

Stof tot nadenken

Onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco

Aanleiding en vraagstelling

Bij het verwerken van de zogeheten ROZA-slak door Harsco, op het terrein van Tata Steel, zijn er sinds 2016, en met een piek in de zomer/herfst 2018, meerdere keren uitstoten van grafiet geweest, die in de nabije omgeving terecht zijn gekomen. Naar aanleiding van deze 'grafietregens' hebben Provinciale Staten van Noord-Holland in juni 2019 een motie aangenomen om een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) bij Tata Steel en Harsco. Dit is voor de Randstedelijke Rekenkamer aanleiding geweest om dit onderzoek te doen. De centrale onderzoeksvraag is: *Hoe verloopt de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Welke overheden en overheidsorganisaties zijn bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco betrokken en wat is specifiek de rol van PS, GS en de OD NZKG?
2. Wat is de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Tata Steel en Harsco?
3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening van OD NZKG aan GS en van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?
4. Hoe worden omwonenden en belangenorganisaties betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco?

De hoofdconclusie is uitgewerkt in acht deelconclusies. In deze 5-minutenversie is een beknopte weergave van de hoofdconclusie opgenomen. Ook zijn de aanbevelingen weergegeven.



Conclusie

Sinds de zomer van 2018 is er sprake van maatschappelijke onrust, vergrote media-aandacht en politieke en bestuurlijke aandacht rondom Tata Steel en Harsco. Aanleiding hiertoe waren stofemissies bij Harsco, waarbij grafiet is vrijgekomen, en de mogelijke gevolgen daarvan voor de gezondheid. Door andere incidenten zoals de hoge stofemissies bij de sinterkoelers van de Sinterfabriek in 2019 en de niet-inbare dwangsommen bij Harsco in het voorjaar van 2020, is de maatschappelijke onrust en de aandacht van de media, bestuur en politiek verder toegenomen. In de afgelopen jaren is de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco onder een vergrootglas komen te liggen en zijn de betrokken partijen zich meer gaan bezighouden met de uitvoering van VTH-taken bij beide bedrijven.

Deze ontwikkelingen hebben invloed op de manier waarop betrokkenen zich tot elkaar verhouden. Bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco is spanning ontstaan tussen de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie als bevoegd gezag en de uitvoerende rol van de OD NZKG. De provincie is minder op afstand gaan staan en nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. In plaats van de OD NZKG vanuit haar provinciale kaderstellende rol te versterken, heeft de provincie de rol van de OD NZKG deels overgenomen door taken van de OD NZKG over te nemen en over te doen. Dit is inefficiënt en hieruit spreekt weinig vertrouwen in het handelen van de OD NZKG.

De informatievoorziening door de OD NZKG aan GS was op verschillende momenten niet toereikend en de OD NZKG heeft onvoldoende blijk gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. Dit is niet alleen de OD NZKG aan te rekenen. De provincie heeft bij de OD NZKG onvoldoende aangegeven waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG haar moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.

De ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben tevens invloed op de relatie van de provincie en OD NZKG met de omgeving. Het vertrouwen van de omgeving in het handelen van de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen. Dit komt onder andere doordat er sprake is van een mismatch tussen de verwachtingen van de omgeving wat de provincie en OD NZKG zouden moeten doen en wat zij op basis van wet- en regelgeving en beschikbare capaciteit kunnen doen. De uitleg van de provincie en OD NZKG van hun mogelijkheden en beperkingen bij de uitvoering van VTH-taken volstaat niet. Daarnaast worden klachten richting de indieners niet naar hun tevredenheid afgehandeld. Ook is de communicatie van de provincie en OD NZKG richting de omgeving niet toereikend en hebben zij de omgeving onvoldoende betrokken bij de uitvoering van VTH-taken.

Gevolg is dat de relatie tussen omwonenden enerzijds en de OD NZKG en provincie anderzijds is gejuridiseerd. De juridisering levert voor de omgeving vaak niet de gewenste resultaten op en legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG, wat ten koste gaat van de capaciteit voor de uitvoering van andere VTH-taken. Dit leidt tot ontevredenheid bij zowel de omgeving als de OD NZKG en provincie en is contraproductief, omdat de input van de omgeving waardevol kan zijn bij het uitvoeren van de VTH-taken.

Behalve een goede communicatie van de provincie en OD NZKG en betrokkenheid van de omgeving bij de uitvoering van VTH-taken, is het voor de omgeving nog belangrijker dat de OD NZKG de VTH-taken juist uitvoert. De OD NZKG volgt bij de milieutechnische uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco in de onderzochte casussen op hoofdlijnen de verplichte stappen. Echter, bij vergunningverlening zijn beslistermijnen overschreden. Verder zijn in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. De Rekenkamer constateert dat er ook buiten de wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede uitvoering van VTH-taken. De OD NZKG handelt bij de uitvoering van VTH-taken in de onderzochte casussen niet voldoende voortvarend. Zo handelt zij vaak vanuit wat er níet kan en zoekt niet voldoende naar de mogelijkheden die er wél zijn. Daarnaast hebben geconstateerde overtredingen in een aantal casussen lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom.

De Rekenkamer concludeert dat, hoewel de milieutechnische uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco op hoofdlijnen conform de daarvoor gestelde kaders verloopt, dit in de huidige context van maatschappelijke onrust niet volstaat.

Wat moet er volgens de Rekenkamer gebeuren?

Om de huidige situatie van maatschappelijke onrust, vergrote media-aandacht en politieke en bestuurlijke aandacht rondom Tata Steel en Harsco te doorbreken en de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco te verbeteren, zijn structurele veranderingen nodig. Hiervoor heeft de Rekenkamer aanbevelingen opgesteld, die zijn gericht aan GS en/of de OD NZKG (zie 'Aanbevelingen').

Daarnaast constateert de Rekenkamer dat er structurele verbeteringen nodig zijn waarvoor op landelijk of Europees niveau meer aandacht zou moeten komen. De provincie en OD NZKG hebben bij de uitvoering van

VTH-taken bij majeure risicobedrijven als Tata Steel en Harsco weinig ruimte om belangen af te wegen, omdat relevante wet- en regelgeving met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven voornamelijk op landelijk en Europees niveau is vastgelegd. Hoewel de provincie gezondheid meer nadruk wil geven bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, zijn de mogelijkheden hiervoor voor de provincie beperkt. Ook zijn de mogelijkheden voor de provincie beperkt om zelf milieunormen te bepalen.

De Rekenkamer ziet dit als een vraagstuk in een bredere context dat niet enkel door de provincie en OD NZKG opgelost kan worden, maar waar de provincie wel een agenderende functie richting het Rijk en de Europese Unie kan vervullen. Volgens de Rekenkamer zouden over dit vraagstuk op landelijk en Europees niveau afspraken gemaakt moeten worden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in zeven thema's die corresponderen met de thema's van de deelconclusies en zijn gericht aan GS en/of de OD NZKG.

Rol van provincie bij uitvoering VTH-taken

Aanbeveling 1a aan GS

Versterk de rollen van GS en de OD NZKG, door via beleidskaders duidelijker aan te geven wat GS van de OD NZKG verwachten. Indien GS andere besluitvorming wensen in de uitvoering van VTH-taken door de OD NZKG, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, stel dan beleid vast waarmee de OD NZKG andere besluiten kan nemen. Probeer het overnemen en overdoen van besluitvorming van de OD NZKG te voorkomen.

Aanbeveling 1b aan GS

Stel zo snel mogelijk alternatieve grens- en richtwaarden met betrekking tot geur vast voor Tata Steel.

Aanbeveling 1c aan GS

Zet vaker bestuurlijke en beleidsmatige interventies in, wanneer GS resultaten willen bereiken die niet wettelijk en afdwingbaar zijn binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken, zoals het aankaarten van knelpunten op landelijk of Europees niveau of het voeren van bestuurlijke gesprekken met het bedrijf.

Volgen procedurele stappen bij uitvoering van VTH-taken

Aanbeveling 2a aan OD NZKG

Stimuleer bedrijven om vergunningaanvragen altijd via een vooroverleg te bespreken om het proces van vergunningverlening te versnellen.

Aanbeveling 2b aan OD NZKG

Betrek de partijen die wettelijk adviesrecht hebben proactiever en eerder in het vergunningverleningsproces, bijvoorbeeld door aanvragen van Tata Steel en Harsco vroeg in het vergunningverleningsproces met hen te bespreken.

Aanbeveling 2c aan OD NZKG

Zorg voor een volledige en actuele beschrijving van de administratieve processen en pas deze toe in de dagelijkse praktijk.

Aanbeveling 2d aan OD NZKG

Verbeter de publicatie van vergunningen en handhavingsbesluiten op de website van de OD NZKG, door te zorgen voor een complete en overzichtelijke weergave.

Voortvarendheid bij uitvoering van VTH-taken

Aanbeveling 3a aan OD NZKG

Stuur bij vergunningverlening meer op het halen van de termijnen waarbinnen het bedrijf gegevens moet aanleveren en leg meer verantwoordelijkheid bij het bedrijf.

Aanbeveling 3b aan OD NZKG

Handel voortvarender bij de uitvoering van VTH-taken, door te zoeken naar de mogelijkheden die er zijn in plaats van te handelen vanuit wat er níet kan. Betrek GS zodra de OD NZKG knelpunten ziet die niet op te lossen zijn binnen de reguliere uitvoering van VTH-taken.

Informatievoorziening OD NZKG aan GS

Aanbeveling 4a aan GS

Stel duidelijke kaders op met betrekking tot waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG GS moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. Maak daarbij onderscheid tussen reguliere en politiek-bestuurlijke zaken.

Aanbeveling 4b aan OD NZKG

Vergroot de bestuurlijke sensitiviteit binnen de OD NZKG, om beter in te kunnen schatten waarover, op welke manier en wanneer GS geïnformeerd moeten worden over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.

Informatievoorziening GS aan PS

Aanbeveling 5 aan GS

Zorg dat het informatieprotocol, waarin richtlijnen worden opgenomen wanneer PS geïnformeerd moeten worden over ontwikkelingen ten aanzien van Tata Steel en Harsco, zo spoedig mogelijk wordt opgesteld en leg dit voor aan PS. Evalueer na één jaar de werking met PS.

Afhandeling van klachten en handavingsverzoeken

Aanbeveling 6 aan OD NZKG

Zorg ervoor dat de OD NZKG het centrale meldpunt voor klachten wordt. In ieder geval door het indienen van klachten te vergemakkelijken met een gebruiksvriendelijk klachtenformulier, waardoor een particulier initiatief als Stofmelder niet meer nodig is. Koppel daarnaast aan de indieners van klachten beter terug wat er met hun klacht is gebeurd. Op deze manier is de kans groter dat de nuttige input van omwonenden voor toezicht en handhaving wordt behouden en zij niet meer gebruik hoeven te maken van (onder andere) handavingsverzoeken.

Vertrouwen omgeving

Aanbeveling 7 aan GS en OD NZKG

Herstel het vertrouwen van de omgeving door de omgeving beter te betrekken bij de uitvoering van VTH-taken door na te gaan aan welke informatie de omgeving behoefte heeft en probeer zo veel mogelijk aan die informatiebehoefte tegemoet te komen. De omgevingsmanager, die begin 2020 is ingesteld, en de opening van een fysieke locatie kunnen hierin een rol spelen. Maak daarbij een onderscheid tussen de politiek/bestuurlijke verzoeken voor de provincie en de technische vragen voor de OD NZKG. Logischerwijs moeten de provincie en OD NZKG hun reacties op elkaar afstemmen en als één overheid en met één boodschap richting de omgeving communiceren. Door het beter betrekken van de omgeving kan in de relatie tussen omwonenden en de provincie en OD NZKG een juridisering bij de uitvoering van de VTH-taken wellicht voorkomen worden, waardoor de OD NZKG meer tijd en capaciteit heeft voor het uitvoeren van al haar VTH-taken.

Meer informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Ans Hoenderdos, bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer, tel. 020 58 18 585 of info@randstedelijke-rekenkamer.nl. Het onderzoeksrapport *Stof tot nadenken* is te vinden op www.randstedelijke-rekenkamer.nl.