

Opiniërend

Verlaagt het overheidstoezicht de kans op incidenten, ongevallen en rampen in de chemische industrie?

Rob in 't Veld¹

Samenvatting

Het veiligheidsimago van de chemische industrie staat onder druk. Alleen al in deze eeuw is de lijst met ernstige incidenten en ongevallen lang. Te noemen zijn de vuurwerkramp in Enschede (2000), de explosie bij Kuwait Petroleum (2002), de explosie bij DSM (2003), de explosie bij Diffutherm (2004), de explosie bij de NAM (2005), de explosie bij CP Kelco (2009), de brand bij Chemie-pack (2011), de stillegging bij Odfjell (2012) en de brand bij Shell Moerdijk (2014). Er waren vele doden en gewonden te betreuren en de aangebrachte schade was aanzienlijk. Nader onderzoek naar deze ongevallen en incidenten wees vaak uit dat de onderhavige bedrijven zich niet aan wetten en voorschriften hielden, het management zich onvoldoende veiligheidsbewust opstelde, er onvoldoende toezicht op de uitvoering van werkzaamheden was en gevaren en risico's onvoldoende waren geïdentificeerd en beheerst. Onvermijdelijk dringt zich de conclusie op dat het ingezette overheidsbeleid (overheid op afstand, deregulering en vertrouwen op zelfregulering door bedrijven), heeft gefaald en dat het overgrote deel van de chemische industrie het in haar gestelde vertrouwen niet heeft waargemaakt.

Tevens moet worden geconstateerd dat ook de overheid in deze in gebreke is gebleven. Het overheidstoezicht is al jaren inefficiënt door een zeer grote mate van versnippering en bestuurlijke drukte. De versnippering is zowel horizontaal (tussen departementen, wetssystemen, normen) als verticaal (tussen bestuurslagen) en wordt ondanks een inmiddels grote stapel rapporten, adviezen en aanbevelingen door een gebrek aan politieke wil en door tegengestelde belangen niet opgelost. Ook kent de overheid, als gevolg van het hierboven al aangehaalde beleid, een ineffectieve handhavingscultuur. Jarenlang overleggen en ondertussen gedogen, heel terughoudend sanctioneren was de praktijk.

Om aan de nu al jaren durende patstelling t.a.v. het overheidstoezicht op chemische bedrijven een eind te maken is het noodzakelijk toezicht en handhaving op landelijk niveau te beleggen bij een onafhankelijke autoriteit. Hierdoor kan er een toezichthouder/handhaver ontstaan die onafhankelijk, deskundig en integraal is en kan er werk gemaakt worden van doortastend en stevig optreden. Het trackrecord van de chemische industrie maakt dit noodzakelijk.

1. Inleiding

Het veiligheidsimago van de chemische industrie staat de laatste tijd stevig onder druk. Gevoed door een aantal ernstige incidenten is er een hausse aan publiciteit en maatschappelijke onrust ontstaan en heeft ook de 2^e Kamer met grote regelmaat aandacht aan deze problematiek besteed. Er verscheen een groot aantal rapporten van de overheid en van onafhankelijke onderzoeksinstituten. Deze rapporten geven een gevarieerd beeld van de feitelijke situatie, maar geven allen toch wel aan dat er zowel bij de bedrijven als primair verantwoordelijken als bij de overheid als wetgever, toezichthouder en handhaver het nodige aan schort. De bedrijven zelf en hun brancheorganisatie erkennen wel dat er hier en daar het nodige kan worden verbeterd, benadrukken dat men daar hard mee bezig is en wijzen er op dat de chemische industrie tot de veiligste bedrijfstakken behoort. De overheid erkent dat toezicht en handhaving verbetering behoeven, initieert allerlei verbeterprogramma's, maar is tot nu toe, mede door haar eigen verkokerde structuur, niet in staat gebleken om tot een integrale aanpak van het toezicht en tot een strikte handhavingscultuur te komen.

2. Overzicht veiligheid chemische industrie 2000-2014

In tabel 1 is een aantal incidenten en ongevallen die zich in de Nederlandse chemische bedrijven in de jaren 2000-2014 hebben voorgedaan weergegeven. De selectie is gemaakt op basis van publicitaire/maatschappelijke/politieke aandacht en op de vraag of e.e.a. van belang is voor de problematiek van het overheidstoezicht. In de tabel is ook het ongeval bij BP, Texas City, USA uit 2005 opgenomen, omdat het van groot belang is geweest voor de gebeurtenissen in Nederland.

Ongevallen en incidenten in Nederlandse chemische bedrijven van enige importantie worden onderzocht door de bevoegde toezichthouders (zie paragraaf 3). In het verleden was het daarnaast gebruikelijk om bij grotere incidenten of rampen gezaghebbende onderzoekscommissies in het leven te roepen. Sinds 2005 is ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) bevoegd om incidenten en ongevallen in chemische bedrijven te onderzoeken. Dit alles leidt over de jaren 2000-2014 tot een grote hoeveelheid aan rapporten met onderzoeksinformatie over incidenten en ongevallen (zie tabel 2).

¹ Was van 2003 tot 2007 directeur van de directie Major Hazard Control (MHC) van de Arbeidsinspectie

Tabel 1 Incidenten en ongevallen 2000-2014

Datum	Locatie	Aard	Gevolgen
13-05-2000	S.E. Fireworks Enschede	Explosie opslagruimten met vuurwerk.	23 doden, 950 gewonden (omwonenden). Woonwijk weggevaagd. 42 hectare volledig verwoest. 200 woningen verwoest. 1500 woningen en 500 bedrijven zwaar beschadigd. 1250 mensen dakloos. Materiële schade 1 miljard Euro.
12-12-2002	Kuwait Petroleum Europoort	Explosie en brand gasolieontzwevelingsfabriek.	1 dode, 1 gewonde (werknemers).
01-04-2003	DSM Geleen	Explosie in zoutoven Melaminefabriek.	3 doden, 2 gewonden (werknemers).
05-08-2004	Diffutherm Bergeyck	Explosie in bithumenopslag.	4 gewonden (werknemers).
23-03-2005	British Petroleum Texas City USA	Brand en explosie in destillatiekolom.	15 doden, 180 gewonden (werknemers).
31-05-2005	Nederlandse Aardoliemaatschappij Warffum	Explosie in aardgasbehandelingsinstallatie.	2 doden, 1 gewonde (werknemers).
11-07-2009	CP Kelco Nijmegen	Explosie in vacuümbandfilter.	1 dode (werknemer). Instortgevaar fabriek.
05-01-2011	Chemie-pack Moerdijk	Totale bedrijfsbrand.	Zeer grote rookwolk. 20 hulpverleners en 150 andere personen met gezondheidsklachten behandeld in ziekenhuis. De totale kosten worden voorsnog geschat op 71 miljoen Euro. De A16, A17 en N3 tijdelijk afgesloten. Treinverkeer tussen Dordrecht en Lage Zwaluwe tijdelijk stilgelegd. Bewoners werden afgeraden om groenten uit eigen tuin te eten of om veel contact met de grond te hebben vanwege de mogelijke aanwezigheid van schadelijke roetdeeltjes.
27-07-2012	Odfjell Botlek	Butaan- en benzeenemissies. Zeer slechte staat koel- en blusvoorzieningen.	Totale bedrijfssluiting.
03-06-2014	Shell Moerdijk	Brand en explosies ethylbenzeenreactor.	2 gewonden (werknemers).

Tabel 2 Onderzoeksinformatie incidenten en ongevallen

Onderzoek uitgevoerd door	Onderwerp	Datum	Ref.
Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp ²	S.E. Fireworks Enschede	Mei 2000	1
Arbeidsinspectie (directie MHC)	Incidentenrapportage	April 2003-September 2004	2
	Incidentenrapportage	Oktober 2004-December 2005	3
	Incidentenrapportage	Januari-December 2006	4
	Incidentenrapportage	Januari-December 2007	5
	Incidentenrapportage	Januari 2008-December 2010	6
Arbeidsinspectie (directie MHC), Provincie Limburg, Gemeente Sittard-Geleen	DSM, Geleen, melaminefabriek	April 2003	7
US Chemical Safety and Hazard Investigation Board	BP Raffinaderij Texas City	Maart 2005	8
Commissie J. Baker III	BP Raffinaderij Texas City	Januari 2007	9
Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV)	NAM, Warffum	Mei 2005	10
Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV)	CP Kelco, Nijmegen	Juli 2009	11
Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV)	Chemie-pack Moerdijk	Januari 2011	12
Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV)	Odfjell, Botlek	Juli 2012	13
Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LATRB) ³	Monitor Naleving en Handhaving	Januari-December 2011	14
	Monitor Naleving en Handhaving	Januari-December 2012	15
BRZO ⁴	Monitor Naleving en Handhaving	Januari-December 2013	16
Marieke Kluin (thesis)	Optical Compliance	November 2009-December 2012	17

² Commissie Oosting

³ De LATRB is een landelijke regiegroep, waarin de toezichhouders samenwerken (zie paragraaf 3)

⁴ De BRZO+ is de opvolger van de LATRB (zie paragraaf 3)

Er doen zich in Nederland jaarlijks enkele tientallen onderzoekswaardige incidenten en ongevallen voor. Dat aantal neemt niet af. De incidenten en ongevallen gaan gepaard met tientallen slachtoffers, ziekenhuisopnames, blijvende letsels en helaas ook doden. De slachtoffers zijn vrijwel allen werknemers. Als belangrijke, generieke achterliggende oorzaken worden genoemd:

- Een zwakke veiligheidscultuur;
- Bezuinigingen op de infrastructuur en de veiligheidsvoorzieningen;
- Een onvoldoende veiligheidsbewuste opstelling van het management;
- Te veel focus op productie;
- 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 afgeweken wordt van werkinstructies, die bovendien verouderd, onduidelijk of onvolkomen zijn;
- Er afgeweken wordt van procedures t.a.v. werkvergunningen en er onjuiste werkvergunningen worden afgegeven;
- Er een gebrek is aan preventief onderhoud;
- Er onvoldoende aandacht aan kennis en kunde inzake explosieveiligheid wordt gegeven;
- In de bedrijven de focus ligt op het omlaag brengen van de lost-time-injury-rates (LTI; een maat voor het aantal ongevallen met verzuim, afgezet tegen het totaal aantal gewerkte uren). Deze maat zegt echter niets over de beheersing van de procesveiligheid, geeft daarmee een vals gevoel van veiligheid en de procesrisico's worden onderschat (18,19,20);
- Een aantal bedrijven bewust in strijd met vergunningen handelt, onvergunde activiteiten uitvoert, zich niet aan voorschriften houdt, onvolledige informatie verstrekt en zich niet bewust is van de risico's van haar activiteiten;
- Er bedrijven zijn waar sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie, van het langdurig niet voldoen aan wet- en regelgeving en waar het management wegloopt van haar verantwoordelijkheid;
- In een aantal situaties de overheid zich niet aan procedures en afspraken houdt, onvoldoende toezicht houdt, te traag en te coulant op gesignaleerde overtredingen reageert, niet of nauwelijks handhavend optreedt en geen gebruik maakt van aangereikte signalen. Gedogen van overtredingen en het achteraf legaliseren van onjuiste situaties is in een aantal gevallen de normale praktijk;
- Het wettelijk kader voor vergunningverlening en de invulling die de overheid daaraan geeft zo complex is dat dit de handhaving belemmert;
- Er binnen de overheid sprake is van een te grote bestuurlijke drukte, onvoldoende rolvastheid en een onvoldoende onderlinge afstemming;

- Het overheidstoezicht niet tot adequate naleving van wettelijke bepalingen en een structurele beheersing van de veiligheid heeft geleid.

De gebeurtenissen rond Chemie-pack en Odfjell hebben er toe geleid dat er ook in de 2^e Kamer veel aandacht voor de veiligheid in de chemische industrie is gekomen. Er werden spoeddebatten gehouden, moties werden ingediend en er werden onderzoeken, quick-scans en feitenrelazen geëist (21,22,23,24,25). Resultaat van dit alles was dat duidelijk werd dat vergunningen jarenlang niet actueel waren, dat vergunningaanvragen niet consistent waren, dat er onduidelijkheden in vergunningen voorkwamen, de vergunningseisen elkaar tegen spraken en er regelmatig overtredingen werden geconstateerd, waartegen weliswaar handhaving werd ingezet, maar in een veel te traag tempo. De overtredingen waren onder andere niet actuele noodplannen, onvolledige risico-identificaties, het ontbreken van onderhoudsmanagementsystemen en het ontbreken van een procedure voor analyse van ongevallen en bijna-ongevallen. Ten gevolge van alle publiciteit, rapporten en druk vanuit de 2^e Kamer ontvouwdde werkgevers- en brancheorganisaties een 10 punten actieplan om tot verbeteringen te komen (26). Het actieplan was een initiatief dat er toe moest leiden dat een solide veiligheidscultuur de standaard in alle bedrijven die grootschalig met gevaarlijke stoffen werken zou worden (27,28).

3. Overzicht overheidstoezicht 2000-2014

De vigerende wetgeving t.a.v. chemische bedrijven die met grote hoeveelheden chemische stoffen omgaan wordt gevormd door de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II richtlijn (29) in de vorm van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO '99; 30). Bij die implementatie heeft men er voor gekozen dit BRZO als besluit op te hangen bij respectievelijk de Arbeidsomstandighedenwet (Arbow; 31), de Wet Milieubeheer(Wm; 32)/ de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO; 33) en de Wet op de Veiligheidsregio's (WVR; 34). Dit houdt mede in dat de toezichthoudende taken worden belegd bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW; de opvolger van de AI), het bevoegd gezag Wm/WABO (provincies, gemeenten) en de brandweer. Er is hierdoor dus sprake van een horizontale versnippering (3 wetssystemen, 3 verantwoordelijke departementen), een verticale versnippering (bestuurslagen Rijk/Provincies/Gemeenten) en bestuurlijke drukte (Ministers/Staatssecretarissen, Commissarissen van de Koning, Gedeputeerden, Burgemeesters, Wethouders).

Tijdens de Kamerbehandeling bij de introductie van het BRZO'99 werd door het Kabinet toegezegd dat er in 2003 een evaluatie zou plaatsvinden. Deze evaluatie werd uitgevoerd door Cap Gemini Ernst & Young (35). Uit het onderzoek kwam naar voren dat toezichthouders over onvoldoende capaciteit, kennis en informatie beschikten, onvoldoende samenwerkten, moeizaam

Tabel 3 Rapporten met adviezen op het gebied van verbetering uitvoering BRZO

Datum	Opsteller(s)	Onderwerp	Ref.
Februari 2001	Commissie Oosting	Onderzoek Vuurwerkramp Enschede	1
Februari 2004	Cap Gemini Ernst & Young	Interdepartementale Evaluatie BRZO; "Werk aan uitvoering".	35
Juni 2005	Commissie de Grave	Rijksbrede takenanalyse; gemengde commissie bestuurlijke coördinatie; "Je gaat er over of niet" .	36
Augustus 2008	Commissie Mans	Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving; "De tijd is rijp"	37
Februari 2012	Onderzoeksraad Voor Veiligheid	Rapport Chemie-pack Moerdijk	12
November 2012	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie	38
Juni 2013	Onderzoeksraad Voor Veiligheid	Rapport Veiligheid Odfjell Botlek	13
Juni 2013	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur	Veiligheid BRZO-bedrijven; verantwoordelijkheid en daadkracht	39

communiceerden en aanliepen tegen gescheiden verantwoordelijkheden, verschillen in aansturing en cultuur. Dit alles leidde tot onduidelijkheid, verschillen in interpretaties, regionale verschillen, onbegrensde tijdsoverschrijdingen, tegenstrijdige aanwijzingen en het niet halen van de wettelijk voorgeschreven inspectiefrequentie. Kernwoord bij de uitvoering van het BRZO was verbrokkeling. De onderzoekers pleitten voor een meer integrale veiligheidswetgeving met daarbij één toezichthoudende en handhavende veiligheidsautoriteit, voor het opstellen van één consistente uitvoeringshandleiding, capaciteitsuitbreiding en een verplicht opleidingscurriculum.

Vooraf over de problematiek van de structuur en de versnippering bij de uitvoering van het BRZO zijn vele rapporten verschenen. Een overzicht is gegeven in tabel 3.

De belangrijkste constatering uit de in tabel 3 genoemde rapporten zijn:

- Er heerst een te grote bestuurlijke drukte;
- De betrokken overheidsdiensten opereren vanuit verschillende rollen, verantwoordelijkheden en visies en werken met verschillende sturingsprincipes;
- Vooral gemeenten hebben in veel gevallen niet de vereiste schaal om effectief vorm te geven aan toezicht en handhaving;
- Er is bij overheden een gebrek aan technische kennis en expertise;
- Het coördinerend bevoegd gezag heeft geen doorzettingsmacht;
- Er is een grote versnippering in het overheidsoptreden, zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk, met coördinatie- en afstemmingsproblemen, zowel horizontaal als verticaal;
- De handavingsstructuur kenmerkt zich door een grote mate van fragmentatie en voldoet in veel gevallen niet aan de eisen van een effectieve en efficiënte nalevingsstrategie;
- Er is te veel vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering;
- De complexiteit van het wettelijk kader voor de vergunningverlening en de invulling die daar door de overheid aan wordt gegeven belemmert de handhaving;

- De diverse overheden reageren te traag en te coulant op gesignaleerde overtredingen;
- Dit alles leidt tot een ineffectief en inefficiënt overheidsoptreden.

Men beveelt aan:

- Creëer duidelijkheid door één bestuurder of bestuurslaag verantwoordelijk te maken en een verplichte toets op bestuurlijke drukte in te stellen;
- Bundel inspectiediensten om meer effectiviteit te bereiken;
- Vereenvoudig de handhaving door verantwoordelijkheden en bevoegdheden te bundelen bij een van de huidige inspecties of door de inspecties samen te voegen;
- Kom tot een landelijke aanpak, aangezien een aanzienlijk deel van de gereguleerde activiteiten niet alleen de lokale, maar ook de regionale schaal ontstijgt;
- Stel één autoriteit in voor de milieu- en veiligheidswetgeving (dit zou tevens een efficiënte oplossing zijn voor het probleem van de schaarse deskundigheid);
- Kom tot een integrale beoordeling en normering van veiligheid (dit maakt opheffen van het historisch gegroeide schot tussen interne en externe veiligheid noodzakelijk; ref 40,41);
- Integreer de verschillende wetssystemen in een Wet Fysieke Veiligheid.

De overheid heeft tot nu toe deze aanbevelingen niet serieus opgepakt. Daaraan liggen belangentegenstellingen tussen departementen en tussen Rijk enerzijds en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) anderzijds mede ten grondslag. Een centralisatieoperatie in deze tijd van decentralisaties ligt gevoelig (zie het voorbeeld van de Nationale Politie). Anderzijds moest er wat gebeuren met de vernietigende conclusies uit het evaluatierapport (35). Er werd daarom ingestoken op omvangrijke verbeteroperaties, zonder aan de bestaande structuren en machtsverdelingen te tornen. Een overzicht van deze verbeterprogramma's is gegeven in tabel 4.

Deze verbeterprogramma's hebben fors bijgedragen aan de kwaliteit van uitvoering, toezicht en handhaving. As-

Tabel 4 Overzicht verbeterprogramma's toezicht en handhaving

Verbeterprogramma	Periode	Producten	Ref.
BeteRZO ⁵	2004-2006	Probleemanalyse, doelstelling en ambitie, werkwijzer, inspectiemethode (NIM), toezichtsmodel, maatlat kritieke massa, opleidingen	42, 43
LAT BRZO ⁶	2006-2010	ICT Inspectieruimte BRZO, BRZO Academie (opleidingen)	44
Project Interbestuurlijk Toezicht ⁷	2007-2010	Front Office Toezichtsdomein Chemie, pilots, toezichtsthema's	45
LAT RB ⁸	2011-2013	Methoden en technieken, landelijke handhavingstrategie, jaarlijkse monitor naleving en handhaving	14, 15, 46, 47
BRZO+ ⁹	2014-heden	Jaarlijkse monitor naleving en handhaving	16

pecten als tijdigheid, eenduidigheid, uniformiteit, samenwerking tussen de inspectiediensten en de deskundigheid van de inspectiemedewerkers zijn enorm verbeterd. Er is zeker sprake van een sterke kwaliteitsimpuls. Effectiviteit en efficiëntie zijn toegenomen.

De intrinsieke problemen waar het overheidstoezicht op chemische bedrijven mee te kampen heeft, zoals bestuurlijke drukte, versnippering en een niet-integrale benadering zijn hiermee echter niet opgelost. Inmiddels is er wel de ontwikkeling van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) of anders genoemd Regionale Omgevingsdiensten tot stand gekomen (48). De BRZO-toezichts en -handhavingstaken op het gebied van het omgevingsrecht zijn bij 6 van deze diensten (BRZO-RUD's) belegd. Betrokken gemeenten en provincies moeten hun taken in deze aan deze diensten overdragen. Hiermee is een aanzienlijke vermindering van de ambtelijke versnippering aan de zijde van toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht bereikt. De bestuurlijke drukte is hiermee niet verminderd, omdat formeel provincie- en gemeentebesturen verantwoordelijk blijven. Inmiddels is er een rapport verschenen, waarin wordt gepleit voor het beëindigen van de gemeentelijke verantwoordelijkheden en die over te dragen naar de provincie (49). Helaas heeft men de horizontale versnippering over de wetssystemen, departementen en uitvoeringsdiensten niet tegelijkertijd aangepakt, waardoor het basale probleem van de BRZO-uitvoering niet is opgelost (40,41). De meeste RUD's functioneren pas sinds 2013/2014. Er moet worden afgewacht hoe een en ander zich in de praktijk zal gaan manifesteren.

4. Discussie

Uit paragraaf 2 bekijft het beeld van een bedrijfstak waarin zeer regelmatig (ernstige) ongevallen en incidenten voorkomen (het bovenstaande was tenslotte slechts een kleine selectie), bedrijven niet altijd hun risico's voldoende onderkennen en beheersen, wettelijke bepalingen matig naleven en waar dus door de toezichthoudende overheden veel overtredingen worden geconstateerd. Het lijkt er op dat het ingezette overheidsbeleid van over-

heid op afstand, deregulering en zelfregulering door bedrijven heeft gefaald. Ook is het daarmee de vraag of het bijbehorende, afstandelijke "systeemtoezicht" wel in alle gevallen houdbaar is (38). Daarnaast dringt zich het beeld op van de vergunningverlenende en toezicht houdende overheid, die weinig efficiënt, traag en veel gedogend optreedt en een lakse handhavingcultuur kent.

Paragraaf 3 beschrijft het beeld van een overheid die traag en aarzelend op ontwikkelingen reageert, onder druk van maatschappelijke onrust en van de 2^e Kamer erkent dat verbeteringen nodig zijn, maar ondanks dat zij van diverse zijden is geadviseerd over hoe de problematiek aan te pakken en op te lossen er door haar eigen verkokering (zowel horizontaal als verticaal) en de daarmee in het geding zijnde belangen niet in slaagt en niet de politieke wil heeft tot echte oplossingen te komen en het dan maar zoekt in verbeterprogramma's, steeds nieuwe overlegstructuren en aanpassingen binnen de bestaande kaders. Het opheffen van bestaande organisaties en het ontwerpen van nieuwe is een zwak ontwikkelde vaardigheid, maar een dergelijke vaardigheid zou in het huidige tijdsgewricht niet misstaan. Werken vanuit de bestaande organisatiestructuur met respectering van ieders eigen verantwoordelijkheid leidt gemakkelijk tot ineffektieve werkvormen en tot veel bestuurlijke drukte (ref.50). Slechts de vorming van RUD's (waaronder BRZO-RUD's) is een voorzichtige poging om de verticale versnippering tegen te gaan. Door de formele inrichting ervan is echter de problematiek van de bestuurlijke drukte niet opgelost. Men heeft tevens de kans om de horizontale versnippering mede op te lossen laten lopen.

Voldoet de overheid met dit alles aan haar eigen criteria? Het is goed hierbij te kijken naar de door het Kabinet in 2001 neergelegde Kaderstellende Visie op Toezicht (51) en de nadere uitwerking daarvan uit 2005 (52). De definitie van toezicht luidt: toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (in dit artikel wordt

⁵ Programma, gestart op initiatief Ministerie VROM. Overleggremium alle betrokkenen.

⁶ Regiegroep op strategisch niveau, portaalgroep op tactisch niveau, ondersteunend bureau.

⁷ Beoogde toezichtsland in te delen in domeinen met één aanspreekpunt; terugdringen administratieve lasten en toezichtslast met 25%

⁸ Samenvoeging programma's 6 en 7

⁹ Groeimodel; meer partijen en breder pakket

overigens het interveniëren benoemd als handhaven). Verder stelt men dat men er op moet kunnen vertrouwen dat toezicht onafhankelijk, transparant en professioneel wordt uitgeoefend. Dit alles betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Dit betekent bovendien dat het objectieve oordeel van de toezichthouder zoveel mogelijk openbaar gemaakt dient te worden, zodat parlement en samenleving kennis kunnen nemen van dat oordeel. Deze actieve openbaarmaking van de rapportages van toezichthouders is een belangrijke pijler van de toezichtfunctie. Tenslotte vereist het een professionele oordeelsvorming van de toezichthouder zelf. Bij de nadere uitwerking in 2005 stelde men dat goed toezicht aan zes principes voldoet. Goed toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

In de huidige situatie kunnen er de nodige vraagtekens gezet worden bij de onafhankelijkheid van het toezicht. Zowel op Rijksniveau als bij de andere bestuurslagen is het nog altijd zo dat de toezichtsorganisaties qua budgettering, oordeelsvorming, organisatorische inbedding als aangewende doorzettingsmacht volledig afhankelijk zijn van de bestuurders. Ook toezichtsorganisaties worden geconfronteerd met bezuinigingen en zijn onderhevig aan reducties in formatie (53). Een en ander wordt verpakt met de ideologie van efficiënter toezicht houden vanuit het beginsel “vertrouwen, tenzij”, waarbij ook de term “systeemgericht” toezicht een plaats kreeg. Zoals al eerder in dit artikel werd betoogd lijkt het er op dat deze aanpak inmiddels voor grote delen van het onderhavige bedrijfsleven heeft gefaald. Ook t.a.v. de transparantie geldt dat men pas zeer recent, onder druk van maatschappelijke onrust en politieke druk, heeft besloten een geredigeerde samenvatting van de rapportages van BRZO-inspecties openbaar te maken. Dit is een wel zeer voorzichtig begin van echte transparantie zoals bedoeld in de Kaderstellende Visie op Toezicht.

5. Conclusies

- In de chemische industrie komen regelmatig (ernstige) incidenten en ongevallen voor, waarbij doden en gewonden te betreuren zijn en schade wordt aangericht. Uit onderzoeken en rapportages komt het beeld naar voren dat een aanzienlijk deel van de chemische bedrijven haar risico's onvoldoende onderkent en beheerst, aan bezuinigingen en een ongestoorde productie meer belang hecht dan aan veiligheid, teveel de nadruk legt op arbeidsveiligheid en daarmee de procesveiligheid verwaarloost en wet- en regelgeving (bewust) matig naleeft. Het imago van deze bedrijfstak staat mede hierdoor onder druk. De situatie lijkt zich de afgelopen 15 jaar niet te hebben verbeterd.

- Het ingezette beleid van een terugtrekkende overheid, deregulering, het terugdringen van toezichtslast, het hanteren van systeemtoezicht en zelfregulering door bedrijven lijkt hiermee te hebben gefaald.
- Het overheidstoezicht op de chemische industrie kenmerkt zich door een grote bestuurlijke drukte, een zowel horizontale als verticale versnippering en daardoor een gebrek aan efficiency en effectiviteit, een cultuur van gedogen en langdurige trajecten en een matige handhavingscultuur.
- Wel is er sprake van belangrijke verbeteringen in de uitvoering van het toezicht door standaardisatie, gemeenschappelijke methoden en werkwijzen, betere rapportering, betere ict-applicaties, ed. Door de nog altijd bestaande versnippering worden deze verbeteringen niet ten volle benut.
- De vorming van de RUD's (en de BRZO-RUD's) herbergt een potentie in zich om aan de verticale versnippering aan de kant van de externe veiligheidsaspecten gedeeltelijk een einde te maken. Het niet doorpakken om hiermee tevens de horizontale versnippering en de bestuurlijke drukte aan te pakken is een gemiste kans.
- De overheid houdt zich niet aan haar eigen criteria zoals neergelegd in de Kaderstellende Visie op Toezicht, met name t.a.v. de criteria onafhankelijkheid en transparantie.
- Het overheidstoezicht heeft tot nu toe niet aantoonbaar bijgedragen aan de verlaging van de kans op incidenten en ongevallen in de chemische industrie.

6. Aanbeveling

Om aan de nu al jaren durende patstelling t.a.v. het overheidstoezicht op BRZO-bedrijven een eind te maken is het noodzakelijk toezicht en handhaving op landelijk niveau te beleggen bij een onafhankelijke autoriteit. Hierdoor kan er een toezichthouder/handhaver ontstaan die onafhankelijk, deskundig en integraal is en kan er werk gemaakt worden van doortastend en stevig optreden. Het trackrecord van de chemische industrie maakt dit noodzakelijk. E.e.a. zou zijn beslag moeten krijgen in een nieuwe wet (bijv. Wet op de Fysieke Veiligheid), waaraan het BRZO als AMvB kan worden opgehangen.

7. Literatuur

1. Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp, M. Oosting e.a., “De vuurwerkkramp; eindrapport”, 28 februari 2001; www.vuurwerkkramp.enschede.nl/
2. AI/MHC, S.M. Dekker-Steenhouwer, Incidentenrapportage 2, april 2003-september 2004, 23 februari 2005 (2^e Kamer 25883, 51, 12-7-2005)
3. AI/MHC, R. van Dort, Incidentenrapportage 3, oktober 2004-december 2005, 13 april 2006 (2^e Kamer 25883, 81, 8-8-2006)
4. AI/MHC, J. ten Hove, Incidentenrapportage 4, 2006, 1 september 2007 (2^e Kamer, 25883, 120, 14-11-2007)
5. AI/MHC, Incidentenrapportage 5, 2007, 1 oktober 2008 (2^e Kamer, 25883, 144, 27-3-2009)
6. AI/MHC, Incidentenrapportage 6, 2008-2010, 11 oktober 2011 (2^e Kamer, 25883, 199, 11-10-2011)

7. Al/MHC, Provincie Limburg, Gemeente Sittard-Geleen, Rapport van bevindingen van het bestuurlijk onderzoek van het ongeval in de DSM Melaminefabriek op 1 april 2003, 4 december 2003 (www.parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG1162.pdf)
8. U.S. Chemical Safety and Hazard Investigation Board, Investigation Report - Refinery Fire and Explosion and Fire BP Texas City, maart 2007 (www.csb.gov/assets/1/19/csbfinalreportbp.pdf)
9. J. Baker et al., "The Report of the BP U.S. Refineries Independent Safety Review Panel" 30 januari 2007 (www.absa.ca)
10. Onderzoeksraad Voor Veiligheid, "Explosie Aardgascondensaattank Nederlandse Aardolie Maatschappij te Warffum", 30 september 2007 (www.onderzoeksraad.nl)
11. Onderzoeksraad Voor Veiligheid, "Explosie ethanolmengsel vacuümbandfilter CP Kelco te Nijmegen op 11 juli 2009", juni 2014 (www.onderzoeksraad.nl)
12. Onderzoeksraad Voor Veiligheid, "Brand bij Chemie-pack te Moerdijk op 5 januari 2011", februari 2012 (www.onderzoeksraad.nl)
13. Onderzoeksraad Voor Veiligheid, "Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012", juni 2013 (www.onderzoeksraad.nl)
14. LAT RB, "Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2011", 19 juni 2012 (2^e Kamer, 26956, 137, 24 juni 2012)
15. LAT RB, "Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2012", 4 juni 2013 (2^e Kamer, 26956, 165, 26 juni 2013)
16. BRZO+, "Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2013", 13 mei 2014 (2^e Kamer, 26956, 195, 24 juni 2014)
17. M.H.A. Kluin, "Optic compliance; enforcement and compliance in the Dutch chemical Industry", Dissertatie, ISBN 978-94-6186-380-5, 11 november 2014
18. J. Groeneweg, P. Hudson, "Ontwaak veiligheidskundige!; Baker-rapport ondergraaft fundamenteen veiligheidskunde", Arbo (3), 2007, 12-14
19. A. Hale, Maandblad voor Arbeidsomstandigheden, "Zeggen kleine ongevallen iets over grote rampen?", december 2001
20. R.A. in 't Veld, G. Oostveen, "Veel bedrijven hebben vals gevoel van veiligheid", Arbo (7/8), 2007, 18-19
21. Minister VWS, Minister V&J, Staatsecretaris I&M, Brief aan 2^e Kamer, 26956, 75, 12 januari 2011
22. De 2^e Kamerleden van Tongeren, Kuiken, Ouwehand, Jansen en Dijkstra, Motie, 26956, 80, 13 januari 2011
23. VROM inspectie, "Chemie-pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunningssituatie en het toezicht", VI-2011-56, 4 maart 2011
24. Staatssecretaris I&M, Brief aan 2^e kamer met aanbieding rapport VROM-inspectie, 26956, 96, 18 maart 2011
25. Staatssecretaris I&M, Brief aan 2^e Kamer, 26956, 108, 17 juli 2011
26. VNO/NCW, Vereniging van Handelaren in chemische producten (VHCP), Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), Vereniging Onafhankelijke Tankopslag Bedrijven (VOTOB), "Veiligheid Voorop, 10 actiepunten voor veiligheid", september 2011 (www.vno-ncw.nl)
27. VNO/NCW, VHCP, VNCI, VNPI, VOTOB, "Veiligheid Voorop, 10 actiepunten voor veiligheid; rapportage 1e periode 2011-2012", juni 2013 (www.vno-ncw.nl)
28. VNO/NCW, VHCP, VNCI, VNPI, VOTOB, "Veiligheid Voorop, 10 actiepunten voor veiligheid; rapportage 2^e periode 2012-2013", juni 2014 (www.vno-ncw.nl)
29. EU, Seveso II richtlijn, Richtlijn 96/82/EG van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, 9 december 1996, Publikatieblad L 010, 14 januari 1997, laatstelijk gewijzigd door richtlijn 2003/105/EG
30. Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO '99), BWBR0010475, Staatsblad 1999, 234, 17 juni 1999, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2013, 492, 25 november 2013
31. Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbow), BWBR0010346, Staatsblad 1999, 184, 18 maart 1999, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2013, 287, 20 augustus 2013
32. Wet Milieubeheer 1979 (Wm), BWBR0003245, Staatsblad 1979, 442, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2014, 302
33. Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht 2008 (WABO), BWBR0024779, Staatsblad 2008, 496, 6 november 2008, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2014, 302
34. Wet op de Veiligheidsregio's (WVR), BWBR0027466, Staatsblad 2010, 145, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2014, 252
35. Cap Gemini Ernst & Young, "Werk aan uitvoering", Interdepartementale Evaluatie BRZO'99, februari 2004 (www.parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG3404.pdf)
36. Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (Project Andere Overheid; Rijksbrede Takenanalyse; Commissie de Grave), "Je gaat er over of niet", juni 2005 (reactie Kabinet 2^e Kamer, 29362, 49, 22 augustus 2005)
37. Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), "De tijd is rijp", 10 juli 2008 (www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/commissiemans.pdf)
38. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), "Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie", B.J.M. Ale en F.J.H. Mertens, Webpublicatie 66, november 2012 (www.wrr.nl)
39. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), Briefadvies "Veiligheid bij BRZO-bedrijven; verantwoordelijkheid en daadkracht", 17 juni 2013, I&M/BSK-2013/124131, 2013/04 (www.rli.nl/publicaties)
40. R.A. in 't Veld, "In- en externe veiligheid; een contraproductief onderscheid", Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap, 2009 (3), 96-101
41. R.A. in 't Veld, "In- en externe veiligheid; een contraproductief onderscheid; beginnen bij de bron", Arbo, (10), 2009, 29-31
42. Ministerie VROM, "Communiqué Keizerskroonconferentie 31 augustus/1 september 2004; Intentieverklaring Projectprogramma Versterking BRZO'99", 25 september 2004 (www.brzoplus.nl)
43. KplusV Organisatieadvies, Tussenevaluatie Programma BetterZO, 21 april 2009 (www.brzoplus.nl)
44. LAT BRZO, "BRZO-toezicht maakt grote sprong", Eindrapportage LAT BRZO 2006-2010 (www.brzoplus.nl)
45. www.inspectieloket.nl
46. Vernieuwing Toezicht en LAT BRZO, "Eindbeeld BRZO-VT Chemie", 1 september 2010 (www.brzoplus.nl)
47. LAT RB, Landelijke Handhavingstrategie BRZO'99, 14 januari 2013 (2^e Kamer, 26956, 193, 19 december 2013; www.brzoplus.nl)
48. 2^e Kamer, 31953, 38 (16 maart 2011); 31953, 41 (15 juli 2011); 26956, 114 (8 december 2011); 31953, 51 (31 januari 2012); 26956, 118 (28 februari 2012); 26956, 128 (26 juni 2012); 26956, 141 (21 september 2012); 26956, 143 (19 november 2012)
49. Commissie voor de evaluatie van de RUD's, "VTH: vertrouwen, tempo en helderheid; aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving", september 2014 (www.vng.nl)
50. F. Mertens, "Toezicht en veiligheid in een deregulerend tijdperk", Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap, 2008 (2), 47-50
51. 2^e Kamer, "Kaderstellende visie op toezicht", 27831, 1 (20 juni 2001)
52. 2^e Kamer, "Kaderstellende visie op toezicht; minder last, meer effect; 6 principes van goed toezicht", 27831, 15 (12 oktober 2005)
53. Algemene Rekenkamer, "Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties", 24 januari 2013 (www.rekenkamer.nl)