

Startnotitie onderzoek VTH provincie Limburg

1 Inleiding

1.1 Impact bedrijven op leefomgeving

De negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving kunnen maatschappelijk grote gevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan de uitstoot of lozing van schadelijke stoffen door grote chemische bedrijven. Wanneer dit normen overschrijdt kan dit het *milieu* en de mentale en fysieke *gezondheid* van mensen aantasten. Naast milieu en gezondheid kunnen bedrijven door de opslag van gevaarlijke stoffen ook risico's vormen voor de *veiligheid* van de omgeving.

De negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving zijn echter niet altijd goed zichtbaar. Er zijn indicaties dat bedrijven regelmatig regels niet nakomen.¹ De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) schat de schade hiervan in Nederland op miljarden euro's per jaar.²

Een voorbeeld van negatieve effecten op de leefomgeving is te zien bij Tata Steel. Het RIVM constateerde in de omgeving van dat bedrijf verhoogde hoeveelheden van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), waarbij blootstelling voor kinderen ongewenst is voor hun gezondheid.³ Ook op het Limburgse industriecomplex Chemelot zijn voorbeelden van negatieve effecten op de leefomgeving. Zo rapporteert Chemelot zelf al 19 keer luchtverontreiniging in de jaren 2017-2018.⁴

1.2 VTH als beheersinstrument

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een belangrijk instrument om de negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving te beheersen. Overheden kunnen middels vergunningverlening vastleggen wat bedrijven wel en niet mogen. Door toezicht kan worden gecontroleerd of de bedrijven zich ook echt aan de regels houden. Als bedrijven in overtreding zijn, dan kunnen strafmaatregelen worden gehanteerd.

De provincie Limburg is op het gebied van milieu en veiligheid bevoegd gezag voor VTH bij bedrijven met een verhoogde kans op milieuverontreiniging en/of verhoogde risico's op zware ongevallen.⁵ In totaal is de provincie bevoegd gezag bij ongeveer 200 bedrijven, waarvan zo'n 60 op Chemelot.

De uitvoering van VTH op het gebied van milieu gebeurt voornamelijk op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en voor externe veiligheid op basis van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)⁶. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten beleid voor de uitvoering van VTH vastgesteld. Zoals wettelijk verplicht heeft de provincie de uitvoering van VTH voor de Wabo en het Brzo belegd bij een omgevingsdienst, namelijk bij de regionale uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg.

¹ Algemene Rekenkamer (2021). Handhaven in het duister.

² ILT (2020). ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.

³ RIVM (2021). Depositieonderzoek IJmond 2020.

⁴ <https://www.chemelot.nl/veiligheid/omgeving/ongewone-voorvallen-op-chemelot>

⁵ Daarnaast is de provincie ook bevoegd gezag voor een aantal bedrijven zonder verhoogde kansen op milieuverontreiniging en/of verhoogde risico's op zware ongevallen. Reden hiervoor is hun ligging op het industriecomplex Chemelot.

⁶ De Wabo en Brzo zullen opgaan in de nieuwe omgevingswet. De verwachting is dat de omgevingswet per 1 januari 2023 in werking treedt.

1.3 Kwaliteit uitvoering VTH is onzeker

Uit verschillende recente onderzoeken komen zorgwekkende signalen over de uitvoering van VTH bij milieuovertredingen in Nederland:

- De commissie van Aartsen⁷ oordeelt dat de omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn om hun professionele rol te spelen. Ook oordeelt de commissie dat de informatie-uitwisseling onder de maat is voor het opbouwen van voldoende deskundigheid. De commissie oordeelt verder dat de onafhankelijkheid van omgevingsdiensten ten onrechte ondergeschikt is aan de nabijheid van bevoegd gezag.
- Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁸ blijkt dat er slecht inzicht is in de milieuovertredingen door bedrijven. Ook geeft de Algemene Rekenkamer⁹ aan dat bedrijven met meer overtredingen niet vaker worden gecontroleerd en niet zwaarder worden gestraft.
- Recente publicaties over milieuovertredingen in de onderzoeksjournalistiek^{10,11} laten een beeld zien van gebrekkig toezicht op bedrijven, beperkte straffen voor bedrijven, en bestuurlijke inmenging vanwege andere belangen.

De provincie Limburg heeft recent ook zelf onderzoek gedaan naar VTH.¹² Dit onderzoek heeft zich echter hoofdzakelijk gefocust op de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie en maar in beperkte mate de kwaliteit van de uitvoering onderzocht.

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling onderzoek

Met het oog op de bovenstaande ontwikkelingen wil de Zuidelijke Rekenkamer bij de provincie Limburg een onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van VTH in de praktijk. Doel van het onderzoek is om PS inzicht te geven in de kwaliteit van de uitvoering van VTH. Vanuit hun controlerende rol zijn PS namelijk verantwoordelijk voor het horizontale toezicht¹³ op de kwaliteit van de uitvoering van VTH. Op grond van de uitkomsten van het onderzoek zal de rekenkamer de provincie aandachtspunten meegeven voor de verdere verbetering van VTH.

2.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn:

1. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de praktijk in de provincie Limburg?
2. Hoe is betrokkenheid van PS en wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS over dit onderwerp?

Daarbij richt dit onderzoek naar VTH in de praktijk zich op:

- *VTH in het kader van de Wabo milieu¹⁴ en Brzo*. De zorgwekkende signalen uit eerdere Nederlandse onderzoeken over milieuovertredingen zijn de reden voor de focus op de Wabo milieu. Het Brzo wordt meegenomen vanwege de grote risico's van de betreffende bedrijven voor de leefomgeving. De focus zal

⁷ Adviescommissie VTH (2021). Om de leefomgeving.

⁸ Algemene Rekenkamer (2021). Een onzichtbaar probleem.

⁹ Algemene Rekenkamer (2021). Handhaven in het duister.

¹⁰ Investico (2021). Milieu-overtreders zelden gestraft.

¹¹ Follow the Money (2020). Hoe slapend toezicht leidt tot een langzame milieuramp.

¹² Provincie Limburg (2020). Op afstand maar in verbinding.

¹³ ILT is verantwoordelijk voor het verticale toezicht. Door middel van dit (interbestuurlijke) toezicht controleert ILT of de provincie de wet juist uitvoert. Daarbij vindt het inhoudelijke toezicht plaats op casusniveau naar aanleiding van signalen uit media, inspecties of burgers. Het toezicht door ILT is dus beperkt en richt zich niet op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

¹⁴ Wabo milieu gaat over de uitstoot van stoffen, geur, geluid, afval, bodem en energie. Het andere aspect van de Wabo (Briks) gaat over bouwen, reclame, inrit, kap en sloop en zal niet worden meegenomen in dit onderzoek.

echter meer op de Wabo dan het Brzo liggen, omdat het erop lijkt¹⁵ dat de uitvoering van VTH bij Brzo vaak beter op orde is dan bij de Wabo.

- *Alle bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is voor de Wabo en/of het Brzo.* Extra aandacht zal gegeven aan (bedrijven op) het industriecomplex *Chemelot*. De reden hiervoor is het bijzondere karakter van dit complex met een grote concentratie van risicovolle bedrijven.
- *De periode vanaf 2016.* In de periode vanaf 2016 tot heden is de provincie (in het kader van Wabo en Brzo) bevoegd gezag geweest voor dezelfde typen bedrijven. Op 1 januari 2016 was namelijk de laatste substantiële verandering van het bevoegd gezag voor de typen bedrijven waar dit onderzoek zich op zal richten.¹⁶

3 Normenkader

Ten aanzien van het thema VTH hanteert de rekenkamer een normenkader. Dit normenkader heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het voorlopige normenkader is in tabel 1 opgenomen. De normen sluiten aan bij de hierboven beschreven doelstelling en vragen van het onderzoek. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kunnen deze normen verder worden aangevuld en verfijnd.

Tabel 1. Voorlopig normenkader

Thema's	Normen
Inzichtelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Vergunningen zijn inzichtelijk: <ul style="list-style-type: none"> ○ Er is een helder overzicht van vigerende vergunningen. ○ Oude vergunningen worden regelmatig gebundeld in revisievergunningen. • Gegevens over toezicht en handhaving zijn inzichtelijk: <ul style="list-style-type: none"> ○ Inspecties, overtredingen, ongewone voorvallen en handhavingsacties worden goed geregistreerd. ○ Gegevens zijn op bedrijfsniveau goed inzichtelijk.
Kwaliteit van de inhoud van vergunningen	<ul style="list-style-type: none"> • Vergunningen voldoen aan de beleid en regelgeving en zijn actueel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bedrijven hebben benodigde vergunningen. ○ Nieuw beleid en regelgeving (waaronder BBT¹⁷) worden tijdig doorgevoerd in bestaande vergunningen.
Kwaliteit van toezicht op bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht voldoet aan de eisen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bedrijven worden voldoende vaak geïnspecteerd. ○ Inspecteurs voldoen aan eisen. ○ Landelijke handhavingstrategie wordt uniform gevolgd. • Toezicht is risicogericht. • Toezicht is effectief en draagt bij aan de leefomgeving.
Kwaliteit van handhaving bij overtreders	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijven worden bij overtredingen voldoende gestraft. <ul style="list-style-type: none"> ○ Landelijke handhavingstrategie wordt gevolgd. ○ Provinciale gedoogstrategie wordt gevolgd.
Maatschappelijke Belangenafweging	<ul style="list-style-type: none"> • Belangen worden voldoende afgewogen bij beslissingsruimte voor vergunningen (bv. BBT-range en maatwerk).

¹⁵ Zo blijkt uit onze ervaringen tijdens het onderzoek naar VTH in Noord-Brabant in 2020, zie https://zuidelijkerekenkamer.nl/vergunningverlening_toezicht_en_handhaving_provincie_noord-brabant-2/

¹⁶ Op deze datum werden provincies (voor zover ze dat nog niet waren) bevoegd gezag voor alle Brzo-bedrijven en bedrijven die zijn gecategoriseerd als RIE-4.

¹⁷ BBT staat voor Best Beschikbare Technieken. Daarmee wordt verwezen naar de meest doeltreffende technieken die technisch en economisch haalbaar zijn. De BBT's worden vastgesteld door de Europese Commissie.

	<ul style="list-style-type: none"> Bij het vaststellen van handhavingsacties worden zowel de belangen als de proportionaliteit voldoende afgewogen.
Onafhankelijkheid RUD	<ul style="list-style-type: none"> De RUD kan zijn taken onafhankelijk uitvoeren.
Betrokkenheid en informatievoorziening PS	<ul style="list-style-type: none"> GS informeren PS voldoende om hun kaderstellende en controlerende rol op te pakken. PS zijn betrokken en vullen hun rol voldoende in. Dit omvat onder meer het horizontale toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

4 Onderzoeksmethodiek

De rekenkamer is van plan om document- en dossieronderzoek in te zetten, waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van beleids-, monitorings- en verantwoordingsdocumenten en vergunningen. Daarnaast zullen gegevens uit informatiesystemen en -databases worden geanalyseerd. Om het beeld uit deze informatiebronnen te toetsen en aan te vullen zullen interviews met betrokkenen worden gehouden. Er bestaat daarbij de mogelijkheid voor de geïnterviewden om anoniem hun verhaal te doen.

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden aan de provincie Limburg. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te laten toetsen. Het bestuurlijk rapport dat op basis van de bevindingen wordt opgesteld, wordt voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan GS van de provincie Limburg. Daarin zijn de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten van de rekenkamer opgenomen. De bestuurlijke reactie van GS wordt opgenomen in de eindversie van het bestuurlijk rapport, voorzien van een nawoord door de rekenkamer. Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen en criteria die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek, verwijzen wij naar het onderzoeksprotocol van de rekenkamer (zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/onderzoeksprotocol/>).

5 Planning

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. De programmaraad, griffies en vaste contactpersoon voor rekenkameronderzoek worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

Tabel 2 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Opstellen en vaststellen van de startnotitie, startgesprekken en eerste verzameling gegevens	Februari - april 2022
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	April - september 2022
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	September - oktober 2022
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Oktober- november 2022
Aanbieding aan PS en publicatie	December 2022