Onderzoeksplan

Terugblikonderzoek: Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving

Opstellers	Anke Pietersma & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	14 juli 2022

Inhoud

Aanleiding en vraagstelling 3

Inleiding 3
Doorwerking 5
Vraagstelling 6

Onderzoeksmethoden en -planning 7

Onderzoeksaanpak 7
Planning onder voorbehoud 8
Bronnen onderzoeksplan 8

Bijlage 1: Aanbevelingen rapport 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' 9

Aanleiding en vraagstelling

Inleiding

In 2016 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek naar de grip van Provinciale Staten op de regionale omgevingsdiensten.[1] De vraagstelling die destijds in het onderzoek centraal stond is de volgende: "Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften door deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?"[2]

De relevantie van een terugblikonderzoek is om na te gaan in hoeverre de aanbeveling die Provinciale Staten hebben overgenomen doorwerken in provinciaal beleid en de uitvoering daarvan.

Conclusies

Samengevat concludeerde de Noordelijke Rekenkamer dat:

- de kwaliteit van de omgevingsdiensten gelijk was gebleven in vergelijking met de periode voorafgaand aan het ontstaan van de omgevingsdiensten. Er was geen toename in de intensiteit, frequentie en striktheid van milieutoezicht;
- er veeleer laag werd ingezet op financiering van de omgevingsdiensten;
- er was gekozen voor een gedeconcentreerde structuur: de kennis over de vergunning, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven moest centraal bij een Brzo-omgevingsdienst geconcentreerd zijn. In Noord-Nederland is de Omgevingsdienst Groningen (ODG) aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven. Echter, de kennis over vergunningen, toezicht en handhaving van Brzo-bedrijven[3] was niet alleen geconcentreerd bij de Brzo-omgevingsdienst maar tevens aanwezig bij de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe);
- deze structuur goed zou werken wanneer er onderling op ambtelijk niveau informatie zou worden uitgewisseld. Er bestonden nog 'schotten' tussen Brzo-inspecteurs uit Groningen, Fryslân en Drenthe: een Groningse inspecteur kwam niet in Drenthe of Fryslân;

---

[1] Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 20 juni 2016.
[2] Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksplan, Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 27 mei 2015, p. 12.
[3] Brzo staat voor Besluit risico's zware ongevallen. Hieronder vallen bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde. In Noord-Nederland is de ODG aangewezen als Brzo-omgevingsdienst en daarmee verantwoordelijk voor de vergunning, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven.

- er nog verschillen waren in kwaliteitsmaatstaven tussen de verschillende omgevingsdiensten en dat ze elk hun eigen (automatiserings)systemen hadden. Wel was er reeds de tendens tot harmonisatie;
- Provinciale Staten van de drie provincies goed waren geïnformeerd bij de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Het was echter onduidelijk of zij zicht hadden op de totale Brzo-structuur in Noord-Nederland, en dan met name over de gedeconcentreerde uitvoering van de Brzo-taken en de daardoor ontstane coördinatielast. Er werd geen samenhangende informatie verstrekt over het veiligheidsniveau en er was weinig zicht op realisatie en kwaliteit van uitvoering door de uitvoeringsdiensten. Provinciale Staten vroegen er in alle drie de provincies ook niet om.

Over de provincie Groningen concludeerden wij dat de coördinatie door de ODG nog beter uit de verf kon komen en daarnaast dat het projectleiderschap van de vijf meest ingewikkelde en risicovolle bedrijven niet direct was overgedragen aan ODG. Wij constateerden specifiek voor de provincie Fryslân dat de FUMO nog niet de in de begroting aangekondigde productie in de vorm van controlebezoeken kon leveren.

Aanbevelingen

Onderstaande tabel toont per aanbeveling en per provincie of die is overgenomen. Als een cel grijs is gearceerd, is een aanbeveling niet gedaan in die provincie.

Tabel 1: aanbevelingen uit het rapport 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving'[4]

Aanbeveling	Drenthe	Fryslân	Groningen
1. Accepteer voorlopig de gedeconcentreerde structuur van de omgevingsdiensten. Ga daarbij uit van een groeimodel om op langere termijn tot een geconcentreerde structuur te komen.	O	O	O
2. Streef naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.	O	Zie 6	O
3. Geef de samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten meer ruimte en bouw dit verder uit. Laat de 'schotten' tussen de provincies zoveel mogelijk verdwijnen om als elkaars 'achtervang' te kunnen fungeren voor de inzet van Brzo-inspecteurs.	O	O	O
4. Informeer PS beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken.	D[5]	O	O
5. Bespreek minstens 1 keer per jaar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.	N	O	O

[4] Provinciale Staten van Drenthe hebben het rapport op 28 september 2016 behandeld, Provinciale Staten van Fryslân op 26 oktober 2016 en Provinciale Staten van Groningen op 28 september 2016.

[5] In de bestuurlijke reactie en het Statenstuk dat adviseert de aanbevelingen over te nemen, geven Gedeputeerde Staten van Drenthe aan dat zij deze informatie verder uitwerken in termen van output en nader specificeren voor de majeure risicobedrijven. Provinciale Staten ontvingen volgens Gedeputeerde Staten al wel kwantitatieve informatie. Provinciale Staten namen deze toezegging aan. Zie Provincie Drenthe, Statenstuk 2016-751, Rapport 'Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' Noordelijke Rekenkamer, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016.

6.	Evalueer op korte termijn de Fryske Norm en schenk daarbij in ieder geval aandacht aan de haalbaarheid van de norm van 1.400 declarabele uren per fte en de haalbaarheid van de kengetallen voor de uitvoering van de VTH-taken (het aantal uren per controle) bij majeure risicobedrijven. Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven.		O	
7.	Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie.			D[6]

O: overgenomen; D: deels/geamendeerd overgenomen; N: niet overgenomen.

Bijlage 1 bij dit onderzoeksplan bevat de volledig uitgewerkte aanbevelingen uit het rapport.

Doorwerking

Er bestaan verschillende opvattingen over doorwerking. Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.[7] Hieronder gaan wij kort in op drie manieren waarop doorwerking van rekenkameronderzoek kan worden geoperationaliseerd.[8]

A: Bereik van onderzoek: in politiek-bestuurlijke context houdt dit in dat er aandacht is voor het onderwerp, de inhoud wordt besproken en dat besluitvorming plaatsvindt over de aanbevelingen. Bij onderzoek naar het bereik van een rekenkamerproduct, kan worden gekeken naar in hoeverre de aanbevelingen zijn overgenomen en de aandacht voor het onderzoek in de samenleving, pers en bij andere rekenkamers.

B: Effecten van onderzoek: welke verandering het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee wordt in kaart gebracht wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek. Bij onderzoek naar het effect van een rekenkameronderzoek kan onder meer worden gekeken naar de vertaling van de aanbevelingen in beleid(svoornemens) en/of uitvoering daarvan en het politiek danwel maatschappelijk effect van de uitvoering ervan.

[6] Dit is de geamendeerde aanbeveling waaruit de laatste zin van de oorspronkelijke aanbeveling is geschrapt. Die laatste luidt: “Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG.”
[7] Gebaseerd op: Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039.
[8] Gebaseerd op NVRR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018.

C: Soorten bereikte doorwerking: hiermee wordt in kaart gebracht in hoeverre de effecten van onderzoek bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording. Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:

1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
2. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
3. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
4. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

We richten ons op de doorwerking bij de provincie (en niet zozeer neveneffecten van het onderzoek) en op het oorspronkelijke beleidsonderwerp: provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Het is achteraf lastig na te gaan of er sprake is van preventieve doorwerking dus die laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Vraagstelling

Aan de hand van de hierboven beschreven operationalisering, kijken wij in hoeverre er sprake is van een van de hierboven beschreven soorten doorwerking van de door Provinciale Staten danwel Gedeputeerde Staten overgenomen aanbevelingen. De vraagstelling in dit onderzoek luidt:

In hoeverre werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' door?

Per aanbeveling stellen we twee vragen:

1. Wat heeft de provincie met de overgenomen aanbevelingen gedaan en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?
2. Is er sprake van agenderende, instrumentele of conceptuele doorwerking?

Onderzoeksmethoden en -planning

Onderzoeksaanpak

De focus van het onderzoek ligt op de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen door de provincie. Om doorwerking te kunnen 'meten', gaan wij uit van de effecten van het onderzoek en de agenderende, instrumentele en conceptuele doorwerking hiervan. Dit betreft (met name) punten B en C uit de beschrijving over doorwerking op de vorige pagina's. Wij zullen in kaart brengen in hoeverre het onderzoek verandering teweegbracht binnen de provincie, wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek en of er sprake is van agenderende, instrumentele en conceptuele doorwerking.

De onderzoeksaanpak is als volgt:

- Wij zullen bij provincie opvragen wat er gedaan is met de aanbevelingen die Provinciale Staten en/of Gedeputeerde Staten destijds hebben overgenomen met daarbij het verzoek om de doorwerking schriftelijk op te tekenen en ons hierover stukken te sturen waaruit die blijken. Dit doen wij door middel van de tabel met de aanbevelingen (tabel 1). We zullen bij de tabel een drietal vragen stellen:
    1. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan? (effect van het onderzoek)
    2. Zijn er als gevolg van het rekenkamerrapport veranderingen opgetreden c.q. aanpassingen doorgevoerd in het beleid en/of de uitvoering? Zo ja, welke? (instrumentele doorwerking). Wordt hierover gedebatteerd in de Staten? (agenderende doorwerking)
    3. Heeft het rapport geleid tot discussie, gedachtenvorming en de ontwikkeling van een toekomstvisie? Of houden raad, college en ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling of -uitvoering op een bepaald gebied rekening met wat de rekenkamer heeft aanbevolen, eventueel in een andere context? (conceptuele doorwerking)
- Ook verzoeken we de provincie om een bijeenkomst te organiseren om de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen toe te lichten. Wij verifiëren het resultaat van deze uitvraag op basis van de bestuurlijke reactie uit het rapport 'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving', de beraadslaging en besluitvorming hierover in Provinciale Staten en de door de provincie aangeleverde stukken.
- Op basis van de vergelijking tussen de stukken van de provincie en het resultaat van de uitvraag brengen wij in kaart in hoeverre de aanbevelingen inhoudelijk zijn overgenomen. Bij nadere vragen kunnen wij eventueel in gesprek gaan met medewerkers van de provincie

en/of de verantwoordelijk gedeputeerde(n), al dan niet de destijds verantwoordelijk medewerkers en/of gedeputeerde(n).

- Wij zullen per overgenomen aanbeveling uiteenzetten in hoeverre (en op welke manier) deze doorwerken. Op basis van bovenstaande gegevens stellen wij een rapport op waarin wij per aanbeveling uiteenzetten in hoeverre er sprake is van doorwerking.
- Nieuwe ontwikkelingen die wij tegenkomen bij de uitvoering van dit onderzoek signaleren wij, maar onderzoeken wij niet. Mochten die punten zodanig relevant zijn, kan daar nader onderzoek naar worden gedaan.

Planning onder voorbehoud

De onderzoeksperiode loopt grofweg van mei tot en met december 2022.

Oriëntatie, vooronderzoek	juni – juli 2022
Vaststellen onderzoeksplan	collegevergadering van 14 juli 2022
Onderzoek, feitenverzameling, interviews en gesprekken	juli – september 2022
Vaststellen Nota van bevindingen	collegevergadering van 7 september 2022
Ambtelijk hoor en wederhoor	september – oktober 2022
Schrijven eindrapport	september – oktober 2022
Vaststellen conclusies en aanbevelingen	collegevergadering van 12 oktober 2022
Bestuurlijk hoor en wederhoor	oktober – november 2022
Aanbieding eindrapportage	december 2022?

Bronnen onderzoeksplan

- Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039
- Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksprotocol. vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 28 april 2021
- Noordelijke Rekenkamer, Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, 20 juni 2016
- NVRR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018
- Provincie Drenthe, Statenstuk 2016-751, Rapport 'Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' Noordelijke Rekenkamer, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016
- Provincie Drenthe, Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2016
- Provincie Fryslân, Vergadering van Provinciale Staten van 26 oktober 2016
- Provincie Groningen, Vergadering van Provinciale Staten van 28 september 2016

Bijlage 1: Aanbevelingen rapport ‘Provinciale grip op bedrijven met grote risico’s voor hun omgeving’

Voor alle drie de Noordelijke provincies:

- De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan de gedeconcentreerde structuur, die na intensief overleg tussen de vorige colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders tot stand is gekomen, te accepteren. Ga daarbij uit van een groeimodel. Bouw op de bereikte consensus over de bestuurlijke structuur door, waarbij zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau de samenwerking stapsgewijs efficiënter wordt vormgegeven en geharmoniseerd.
- De Rekenkamer beveelt aan om de samenwerking meer ruimte te geven en verder uit te bouwen. Ten behoeve van de robuustheid van de Brzo-organisatie vindt de Rekenkamer het belangrijk dat bij de inzet van Brzo-inspecteurs de ‘schotten’ tussen de provincies verdwijnen. Wanneer Brzo-inspecteurs vaker bij bedrijven buiten de eigen provinciegrenzen worden ingezet, zijn zij beter in staat als elkaars ‘achtervang’ te fungeren wanneer er in een andere provincie een capaciteitsprobleem mocht ontstaan. Ook kunnen inspecteurs zich op een bepaald type bedrijf specialiseren. Verder acht de Rekenkamer het zinvol wanneer Brzo-inspecteurs van de drie verschillende omgevingsdiensten vaker bij inspecties met elkaar meelopen en elkaars producten beoordelen en becommentariëren. Brzo-inspecteurs dienen ingezet te worden alsof zij uit één ‘pool’ komen.
- Informeer Provinciale Staten beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst vooral informatie te verstrekken over de uitvoering van de VTH-taken. Schenk daarbij ook specifiek aandacht aan deze taken bij de majeure risicobedrijven en werk dat kwantitatief uit. Geef daarbij onder meer op een geaggregeerd niveau aan: welk percentage van de vergunningen actueel is, hoe vaak bedrijven in het kader van het Brzo en de Wabo worden bezocht, hoeveel overtredingen daarbij zijn geconstateerd, hoe vaak herstel van de overtreding heeft plaatsgevonden, hoe vaak daadwerkelijk is gehandhaafd, hoeveel klachten van omwonenden zijn ontvangen, hoeveel incidenten zijn geconstateerd en hoeveel bijna-ongevallen er hebben plaatsgevonden.
- In het verlengde hiervan beveelt de Rekenkamer Provinciale Staten aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven ten minste één maal per jaar te

bespreken met de verantwoordelijk gedeputeerde. Daarbij dient de aandacht zich niet zozeer te richten op de bedrijfsvoering van de ODG, maar veeleer op de uitvoering en de effectiviteit van vergunningverlening, controle en handhaving. Er kunnen vragen aan de orde komen als: worden er voldoende bezoeken en controles uitgevoerd? Hoe intensief zijn deze controles? Hoe vaak vindt herstel plaats? Hoe staat het met de veiligheid van de omwonenden van de majeure risicobedrijven?

Specifiek voor de provincie Fryslân

- Evalueer op korte termijn de Fryske Norm. Schenk daarbij in ieder geval aandacht aan de haalbaarheid van de norm van 1.400 declarabele uren per fte en de haalbaarheid van de kengetallen voor de uitvoering van de VTH-taken (het aantal uren per controle) bij majeure risicobedrijven. Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat waarin het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven van de drie Noordelijke omgevingsdiensten uniform wordt vastgelegd.

Specifiek voor de provincie Groningen

- Geef de ODG de ruimte zichzelf door te ontwikkelen als organisatie van professionals. Ga uit van de professionaliteit van de ODG en geef haar het benodigde vertrouwen. Steek energie in horizontaal overleg, afstemming van de wensen en het overbrengen van de verwachtingen van de provincie. Draag het mandaat voor de VTH-taken bij de laatste majeure risicobedrijven over aan de directeur van de ODG.

Specifiek voor de provincie Groningen en Drenthe

- Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat waarin het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven van de drie Noordelijke omgevingsdiensten uniform wordt vastgelegd.