



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit

Veld, R.A. in 't

Citation

Veld, R. A. in 't. (2022, March 30). *Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

PROBLEEMSTELLING

en

ONDERZOEKSVRAAG

Hoofdstuk 1

Veiligheid in bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken

1) Inleiding

In Nederland bedraagt het aantal bedrijven (in de vorm van een inrichting¹) dat met gevaarlijke stoffen² werkt meer dan 100.000 (Inspectie SZW, 2016a, 2020b). Deze bedrijven zijn onderling zeer verschillend in grootte, structuur, cultuur, primaire activiteiten en in de wijze waarop zij met gevaarlijke stoffen omgaan (in veel van deze bedrijven behoort de omgang met gevaarlijke stoffen niet tot het primaire proces maar tot de secundaire processen of tot de ondersteunende processen).

Deze bedrijven behoren tot uiteenlopende sectoren, waaronder die van de chemische (proces)industrie. In een aantal bedrijven wordt gewerkt met aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Deze groep omvat o.a. raffinaderijen³, chemische en fysische procesindustrie⁴, op- en overslagbedrijven (o.a. tankopslag) en in-, om- en verpakkingsbedrijven. Ook in diverse technische installaties, zoals LPG-stations en ammoniakkoelinstallaties, komen grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen voor. De mate van (on)veiligheid in dit soort bedrijven wordt enerzijds bepaald door de aandacht en maatregelen voor bevordering van de veiligheid door de bedrijven (bedrijven hebben hier een directe invloed op door het nemen van maatregelen) en anderzijds door de prestaties op dit thema door de overheid die als instrumenten wetgeving, voorlichting, subsidiëring, projecten, uitvoering (bijvoorbeeld vergunningverlening), toezicht en handhaving kan inzetten (de overheid heeft hier een indirecte invloed op door bedrijven tot het naleven van wet- en regelgeving (compliance) te brengen).

2) Bedrijven met gevaarlijke stoffen

2.1) Brancheorganisaties

De hierboven al vermelde grote diversiteit binnen de groep bedrijven die met gevaarlijke stoffen werkt komt ook tot uiting in de vele brancheverenigingen waarbij deze bedrijven zich hebben aangesloten (cijfers uit 2019):

- Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)⁵. Deze vereniging telt meer dan 600 directe en geassocieerde leden.

¹ Elke door de mens bedrijfsmatig ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

² Onder gevaarlijke stoffen worden stoffen verstaan die door hun fysische en/of chemische eigenschappen bij contact met of blootstelling aan deze stoffen schade kunnen toebrengen aan de mens, het milieu, flora en fauna, roerend en onroerend goed.

³ Een bedrijf waarin aardoliefracties door middel van chemische en/of fysische processen worden omgezet in diverse bruikbare halffabricaten en/of eindproducten.

⁴ Een bedrijf waarin vanuit grondstoffen halffabricaten en/of eindproducten worden verkregen door middel van chemische reacties en/of fysische bewerkingen.

⁵ www.vnci.nl

- Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)⁶. Vertegenwoordigt 12 leden, die ruwe olie opslaan, raffineren in 5 Nederlandse raffinaderijen, producten opslaan en transporteren en verkopen in tankstations.
- Vereniging van Nederlandse Tankopslag Bedrijven (VOTOB)⁷. Deze vereniging telt 17 leden, die voornamelijk gelegen zijn in de havengebieden van Amsterdam en Rotterdam.
- Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP)⁸. Dit verbond behartigt de belangen van bedrijven die zich bezighouden met handel en distributie en telt 36 leden.
- Vereniging voor de Chemische Logistiek (VNCW)⁹. Deze vereniging is de brancheorganisatie voor de logistieke bedrijven met kleine of grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen in opslag.
- Vereniging Vloeibaar Gas (VVG)¹⁰. Behartigt de belangen van de bedrijven werkzaam in de Liquefied Petroleum Gas (LPG) sector en telt 29 leden.
- Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten (VVVF)¹¹. Deze vereniging telt 105 leden.
- Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststoffindustrie (NRK)¹². Bij deze federatie zijn ca. 450 bedrijven aangesloten.
- Deltalinqs¹³. Behartigt de gezamenlijke belangen van ruim 700 logistieke, haven- en industriële bedrijven in de haven van Rotterdam.
- Vereniging van Geur- en Smaakstoffenfabrikanten (NEA)¹⁴. Aangesloten zijn 12 bedrijven.

2.2) *Economisch belang*¹⁵

Alleen al de sector chemische industrie is na de voedings- en drankensector de grootste industriële sector in Nederland. De jaarlijkse netto omzet van deze sector bedraagt ca. 55 miljard Euro en de sector neemt daarmee ca. 2% van het Bruto Nationaal Product (BNP) voor zijn rekening. In deze sector zijn ca. 44.000 mensen werkzaam. 80% van de vervaardigde producten wordt geëxporteerd en 80% hiervan binnen Europa. De export bedraagt ca. 87 miljard Euro (19% van de totale goederenexport). De chemische industrie leverde een positieve bijdrage aan de handelsbalans van ca. 32 miljard Euro. Nederland heeft een gunstig vestigingsklimaat voor de chemische industrie omdat hiervoor de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. Belangrijke grondstoffen zijn beschikbaar of kunnen gemakkelijk worden aangevoerd en een uitgebreid transportnetwerk biedt toegang tot het Europese afzetgebied. Verder behoren chemisch onderzoek en opleiding in Nederland tot de wereldtop. De chemische industrie geeft ca. 539 miljoen Euro uit aan intern onderzoek en ontwikkeling (1,5% van de omzet).

⁶ www.vnpi.nl

⁷ www.votob.nl

⁸ www.vhcp.nl

⁹ www.vncw.nl

¹⁰ www.vvg-nederland.nl

¹¹ www.vvfv.nl

¹² www.nrk.nl

¹³ www.deltalinqs.nl

¹⁴ www.nea-nederland.nl

¹⁵ www.vnci.nl

2.3) *De veiligheidsproblematiek*

2.3.1) *Het werken met gevaarlijke stoffen*

Het werken met gevaarlijke stoffen brengt afhankelijk van de aard van de gevaarlijke stoffen risico's met zich mee, met mogelijke schade voor werknemers, omwonenden, het milieu, roerend en onroerend goed. Afhankelijk van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen die in het geding zijn kan deze schade uiteenlopen van zeer klein enerzijds tot maatschappij ontwrichtend anderzijds. Deze schade kan zich voordoen ten gevolge van een ongewilde gebeurtenis (bijvoorbeeld een ongeval en/of het vrijkomen van de gevaarlijke stof uit zijn verpakking of omhulsel), ten gevolge van het vrijkomen van de gevaarlijke stof tijdens "normaal" bedrijf (bij het toepassen van een gevaarlijke stof buiten zijn verpakking of omhulsel, bij emissies in de werkomgeving of in de buitenlucht, bij vergunde lozingen in het milieu) of ten gevolge van een gewilde gebeurtenis (bijvoorbeeld bij terrorisme). Deze dissertatie richt zich op de ongewilde gebeurtenissen. Verder richt deze dissertatie zich op bedrijven in de vorm van een inrichting (bewerking en op- en overslag) en dus niet op activiteiten zoals transport van gevaarlijke stoffen over de weg, over het water, door de lucht of door pijpleidingen.

Er zijn in Nederland ca. 400 bedrijven (inrichtingen), die dusdanig grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan en/of bewerken dat zij bij een incident waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen een zogenaamd "zwaar ongeval" kunnen veroorzaken (of de omgang met gevaarlijke stoffen nu tot het primaire proces behoort of niet is hierbij niet van belang). Onder een zwaar ongeval wordt verstaan: een gebeurtenis ten gevolge van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn¹⁶. We hebben het dan bij deze gebeurtenissen over branden, explosies en gifwolken. Deze dissertatie richt zich in het bijzonder op de veiligheidsproblematiek in deze groep van bedrijven (deze groep van bedrijven valt ten aanzien van de regelgeving onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en wordt daarom aangeduid met het begrip Brzo-bedrijven). Een actueel overzicht van deze bedrijven is te vinden op de site van het samenwerkingsverband van de overheidstoezichthouders die specifiek toezicht houden op de veiligheid in deze bedrijven; het BRZO+¹⁷.

Bij deze bedrijven wordt de veiligheid die hiermee in het geding is vaak aangeduid met het begrip "procesveiligheid" (alle maatregelen die worden genomen om de integriteit van de procesinstallaties te waarborgen en het uittreden van gevaarlijke stoffen te voorkomen). Het begrip procesveiligheid onderscheidt zich hiermee van de begrippen arbeidsveiligheid, waarmee de bescherming van werknemers tegen gevaren vanuit het werk wordt bedoeld, het begrip externe veiligheid, waarmee de bescherming van omwonenden en andere burgers buiten de poort van de inrichting wordt bedoeld en het begrip milieuveiligheid, waarbij de bescherming van de diverse milieucomponenten voorop staat. Deze drie begrippen staan voor aspecten die veel breder kunnen zijn dan alleen de omgang met gevaarlijke stoffen. Anderzijds kan het falen van de procesveiligheid natuurlijk wel leiden tot schade aan werknemers, omwonenden en het milieu.

¹⁶ Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Staatsblad 2015, nr. 272, 25-06-2015, artikel 1.c.

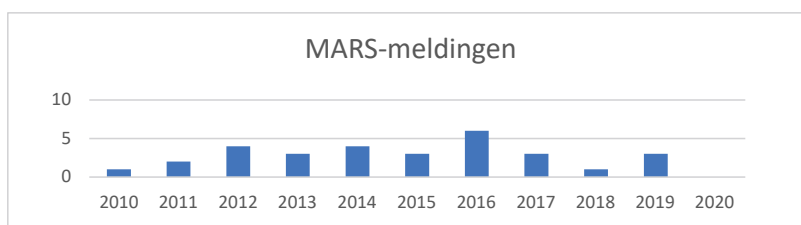
¹⁷ www.brzoplus.nl

2.3.2) Incidenten, ongevallen en rampen bij de bedrijven

Er doen zich in Nederland in de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken met enige regelmaat incidenten (emissies, bijna-ongevallen), ongevallen (branden, explosies, gifwolken) en rampen (grootschalige ongevallen) voor. Een overzicht hiervan gebaseerd op openbare gegevens (meldingen in de pers¹⁸, aandacht in de media, meldingen bij en door hulpverleningsinstanties) is gegeven in bijlage 1. Een vergelijkbaar overzicht (met incidenten uit Nederland en België) wordt door Swüste en Reniers (Swuste & Reniers, 2017) gegeven.

Zoals uit bijlage 1 blijkt zijn er sinds 1945 in Nederland ten gevolge van deze gemelde incidenten 172 doden en 1719 gewonden te betreuren. Het aantal gemelde incidenten is over de jaren min of meer constant, met een gemiddelde van ca. 1,4 melding per jaar, waarbij het overgrote deel van de jaren het aantal meldingen 0, 1 of 2 was en er in 8 jaren (2005, 2007, 2009, 2012, 2013, 2016, 2017, 2019) 4 tot 7 incidenten zijn gemeld. Het aantal doden dat ten gevolge van deze incidenten te betreuren is kent een wat grilliger verloop, met gemiddeld 2,3 doden per jaar. In het overgrote deel van de jaren was het aantal doden 0 of 1. Het gemiddelde wordt sterk beïnvloed door drie jaren met meer dan 20 doden (1947, 1968 en 2000; waarbij met name de explosie van de kruidfabriek in Muiden en de vuurwerkramp in Enschede tot veel doden hebben geleid). Meerjarige trends laten zich hieruit niet afleiden. Bij beschouwing van bijlage 1 zou voorzichtig kunnen worden geconcludeerd dat in het laatste decennium de gevolgen van incidenten en ongevallen bijvoorbeeld uitgedrukt in aantallen gewonden kleiner zijn dan in de decennia daarvoor. Het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), dat 326 incidenten over de periode 2004-2018 onderzocht (RIVM, 2019b) concludeert parallel hieraan dat het aantal bij incidenten getroffen in het laatste decennium daalt.

De zeer ernstige incidenten en ongevallen¹⁹ moeten door Nederland worden gemeld aan de Europese Unie (EU). Zij worden verzameld in het Major Accident Reporting System (MARS)²⁰. In figuur 1 is het aantal Nederlandse meldingen over de periode 2010 t/m 2020 weergegeven (Ministerie I&W, 2020f, 2021a).



Figuur 1 Aantal Nederlandse MARS-meldingen van 2010 t/m 2020

Ook hieruit zijn geen trends te destilleren.

¹⁸ www.delpher.nl

¹⁹ Tot deze groep behoren incidenten die de in bijlage VI van de Seveso-richtlijn beschreven grenswaarden ten aanzien van de hoeveelheid vrijgekomen gevaarlijke stoffen, of de schade aangebracht aan personen of goederen, of de onmiddellijke schade aan het milieu, of de materiële schade overschrijden.

²⁰ MARS is een database die in beheer is bij het EU Joint Research Centre te Ispra, Italië. In de database zijn vanaf 1982 de zeer ernstige incidenten opgenomen.

Een belangrijk deel van de gemelde incidenten wordt ingenomen door gasexplosies (vaak ten gevolge van schoonmaak-, onderhouds- en reparatieactiviteiten). Bij 43 gasexplosies vielen er in Nederland in de periode 1963-2013 107 doden en 319 gewonden. Uit het door van Dort gegeven overzicht (van Dort, 2014) blijkt ook hier dat het aantal explosies redelijk constant is, maar het aantal te betreuren doden en het aantal doden per explosie gestaag afnemen.

Ook internationaal geldt dat het aantal geregistreerde incidenten fluctueert. Het interpreteren van de diverse bronnen en het destilleren hieruit van mogelijke trends is echter gecompliceerd doordat er grote verschillen bestaan in de meldingsystematiek, de meldingscriteria, de wijze van registratie en de onderzochte tijdvakken. Daar komt bij dat er allerlei fluctuaties zijn in het aantal actieve installaties, activiteiten en andere gevaarbronnen. Uit de door Bradley en Baxter verzamelde gegevens (Bradley & Baxter, 2002) uit een onderzoek naar majeure ongevallen over de periode 1990-1999 in het Verenigd Koninkrijk en de door Kirchsteiger getrokken conclusies (Kirchsteiger, 1999) uit een onderzoek naar de door de EU-lidstaten over de periode 1984-1998 aan de Europese Commissie (EC) gemelde majeure ongevallen blijkt dat het aantal incidenten en ongevallen in grote lijnen redelijk constant is. Maar uit beide bronnen kunnen geen conclusies worden getrokken over het laatste decennium. Uit de gegevens zoals door Mihailidou et al., die wereldwijd 319 majeure ongevallen over de periode 1917 tot 2011 onderzochten, zou blijken dat het aantal ongevallen sinds 1996 afneemt (Mihailidou, Antoniadis, & Assael, 2012). Ook Ale geeft in zijn inaugurele rede uit 2003 aan dat het aantal majeure ongevallen in de EU sinds 2000 afneemt (Ale, 2003a). Gegeven alle onzekerheden, de methodologische beperkingen en de verschillen tussen de diverse bronnen concluderen Swüste et al. dat er eigenlijk geen harde conclusies kunnen worden getrokken (Swüste, van Gulijk, Groeneweg, Zwaard, & Lemkowitz, 2017).

Door de daartoe bevoegde toezichthouders van de overheid²¹ vinden er in de onderhavige groep bedrijven op een reguliere basis inspecties plaats (over de uitvoering daarvan zie hoofdstuk 7, paragraaf 4). In deze inspecties wordt o.a. gezien of de bedrijven de vigerende wet- en regelgeving naleven. Daarover wordt sinds 2012 jaarlijks door het BRZO+ gerapporteerd. Uit deze rapportages blijkt dat bij gemiddeld 55-67% van de bedrijven overtredingen van de wet- en regelgeving worden geconstateerd (BRZO+, 2012b, 2013b, 2014b, 2015c, 2016, 2017a, 2018, 2019, 2020, 2021). Door de toezichthouders wordt de ernst van de overtredingen weergegeven in 3 categorieën (licht, middelzwaar, zwaar)²². Gemiddeld vertoont 35% van de bedrijven lichte, 22% middelzware en 1% zware overtredingen. Het aantal overtredingen kan per bedrijf uiteenlopen van één tot vele tientallen. Over de jaren 2014-2018 daalden de percentages zware en middelzware overtredingen, in 2019 stegen die weer aanzienlijk en in 2020 trad weer een daling op (zie hoofdstuk 7, tabel 6). Ook hieruit zijn algemene trends moeilijk af te leiden.

In een door Kluin uitgevoerd promotieonderzoek naar het gedrag van 15 bedrijven in het Rotterdam/Rijnmond gebied over de periode 1999-2011 bleek dat slechts vier bedrijven aan het voldoen aan wet- en regelgeving een absolute prioriteit gaven. Onder de overige 11

²¹ Inspectie SZW (ISZW), door Provincies gemandateerde Omgevingsdiensten (OD'en) en Veiligheidsregio's (VR's). In die gevallen dat ook de kwaliteit van het oppervlaktewater in het geding is worden deze diensten aangevuld met de waterkwaliteitsbeheerder (Rijkswaterstaat (RWS) of het Waterschap). Een aantal Brzo-bedrijven (winning delfstoffen) valt onder het gezag van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

²² Bij zware overtredingen is er een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval (ernstig gevaar voor de werknemers en/of de omgeving). Bij een middelzware overtreding is dat onmiddellijke gevaar er niet, maar het bedrijf heeft wel onvoldoende maatregelen getroffen om dit te voorkomen. Bij een lichte overtreding is er een zeer geringe dreiging die binnen een bepaalde hersteltermijn moet worden opgelost.

bedrijven bevonden zich zelfs vier bedrijven die met opzet wet- en regelgeving overtraden en in die zin crimineel gedrag vertoonden (Ale, Kluin, & Koopmans, 2017; M.H.A. Kluin, 2014).

Een onderzoek naar het vóórkomen van overtredingen in de Brzo-bedrijven over de periode 2007-2017 wees uit dat de overgrote meerderheid van de bedrijven de regels overtreedt en dat een klein deel daarvan dit zeer herhaaldelijk doet en verantwoordelijk is voor een disproportioneel deel van het totaal aantal overtredingen. Wanneer er meerjarig wordt gekeken naar de prestaties van bedrijven blijkt dat slechts 8% van de bedrijven geen enkele overtreding heeft gekend en dat het gemiddeld aantal overtredingen over die periode 15 bedraagt. Ook bleek het op grond van de beschikbare gegevens niet mogelijk om op grond van de mate van regelovertreding een voorspelling te doen over mogelijke incidenten en ongevallen in de toekomst (M. H. A. Kluin et al., 2018; M. H. A. Kluin et al., 2020; Wiering, Blokland, Kluin, Huisman, & Peeters, 2019).

De meldingsplichtige ongevallen en incidenten worden onderzocht door de bevoegde toezichthouders van de overheid (Arbeidsinspectie, 2005, 2006, 2007, 2009, 2011; RIVM, 2017, 2018, 2019a, 2021). In het verleden was het daarnaast gebruikelijk om bij grotere incidenten of rampen gezaghebbende onderzoekscommissies in het leven te roepen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001). Sinds 2005 is ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) bevoegd om incidenten, ongevallen en rampen in dit soort bedrijven te onderzoeken (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2007, 2012, 2013a, 2013b, 2014, 2015, 2017, 2018a, 2019a, 2019b, 2019c).

In al deze rapporten worden belangrijke, generieke achterliggende oorzaken die tot het incident of het ongeval hebben geleid genoemd. Deze oorzaken worden daarnaast ook genoemd in een rapport van de Arbeidsinspectie (AI) over onderhouds- en interne inspectiesystemen (Arbeidsinspectie, 2004); rapporten van de VROM-inspectie n.a.v. de ramp bij Chemiepack in 2011 (VROM-inspectie, 2011a, 2011b) en in een artikel van Zemering en Swüste (Zemering & Swüste, 2004). Het zijn:

- Een zwakke veiligheidscultuur;
- Bezuinigingen op de infrastructuur en de veiligheidsvoorzieningen;
- Een onvoldoende veiligheidsbewuste opstelling van het management;
- Te veel focus op de productie;
- Een ontoereikend inspectie- en onderhoudsregiem;
- Structurele tekortkomingen in het toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden en
- Onvoldoende identificatie van gevaren en risico's.

Wat verder blijkt is, dat:

- Een groot deel van de incidenten gerelateerd is aan onderhoudswerkzaamheden;
- Er gebrekkige plannings en procedures zijn;
- Er vaak wordt afgeweken van werkinstructies, die bovendien verouderd, onduidelijk of onvolkomen zijn;
- Er afgeweken wordt van procedures t.a.v. werkvergunningen en onjuiste werkvergunningen worden afgegeven;
- Er een gebrek is aan adequate deskundigheid;

- Er onvoldoende aandacht aan kennis en kunde op het gebied van explosieveiligheid wordt gegeven;
- Er bedrijven zijn die bewust in strijd met vergunningen handelen, niet vergunde activiteiten uitvoeren, zich niet aan voorschriften houden, onvolledige informatie verstrekken en zich niet bewust zijn van de risico's van de activiteiten;
- Er vaak gebruikt wordt gemaakt van ongeschikt gereedschap en van ongeschikte materialen;
- Er onvoldoende signaleringen of indicatoren zijn wanneer een proces niet veilig verloopt;
- Veroudering van installaties een onvoldoende onderkend probleem is (in ca. 30% van de incidenten speelt veroudering een directe of indirecte rol).

Er zijn door de chemische industrie en de betrokken branches programma's gestart om tot betere prestaties te komen. Allereerst kan hier worden genoemd het programma "Responsible Care". Dit is een wereldwijd initiatief van de International Council of Chemical Associates (ICCA). Het programma is gestart in 1985 en is gericht op het continu verbeteren van de prestaties op het gebied van veiligheid, gezondheid, milieu, duurzaamheid, leiderschap en open en transparant communiceren met stakeholders²³. Er is een Responsible Care Global Charter opgesteld. Het programma is inmiddels uitgerold in 65 landen. In 1992 sloot ook de VNCI zich bij dit programma aan en deelname aan dit programma is inmiddels een eis voor het verkrijgen van het lidmaatschap van de VNCI. Over het programma wordt jaarlijks gerapporteerd. Het programma is in staat gebleken aanzienlijke reducties in aantallen ongevallen met verzuim van werknemers afgezet tegen het totaal aantal gewerkte uren (LTIR)²⁴ en in emissies te bewerkstelligen (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, 2015). In hoeverre het programma iets heeft kunnen betekenen t.a.v. de procesveiligheid valt uit de rapportages niet op te maken. Het programma heeft ook kritiek gekregen. Er zouden te veel zwak presterende bedrijven zijn betrokken en programmaleden zouden zich niet sneller verbeteren dan niet-leden (Potoski & Prakash, 2011). Het programma zou zich voornamelijk richten op de grote bedrijven, men vindt het programma te vrijblijvend, men zou free-riders moeten kunnen weren en onafhankelijke verificatie en afdwingbare sancties zouden mogelijk moeten zijn (N. Gunningham, 1995; N. Gunningham & Rees, 1997; King & Lenox, 2000; Rees, 1997).

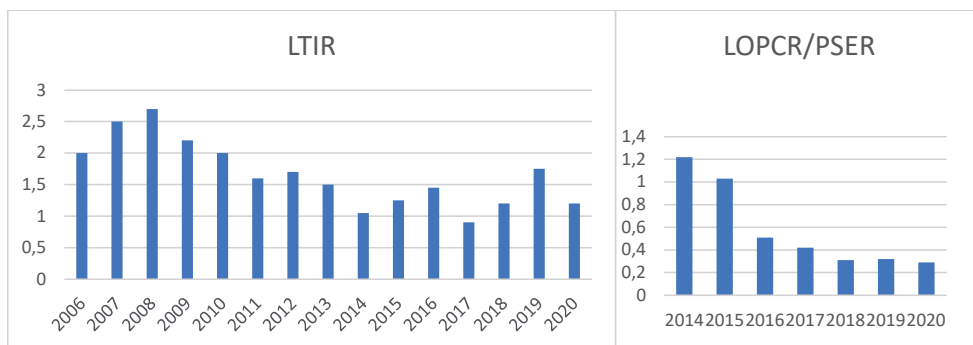
Op nationaal niveau is het programma "Veiligheid Voorop" in reactie op de maatschappelijke en politieke onrust na de gebeurtenissen rond de brand bij Chemiepack Moerdijk 2011 ontstaan (VNO/NCW et al., 2011)²⁵. Het programma telt tien actiepunten, waaronder het stimuleren van betrokken leiderschap, een hoogwaardige uitvoering van het veiligheidsbeheerssysteem (VBS), het uitwisselen van kennis en ervaring en het streven naar kwalitatief goed opgeleide werknemers. In dit kader zijn bijvoorbeeld een Self Assessment Questionnaire (SAQ) en een Safety Maturity Tool (SMT) ontwikkeld en zijn afspraken gemaakt over het beter leren van incidenten. De voortgang wordt jaarlijks gerapporteerd (Stichting Veiligheid Voorop, 2019, 2020, 2021; VNO/NCW, VHCP, VNCI, VNPI, & VOTOB, 2017). In 2018 werd het programma ondergebracht bij een zelfstandige stichting (Stichting Veiligheid Voorop). Inmiddels is 85% van de BRZO-bedrijven bij de stichting aangesloten. De Stichting rapporteert jaarlijks over de ontwikkelingen ten aanzien van de

²³ www.icca-chem.org

²⁴ LTIR staat voor "Lost Time Injury Rate" en is gedefinieerd als het aantal ongevallen, dat leidt tot verzuim van een werknemer van minimaal 1 dag per 1 miljoen gewerkte uren.

²⁵ www.veiligheidvoorop.nu

indicatoren Lost Time Injury Rate (LTIR; die als een maat voor de arbeidsveiligheid wordt gezien) en de Loss Of Primary Containment Rate (LOPCR; die als een maat voor de procesveiligheid wordt gezien). Deze indicator is sinds 2018 vervangen door de Process Safety Event Rate²⁶ (PSER). De beide indicatoren worden weergegeven in figuren 2 en 3 (Stichting Veiligheid Voorop, 2020, 2021). De LTIR kent na forse dalingen de laatste jaren weer een stijgende lijn²⁷. De LOPCR/PSER stabiliseert zich na een jarenlange daling.



Figuur 2 Verloop LTIR

Figuur 3 Verloop LOPCR/PSER

In het najaar van 2016 werd er door de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap een programma gestart onder de naam: “Duurzame veiligheid 2030”²⁸. Het programma is gericht op structurele samenwerking om de veiligheid in de (petro)chemische sector te verbeteren. Om dit te bereiken worden via vijf roadmaps concrete activiteiten, pilots en onderzoek uitgewerkt. De vijf roadmaps zijn: duurzaam assetmanagement, naar een robuust en toekomstbestendig Brzo-beleid, een transparante sector, (petro)chemische clusters en hoogwaardige kennis. Een aantal voorlopige resultaten zijn vermeld in de jaarverslagen 2018, 2019 en 2020 (Programma Duurzame Veiligheid 2030, 2019, 2020, 2021). Vermeldenswaard hierbij is een rapport dat speciaal op het Brzo-toezicht is gericht en een pleidooi houdt voor een beweging van verticaal naar horizontaal toezicht, waarbij veel meer gebruik wordt gemaakt van gegevens, methoden en audits van het bedrijf zelf en meer aandacht vraagt voor goede methoden uit andere sectoren, zoals Just Culture uit de luchtvaart (Wijnker & van der Velde, 2020). Het programma is eind 2020 geëindigd en een evaluatie is uitgevoerd. Uit de evaluatie bleek dat er slechts beperkt gestuurd is op het behalen van de ambitie, er slechts een beperkt aantal Brzo-bedrijven is bereikt, lang niet alle voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en de bijdrage van het programma aan het streefbeeld niet is vast te stellen (Kwink groep, 2020). Partijen hebben desondanks inmiddels besloten met elkaar verder te gaan en hiertoe is de Safety Delta Nederland (SDN) opgericht (Ministerie I&W, 2020c; Safety Delta Nederland, 2020).

Het bovenstaande schetst t.a.v. de veiligheid in de chemische industrie, ondanks de grote inspanningen die vele bedrijven en hun branches zich getroosten om de veiligheid te

²⁶ De PSER wordt hier gedefinieerd als het aantal procesveiligheidsincidenten (waarbij de gevaarlijke stof buiten zijn omhulsel treedt) per 200.000 gewerkte uren.

²⁷ De in figuur 2 gegeven cijfers over de LTIR gelden voor de chemische industrie en dan met name voor de bedrijven die aangesloten zijn bij de VNCI en Veiligheid Voorop. De cijfers voor de totale Nederlandse bedrijvigheid liggen veel hoger. Zo was bijvoorbeeld in 2015 de LTIR voor de gehele Nederlandse bedrijvigheid 7,0 (bron: CBS).

²⁸ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Programma Duurzame Veiligheid 2030, 2016.

waarborgen, toch een beeld dat aangeeft dat er enerzijds ten aanzien van bepaalde aspecten voortgang wordt behaald, maar anderzijds dat in het algemeen de voortgang beperkt is en dat bij incidenten en ongevallen voortdurend dezelfde achterliggende oorzaken kunnen worden gesignaleerd en dezelfde overtredingen van wet- en regelgeving worden vastgesteld. De sector en de betrokken branches geven bij voortduring aan dat de chemische industrie de veiligste sector binnen Nederland is. Dit wordt voornamelijk geadstrueerd aan de hand van de daling in de afgelopen decennia van de LTIR. Deze LTIR is echter een maat voor de arbeidsveiligheid en niet voor de procesveiligheid en heeft geen enkele voorspellende waarde voor het voorkomen van incidenten, ongevallen en rampen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Baker & et al, 2007; Groeneweg & Hudson, 2007; Hale, 2002; US Chemical Safety and Hazard Investigation Board, 2007).

Er wordt inmiddels jaarlijks een integraal overzicht van alle overheidsbevindingen ten aanzien van de veiligheid bij deze groep bedrijven gepubliceerd (Ministerie I&W, 2014b, 2015, 2016c, 2017c, 2018c, 2019c, 2020e, 2021c). Het RIVM heeft in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de periode 2004-2018 de door ISZW onderzochte ongevallen van een nadere analyse voorzien. Uit al deze informatie wordt eenzelfde beeld als hierboven beschreven verkregen. Zo concludeert het RIVM dat het aantal incidenten en het aantal gewonden in het laatste decennium weliswaar daalt, maar dat de kenmerken van de incidenten en ongevallen en de directe en achterliggende oorzaken ervan over de periode 2004-2018 niet wezenlijk zijn veranderd en de hierboven beschreven generieke oorzaken nog steeds aan de basis van incidenten en ongevallen liggen (RIVM, 2019b).

3) De situatie bij de overheid

3.1) De organisatie van het toezicht

De overheid dient een belangrijke rol te spelen om in het algemeen belang de samenleving (in het bijzonder de werknemers in de bedrijven, de omwonenden rond de bedrijven en het milieu) te beschermen tegen mogelijke schade die kan worden veroorzaakt door het falen van de procesveiligheid door middel van toezicht en handhaving bedrijven tot compliance met de wet- en regelgeving te brengen. Uit het gestelde in artikel 21 van de Grondwet²⁹ zou men kunnen afleiden dat de hierboven beschreven taak van de overheid als een kerntaak moet worden gezien (Biezeveld, 2002; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008). De overheid vult een dergelijke taak normaliter in met een instrumentenmix, bestaande uit wetgeving, beleid, uitvoering, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vooral de voorvallen rond de brand bij het bedrijf Chemiepack in Moerdijk in 2011 en de aanhoudende reeks berichtgevingen over en de uiteindelijke sluiting van het bedrijf Odfjell in de Botlek in 2012 hebben veel vragen opgeroepen over de inrichting van het toezicht op dit soort ondernemingen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b, 2017). Er wordt immers verondersteld dat de overheid namens de burgers erop toeziet dat ondernemingen zich aan de wet- en regelgeving houden. Of de overheid nog in staat is deze taak te vervullen wordt in twijfel getrokken (Ale & Mertens, 2012). Er bestaan twijfels over de gevolgen van krimpende budgetten, een doorgeschoten vertrouwensbenadering, het leggen van de primaire verantwoordelijkheid bij de bedrijven, een gebrek aan expertise en het ontbreken van algemeen verbindende regels (zie ook hoofdstuk 4). Chemiepack kon zo lang haar gang gaan

²⁹ Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 21, 24-08-1815, BWBR0001840, <https://wetten.overheid.nl>

omdat het bevoegd gezag en de inspectiediensten hun verantwoordelijkheden coulant en traag tot uitvoering brachten (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012).

In het overheidstoezicht staat het volgende proces centraal: Het proces waarbij samenwerkende overheidsdiensten³⁰ de naleving van het Brzo³¹ door middel van inspecties controleren. Het toezicht op de naleving van het Brzo is wettelijk opgedragen aan een aantal verschillende toezichthouders, die qua achtergrond toezicht houden op verschillende wetssystemen (en dus verschillende bevoegdheden hebben) en die opereren op Rijksniveau en op regionaal niveau. Hierdoor kenmerkt dit toezicht zich door fragmentatie over verschillende beleidskolommen en over verschillende bestuurslagen. Bij de implementatie van de EU “Seveso” richtlijn³² in het Nederlands recht is er niet voor gekozen om deze integrale richtlijn³³ te implementeren in integrale wetgeving, maar om een specifiek besluit (het Brzo) op te stellen en dit besluit op te hangen aan bestaande niet-integrale wetgeving, namelijk de Arbeidsomstandighedenwet³⁴, de Wet milieubeheer (Wm)³⁵ / de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)³⁶ en de Wet veiligheidsregio’s (Wvr)³⁷. Op deze wijze zijn verantwoordelijkheden zowel bestuurlijk als ambtelijk versnipperd over diverse ministers, departementen, provinciale bestuurders, inspectiediensten, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en handhavers (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Er is dus sprake van horizontale versnippering (tussen diverse departementen, wetgevingsstelsels, normstelsels) en verticale versnippering (tussen diverse bestuurslagen) (Michiels & Muller, 2006).

Dit heeft geleid tot bestuurlijke drukte, afstemmingsproblemen, samenwerkingsproblemen, inefficiëntie en ineffectiviteit, twijfels over voldoende deskundigheid, twijfels over voldoende onafhankelijkheid, etc. (in 't Veld, 2009). Tevens vormt dit de basis voor rolconflicten. Vooral regionale overheden zijn enerzijds gehouden hun burgers te beschermen tegen onveiligheid veroorzaakt door bedrijven, maar hebben daarnaast financiële belangen bij economische ontwikkeling, bevordering van de bedrijvigheid en dus bij vestiging en ongehinderde bedrijfsvoering van dezelfde bedrijven (Ale & Mertens, 2012; Biezeveld & Stooze, 2011; Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Deze situatie werd al door velen bekritiseerd (BMC-onderzoek, 2017).

In reactie op het bovenstaande zijn er vele artikelen en gevraagde en ongevraagde rapporten verschenen, die verdergaande ingrepen in het systeem hebben bepleit. Ingrepen die een verdergaande centralisatie en opschaling naar het landelijke niveau behelsden, het geheel onder één aansturing (zowel bestuurlijk als ambtelijk) wilden plaatsen en daarmee adequate

³⁰ Inspectie SZW, Provincie of gemandateerde OD en VR (wanneer het oppervlaktewater in het geding is uitgebreid met de waterkwaliteitsbeheerder). Sommige bedrijven (delfstoffenwinning) vallen daarnaast onder het gezag van het SodM.

³¹ Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Staatsblad 2015, nr. 272, 25-06-2015.

³² Richtlijn 2012/18/EU van 04-07-2012 betreffende de beheersing van gevaren van majeure ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, gepubliceerd in EU, L 197/1, 24-07-2012.

³³ De richtlijn beoogt zowel de beheersing van gevaren van zware ongevallen ten behoeve van de mens (werknemers en omwonenden) als ten behoeve van het milieu (zowel flora als fauna).

³⁴ Arbeidsomstandighedenwet 1999, Staatsblad 1999, 184, 18-03-1999, Tweede Kamer 25879, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 484, 29-11-2017, Tweede Kamer 34766.

³⁵ Wet milieubeheer 1979, Staatsblad 1979, 442, 13-06-1979, Tweede Kamer 14311, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 337, 29-11-2017, Tweede Kamer 34679.

³⁶ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2008 (Wabo), Staatsblad 2008, 496, 06-11-2008, Tweede Kamer 30844, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 32, 25-01-2017, Tweede Kamer 34434.

³⁷ Wet veiligheidsregio's 2010, Staatsblad 2010, 145, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2014, 252.

expertise, professionaliteit en onafhankelijkheid wilden waarborgen (Ale & Mertens, 2012; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Biezeveld, 2002; Biezeveld & Stooze, 2011; Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005; in 't Veld, 2009, 2015; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2013; Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2014; van Vollenhoven, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008). Zij allen vinden het moeilijk te begrijpen, dat de voor het uitvoeren van toezicht benodigde expertise (die schaars en kostbaar is) niet in één landelijke organisatie wordt ondergebracht. Bij hoog complexe onderwerpen is bundeling van expertise immers verstandig (Mertens, 2011). Ondanks de politieke aandacht die sommige van deze publicaties kregen hebben achtereenvolgende kabinetten zich voortdurend op het standpunt gesteld dat oplossingen dienen te worden gevonden door meer samenwerking binnen de bestaande structuren en dat men geen behoefte had aan structuurdiscussies. Dat toezicht en handhaving op dit moment worden uitgevoerd vanuit deze versnipperde situatie is dus een gegeven.

Ten aanzien van de controle op de naleving van het Brzo is het volgende vermeldenswaard:

- In 2004 werden in een evaluerend rapport naar de uitvoering door de overheid van haar wettelijke taken coördinatieproblemen, afstemmingsproblemen en samenwerkingsproblemen tussen de diverse betrokken overheidsdiensten gemeld (de coördinerende dienst had geen doorzettingsmacht) en werd geconstateerd dat de overheid capaciteitsproblemen en uitvoeringsproblemen kende, die leidden tot overschrijding van termijnen, gedoogconstructies en een niet-strikte handavingcultuur (Cap Gemini Ernst & Young, 2004).
- In een rapport uit 2005 waarin in het bijzonder de bestuurlijke drukte bij de overheid werd bezien werd geconcludeerd dat er in het veld van toezicht en handhaving bij de chemische industrie sprake was van een grote bestuurlijke drukte, waardoor een suboptimaal resultaat werd behaald (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005).
- In de onderzoeksrapporten van de OVV naar aanleiding van de ramp bij Chemiepark Moerdijk (2011) en de diverse incidenten bij Odfjell Botlek (2012) kwam ook naar voren dat er sprake was van bestuurlijke en ambtelijke versnippering, fragmentatie en verboddeling, waardoor er geen goed beeld van het geheel van de veiligheidssituatie in een bedrijf kan worden verkregen en er sprake is van capaciteitsproblemen, waardoor het aantal benodigde inspecties niet altijd werd gehaald (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b, 2017).

3.2) *Verbetertrajecten*

Naar aanleiding van het evaluatierapport over de uitvoering van het Brzo-toezicht uit 2004 (Cap Gemini Ernst & Young, 2004) is er gedurende 2004-2006 een omvangrijk verbeterprogramma uitgevoerd onder het acroniem BeterZVO. Dit verbeterprogramma was gericht op stroomlijning van plannings, werkwijzen, methodologie, opleidingen, gezamenlijke inspectiemethoden, gedeelde procedures en processen en digitale ondersteuning en moest leiden tot een betere samenwerking (Ministerie van VROM, 2004). Een en ander heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering, maar aspecten als bestuurlijke en ambtelijke versnippering en een niet-strikte handavingcultuur werden hiermee niet opgelost (in 't Veld, 2009, 2015). De door dit programma gegroeide samenwerking werd later bestendig in achtereenvolgende samenwerkingsverbanden onder

de namen LAT-BRZO (2006-2010), LAT RB (2011-2013)³⁸ en BRZO+ (2014-heden)³⁹. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze samenwerkingsverbanden tot op heden slechts een informele status hebben en dat er geen doorzettingsmacht is vastgelegd. Wel zijn in de Memorie van Toelichting bij het besluit Brzo 2015⁴⁰ taken en doelen van het BRZO+ vastgelegd. Als taken en doelen worden hierin genoemd: het zorgen voor een adequate afstemming tussen betrokken bestuurders en het bedrijfsleven, het verzorgen van een jaarlijkse rapportage over werkzaamheden en resultaten van toezicht en handhaving, het professionaliseren van de uitvoering en het borgen en monitoren van een landelijk uniforme aanpak inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving. Teneinde de afspraken te formaliseren, de samenwerking te verankeren, de slagvaardigheid te vergroten en een en ander minder vrijblijvend te maken wordt er op dit moment gewerkt aan een bestuursconvenant (Next Step Management, 2019).

In 2009 werd er tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een zogenaamd Package Deal gesloten. Deze package deal beoogde afspraken te maken over de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de milieutaken door middel van het opstellen van kwaliteitscriteria en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) of OD'en⁴¹. Dit alles vormde de uitwerking van het in 2008 uitgebrachte advies door de zogenaamde Commissie Mans (Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008).

Van deze omgevingsdiensten zijn er zes aangewezen om daartoe gemandateerd door de Provincies vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op de onderhavige groep bedrijven uit te voeren⁴². Ook dit draagt verder bij aan een vermindering van de versnippering en de vergroting van de kwaliteit in de uitvoering.

Een ander belangrijk punt is dat inmiddels alle bedrijven die gezien de onderhavige hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanleiding kunnen geven tot een zwaar ongeval onder bevoegd gezag van de Provincies zijn gebracht, waardoor de onoverzichtelijkheid is afgenomen⁴³.

Conform de bepalingen in de Wabo wordt er iedere twee jaar onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Uit deze onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken in het gestructureerde stelsel met OD'en sterk is verbeterd, maar dat er nog wel een aantal punten zijn waarop verdere verbetering noodzakelijk is. Zo is er sprake van onduidelijkheden (omdat het bevoegd gezag tegelijkertijd eigenaar, financier en opdrachtgever van de OD is), is er geen uniformiteit van de functionerende mandaatregelingen, zit er spanning tussen enerzijds de betrokkenheid van het bevoegd gezag bij de uitvoering en anderzijds de onafhankelijkheid van de OD en is niet altijd de beslissings- en tekenbevoegdheid aan de OD gemandateerd, hetgeen doortastend handhaven in de weg staat (Ministerie I&W, 2019b, 2020g). De Staatssecretaris van I&W heeft aan een door haar ingestelde commissie (Commissie van Aartsen) advies over deze aspecten gevraagd met als opdracht te onderzoeken welke mogelijkheden de OD'en hebben

³⁸ De afkorting LAT staat voor Living Apart Together (men vond dat destijds een goede metafoor voor de situatie ten aanzien van de samenwerking tussen de toezichthouders)

³⁹ www.brzoplus.nl

⁴⁰ Memorie van Toelichting bij Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Staatsblad 2015, nr. 272, 25-06-2015.

⁴¹ Wijzigingswet Wabo, Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872.

⁴² De zes omgevingsdiensten zijn: Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (Zuid-Holland, Zeeland), Noordzeekanaalgebied (Noord-Holland, Utrecht, Flevoland), Nijmegen (Gelderland, Overijssel), Zuid-Limburg (Limburg), Groningen (Groningen, Friesland, Drenthe) en Midden- en West-Brabant (Brabant).

⁴³ Wijziging van het besluit Omgevingsrecht (Staatsblad 2015, 413, 29-10-2015).

om binnen de gestelde kaders van de bevoegde gezagen echt onafhankelijk toezicht te kunnen houden en waar nodig stevig te kunnen handhaven (Ministerie I&W, 2020b). Deze commissie constateerde dat er bij de uitvoering van de VTH-taken door de OD'en nog steeds sprake is van fragmentatie en vrijblijvendheid, de onafhankelijkheid van de OD'en te veel ondergeschikt is gemaakt aan de nabijheid van het bevoegd gezag, er onvoldoende interne kwaliteitsborging is, er te weinig strafrechtelijk wordt gehandhaafd, dat de lokale outputfinanciering zou moeten worden vervangen door een landelijke normfinanciering, het 2^e lijns-toezicht onvoldoende functioneert en dat de stelselverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van I&W een fictie is (Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (Cie van Aartsen), 2021). Wel merkte de commissie op dat de 6 BRZO-OD'en zich op een aantal punten ten aanzien van in gang gezette ontwikkelingen in positieve zin onderscheiden. Het rapport is door de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer aangeboden (Ministerie I&W, 2021b). In een rapport inzake de aanpak van milieucriminaliteit en van milieuovertredingen concludeert de Algemene Rekenkamer dat er nauwelijks zicht is op de omvang van het probleem, de milieuwetgeving niet goed wordt nageleefd, de keuzes bij de uitvoering van toezicht en handhaving niet altijd begrijpelijk zijn, interventies niet altijd leiden tot beter naleefgedrag en dat er verbetering nodig is in de informatiehuishouding (Algemene Rekenkamer, 2021).

Het mandaat is geregeld in de Algemene Wet bestuursrecht (AWb)⁴⁴ artikelen 10.2; 10.3, lid 1; 10.6, lid 1 en 10.7. De afdeling advies van de Raad van State (RvS) heeft in haar reactie op het toenmalige wetsontwerp "Voorstel tot wijziging van de Wabo (verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving)"⁴⁵ aangegeven dat een mandaatregeling per definitie niet stevig is en niet doortastend kan zijn, omdat de AWb⁴⁶ veel bevoegdheden voorbehoudt aan de mandaatgever. Zo kan de mandaatgever per geval of in algemene zin instructies geven aan de gemandateerde, dient de gemandateerde inlichtingen te verschaffen en kan de mandaatgever te allen tijde het mandaat intrekken. De Raad stelt dat op deze wijze de beoogde onafhankelijkheid van de OD'en niet wordt bereikt. Het advies is dat het mandaat of vrijwillig is (bij een gering aantal wettelijke regels) of dat alle taken en bevoegdheden aan de OD moeten worden gedelegeerd. Dit advies is door de Regering niet overgenomen (Raad van State, 2013).

Door dezelfde wetswijziging als waarmee deze OD'en werden geïntroduceerd werd aan de Provincies opgelegd te komen met een kwaliteitsverordening "Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)" om fragmentatie en vrijblijvendheid te beperken. Inmiddels hebben alle 12 Provincies verordeningen, beleidsnota's, beleidsregels en uitvoeringsnota's VTH opgesteld.

Onder regie van het IPO kregen in de loop van 2009 de kwaliteitscriteria gestalte. Centraal stonden de doelstellingen om de uitvoering van de VTH-taken te professionaliseren, de kwaliteit in de organisatie te borgen en aandacht te besteden aan het proces en de inhoud van de VTH-taken en de kritieke massa waarmee de taken moesten worden uitgevoerd te

⁴⁴ Algemene Wet bestuursrecht, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd 10-02-2017, Staatsblad 2017, 51, Tweede Kamer 34359.

⁴⁵ Wijzigingswet Wabo, Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872.

⁴⁶ Algemene Wet bestuursrecht (3^e tranche), Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1993-1994, 23700, nr. 3, pag. 167.

definiëren. Op grond van de ervaringen die met de criteria werden opgedaan werd het document aangepast en verbeterd, hetgeen in 2012 resulteerde in de kwaliteitscriteria 2.1⁴⁷. Specifiek voor uitvoering van de VTH-taken in de procesindustrie werd, naast het algemeen geldende uitgangspunt van de functiescheiding tussen V- en TH-taken, vastgelegd dat ten aanzien van de deskundigheid van de betrokken ambtenaren werd uitgegaan van een Hbo-basisniveau met aanvullende kennis en een ervaring van minimaal 5 jaar in deze sector, waarbij minimaal 1/3 van de tijd in de sector moest plaatsvinden en minimaal 2/3 hiervan of vergunningverlening of toezicht en handhaving zou moeten omvatten.

Dat dit proces overigens in de praktijk niet overal al tot de gewenste acties heeft geleid en er hier en daar nog sprake is van weerstand werd geconstateerd door onderzoek van een aantal provinciale rekenkamers (Blommaert & Mathijssen, 2016).

In hoofdstuk 7 kan een overzicht gevonden worden van de wijze waarop thans de inspecties op de naleving van het Brzo worden uitgevoerd.

4) *Resumé*

Het werken met gevaarlijke stoffen is in Nederland wijdverbreid. Deze stoffen kunnen worden aangetroffen in meer dan 100.000 inrichtingen. Deze inrichtingen zijn onderling zeer verschillend en behoren tot uiteenlopende sectoren. Een deel ervan wordt gerekend tot de sector chemische industrie (raffinaderijen, chemische en fysische procesindustrie, op- en overslagbedrijven, in-, om- en verpakkingsbedrijven, detailhandel en diverse technische installaties).

Deze sector heeft zich georganiseerd in een tiental grotere en kleinere brancheorganisaties. Het economisch belang van de sector is groot, zowel qua omzet als qua werkgelegenheid. Nederland heeft voor de chemische industrie een aantrekkelijk vestigingsklimaat (beschikbaarheid grondstoffen, transportnetwerk).

Het werken met gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee, met mogelijke schade voor werknemers, omwonenden, het milieu, roerend en onroerend goed. Deze schade kan uiteenlopen van zeer klein enerzijds tot maatschappij ontwrichtend anderzijds (bijvoorbeeld door branden, explosies en gifwolken).

Er zijn in Nederland ca. 400 bedrijven (inrichtingen), die dusdanig grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan en/of bewerken dat zij bij een incident waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen een zogenaamd "zwaar ongeval" kunnen veroorzaken. Deze dissertatie richt zich in het bijzonder op de veiligheid in deze groep van bedrijven. Gezien het aantal incidenten, ongevallen en rampen die zich in Nederland sinds 1945 hebben voorgedaan, de rapportages van de afzonderlijke en gezamenlijke toezichthouders, de rapportages van de OVV, het gemiddelde nalevingsniveau zoals dat bij inspecties blijkt en de conclusies die uit dit alles kunnen worden getrokken is er, ondanks alle inspanningen die bedrijven en hun organisaties zich getroosten, reden tot zorg over het feit dat bij incidenten en ongevallen voortdurend dezelfde achterliggende oorzaken kunnen worden gesignaleerd en dezelfde overtredingen van wet- en regelgeving worden vastgesteld. Wel geven de cijfers aan dat in het laatste decennium het aantal incidenten, het aantal ten gevolge van deze incidenten te betreuren gewonden en het aantal gemelde incidenten waarbij gevaarlijke stoffen buiten hun gesloten systemen treden

⁴⁷ Kwaliteitscriteria 2.1. "Uitvoering met ambitie.nl", voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving krachtens de Wabo, 07-09-2012, www.ipo.nl

afnemen. Het jaar 2019 kende echter op diverse fronten weer een verslechtering van de cijfers (stijging LTIR, stijging totaal aantal overtredingen, stijging overtredingen in de zware categorie). Deze trend zette zich echter in 2020 niet door.

Er zijn door de chemische industrie en de betrokken branches programma's gestart om tot betere veiligheidsprestaties te komen: het (internationale) programma "Responsible Care" (1985), het (nationale) programma "Veiligheid Voorop" (2011) en recent het programma "Duurzame Veiligheid 2030" (2016). Men is in eerste instantie in staat gebleken aanzienlijke reducties in LTIR's en in emissies te bewerkstelligen (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, 2015), hoewel deze in de afgelopen jaren weer toenemen. Maar deze aspecten kunnen niet worden gebruikt om de prestaties ten aanzien van de procesveiligheid te duiden. Wat wel een interessant gegeven is dat het aantal gemelde uittredingen van gevaarlijke stoffen uit hun gesloten omhulsels afneemt en zich nu wat stabiliseert.

Naast de primaire verantwoordelijkheid die bedrijven hiervoor hebben is het daarnaast de verantwoordelijkheid van de overheid om door middel van wetgeving, beleid, uitvoering, toezicht en handhaving bedrijven tot compliance met de wet- en regelgeving te brengen. Wanneer wordt bezien hoe de overheid met name ten aanzien van toezicht en handhaving deze verantwoordelijkheid heeft ingevuld kan worden geconstateerd dat uit diverse rapportages blijkt dat er hierbij geen sprake is geweest van een invulling die buiten iedere vorm van kritiek staat. Wel zijn er in de afgelopen jaren naar aanleiding van de kritiek diverse verbeteringen al of niet in de vorm van programma's ingezet.

5) Onderzoeksvraag

Teneinde inzicht te verkrijgen hoe de overheid haar verantwoordelijkheid ten aanzien van toezicht en handhaving na de diverse verbetertrajecten thans invult is het onderhavige onderzoek gestart.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de Brzo-bedrijven door het nemen van adequate maatregelen een directe invloed kunnen uitoefenen op de bescherming van werknemers en burgers tegen onveiligheid. De overheid kan dit slechts op een indirecte wijze doen door middel van toezicht en handhaving de bedrijven tot naleving van de wet- en regelgeving te brengen. Een veelgebruikte term hiervoor is compliance. De impliciete aanname hierbij is dat het naleven van de wet- en regelgeving leidt tot veiligheid voor werknemers en burgers. Deze aanname wordt in deze dissertatie niet verder onderzocht (zie ook (Wiering, Huisman, Blokland, & Kluin, 2021)).

De gehanteerde onderzoeksvraag luidt dan ook:

Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?

