie van de RUD ZL. In de komende jaren verlaten veel ervaren en gespecialiseerde medewerkers de organisatie. Negatief effect hiervan is het verdwijnen van kennis en ervaring. De respondenten verwachten dat het aantrekken van nieuw personeel lastig kan worden gelet op de, zeker voor dit soort gespecialiseerde functies, krappe arbeidsmarkt.

3.5 VTH-beleidsplan 2017-2020 – Uitvoeringsprogramma VTH

Het Provinciaal OmgevingsPlan (POL) vormt het strategisch beleidskader voor de provinciale ambities voor bijvoorbeeld veiligheid, natuur, economie, energie en leefbaarheid. Om deze ambities te realiseren worden uiteenlopende instrumenten ingezet zoals subsidies, investeringen, voorlichting en samenwerkingsovereenkomsten. Ook de inzet van het VTH-instrumentarium kan een bijdrage leveren aan deze ambities.

Een van de voor de RUD ZL leidende provinciale beleidskader is het in 2017 vastgestelde VTH-beleidsplan 2017-2020. In dit plan geven GS aan hoe de prioriteiten worden gesteld, het VTH-instrumentarium wordt ingezet en de uitvoering van de VTH-taken in de beleids-cyclus worden verankerd. Daarnaast vormt het plan ook het kader voor het transformatie-proces dat nodig is om de beleids- en uitvoeringsorganisatie aan elkaar te verbinden en met elkaar af te stemmen (de 'Big 8'). De kaders en uitgangspunten uit het beleidsplan worden jaarlijks vertaald in een uitvoeringsprogramma voor de RUD-organisaties en de interne uitvoeringsclusters.

Hoe de beleidscyclus en organisatie rond de inzet van het VTH-instrumentarium wordt ingevuld, staat beschreven in de in 2015 opgestelde nota 'Toekomstvast opdrachtgeverschap. Inrichtingsplan provinciaal opdrachtgeverschap RUD's', die als bijlage bij het VTH-beleidsplan is gevoegd. In deze bijlage worden de reikwijdte, doelstellingen en uitgangspunten van het provinciaal opdrachtgeverschap beschreven en de daarbinnen te onderscheiden hoofdprocessen uitgewerkt. Tevens worden voorzetten gedaan voor rapportage en verantwoording en het accountmanagement en de inrichting van de interne organisatie.

De invulling van het opdrachtgeverschap moet onder meer borgen dat:

- de Provincie zicht en grip houdt op kosten, prestaties (kwaliteit) en (bestuurlijke) risico's bij de taken die op afstand worden uitgevoerd;
- er een heldere relatie is tussen provinciale ambities en doelstellingen en prestaties van de RUD als het gaat om omgevingsvraagstukken rond duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid en natuurwaarden;
- de specifieke en specialistische kennis van de RUD de provinciale beleidsvorming prikkelt en versterkt;
- de RUD voldoende slagvaardig kan werken.

De professionalisering van dit opdrachtgeverschap wordt als een van de belangrijke speerpunten benoemd. De implementatie hiervan wordt gezien als een groeiproces. Onderdeel daarvan zijn onder meer het:

- inrichten en organiseren van onderliggende processen;
- maken van afspraken met de RUD over het accountmanagement, rapportages etc.
- instellen van een intern opdrachtgeversoverleg.

Voorgaande ambities, prioriteiten en uitgangspunten maakten ook deel uit van de 'Bouw- en ontwikkelingsplannen van de clusters Vergunningen en Handhaving uit 2012.

'Toekomstvast opdrachtgeverschap' bevat de onderbouwing (van het belang) voor de inrichting van het provinciaal opdrachtgeverschap en is tevens het een raamwerk voor de feitelijke inrichting van de organisatie en de werkwijze door de Provincie. De focus van het plan ligt dus op de inrichting en organisatie van het opdrachtgeverschap als zodanig en niet op de inhoud van de opdracht aan de RUD's. Als timeline hanteert de nota de volgende fasering:

- 2015: basis-inrichting;
- 2016-2017: pilotfase en doorontwikkeling;
- 2018-2019: structurele verankering

Een van de uitgangspunten in de nota is dat het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt ondergebracht bij een coördinatieteam met een (onder)mandaat voor het provinciale opdrachtgeverschap richting RUD's en de invulling van het accountmanagement. In het inrichtingsplan worden volgende taken aan zogenoemde coördinatieteam toebedeeld:

- voorbereiding, wegzetten, monitoren/bewaken, bijsturen en evalueren van de opdracht aan de RUD's;
- accountmanagement richting RUD's;
- advisering bestuur, directie en beleidsclusters inzake opdrachtgeverschap en invulling eigenaarsrol en ontwikkeling partnerschap/samenwerking met RUD's en overige partners;
- provinciale vertegenwoordiging en belangenbehartiging inzake opdrachtgeverschap (zoals IPO, afstemming overige opdrachtgeverschap RUD's);
- implementatie opdrachtgeverschap tot 2020;
- coördinatie overdracht taken en personeel naar de RUD's;
- overige advisering.

Het coördinatieteam zoals beschreven bestaat niet meer. Dit is overigens niet bij alle betrokkenen bekend. De weergegeven taken van het coördinatieteam zijn verdeeld onder verschillende medewerkers van het cluster VTH en bij diverse overlegsgremia belegd. Uit de interviews komt verder naar voren dat een deel van de taken van het opdrachtgeverschap eerst vanaf 2018 actief zijn opgepakt.

De Provincie heeft voor het ambtelijk opdrachtgeverschap (cluster VTH) een professionaliseringstraject ingezet. Doel hiervan, aldus enkele respondenten, is meer grip te krijgen op de invulling en uitvoering van de opdracht. Onderdeel van dit traject is een expliciete (opdracht)beschrijving van de verwachtingen van de (wijze van) uitvoering door de RUD ZL (zie hierna). Wat betreft het opdrachtgeverschap zien enkele respondenten noodzaak tot verbetering op aspecten als integraliteit, accountmanagement, communicatie en kennis en kunde.

3.6 Brzo+

In Nederland werken sinds 2001 verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren steeds verder geprofessionaliseerd; sinds 1 januari 2014 is aan het samenwerkingsverband de naam BRZO+ verbonden.

De ambitie van het BRZO+ samenwerkingsverband, waar de RUD ZL als Brzo-uitvoeringsdienst ook in participeert, is om de veilige operatie van risicovolle bedrijven en installaties op een hoger niveau te brengen vanuit de invalshoeken veiligheid, gezondheid en milieu. De samenwerkingspartners delen kennis en kunde met elkaar en geven één boodschap af aan de bedrijven. De partners verantwoorden zich hierover gezamenlijk. De samenwerking is gericht op de continuïteit van de wettelijke uitvoeringstaken én anticipeert op toekomstige ontwikkelingen. Alleen op deze manier kan een groot maatschappelijk effect worden bereikt. Door samen te werken en elkaar aan te vullen ontstaat een wendbare overheid in een veranderende omgeving.

Om bovenstaande ambitie waar te kunnen maken richt de BRZO+ uitvoeringsagenda zich in de periode 2018-2020 op de volgende speerpunten:

- effectueren van landelijke besluiten in de regionale uitvoering;
- eenheid en beschikbaarheid van informatie zowel landelijk als in de regio;
- gezamenlijke risico analyse met effectuering in de uitvoering;
- jaarlijkse rapportage over uitkomst van inspectieresultaten;

- uitwisseling van kennis en borging van kennisniveau;
- gezamenlijke handhaving vanuit BRZO+ partners;
- beschikbaarheid van adequate instrumenten en middelen voor toezicht en handhaving.

3.7 Provinciale opdracht 2020

In het kader van de implementatie van de voorgaand aangehaalde nota 'Toekomstvast opdrachtgeverschap' krijgt de in de DVO geduide opdracht van de Provincie aan de RUD ZL sinds 2019 een invulling die verder reikt dan de productcatalogus en het werkprogramma. De bedoeling hiervan is om meer helderheid te creëren over de politiek-bestuurlijke context van de uit te voeren taken. Een groot aantal van de voorgaande geduide constatering worden in deze provinciale opdracht gepositioneerd.

De door GS vastgestelde opdracht voor 2020 bestaat uit 3 delen. In deel A zijn richtlijnen en afspraken vastgelegd over de wijze waarop de Provincie wenst dat de RUD ZL haar werkzaamheden uitvoert en hoe zij daarover communiceert met de Provincie als opdrachtgever. Dit deel is te zien als een verdere uitwerking van de bepalingen in de DVO. Deel B bevat een overzicht van alle taken die de RUD ZL voor de Provincie uitvoert. In zogenoemde factsheets zijn alle door de Provincie af te nemen producten en diensten gedetailleerd beschreven. Inhoudelijk zijn deze factsheets vergelijkbaar met de eerder beschreven productcatalogus. Deel C tenslotte bevat het werkprogramma zoals dat hiervoor is uiteen gezet.

Deel A van de opdracht 2020 zet de in 2019 gemaakte aanloop tot transitie voort. In deze transitie zijn diverse 'bewegingen' te onderscheiden.

Beweging: de maatschappelijke opgave leidend

Hiermee wordt bedoeld dat VTH meer dient te zijn dan enkel 'regels toepassen en uitvoeren'. De maatschappelijke opgave waar de Provincie voor staat dient als uitgangspunt te worden genomen. Van de RUD ZL wordt verwacht dat zij, met in achtneming van wet- en regelgeving en beleidskaders én vanuit haar professionaliteit, de haar ter beschikking staande middelen op het gebied van VTH inzet, in die volgorde, intensiteit en combinatie die het meest effectief bijdraagt aan het realiseren van genoemde opgave. Vanuit de Provincie wordt daarbij overigens richting de RUD ZL de verwachting uitgesproken hier proactief voorstellen voor te doen.

Als onderdeel van de maatschappelijke opgave zijn ook te zien de transities en disrupties die regionaal, landelijk alsook mondiaal spelen (bijv. de Omgevingswet maar ook rond thema's als energie, duurzaamheid, circulariteit). Ook deze vragen mogelijk om een heroriëntatie op de rolinvulling door en daarmee de doorontwikkeling van de RUD ZL.

Beweging: prestatie indicatoren

Aanvullend aan de in de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Limburg 2016' opgenomen kwaliteitscriteria, voegt de opdracht nog enkele prestatie indicatoren toe. Deze hebben betrekking op kwaliteit en tijdigheid van vergunningen, toezicht en handhaving en adviezen.

Beweging: van input- naar outputfinanciering

De opdracht 2020 geeft ook ten aanzien van het werkprogramma en het financieel kader een nadere specificering. Vanuit de beoogde omslag van input- naar outputfinanciering wordt wat het werkprogramma betreft aangegeven de beweging te maken van een raming op basis van de beschikbare personele capaciteit naar een raming die de te leveren producten en diensten als uitgangspunt neemt.

Beweging: grip op financiën

Aangaande het financieel kader gaat het met name over een adequaat inzicht in de kosten van de uitvoering van het werkprogramma en, in geval van kostenstijgingen, een transparante, herleidbare en deugdelijke onderbouwing hiervan. De eerder aangehaalde 'operational audit' sluit hier naadloos op aan.

Beweging: zicht op voortgang

De RUD ZL is verantwoordelijk voor het tijdig en schriftelijk informeren over (dreigende) afwijkingen in de realisatie van beleidsdoelen, problemen aangaande de voortgang en over gebeurtenissen en ontwikkelingen met mogelijk politiek-bestuurlijke gevolgen. Tevens dient de RUD ZL op elk gewenst moment inzage te geven in de mate van realisatie van de opdracht en in behandeling zijnde dossiers. De opdracht 2020 vertaalt deze informatieverplichtingen in, nader gespecificeerde voortgangsrapportages en jaarrapportage. Deze nadere specificaties zien op:

- de relatie tussen raming en realisatie in aantallen product en geld;
- een inhoudelijke en financiële prognose en eventuele acties;
- transparantie, herleidbaarheid en eenduidigheid van berekeningen;
- kwantitatieve data voor de diverse producten en diensten uit het werkprogramma;
- bestede uren en bijbehorende kosten;
- de realisatie van de benoemde prestatie indicatoren.

Beweging: rekenschap van de politiek-bestuurlijke context

Tot slot geeft de opdracht 2020 ook nadere invulling aan het thema overleg en communicatie. Qua structuur wordt het in de DVO benoemde accountoverleg en het casusoverleg geëxpliciteerd. Een en ander overigens overeenkomstig te vigerende overlegstructuur.

Wat de communicatie met bestuur en omgeving betreft stelt de opdracht dat deze plaatsvindt onder rekenschap van het feit dat het college van Gedeputeerde Staten verantwoordelijk is voor de door de RUD ZL namens de Provincie uitgevoerde taken. Uit de interviews is duidelijk geworden dat hiermee wordt bedoeld op de politiek-bestuurlijke sensitiviteit alsmede omgevingsbewustzijn van de RUD ZL.

Deel A van de opdracht 2020 bevat overigens geen specifieke elementen voor de uitvoering van taken betreffende Brzo-/Rie-4 bedrijven.

De Provincie verwacht een uitvoering van VTH die verder reikt dan enkel een juridisch-technische invulling. Namelijk een waarbij een integrale scope en het bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken het centrale vertrekpunt is en die bestuurders hierbij proactief betreft. Daarbij wordt van de RUD ZL tevens verwacht dat zij de 'ogen en oren in het veld' zijn, aldus deze respondenten.

Een denklijn overigens die in het verlengde ligt van de constatering die in het kader van de, eerder weergegeven, door Berenschot uitgevoerde evaluaties zijn genoteerd. Tevens kan worden gesteld dat ook de in de begroting 2021 van de RUD ZL dienaangaande opgenomen ambities hier naadloos op aansluiten.

De opdracht gaat zowel over het WAT (met name deel B en deel C) als over het HOE (deel A). Uit de interviews ontstaat de indruk dat dit HOE-deel van de opdracht nog onvoldoende bij de RUD ZL is verinnerlijkt. "Betreffende dit 'hoe' sluit het werkprogramma nog niet aan", aldus een van de respondenten. Daarbij stellen diverse respondenten ook de vraag of binnen de RUD ZL op dit moment de kwaliteiten aanwezig zijn om deze omslag te maken. Naast de in de begroting 2021 van de RUD ZL benoemde acties en activiteiten ziet de RUD ZL geen additionele mogelijkheden om tijd en energie te besteden aan de 'bewegingen' die vanuit de provinciale opdracht van haar organisatie worden gevraagd.

Bijlagen

1. **Motie 'Doelmatigheidsonderzoek VTH-taken RUD's Limburg',
15 november 2019**



Gewijzigde Motie 2528

Gewijzigde Motie doelmatigheidsonderzoek VTH-taken RUD's Limburg

Provinciale Staten van Limburg, in vergadering bijeen op 15 november 2019,

Constaterende dat:

- er incidenten plaatsvinden op Chemelot;
- Chemelot Site Permit B.V. de koepelvergunninghouder en –aanvrager is voor het gehele multi-user complex;
- het college eerder heeft gesteld dat de VTH-taken belegd bij de RUD Zuid-Limburg niet of mogelijk onvoldoende in control zijn;
- de uitvoering van de provinciale taken en bevoegdheden (VTH) in het kader van wet- en regelgeving voor de regio van de RUD Limburg Noord via de RUD Zuid-Limburg loopt;

Overwegende dat:

- Provinciale Staten als kaderstellend en controlerend orgaan onvoldoende inzicht hebben over de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van de Brzo/Rie-4-bedrijven in het algemeen en op Chemelot in het bijzonder;

Van mening zijnde dat:

- Provinciale Staten meer inzicht dienen te verkrijgen over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van Brzo/Rie-4-bedrijven in het algemeen en ten aanzien van (bedrijven op) Chemelot in het bijzonder;
- dit onderzoek voor geheel Limburg dient plaats te vinden (RUD Zuid-Limburg en RUD Limburg Noord);

Verzoeken het college van Gedeputeerde Staten om:

- voor eind 2020 een afgerond onderzoeksrapport met bestuurlijke reactie aan Provinciale Staten aan te bieden waarin de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van Brzo/Rie-4-bedrijven voor heel Limburg is onderzocht en waarbij expliciet aandacht aan de (informatie)positie van Provinciale Staten wordt besteed.
- het onderzoek te richten op de periode 2016 tot en met 2019.

En gaan over tot de orde van de dag

Andy Rossel
GroenLinks

Peter Loomans
Partij voor de Dieren

Herman Nijskens
VVD

Aleida Berghorst
PvdA

2. Bronnen

- Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015 (Brzo 2015)
- EU Richtlijn Industriële Emissies 2010 (Rie)
- Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)
- Besluit omgevingsrecht (Bor)
- www.omgevingsdiensten.nl
- www.brzo+.nl
- www.infomil.nl
- www.omgevingsweb.nl
- www.rudzuidlimburg.nl
- 'Samen werken aan toezicht en handhaving', Brief Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, Kamerstukken II, 2007-2008, 29383 nr. 83
- 'De tijd is rijp', rapport commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans), 2008
- Kabinetsreactie op het advies van de commissie Mans (Onderzoeksteam herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving) en eindbeeld Mans / Wabo / Oosting, Kamerstukken II, 2008-2009, 22343, nr. 215
- Package deal 'Mans / Eindbeeld' en bevoegdheidsverdeling Wabo, 2009
- Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, PUmA, Uitvoering met ambitie.nl, 2012
- Kwaliteitscriteria 2.2 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo (deel B), IPO en VNG, 2019
- Beleidsnota Rampenbestrijding, Kamerstukken II, 2010-2011, 29956, nr. 96
- Plan van aanpak Brzo infrastructuur, IPO, 2011
- 'VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.', rapport van de commissie voor de evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG (commissie Wolfsen), 2014
- 'Evaluatie wet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel.', Berenschot, 2017
- 'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken', evaluatierapport Berenschot, 2019
- Besluit en onderliggende stukken Provinciale Staten tot treffen Gemeenschappelijke Regeling voor RUD Zuid-Limburg, 2012
- Gemeenschappelijke regeling RUD Zuid-Limburg
- Dienstverleningsovereenkomst ter uitvoering van de basistaken, specialistische milieutaken en Brzo-taken door de RUD Zuid-Limburg
- Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg aan Directeur RUD Zuid-Limburg
- Ondermandaatbesluit Directeur Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg bevoegdheden Gedeputeerde Staten
- 'Samen op weg naar 2020'. Koersdocument RUD Zuid-Limburg, 2016
- Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht provincie Limburg, 2016
- VTH-beleidsplan 2017-2020 provincie Limburg, Naar een beleids- en risicogerichte inzet van bevoegdheden en VTH-uitvoeringsprogramma's
- 'Toekomstvast opdrachtgeverschap'. Inrichtingsplan provinciaal opdrachtgeverschap RUD's, 2015
- Producten en dienstencatalogus RUD Zuid-Limburg, 2018
- Werkprogramma's RUD taken in opdracht van provincie Limburg
- Kwartaalrapportages RUD Zuid-Limburg aan provincie Limburg
- 'Vergroten betrokkenheid algemeen bestuur, raden, provinciale staten en portefeuillehouders VTH', notitie van het Dagelijks Bestuur van de RUD ZL, vastgesteld door het Algemeen Bestuur RUD ZL, 2019

- Programmabegroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023 RUD Zuid-Limburg
- Programmabegroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 RUD Zuid-Limburg
- Overzicht majeure risicobedrijven in Limburg, RUD Zuid-Limburg, maart 2020
- Opdracht 2020 provincie Limburg aan RUD Zuid-Limburg
- (CONCEPT) VTH-beleidsplan 2021-2023
- "Chemie in samenwerking", Onderzoeksraad voor Veiligheid, juni 2018
- Jaarrekeningen RUD ZL met goedgekeurde accountantsverklaringen

3. Overzicht geïnterviewde personen

1. De heer M. Buring, senior VTH/account RUD, cluster VTH provincie Limburg
2. De heer J. Janssen, senior VTH/account RUD, cluster VTH provincie Limburg
3. De heer R. Housmans, lid Gedeputeerde Staten provincie Limburg
4. De heer H. Nijskens, lid Provinciale Staten provincie Limburg
5. Mevrouw K. Cremers, adjunct-clustermanager, cluster VTH provincie Limburg
6. Mevrouw C. van der Weijden, directie provincie Limburg
7. De heer L. Radix, CEO Chemelot / CSP
8. De heer P. Meulman, externe deskundige
9. De heer C. Hermans, afdelingshoofd Vergunningen, RUD Zuid-Limburg
10. De heer H. Theunissen, voormalig lid Gedeputeerde Staten provincie Limburg
11. De heer R. Houben, afdelingshoofd Milieutoezicht en Veiligheid, RUD Zuid-Limburg
12. Mevrouw L. Kobes, directie, RUD Zuid-Limburg
13. De heer R. ten Broeke, Chemelot / CSP
14. Mevrouw D. Bakker, Chemelot / CSP
15. De heer R. Munnich, accountmanager RUD ZL, cluster VTH provincie Limburg
16. De heer R. Vlecken, voorzitter DB, RUD Zuid-Limburg
17. De heer G. Koopmans, lid Gedeputeerde Staten provincie Limburg
18. De heer J. Smits, externe deskundige
19. Mevrouw A. Berghorst, lid Provinciale Staten provincie Limburg
20. De heer T. Arts, clustermanager, cluster VTH provincie Limburg
21. De heer J. Schrijnemakers, adviseur Brzo, RUD Zuid-Limburg
22. De heer W. Aarsen, manager SHE, Trespa International BV
23. De heer G. Frische, lid Provinciale Staten provincie Limburg
24. De heer P. Driessen, financieel adviseur, cluster Financiën provincie Limburg

4. Activiteiten categorieën conform Rie

1. Energie-industrieën

- 1.1. Het stoken in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 50 MW of meer
- 1.2. Het raffineren van aardolie en gas
- 1.3. De productie van cokes
- 1.4. Het vergassen of vloeibaar maken van: a) steenkool; b) andere brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch vermogen van 20 MW of meer.

4. Chemische industrie

Voor de doeleinden van dit deel wordt onder fabricage in de zin van de categorieën activiteiten in dit deel verstaan de fabricage van de in 4.1 tot en met 4.6 genoemde stoffen of groepen stoffen op industriële schaal door chemische of biologische omzetting.

4.1. De fabricage van organisch-chemische producten, zoals:

- a) eenvoudige koolwaterstoffen (lineaire of cyclische, verzadigde of onverzadigde, alifatische of aromatische),
- b) zuurstofhoudende koolwaterstoffen, zoals alcoholen, aldehyden, ketonen, carbonzuren, esters en mengsels van esters, acetaten, ethers, peroxiden en epoxyharsen,
- c) zwavelhoudende koolwaterstoffen,
- d) stikstofhoudende koolwaterstoffen, zoals aminen, amiden, nitroso-, nitro- en nitraat-verbindingen, nitrillen, cyanaten, isocyanaten,
- e) fosforhoudende koolwaterstoffen,
- f) halogeenhoudende koolwaterstoffen,
- g) organometaalverbindingen,
- h) kunststof materialen (polymeren, kunstvezels, cellulosevezels),
- i) synthetische rubber,
- j) kleurstoffen en pigmenten,
- k) tensioactieve stoffen en tensiden.

4.2. De fabricage van anorganisch-chemische producten, zoals:

- a) gassen, zoals ammoniak, chloor of chloorwaterstof, fluor of fluorwaterstof, kooloxiden, zwavelverbindingen, stikstofoxiden, waterstof, zwaveldioxide, carbonylchloride,
- b) zuren, zoals chroomzuur, fluorwaterstofzuur, fosforzuur, salpeterzuur, zoutzuur, zwavelzuur, oleum, zwaveligzuur,
- c) basen, zoals ammoniumhydroxide, kaliumhydroxide, natriumhydroxide,
- d) zouten, zoals ammoniumchloride, kaliumchloraat, kaliumcarbonaat, natriumcarbonaat, perboraat, zilvernitraat,
- e) niet-metalen, metaaloxiden of andere anorganische verbindingen, zoals calciumcarbide, silicium, siliciumcarbide.

4.3. De fabricage van fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen).

4.4. De fabricage van producten voor gewasbescherming of van biociden.

4.5. De fabricage van farmaceutische producten met inbegrip van tussenproducten.

4.6. De fabricage van explosieven

5. Afvalbeheer

5.1. De verwijdering of nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 10 t per dag door middel van een of meer van de volgende activiteiten:

- a) biologische behandeling;
- b) fysisch-chemische behandeling;
- c) mengen of vermengen voorafgaand aan een van de onder 5.1 en 5.2 vermelde behandelingen;

- d) herverpakking voorafgaand aan een van de onder 5.1 en 5.2 vermelde behandelingen;
- e) terugwinning/regeneratie van oplosmiddelen;
- f) recycling/terugwinning van andere anorganische materialen dan metalen of metaalverbindingen;
- g) regeneratie van zuren of basen;
- h) terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan;
- i) terugwinning van bestanddelen uit katalysatoren;
- j) herraffinage van olie en ander hergebruik van olie;
- k) opslag in waterbekkens.

5.2. De verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen in afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallaties voor:

- a) ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 3 t per uur;
- b) gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 10 t per dag.

5.3.

a) De verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 50 t per dag door middel van een of meer van de volgende activiteiten, met uitzondering van de activiteiten bedoeld in Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (1) PB L 135 van 30.5.1991, blz. 40.:

- i) biologische behandeling;
- ii) fysisch-chemische behandeling;
- iii) voorbehandeling van afval voor verbranding of meeverbranding;
- iv) behandeling van slakken en as;

v) behandeling in shredders van metaalafval, met inbegrip van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken en de onderdelen daarvan.

b) Nuttige toepassing, of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering, van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 75 t per dag, door middel van een of meer van de volgende activiteiten, met uitzondering van activiteiten die onder Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater vallen:

- i) biologische behandeling;
- ii) voorbehandeling van afval voor verbranding of meeverbranding;
- iii) behandeling van slakken en as;

iv) behandeling in shredders van metaalafval, met inbegrip van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken en de onderdelen daarvan. Indien de behandeling van het afval beperkt blijft tot anaërobe vergisting, bedraagt de maximale capaciteit voor deze activiteit 100 t per dag.

5.4. Stortplaatsen, als gedefinieerd in artikel 2, onder g), van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (1) PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1. , die meer dan 10 t afval per dag ontvangen of een totale capaciteit van meer dan 25 000 t hebben, met uitzondering van stortplaatsen voor inerte afvalstoffen.

5.5. Tijdelijke opslag van niet onder punt 5.4 vallende gevaarlijke afvalstoffen, in afwachting van een van de onder de punten 5.1, 5.2, 5.4 en 5.6 vermelde behandelingen, met een totale capaciteit van meer dan 50 t, met uitsluiting van tijdelijke opslag, voorafgaande aan inzameling, op de plaats van productie.

5.6. Ondergrondse opslag van gevaarlijke afvalstoffen met een totale capaciteit van meer dan 50 t.

Colofon

Provincie Limburg
Concernstaf

Postbus 5700
6202 MA Maastricht

+31 43 389 99 99
postbus@prvlimburg.nl

www.limburg.nl

Vormgeving Provincie Limburg | 2012 1135

