



ONDERZOEKRAAD
VOOR VEILIGHEID

Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam

periode 2000 - 2012



Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam

periode 2000 - 2012

Den Haag, juni 2013 (projectnummer 20120731)

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.

Alle rapporten zijn bovendien beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl

Bron coverfoto: Luchtvaartpolitie

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

In Nederland wordt er naar gestreefd het gevaar van ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling voorkomen worden door, los van de schuldvraag, goed onderzoek te doen naar de oorzaak. Het is dan van belang dat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken partijen plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid kiest daarom zelf zijn onderzoeken en houdt daarbij rekening met de afhankelijkheidspositie van burgers ten opzichte van overheden en bedrijven. De Onderzoeksraad is in een aantal gevallen verplicht onderzoek te doen.

Onderzoeksraad
Voorzitter: mr. T.H.J. Joustra
prof. mr. dr. E.R. Muller
prof. dr. P.L. Meurs

Algemeen secretaris: mr. M. Visser

Bezoekadres: Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag

Postadres: Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 333 7000

Telefax: +31 (0)70 333 7077

Internet: www.onderzoeksraad.nl

Beschouwing	5
Lijst van afkortingen	17
1. Inleiding	20
1.1 Aanleiding	20
1.2 Doel en afbakening van het onderzoek	21
1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze	22
1.4 Wettelijk kader	23
1.5 Beoordelingskader	27
1.6 Belangrijke partijen en hun verantwoordelijkheden	28
1.7 Leeswijzer	31
2. Beschrijving situatie en gebeurtenissen	32
2.1 Inleiding	32
2.2 Odfjell Rotterdam	32
2.3 Vergunningverlening, toezicht en handhaving	45
2.4 Ontwikkelingen in het Brzo	75
2.5 Overige betrokken partijen	83
3. Analyse	95
3.1 Odfjell Rotterdam	95
3.2 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	106
3.3 Stelsel van Brzo-toezicht	124
3.4 Partijen rondom Odfjell Rotterdam	130
3.5 Acties en ontwikkelingen na de stillegging	135
4. Conclusies	137
4.1 Odfjell Rotterdam	137
4.2 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	138
4.3 Overige partijen	141
4.4 Brzo-stelsel	141
4.5 Acties en ontwikkelingen na de stillegging	142
5. Aanbevelingen	143

Bijlage A. Onderzoeksverantwoording	147
Bijlage B. Reacties op conceptrapport	153
Bijlage C. Wet- en regelgeving	154
Bijlage D. Beoordelingskader.....	189
Bijlage E. Betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden	193
Bijlage F. Plattegrond inrichting Odfjell Terminals (Rotterdam).....	206
Bijlage G. Veiligheidsbeheerssysteem Odfjell Rotterdam.....	207
Bijlage H. Overzicht vergunningen tijdens overname door Odfjell.....	209
Bijlage I. Geconstateerde overtredingen bij Brzo-inspecties	210
Bijlage J. Strafrechtelijke vervolgingen Odfjell Rotterdam.....	230
Bijlage K. Conclusies uit rapport VROM-Inspectie Huntsman.....	232
Bijlage L. Beoordelingskader voor toezicht ingevuld	234
Bijlage M. Acties en ontwikkelingen na de stillegging	237

Aanleiding onderzoek

Maart 2012. Tijdens een onaangekondigde inspectie op het terrein van Odfjell Terminals Rotterdam (Odfjell Rotterdam) in de Botlek komen vele tekortkomingen aan het licht. De inspecteurs constateren grote achterstanden in het onderhoud aan drijvende daken en drukventielen van opslagtanks. Odfjell Rotterdam blijkt niet aan te kunnen tonen dat de staat van de tanks in orde is. Ook stellen de inspecteurs vast dat ongeschikte elektronische apparatuur wordt gebruikt in een omgeving met explosiegevaar en dat de koel- en blussystemen van tanks jarenlang niet zijn getest. De inspecteurs hebben sommige gebreken al jaren eerder geconstateerd zonder dat het bedrijf effectieve maatregelen nam. Van andere zaken zoals het onderhoudsmanagement van de tanks is het de eerste keer dat inspecteurs deze diepgravend onderzoeken.

De drie toezichthouders – de Milieudienst Rijnmond (DCMR), de Inspectie SZW en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) – treden op tegen het bedrijf. Zo worden diverse dwangsommen opgelegd en dreigt stillegging van alle activiteiten. Deze houding van de toezichthouders is mede ingegeven door een ernstig incident in de zomer van 2011, waarbij in twee weken circa 219 ton van het zeer licht ontvlambare butaan in de buitenlucht terechtkomt. In geval van ontsteking zou brand zijn ontstaan en is het voorstelbaar dat deze, als in een kettingreactie, zou overslaan naar andere tanks van het bedrijf. Odfjell Rotterdam meldt het incident niet aan de DCMR maar door een klokkenluider komt het toch aan het licht. In diezelfde periode komt de DCMR er ook achter dat er hoge concentraties benzeen zijn vrijgekomen bij Odfjell Rotterdam. In juli 2012 blijken bovendien de koel- en blusvoorzieningen van opslagtanks niet goed te werken. De toezichthouders voeren de druk nu zo hoog op dat Odfjell Rotterdam op 27 juli 2012 uiteindelijk zelf besluit om het gehele bedrijf stil te leggen.

De kwestie Odfjell leidt tot onrust onder de bevolking en veel aandacht in politiek en media. Na eerdere problemen bij risicovolle bedrijven als Chemie-Pack, Huntsman en Thermphos, schaadt de situatie bij Odfjell Rotterdam opnieuw het vertrouwen van burgers in deze sector.

Onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

De stillegging, de ernstige incidenten die daaraan voorafgingen en de maatschappelijke onrust daarover, vormen voor de Onderzoeksraad aanleiding een onderzoek te starten naar de veiligheidssituatie bij Odfjell Rotterdam. Het onderzoek richt zich zowel op de wijze waarop Odfjell Rotterdam zijn veiligheidsrisico's beheerste als op de context waarbinnen dat gebeurde. De aandacht gaat daarbij in eerste instantie uit naar de overheidsinstellingen die een rol hebben in vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar bijvoorbeeld ook naar de opdrachtgevers van het bedrijf en de certificeerder.

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de omstandigheden die leidden tot het langdurig voortbestaan van de veiligheidstekorten, daar lessen uit te trekken en aanbevelingen te doen die erop zijn gericht de veiligheid van risicovolle bedrijven te waarborgen. Het onderzoek bestrijkt de periode van 2000 – toen Odfjell de terminal aankocht – tot de stillegging in 2012.

Bevindingen onderzoek

Odfjell Rotterdam

Odfjell Rotterdam is onderdeel van Odfjell SE, een Noors concern dat zich wereldwijd bezighoudt met transport en opslag van veelal gevaarlijke stoffen. Odfjell Rotterdam is gespecialiseerd in de bovengrondse opslag van chemicaliën, aardolieproducten en afvalstoffen in tanks. Odfjell Rotterdam behoort tot de zwaarste categorie van risico-bedrijven in Nederland waar op grote schaal gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt of opgeslagen. Hiervoor geldt een speciaal regime: het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Dergelijke bedrijven worden Brzo-bedrijven genoemd.

Het recht om te werken met gevaarlijke stoffen schept ook verplichtingen. Brzo-bedrijven hebben een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid om zowel de medewerkers op het terrein te beschermen (arbeidsveiligheid) als omwonenden en het milieu (omgevingsveiligheid) tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen. Het onderzoek van de Onderzoeksraad toont aan dat Odfjell deze verantwoordelijkheid niet waarmaakte. Vanaf de aankoop van het bedrijf in 2000 was sprake van achterstallig onderhoud aan de verouderde voorzieningen (de oudste tanks dateren uit de jaren vijftig en zestig). Het onderhoud was tot aan de stillegging twaalf jaar later echter nog steeds niet op orde gebracht. Het bedrijf had bovendien geen inzicht in de staat van het onderhoud van de tanks en leidingen. Ook zijn de koel- en blusvoorzieningen in de periode van 2005 tot en met 2011 niet getest. Toen dat in 2012 wel gebeurde, bleek dat deze voorzieningen voor een groot deel van de opslagtanks niet functioneerden.

In de periode van 2000-2012 hebben zich bij Odfjell Rotterdam geen grote branden of incidenten met directe slachtoffers voorgedaan. Bij het bedrijf hebben wel ernstige emissies plaatsgevonden van de kankerverwekkende en brandgevaarlijke stof benzeen en het zeer licht ontvlambare butaan. Door de onbeheerste veiligheidssituatie liepen werknemers en de omgeving een verhoogd (gezondheids)risico. De potentiële gevaren die aan de bedrijfsactiviteiten zijn verbonden, beschrijft Odfjell Rotterdam in het zogeheten veiligheidsrapport. Daarin voorziet het bedrijf het scenario van een giftige wolk als gevolg van lekkage of brand. De (gezondheids)effecten zouden kunnen reiken tot omwonenden in bijvoorbeeld Vlaarding, Schiedam, Rotterdam, Rozenburg en Maassluis.

In de twaalf jaar dat Odfjell de terminal in Rotterdam in bedrijf heeft, is de veiligheidsituatie nooit substantieel verbeterd. Het verwondert de Onderzoeksraad dat een bedrijf dat op grote schaal omgaat met gevaarlijke stoffen zo lang heeft kunnen 'doormodderen'. Het ontbrak binnen het bedrijf aan de wil en motivatie om de veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen. Slechts als toezichthouders aandringen worden plannen gemaakt maar deze worden niet of gedeeltelijk uitgevoerd. Van een daadwerkelijke verbetering in de veiligheidssituatie is meestal geen sprake.

Uit de interviews die de Onderzoeksraad heeft gehouden, blijkt dat bij Odfjell Rotterdam ad hoc en reactief met problemen werd omgegaan. Veiligheid vormde geen integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en een gevoel van urgentie ontbrak. De Raad ziet hierin ook een gebrek aan professionaliteit: in een Brzo-bedrijf moet het zorgvuldig omgaan met gevaarlijke stoffen als het ware in het DNA van het management en de werknemers zitten.

Intern toezicht Odfjell

Odfjell Rotterdam voldeed jarenlang niet aan de wettelijke regels en de voorschriften uit de vergunningen. Het werkte evenmin volgens de normen die het bedrijf hanteert ten aanzien van veiligheid en milieu. De Onderzoeksraad vindt het opmerkelijk dat het bedrijf wel dergelijke bedrijfsnormen opstelt maar dat het moederbedrijf vervolgens niet nagaat of Odfjell Rotterdam eraan voldeed. Het moederbedrijf stond op grote afstand en vertrouwde op het management van het bedrijf en de partijen daaromheen (toezicht-houders, opdrachtgevers en de certificeerder).

Ook binnen Odfjell Rotterdam schoot het interne veiligheidstoezicht tekort. De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken. In de raad van commissarissen zijn het Noorse moederbedrijf vertegenwoordigd en, sinds 2011, de Amerikaanse investeringsmaatschappij die mede-eigenaar is van Odfjell Rotterdam. De nadruk van het interne toezicht lag op de financiële resultaten, niet op veiligheid en milieu.

Vergunningverlening

De Milieudienst Rijnmond (DCMR) verleent, namens Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, de omgevingsvergunningen aan Odfjell Rotterdam. In dit proces van aanvraag en afhandeling van vergunningen was de DCMR lange tijd meedenkend en meegaand. Het bedrijf werd welwillend tegemoet getreden, in sommige gevallen ten onrechte. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat veel veranderingen op het terrein niet met een wijziging van de vergunning werden afgehandeld maar met lichtere procedures die zich deels aan de openbaarheid onttrokken. Een lichtere procedure van zogeheten 'mededelingen' had tot gevolg dat belanghebbenden (zoals omwonenden en milieu-organisaties) in de besluitvorming buiten spel stonden doordat zij geen bezwaar konden maken.

De Raad constateert in zijn onderzoek bovendien dat Odfjell Rotterdam in de periode tot en met 2004 over een lappendeken aan oude en nieuwe vergunningen beschikte. Deze situatie werd overzichtelijker in 2004 door een zogeheten revisievergunning, die een groot aantal verschillende vergunningen verving. Na 2004 is de situatie toch weer complexer geworden door een veelheid aan verleende vergunningen en wijzigingen op het terrein die werden geaccepteerd. Hierdoor is het voor de toezichthouders en voor het bedrijf zelf lastig om inzichtelijk te krijgen waaraan het bedrijf precies moet voldoen. Hierbij is het van belang dat de bevoegdheden van de vergunningverlener worden verruimd om bij Brzo-bedrijven af te dwingen dat zij een aanvraag indienen voor een revisievergunning.

Constateringen en adviezen van inspecteurs, bijvoorbeeld over de niet-handhaafbaarheid van de voorschriften, leidden zelden tot het aanpassen van de vergunning. Incidenten bij het bedrijf, de kwalificatie van Odfjell Rotterdam als probleembedrijf of het zogeheten achterblijverstraject, vormden voor de DCMR geen aanleiding te bezien of aanpassing van de vergunning nodig was. Hieruit blijkt dat er geen sprake was van een continue verbetercyclus in het vergunningverleningsproces.

Toezicht en handhaving

Ook bij het toezicht werd veel en lang met Odfjell Rotterdam meegedacht. De drie toezichthouders – de Milieudienst Rijnmond (DCMR), de Inspectie SZW en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) – waren al jaren op de hoogte van de slechte veiligheidsituatie bij Odfjell Rotterdam. Ernstige overtredingen leidden echter jarenlang nauwelijks tot bestuurlijke sancties. In gevallen dat wel sancties werden opgelegd, leidden die niet tot een structurele verbetering van de veiligheid.

Voor de DCMR ging bij het toezicht uit van een goede relatie met het bedrijf, in de veronderstelling dat dit de meest effectieve manier was om de veiligheid bij het bedrijf te waarborgen. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond had geen traditie om handhavend op te treden en sloot zich aan bij de aanpak van de DCMR. Hoewel de Inspectie SWZ een striktere lijn volgde heeft zij zich, vooral in de periode 2009-2011, ook bij deze aanpak zonder sancties aangesloten.

De Raad acht een goede relatie tussen toezichthouder en bedrijf van belang. Bij het toezicht Odfjell Rotterdam is de nadruk op een goede relatie echter doorgeschoten. In plaats van sancties op te leggen, werd vaak gekozen voor plannen van aanpak die bovendien pas na langdurig onderhandelen tot stand kwamen. Zo committeerden de toezichthouders zich aan de plannen van het bedrijf waardoor vervolgens de distantie ontbrak om kritisch en onafhankelijk te inspecteren en te handhaven. In een dergelijke situatie wordt de toezichthouder meer adviseur dan controleur. De DCMR werd door zijn innige betrokkenheid 'blind' voor de voortdurende gebreken en voor het onvermogen (of de onwil) van het bedrijf daar verbetering in aan te brengen. Zo kon het gebeuren dat in het bijzonder de DCMR jarenlang nauwelijks optrad tegen tekortkomingen omdat het een ogenschijnlijk constructieve houding waarnam bij het bedrijf. Deze houding vertaalde zich echter niet in beter gedrag. Achteraf moet worden geconstateerd dat de toezichthouders lang aan het lijntje zijn gehouden: het bedrijf talmde en de toezichthouders namen hier jarenlang genoegen mee.

Inspecteren in het kader van het Brzo kent een systeemgerichte benadering. Het is een combinatie van inspectie op systeemniveau en fysieke inspectie. Op systeemniveau moeten bedrijven zelf documenteren en aantonen dat zij veilig werken en inzicht hebben in de staat van de installaties. Overheidstoezicht op deze bedrijven begint dan ook met de vraag of bedrijven inzicht hebben in de eigen veiligheidssituatie. Daarnaast wordt er met steekproeven gecontroleerd of deze 'papierse werkelijkheid' correspondeert met de feitelijke situatie op het bedrijf. Een fysieke inspectie van de installaties kan tot een geheel andere conclusie leiden dan een inspectie van de documentatie op systeemniveau. Bij een bedrijf dat de installaties niet op orde heeft, en dat andere prioriteiten stelt dan veiligheid, werkt een dergelijke aanpak niet. Het gevaar bestaat dat de aandacht een-

zijdig op verbetering van het systeem komt te liggen, terwijl in de praktijk geen veiligheidswinst wordt geboekt.

De in Nederland gekozen constructie in het Brzo-stelsel – gebaseerd op drie wetten met elk een andere toezichthouder – maakt intensieve samenwerking tussen de drie toezichthouders noodzakelijk. Bij de inspectiebezoeken aan Odfjell Rotterdam werkten de drie toezichthouders doorgaans goed samen. Bij de handhaving daarentegen verliep de samenwerking moeizaam. Zo waren er fundamentele verschillen tussen de toezichthouders in de handhavingsaanpak die zij voorstonden. Terwijl de Inspectie SZW een strikte handhaving voorstond, zag vooral de DCMR meer in een coöperatieve opstelling. Door de verschillende visies ontbrak een gezamenlijk oordeel en een effectieve handhavingsaanpak. Deze verschillen hangen ook samen met de te handhaven voorschriften, buiten de regels uit het Brzo zelf. De Inspectie SZW ziet toe op de naleving van nauw omschreven verplichtingen uit de Arbo-regelgeving en de DCMR en de VRR op de naleving van meer open geformuleerde normen in de omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing. Pas vanaf de zomer van 2011, na de ontdekking van ernstige emissies van butaan en benzeen, traden de toezichthouders doortastend op. Zij lieten in deze periode zien dat een andere manier van inspectie en handhaving wel degelijk mogelijk was. Wat jaren was nagelaten – live testen van blusvoorzieningen, onaangekondigde inspecties, sancties – gebeurde opeens wel. Informatie van klokkenluiders en de mediaberichtgeving droegen bij aan de druk om anders met Odfjell Rotterdam om te gaan.

De fragmentatie in de handhaving, het toezichthouden op basis van onderhandelingen over plannen in plaats van sanctionering en het onvoldoende controleren van de feiten achter de papieren dossiers. Het zijn enkele factoren die verklaren waardoor het bedrijf zo lang heeft kunnen doorgaan onder het oog van de toezichthouders. Het gevolg was een aantal slepende dossiers die maar niet tot een oplossing kwamen.

Toezichthouders hebben weliswaar een zekere autonomie, uiteindelijk doen zij hun werk altijd in opdracht van een politiek verantwoordelijke bestuurder. Uit het onderzoek blijkt dat de verantwoordelijke bestuurders feitelijk te laat tot het besef zijn gekomen dat ingrijpen noodzakelijk was. De Raad kwam in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2012) ook tot de conclusie dat de overheid traag optrad tegen veiligheidsgebreken bij een Brzo-bedrijf. Een vergelijkbare conclusie volgt uit een inspectierapport over brandveiligheid bij opslag van gevaarlijke stoffen.¹

¹ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Stand van zaken naleving brandveiligheidseisen bij opslagen van gevaarlijke stoffen. Actualisatie 2012*, 23 januari 2013.

Beschouwing onderzoek

Politiek-bestuurlijke context van het toezicht

Een werknemer moet kunnen rekenen op een veilige werkomgeving, net zoals omwonenden op een veilige woonomgeving. Dit legt een zware maatschappelijke verantwoordelijkheid bij bedrijven als Odfjell die op grote schaal werken met gevaarlijke stoffen. Binnen bedrijven moeten dan ook op alle niveaus voldoende checks & balances aanwezig zijn om de veiligheid te waarborgen. Om te controleren of deze bedrijven inderdaad veilig werken, moet het overheidstoezicht goed geëquipeerd zijn om eventuele tekortkomingen tijdig te detecteren en waar nodig handhavend op te treden. Zo bezien hebben werknemers en omwonenden recht op goed toezicht op deze bedrijven.

Het overheidstoezicht is regelmatig onderwerp van politiek debat, vooral naar aanleiding van incidenten. Dit debat kent twee gezichten. Na een incident klinkt al snel de roep om 'meer toezicht' – daar wordt dan veel van verwacht in termen van maakbaarheid. Tegelijk wordt toezicht gezien als een 'last'. In deze visie gaan bedrijven en instellingen gebukt onder de administratieve lasten die het gevolg zijn van verplicht te genereren verantwoordingsinformatie in het kader van toezicht en handhaving.

Beide ideeën – toezicht als redmiddel en toezicht als last – hebben de laatste jaren nadrukkelijk postgevat. Voor zover het de 'last' kant betreft, hebben opeenvolgende kabinetten de afgelopen decennia diverse rondes afgekondigd van bezuinigingen, reorganisaties en samenvoegingen van inspectiediensten. Ook de werkwijze en de intensiteit van het toezicht is sterk veranderd. In vrijwel alle velden is een ontwikkeling naar systeemgericht toezicht en vermindering van de intensiteit van het toezicht zichtbaar: toezicht gebaseerd op vertrouwen en vanuit het principe dat het bedrijf zelf primair verantwoordelijk is voor een veilige bedrijfsvoering. De Raad heeft eerder zijn zorgen geuit over de rijksbrede bezuinigingen op toezichthouders.² Inspecteren maar zeker ook handhaven is tijdrovend, terwijl inspecteurs weinig tijd hebben per bedrijf. Het is bovendien geen eenvoudig werk: inspecteurs hebben per definitie een kennisachterstand ten opzichte van het bedrijf en de afwegingen die gemaakt moeten worden zijn niet altijd zwart-wit. Alle betrokken toezichthouders in dit onderzoek hebben hiermee te maken. Voor de potentieel gevaarlijkste bedrijven van Nederland is adequaat toezicht noodzakelijk. Dit betekent dat toezichthouders over voldoende kennis, expertise, bevoegdheden en middelen moeten beschikken. Het betekent ook dat toezicht voldoende diepgang en frequentie moet hebben. Het is aan de politiek verantwoordelijken om zodanige condities te creëren dat de toezichthouders hun taak goed kunnen uitvoeren.

Veiligheid, milieu en economie

Odfjell Rotterdam zag veiligheid als een kostenpost die de winst drukte. Bij een bedrijf als Odfjell Rotterdam had het geloond om te investeren in preventief onderhoud. Een brand zoals bij Chemie-Pack of een stillegging zoals bij Odfjell Rotterdam is voor geen enkel bedrijf wenselijk gezien de kosten en de reputatieschade. Dat geldt ook voor de doorwerking daarvan op opdrachtgevers en andere zakelijke relaties.

2 Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid in perspectief*, 2013.

Ook de maatschappelijke kosten van een onveilige bedrijfsvoering kunnen groot zijn. Te denken valt aan milieu- en gezondheidschade en aan de kosten voor herstel van dergelijke schade (zo lopen de saneringskosten na de brand bij Chemie-Pack in de tientallen miljoenen). Het belangrijkste is en blijft natuurlijk dat door investeringen in veiligheid voorkomen kan worden dat doden en gewonden vallen en dat grootschalige schade ontstaat.

Veiligheid en milieu zijn geen absolute waarden. Ook voor overheden geldt dat investeringen in veiligheid en milieu worden afgewogen tegen andere belangen, zoals vestigingsklimaat en werkgelegenheid. In het Rijnmondgebied is dit spanningsveld met de haven als economisch centrum evident. De DCMR en de VRR zijn uitvoeringsdiensten van lokale overheden. Het onderzoek van de Onderzoeksraad laat zien dat de DCMR in de rol van vergunningverlener en de DCMR en de VRR in hun rol als toezichthouder meedachten en meebewogen met Odfjell Rotterdam en ook de Inspectie SZW stemde hiermee in. Het is voorstelbaar dat deze instanties in hun werk anticiperen op de afwegingen die lokale bestuurders zouden maken tussen de belangen van de haven (en daarmee werkgelegenheid) en die van veiligheid en milieu. Dit paste in het adagium om de 'regeldruk' en 'toezichtlast' voor bedrijven te verminderen. De DCMR en de VRR zijn er echter voor om mens en milieu te beschermen. De uiteindelijke afweging van belangen hoort thuis in een politieke arena zodat er sprake is van controleerbare besluitvorming.

Brede verantwoordelijkheid

De Raad gaat ervan uit dat bedrijven zelf primair verantwoordelijk zijn voor een veilige uitvoering van hun activiteiten. De overheid dient daarop adequaat toezicht te houden. Daarmee stopt het echter niet. Ook andere private partijen (de certificeerder Lloyd's, de grootste opdrachtgever Shell, het Havenbedrijf Rotterdam, de brancheverenigingen VOTOB en Deltalings en de vakbonden) rondom Odfjell Rotterdam hebben een rol te vervullen bij de veiligheid van Brzo-bedrijven.

In de kwestie Odfjell wezen de onderzochte partijen naar 'de overheid' als het gaat om het voldoen aan wet- en regelgeving door Odfjell Rotterdam. De Raad acht het van belang dat deze partijen nadrukkelijker zelf een eigenstandige verantwoordelijkheid krijgen en nemen in het Brzo-stelstel. Zo dient een bedrijf dat opdracht verleent tot het uitvoeren van risicovolle activiteiten (en risico's als het ware uitbesteedt) zich ervan te verzekeren dat de opdrachtnemer de opdracht ook inderdaad veilig zal uitvoeren. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'ketenverantwoordelijkheid'.

Het begrip ketenverantwoordelijkheid wordt op papier onderschreven door onder andere Shell en de brancheverenigingen in de chemie. Deze verenigingen onderschrijven het uitgangspunt dat in de keten alleen zaken wordt gedaan met bedrijven die een solide veiligheidscultuur hebben.³ De visie van de Onderzoeksraad is dat, als het gaat om gevaarlijke stoffen, bedrijven een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben voor de wijze waarop opdrachtnemers deze stoffen bewaren, vervoeren of verwerken.

3 Zie het document 'Veiligheid voorop' (2011) ondertekend door de brancheverenigingen in de chemiesector en VNO-NCW naar aanleiding van de brand in Moerdijk.

Het spreekt voor zich dat elk bedrijf dat zich bezighoudt met gevaarlijke stoffen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen functioneren (in de keten). Daarnaast heeft het bedrijf een verantwoordelijkheid richting bedrijven die met deze producten werken in opdracht van het bedrijf. Shell, de grootste opdrachtgever, geeft in reactie op het conceptrapport aan dat het bedrijf (Odfjell Rotterdam) in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de veiligheid. Daaromheen staat de overheid die toezicht houdt op de veiligheid. Als het bedrijf en de overheid hun verantwoordelijkheden goed invullen dan is er in de visie van Shell voor betrokken zakenpartners zoals opdrachtgevers en leveranciers weinig om te controleren. Deze reactie van Shell staat op gespannen voet met de eigen uitgangspunten.

Het externe toezicht op de veiligheid van een bedrijf zoals Odfjell Rotterdam is niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid. Opdrachtgevers hebben – zeker als het gaat om gevaarlijke stoffen – een maatschappelijke verantwoordelijkheid om de ‘keten’ veilig te maken en te houden. Daarbij is enige overlap van onderwerpen waarop wordt gecontroleerd niet uit te sluiten, dan wel wenselijk, om zo een robuuster systeem te krijgen. Hierdoor kunnen optredende onvolkomenheden beter worden opgevangen.

Openbaarheid van informatie en vertrouwen

Diverse partijen verzamelden informatie over de veiligheidssituatie bij Odfjell Rotterdam: niet alleen de toezichthouders maar ook de certificeerder Lloyd's en de grootste opdrachtgever, Shell. Deze laatste twee partijen verbonden echter geen consequenties aan de veiligheidstekorten die zij constateerden en vertrouwden op het overheids-toezicht. Lloyd's vernieuwde herhaaldelijk het ISO 14001 certificaat waarin het systeem om milieuregelgeving na te leven centraal staat, ondanks geconstateerde tekortkomingen tijdens audits. Shell zag het niet als zijn verantwoordelijkheid om na te gaan of Odfjell Rotterdam zich aan de regels hield. En vanuit het Noorse moederbedrijf werd ook sterk geleund op het ISO-certificaat en het Nederlandse toezicht. De informatie die verzameld werd over de veiligheid bij Odfjell Rotterdam door de inspectiediensten maar ook door de certificeerder en opdrachtgevers in audits werd niet uitgewisseld. Geen van de partijen beschikte daardoor over het totaaloverzicht van de bevindingen en tekortkomingen. Lang hebben partijen vertrouwd op elkaars oordeel. Pas na de stillegging in 2012 bleek dat dit vertrouwen op drijfzand was gebaseerd. Het maakt duidelijk dat betere uitwisseling van veiligheidsinformatie tussen de betrokken partijen belangrijk is om scherp inzicht te verwerven in de veiligheidssituatie van Brzo-bedrijven en beter te kunnen beoordelen wanneer ingrijpen noodzakelijk is.

Uitwisseling van informatie zou zich niet moeten beperken tussen professionele partijen van overheid en bedrijfsleven. Ook burgers – omwonenden, direct belanghebbenden en het brede publiek – zijn gebaat bij openbaarheid over risico's, maatregelen, toezicht en handhaving. Openbaarheid vormt niet een doel op zich maar een middel dat burgers in staat stelt om zich – al dan niet via de media – te informeren en op te komen voor een gezonde en veilige leefomgeving. Zo kunnen burgers, media en politiek als het ware hun eigen toezicht vormgeven. Bovendien biedt voor gewone burgers inzichtelijke informatie over Brzo-bedrijven de mogelijkheid tot herstel van het beschadigde vertrouwen van burgers in de veiligheid van deze bedrijven en in de kwaliteit van het toezicht hierop. Meer openheid over de veiligheid van risicobedrijven sluit ook aan bij de nieuwe EU-richtlijn Seveso III, die medio 2015 in de Nederlandse wetgeving moet zijn verwerkt.

Verbetering Brzo-stelsel

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek acht de Onderzoeksraad het noodzakelijk dat structurele lessen worden geleerd voor het Brzo-stelsel als geheel. In Nederland is geen sprake van een helder institutioneel kader voor Brzo-toezicht en -handhaving als gevolg van gedeelde verantwoordelijkheid, fragmentatie in het toezicht en overlappende bevoegdheden. Met name de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zou zich hier als stelselverantwoordelijke voor moeten inspannen. De komst van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en de invoering van de Wet Revitalisering generiek toezicht maken dat het op dit moment niet helder is in hoeverre de staatssecretaris in staat is het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) te monitoren en indien nodig bij te sturen. Hierdoor heeft de staatssecretaris geen duidelijke positie in het VTH-stelsel en is de bewindspersoon beperkt in de mogelijkheden om in te grijpen. De Raad vindt het noodzakelijk dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doorzettingsmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en -bevoegde gezagen als dat nodig is in het belang van een doeltreffende handhaving.

Naast de rol en positie van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu dringt de meer algemene vraag zich op of – gegeven de knelpunten – het Brzo-stelsel op de schop moet. Een radicale wijziging – bijvoorbeeld de instelling van één landelijke Brzo-toezichthouder – zou, gezien de bestuurlijke complexiteit, waarschijnlijk jaren in beslag nemen, terwijl de voordelen niet op voorhand evident zijn en wellicht andere nadelen worden gecreëerd. Het vooruitzicht van een jarenlange besluitvorming verhoudt zich bovendien slecht met de urgentie van enkele van de hiervoor geconstateerde knelpunten.

De Raad ziet evenwel kansen om binnen een redelijke termijn tot verbetering te komen. Zo kan de omzetting van de Europese Seveso III-richtlijn in Nederlandse wet- en regelgeving worden aangegrepen om enkele hardnekkige knelpunten te adresseren. De fragmentatie van de handhaving is een reeds jaren bekend probleem dat ook evident uit dit onderzoek naar voren komt. Een 'doeltreffend' sanctieregime is bovendien verplicht onder Seveso III. Tevens zou gewerkt moeten worden aan een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden en aan effectieve samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers. In dat verband moet worden geborgd dat de Brzo-toezichthouders hun handhavingsbeleid en de sanctionering onderling en met het Openbaar Ministerie afstemmen. In de laatste fase voor de stillegging van Odfjell Rotterdam bleken de toezichthouders overigens wel in staat om *gezamenlijk* effectief op te treden.

Op diverse onderdelen blijkt het stelsel niet eenduidig. Zo is het in ieder geval van belang dat de regelgeving, de gebruikte terminologie en de normen die voor Brzo-bedrijven gelden, duidelijker en eenduidiger worden. In de omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing komen overlappende bevoegdheden en tegenstrijdigheden voor. Deze dienen opgeheven te worden.

Genomen maatregelen en houding toezicht

Na de stillegging van Odfjell hebben de betrokken partijen een scala aan maatregelen aangekondigd. De Onderzoeksraad heeft niet onderzocht in hoeverre deze maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd of effect hebben. De Raad constateert dat, gezien de vele initiatieven die zijn aangekondigd, partijen bereid zijn om te leren en om gedrag, werkwijzen en procedures aan te passen. De Raad is hierover positief.

Wel is het opvallend dat de betrokken partijen pas in actie kwamen onder druk van de grote publieke en politieke commotie als gevolg van incidenten, klokkenluiders en media-aandacht. Deze hausse aan initiatieven en acties staat bovendien in schril contrast met de houding van diezelfde partijen in de jaren voorafgaand aan de stillegging. Voor de direct betrokkenen waren veel tekortkomingen immers al jaren bekend. De Raad vraagt zich hierbij af of de veranderingsbereidheid bij de betrokken partijen ook zonder externe druk beklijft.

Los van eventuele wijzigingen in wetgeving, procedures en processen blijft het van belang dat toezichthouders doortastend optreden. Een goede verstandhouding tussen toezichthouder en bedrijf is op zich een goede zaak, zeker vanuit de gedachte dat bedrijf en toezichthouder beide het belang inzien van een veilige bedrijfsuitoefening. Wel moet altijd de professionele distantie in acht worden genomen die noodzakelijk is voor effectief onafhankelijk toezicht.

Aanbevelingen

De Onderzoeksraad voor Veiligheid komt tot de volgende aanbevelingen:

Odfjell

Odfjell Rotterdam is primair verantwoordelijk voor de eigen veiligheid. Odfjell Rotterdam heeft de veiligheidssituatie op het bedrijf jarenlang niet onder controle gehad. Veiligheid vormde geen integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Hierdoor liepen werknemers en de omgeving een verhoogd risico en is het vertrouwen van burgers in het bedrijf geschaad. Na de stillegging van Odfjell Rotterdam heeft het bedrijf maatregelen aangekondigd en getroffen. De verbeteringen bij Odfjell sinds de zomer van 2012 richten zich op de technische integriteit van de terminal, de veiligheidscultuur, het primaire proces en het veiligheidsmanagementsysteem.⁴ Aanvullend op deze maatregelen door het bedrijf doet de Onderzoeksraad de volgende aanbeveling aan Odfjell.

Aan de raad van commissarissen verantwoordelijk voor Odfjell Terminals Rotterdam B.V.:

1. Stel duidelijke veiligheidsdoelstellingen en -taken op voor het managementteam van Odfjell Rotterdam en beoordeel structureel de prestaties van het managementteam ten aanzien van veiligheid. Zorg dat veiligheidsincidenten door het management van Odfjell Rotterdam direct worden gemeld en door u beoordeeld.

Ketenverantwoordelijkheid chemiebedrijven Rijnmond

In het rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk beval de Onderzoeksraad de verschillende brancheverenigingen⁵ aan om te bevorderen dat leveranciers en afnemers eisen stellen aan het veiligheidsniveau van ondernemingen met wie zij zaken doen. In dit onderzoek constateert de Onderzoeksraad opnieuw dat opdrachtgevers meer kunnen doen om de veiligheid van de bedrijven met wie zij zaken doen, te bevorderen.

⁴ Zie bijlage M.

⁵ VNO-NCW, VNCI, VHCP, CNPI en de VOTOB.

De Raad constateert ook dat binnen de branche nog onvoldoende duidelijk is wat ketensamenwerking inhoudt en hoe ketenverantwoordelijkheid verbeterd en versterkt kan worden. Om dit proces verder te stimuleren, adviseert de Onderzoeksraad chemiebedrijven om hier snel meer werk van te maken. Hierbij verwacht de Onderzoeksraad van de opdrachtgevers van bedrijven zoals Odfjell Terminals Rotterdam en van het Havenbedrijf Rotterdam, dat zij het voortouw nemen.

*Aan de voorzitters van de raden van bestuur van de opdrachtgevers van Odfjell Terminals Rotterdam:*⁶

2. Geef concrete betekenis en invulling aan ketensamenwerking en ketenverantwoordelijkheid. Maak hiervoor onder meer gebruik van gezamenlijk vastgestelde veiligheidsprestaties, gezamenlijk ontwikkelde indicatoren en standaarden om het veiligheidsniveau van een bedrijf vast te stellen en te beoordelen, onderlinge bedrijfsvisitaties en reguliere informatie-inwinning bij toezichthouders. Bepaal de gevolgen wanneer bedrijven (zowel opdrachtgever als opdrachtnemer) niet aan deze veiligheidsprestaties voldoen. Bezie op welke wijze certificering hierbij een effectieve rol kan spelen.

Aan het Havenbedrijf Rotterdam:

3. Bezie in hoeverre - bij de pacht van grond of anderszins - kan worden vereist dat ondernemingen die zich op gronden van het Havenbedrijf Rotterdam vestigen voldoen aan het voor hen geldende veiligheidsniveau.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Rijnmondgebied

De vergunningverleningstaak is de verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland. Voor de toezichts- en handhavingstaken zijn de provincie Zuid-Holland, de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Inspectie SZW verantwoordelijk. De provincie Zuid-Holland heeft de genoemde taken gemandateerd aan de DCMR. De wijze waarop de overheid invulling heeft gegeven aan haar vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken voor Brzo heeft tot de zomer van 2012 niet geleid tot structurele beheersing van de veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam. Hierdoor is het vertrouwen in het overheidstoezicht op Brzo-bedrijven geschaad. Na de stillegging van Odfjell Terminals Rotterdam hebben de bevoegde gezagen en hun uitvoeringsdiensten maatregelen aangekondigd.⁷ Aanvullend komt de Onderzoeksraad tot de volgende aanbevelingen.

Aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en de DCMR:

4. a. Zorg dat informatie over het veiligheidsniveau van Brzo-bedrijven gedeeld wordt met belanghebbenden. Denk daarbij aan toezicht- en handhavinginformatie, informatie van certificeerders, auditverslagen van opdrachtgevers en andere informatie.

⁶ De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft de betreffende Brzo-bedrijven in Nederland hierover aangeschreven.

⁷ Zie bijlage M.

- b. Zorg voor één geconsolideerd overzicht (document of anderszins) van de vigerende vergunningen per Brzo-bedrijf zodat op elk moment alle verplichtingen van het bedrijf inzichtelijk zijn.

Aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

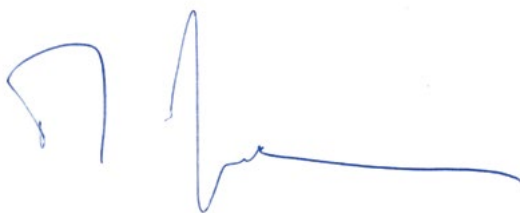
5. Informeer burgers periodiek en op een voor hen inzichtelijke wijze over toezichts- en handhavingsactiviteiten en de resultaten van deze activiteiten bij Brzo-bedrijven.

Stelsel Brzo-toezicht en handhaving

In Nederland is geen sprake van een helder institutioneel kader voor Brzo-toezicht en – handhaving als gevolg van gedeelde verantwoordelijkheid, fragmentatie in het toezicht en overlappende bevoegdheden. Dat dit effectieve handhaving in de weg staat, is eerder geconstateerd. In de afgelopen tijd zijn diverse initiatieven genomen om deze situatie te verbeteren. Recent zijn 28 regionale omgevingsdiensten of uitvoeringsdiensten (RUD's) gevormd. Zes van deze RUD's zijn Brzo-RUD's, waarvan de DCMR de landelijke coördinator is. De Raad vraagt zich af of de Brzo-RUD's voldoende kennis, expertise, bevoegdheden en middelen hebben om hun taken waar te maken en of de DCMR in staat wordt gesteld haar rol als coördinator waar te maken. Vanwege de recente wijziging in het interbestuurlijk toezicht heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geen duidelijke positie in het VTH-stelsel. De informatiepositie van de staatssecretaris staat onder druk en de bewindspersoon is beperkt in de mogelijkheden om in te grijpen. In hoeverre hiermee op de lange termijn een houdbaar Brzo-stelsel ontstaat, moet nog blijken. Op basis van het onderzoek naar Odfjell Terminals Rotterdam, het eerdere onderzoek naar de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en analyse van andere onderzoeken komt de Raad tot de volgende aanbevelingen voor het stelsel van Brzo-toezicht en -handhaving.

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als verantwoordelijke bewindspersoon voor het Brzo-stelsel:

6. a. Regel wettelijk dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doorzettingsmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en -bevoegde gezagen als dat nodig is in het belang van een doeltreffende handhaving.
 - b. Borg dat de Brzo-toezichthouders hun handhavingsbeleid en de sanctionering onderling en met het Openbaar Ministerie afstemmen.



mr. T.H.J. Joustra
Voorzitter van de Onderzoeksraad



mr. M. Visser
Algemeen secretaris

LIJST VAN AFKORTINGEN

AI	Arbeidsinspectie (tegenwoordig Inspectie SZW)
ALARP	As low as reasonably practicable
Arbo	Arbeidsomstandigheden
ATEX	Atmosphères Explosives
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bir	Besluit informatie inzake rampen en crises
BMP	Bedrijfsmilieuplan
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
BREF	Best available techniques reference
BRR	Brandweer Rotterdam-Rijnmond
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CPR	Commissie van Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen (tegenwoordig PGS)
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (tegenwoordig de DCMR Milieudienst Rijnmond)
DIAL	Differential Absorption Light Detection and Ranging
DVI	Dampverwerkingsinstallatie
DVS	Dampverwerkingsstelsel
ET	Eenduidig Toezicht
EV	Externe veiligheid
EZ	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FLIR	Forward-looking infrared imaging system
FP	Functioneel Parket
Fte	Fulltime-equivalent
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
HPR	Handhavingsstructuur Probleembedrijven Rijnmond
HSSE	Health, Safety, Security and the Environment
I&M	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu

ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (valt onder Ministerie van Infrastructuur en Milieu)
ILT-IOD	Inspectie Leefomgeving en Transport – Inlichtingen en Opsporingsdienst
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (tegenwoordig Inspectie Veiligheid en Justitie)
IPO	Interprovinciaal Overleg
KPI	Kritieke prestatie-indicator
LATrb	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
LEC	Landelijk Expertisecentrum
Lloyd's	Lloyd's Register Nederland B.V.
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
MER	Milieu-effectrapportage
MHC	Major Hazard Control (onderdeel van Inspectie SZW)
MJV	Milieujaarverslag
Mor	Regeling omgevingsrecht
MTBE	Methyl-tert-butylether
NIFV	Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid
NIM	Nieuwe inspectiemethode
NVWA-IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
Pbzo	Preventiebeleid zware ongevallen
PDCA	Plan Do Check Act
PGS	Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen
PID	Petrochemical Industrial Destillation
QHSE	Quality, Health, Safety and Environment
QRA	Quantitative risk analysis
Revi	Regeling externe veiligheid inrichtingen
RBI	Risk-based inspection
RGT	Revitalisering generiek toezichtwet
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
Rrzo	Regeling risico's zware ongevallen
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
SCCM	Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SVH	Stichting Veilige Haven
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VCA	VGM checklist aannemers
VGM	Veiligheid Gezondheid Milieu
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem
VNCI	Vereniging Nederlandse Chemische Industrie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VOS	Vluchtige organische stoffen
VOTOB	Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
VR	Veiligheidsrapport (Brzo)
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VT	Vernieuwing Toezicht
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wvr	Wet veiligheidsregio's

1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van gebreken aan de koel- en blusleidingen van de tanks op zijn bedrijfs-terrein, besloot Odfjell Terminals (Rotterdam) B.V. (Odfjell Rotterdam) op 27 juli 2012 tot een vrijwel volledige stillegging van het verpompen van producten op de locatie aan de Oude Maasweg in de Botlek (de stillegging). Dit hield in dat er geen nieuwe activiteiten werden uitgevoerd en dat de opslagtanks leeggemaakt werden om pas na controle weer in gebruik te kunnen worden genomen. De toezichthouders⁸ hadden aangedrongen op de stillegging omdat *“de blus- en koelvoorzieningen in een dermate slechte staat waren dat Odfjell Rotterdam de veiligheid niet meer kon waarborgen”*.⁹ De stillegging van Odfjell Rotterdam heeft ertoe geleid dat omliggende gemeenten zich zorgen maakten over de veiligheid van hun burgers. In de periode rondom de stillegging hebben politiek en bestuurders het publieke debat en de media gezocht om hun zorgen te uiten over de veiligheid bij Odfjell Rotterdam.

In de jaren voor de stillegging zijn er bij Odfjell Rotterdam twee voorvallen geweest die volgens de Seveso¹⁰ II-richtlijn als zwaar ongeval worden aangeduid.¹¹ In 2003 kwam bij het overpompen circa 330 ton benzeen in een tankput¹² terecht. In 2011 is na het butaniseren van benzine (het zogenoemde ‘winterklaar maken’) circa 219 ton¹³ butaan vrijgekomen in de buitenlucht. Voor de butaanemissie in 2011 geldt een onderzoeksplicht voor de Onderzoeksraad. De benzeenlekkage in 2003 is niet onderzocht door de voorganger van de Onderzoeksraad, omdat er toen geen onderzoeksplicht was voor de Onderzoeksraad. Deze twee voorvallen zijn ook in dit rapport beschreven. Deze voorvallen en vervolgens de publieke onrust rondom Odfjell Rotterdam hebben bijgedragen aan het besluit van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om een onderzoek te starten.

8 In dit rapport wordt met ‘toezichthouder’ bedoeld de bij wet ingestelde instantie die tot taak heeft het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door organisaties. De toezichthouders kunnen tevens handhaver zijn. De toezichthouders die toezicht houden op Odfjell Rotterdam die in dit onderzoek worden beschouwd, zijn de DCMR, de VRR en de Inspectie SZW.

9 Zie brief van de gedeputeerde Milieu aan de commissie Verkeer en Milieu van de provincie Zuid-Holland met betrekking tot ‘stilleggen Odfjell’, d.d. 31 juli 2012.

10 ‘Seveso’ verwijst naar een industrieel ongeval (ontploffing in een chemische fabriek waarbij een dioxinewolk vrijkwam) dat in 1976 plaatsvond nabij de stad Seveso in Italië. Als antwoord daarop en op andere chemische ongevallen is in Europees verband regelgeving tot stand gekomen die zich richt op het beheersen van de risico’s op en de gevaren van zware ongevallen door gevaarlijke stoffen. Deze regelgeving, de ‘Seveso-richtlijn’ genoemd, werd in 1982 van kracht.

11 In de richtlijn 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie (Seveso II-richtlijn) zijn criteria opgenomen waarmee aan de hand van de omvang en/of effecten van een voorval wordt bepaald wanneer er sprake is van een zwaar ongeval. Voor deze voorvallen geldt een onderzoeksplicht voor de Onderzoeksraad (Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, artikel 8 lid 1).

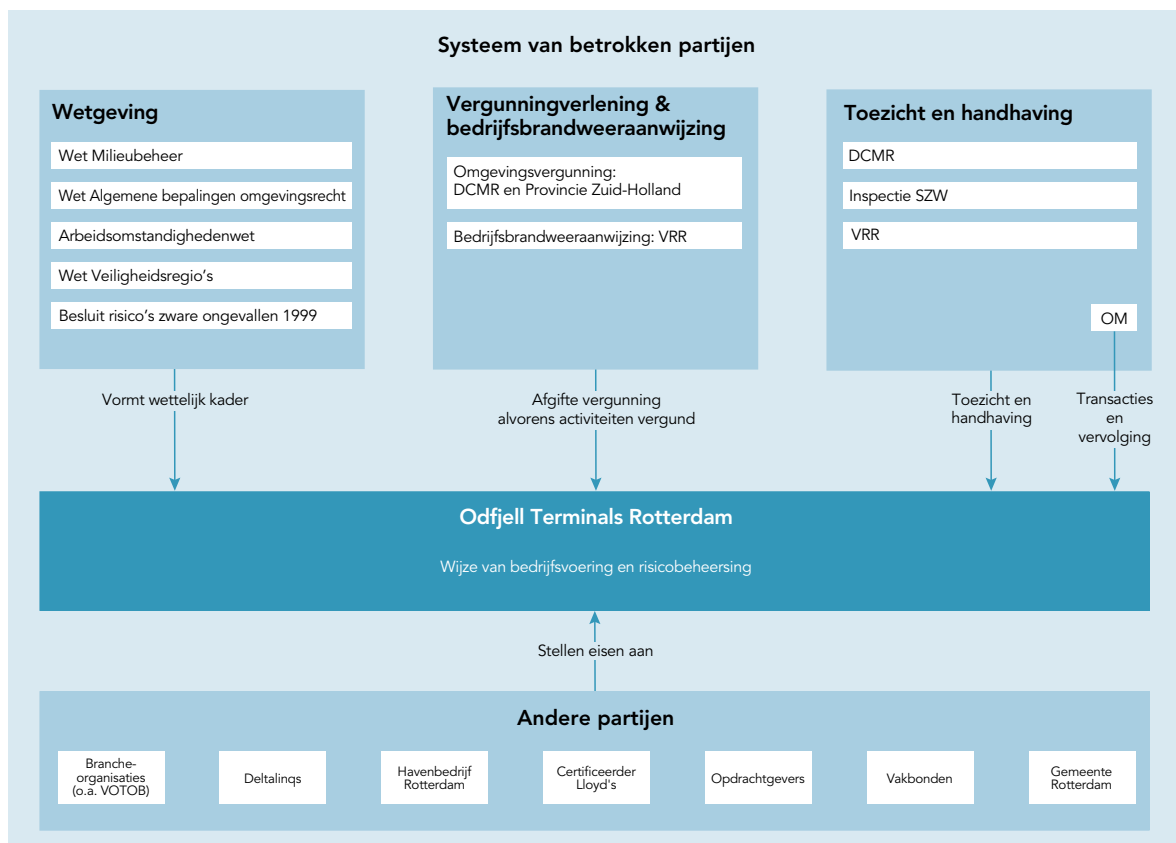
12 In een tankput staat een aantal opslagtanks opgesteld. De tankput wordt begrensd door een dijk. Aan een tankput worden speciale eisen gesteld.

13 De hoeveelheid van 219 ton is overgenomen uit de brief van de provincie Zuid-Holland aan Odfjell Rotterdam met betrekking tot ‘Last onder dwangsom in verband met butaniseerproces’, d.d. 5 april 2012.

1.2 Doel en afbakening van het onderzoek

De Onderzoeksraad heeft als taak de oorzaken van (bijna-)ongevallen te achterhalen. Doel daarvan is om lessen te trekken die de kans op herhaling van dergelijke voorvallen kunnen verkleinen, of die de gevolgen van dergelijke voorvallen kunnen beperken. De Onderzoeksraad richt zich nadrukkelijk niet op de schuldvraag, zoals dit bij strafrechtelijk onderzoek gebeurt.

Het stilleggen van Odfjell Rotterdam is een drastische maatregel geweest die lijkt te duiden op een niet-beheerste veiligheidssituatie. Doelstelling van dit onderzoek is om te achterhalen in hoeverre er bij Odfjell Rotterdam sprake was van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie. De Onderzoeksraad gaat hierbij op zoek naar de directe en achterliggende oorzaken om vervolgens aanbevelingen te formuleren voor verbetering. De aanbevelingen richten zich op het systeem rondom een Brzo-bedrijf¹⁴ zoals Odfjell Rotterdam. Met 'systeem' bedoelt de Onderzoeksraad enerzijds vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij Odfjell Rotterdam, de organisatie van het Brzo-toezicht en het wettelijk kader. Anderzijds is er een aantal partijen dat deel uitmaakt van het systeem rondom Odfjell Rotterdam. Het gaat hierbij onder andere om de opdrachtgever(s), de instelling die certificaten verleende en het Havenbedrijf Rotterdam als verhuurder van de terreinen van Odfjell Rotterdam.



Figuur 1: Systeem van betrokken partijen en wetgeving.¹⁵

¹⁴ Bedrijven met activiteiten die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo). Zie verder paragraaf 1.4 en bijlage C.

¹⁵ In het schema ontbreken de ILT en de waterkwaliteitsbeheerder.

In bijlage A is het systeem van partijen en de interacties ertussen in meer detail uitgewerkt.

Het onderzoek bestrijkt de periode van 2000, toen Odfjell de terminal in Rotterdam kocht, tot en met de stillegging in 2012. De laatste jaren (vanaf circa 2008) zijn hierbij meer diepgaand onderzocht dan de beginjaren. Het onderzoek gaat niet over andere bedrijven dan Odfjell Rotterdam en de betrokkenheid van partijen uit het systeem hieromheen.

Strikt genomen maakt de Onderzoeksraad deel uit van het systeem rondom Brzo-bedrijven, omdat hij een verplichting heeft om zogeheten 'Major Accident Reporting System (MARS)-meldingen' te onderzoeken.¹⁶ Het butaanincident in 2011 bij Odfjell Rotterdam, waarvoor voor de Onderzoeksraad een onderzoeksplicht geldt, wordt in dit rapport over de stillegging van Odfjell Rotterdam daarom mede onderzocht.

Het onderzoek richt zich met name op het toezicht op het Brzo en aanverwante wet- en regelgeving op het gebied van interne en externe veiligheid. Voorts sluit het onderzoek naar Odfjell Rotterdam aan op het eerdere onderzoek van de Onderzoeksraad naar aanleiding van de brand bij het Brzo-bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk (2011).

1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze

Op het moment dat de Onderzoeksraad besloot tot dit onderzoek, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

"Hoe kan het dat onder het oog van de inspecties de veiligheid voor de omgeving en de integriteit van de installaties van Odfjell Rotterdam zodanig is dat tot stillegging van het bedrijf is overgegaan?"

Gezien de complexiteit van het onderwerp is bij de uitwerking van de onderzoeksopzet deze hoofdvraag verder aangescherpt en uitgewerkt in deelvragen.

Aangescherpte hoofdvraag:

Welke rol hebben Odfjell Rotterdam, de vergunningverlener, de toezichthouders en de handhavers, de wetgeving en de andere partijen gespeeld bij het ontstaan en het beheersen van de veiligheidssituatie bij het bedrijf?

¹⁶ Incidenten bij Brzo-bedrijven waarbij meer dan een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stof vrijkomt of waardoor in bepaalde mate schade aan mens en/ of milieu is ontstaan (zoals beschreven in Seveso II), moeten door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Europese Unie gemeld worden voor opname in het Major Accident Reporting System (MARS). De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de initiële melding ('Short Report') en de Onderzoeksraad is verantwoordelijk voor de uitgebreide rapportage voor de MARS-database ('Long Report').

Deelvragen:

1. Is er bij Odfjell Rotterdam tussen 2000 en 2012 sprake geweest van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie en in hoeverre heeft Odfjell Rotterdam maatregelen genomen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken?
2. In hoeverre hebben vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het beheersen van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam?
3. In hoeverre hebben de organisatie van het Brzo-toezicht en het wettelijk kader bijgedragen aan de veiligheidssituatie of deze belemmerd?
4. In hoeverre hebben de overige partijen, zoals opdrachtgever(s), certificeerder en het Havenbedrijf Rotterdam, bijgedragen aan de beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam?
5. Voor de vragen 1 tot en met 4 wordt vervolgens de vraag gesteld wat hiervan de achterliggende oorzaken waren.
6. Welke aanbevelingen zijn te formuleren voor Odfjell Rotterdam en de diverse partijen en wetgeving in het systeem rondom het bedrijf?

Om het onderzoek richting te geven, zijn op basis van literatuur en expertise factoren geïdentificeerd die mogelijk een rol spelen bij het bestaan van veiligheidsproblemen bij een Brzo-bedrijf zoals Odfjell Rotterdam. Een conceptueel model¹⁷ bestaande uit deze factoren en een beschrijving van het systeem¹⁸ van actoren en de interacties ertussen, hebben vervolgens als hulpmiddelen gediend voor de verdere uitvoering van het onderzoek. In bijlage A staat een uitgebreide beschrijving van de werkwijze. Ter ondersteuning van het onderzoek heeft de Raad diverse deelterreinen in kaart gebracht. Zo is er een uitgebreide beschrijving gemaakt van het wettelijk kader, zijn de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden beschreven en zijn de ontwikkelingen op het gebied van Brzo onderzocht. Deze bevindingen zijn terug te vinden in het rapport en de bijlagen.

1.4 Wettelijk kader

Vanwege de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die bij Odfjell Rotterdam zijn opgeslagen, valt het bedrijf in de zwaarste categorie van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo). Op grond van het Brzo is Odfjell Rotterdam verplicht alle maatregelen te treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Odfjell Rotterdam is verantwoordelijk voor de veiligheid en voor het naleven van wet- en regelgeving, waaronder de omgevingsvergunning(en) en het Brzo. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van het wettelijk kader waarmee Odfjell Rotterdam te maken heeft. Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar bijlage C.

Omgevingsvergunning

Voor de activiteiten die Odfjell Rotterdam uitvoert, zoals de op- en overslag van gevaarlijke stoffen, is een omgevingsvergunning van het bevoegd gezag vereist.

¹⁷ Een conceptueel model geeft een schematisch overzicht van welke begrippen worden gemeten in het onderzoek en welke relaties moeten worden geanalyseerd voor het onderzoek.

¹⁸ Gebruikt is de STAMP-methodiek, zie bijlage A.

Dit bevoegd gezag is het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland. Een vergunning is een besluit (beschikking), waarmee het bevoegd gezag aan de aanvrager van de vergunning toestaat bepaalde activiteiten te verrichten. Voor de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 werden vergunningen onder andere afgegeven op grond van de Wet milieubeheer (Wm). Met de voorschriften die aan de omgevingsvergunning (voorheen milieuvergunning) worden verbonden, wordt onder andere beoogd de nadelige gevolgen voor het milieu, waaronder externe veiligheid, te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. Het bedrijf is verplicht om de voorschriften na te leven.

De wet kent verschillende soorten vergunningen. In de tabel 1 zijn de verschillende soorten vergunningen weergegeven. Daarbij is aangegeven wie het initiatief neemt tot de vergunning, wat de vergunning regelt en wanneer de vergunning wordt afgegeven.

Soort vergunning	Initiatief	Wat	Wanneer
Oprichting	Bedrijf	Complete vergunning voor hele inrichting	Voor realisatie inrichting
Verandering	Bedrijf	Vergunning die alleen betrekking heeft op de verandering, inclusief voorschriften	Bij wijzigingen binnen de inrichting
In werking hebben	Bedrijf	Complete vergunning voor hele inrichting	Inrichting al in werking maar nog geen vergunning
Revisie	Bevoegd gezag	Complete vergunning voor hele inrichting waarin eerder verleende vergunningen opgaan (geconsolideerd)	Veranderingsvergunning aangevraagd en al meerdere vergunningen van kracht Vergunningensituatie is onoverzichtelijk
Actualisatie	Bevoegd gezag	Vergunning die betrekking heeft op onderdelen die geactualiseerd worden, inclusief voorschriften	Vergunningvoorschriften niet meer toereikend omdat niet de beste beschikbare technieken worden verlangd

Tabel 1: Overzicht van soorten vergunningen.

Als het bedrijf nog moet worden gerealiseerd, is een oprichtingsvergunning vereist. Voor veranderingen is een veranderingsvergunning nodig.

Als voor een inrichting een veranderingsvergunning is aangevraagd, kan het bevoegd gezag bepalen dat in plaats van een veranderingsvergunning een aanvraag voor een (deel)revisievergunning moet worden ingediend. In dat geval moet een nieuwe aanvraag worden ingediend die betrekking heeft op de gehele inrichting of een deel daarvan, inclusief de gewenste verandering.

Voor veranderingen die geen gevolgen hebben voor het milieu kan een vereenvoudigde (korte) procedure worden gevolgd. Voordat de Wabo er was, konden deze veranderingen plaatsvinden op basis van een melding aan het bevoegd gezag.

Om recht te doen aan de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden, voorziet de vergunningverleningprocedure in inspraak. In de milieuwetgeving is vergunningverlening een proces van belangenafweging en toetsing aan wettelijke eisen. Een vergunningprocedure start met een aanvraag. Deze aanvraag moet aan een aantal eisen voldoen. Het bevoegd gezag neemt uiteindelijk binnen de wettelijke kaders een besluit. Belanghebbenden die het daar niet mee eens zijn, kunnen daartegen in beroep.

Algemene verplichtingen

Behalve aan de vergunning moet een bedrijf als Odfjell Rotterdam ook voldoen aan algemene verplichtingen die zijn opgenomen in het Besluit risico's zware ongevallen 1999, de Wet milieubeheer, Arbeidsomstandighedenwet en -besluit en de Wet veiligheidsregio's.

Besluit risico's zware ongevallen 1999

Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn. De doelstelling van de Seveso II-richtlijn en het Brzo is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het Brzo bevat een integrale regeling op het gebied van externe veiligheid, arbeidsveiligheid (interne veiligheid) en de voorbereiding op de rampenbestrijding. De grondslag voor het Brzo is te vinden in drie wetten: de Wet milieubeheer, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's. Verschillende bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en de handhaving van het Brzo. Het bevoegd gezag Wabo gaat over de externe veiligheid, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) gaan over de arbeidsveiligheid en -omstandigheden en het bestuur van de veiligheidsregio gaat over de voorbereiding op de rampenbestrijding (inclusief bedrijfsbrandweeraanwijzing).

Het Brzo stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland (dit zijn er circa 450). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën van inrichtingen. De voornaamste verplichtingen voor de lichtste categorie betreffen het opstellen van een preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo) en het invoeren van een veiligheidsbeheersysteem (VBS). De zwaarste categorie moet aan veel meer verplichtingen voldoen en is bijvoorbeeld verplicht om een veiligheidsrapport en een intern noodplan op te stellen alsmede een actuele lijst bij te houden van de in de inrichting aanwezige gevaarlijke stoffen. Odfjell Rotterdam is een bedrijf van de zwaarste categorie. In het Brzo is ook geregeld op welke wijze de overheid toezicht moet houden op de verplichtingen voor bedrijven. Dat wordt hieronder bij het toezicht verder besproken.

Wet milieubeheer

Op grond van de Wet milieubeheer geldt een aantal verplichtingen die rechtstreeks van toepassing zijn op inrichtingen zoals Odfjell Rotterdam. Deze verplichtingen hebben betrekking op de etikettering van milieugevaarlijke stoffen, de melding van ongewone voorvallen, het herstel van milieuschade en op-, overslag en distributie van benzine.

Arbeidsomstandighedenwet en -besluit

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet moet Odfjell Rotterdam zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Ook moet Odfjell Rotterdam een beleid voeren dat is gericht op zo goed

mogelijke arbeidsomstandigheden. Om een goed arbeidsomstandighedenbeleid te kunnen vormgeven, moet de werkgever een overzicht opstellen van alle risico's die in het bedrijf kunnen voorkomen. Dat vindt plaats door het uitvoeren van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Daarmee kan het bedrijf gestructureerd de risico's aanpakken om zo de kans op arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten en ongevallen tot een minimum te beperken.

In het Arbeidsomstandighedenbesluit is bepaald dat voor de aanvang van de arbeid en bij iedere belangrijke wijziging, uitbreiding of verbouwing de gevaren in verband met explosieve atmosferen en de bijzondere risico's die daaruit kunnen voortvloeien, moeten worden beoordeeld en schriftelijk moeten worden vastgelegd in een explosieveilighedsdocument, in het kader van de risico-inventarisatie en -evaluatie.¹⁹ Verder is bepaald dat doeltreffende maatregelen moeten zijn genomen om het ontstaan van een explosieve atmosfeer op de arbeidsplaats te voorkomen.

Wet veiligheidsregio's

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) is op 1 oktober 2010 in werking getreden en is in de plaats gekomen van de Brandweernet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Deze wet geeft het bestuur van de veiligheidsregio de bevoegdheid inrichtingen aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. De inrichting van Odfjell Rotterdam was onder de vorige eigenaar in 1997 aangewezen. In de aanwijzingsbeschikking zijn eisen opgenomen waaraan de bedrijfsbrandweer moet voldoen. Deze eisen hebben betrekking op het personeel en het materieel dat de bedrijfsbrandweer nodig heeft om incidenten te bestrijden en zijn aanvullend op andere wetgeving die geldt voor bijvoorbeeld bouwen en milieu. Het hoofd of de bestuurder van de inrichting is verplicht om de eisen na te leven die zijn verbonden aan een aanwijzingsbeschikking. Daarnaast is het bedrijf verplicht technische informatie relevant voor de voorbereiding van rampenbestrijding en crisisbeheersing aan de veiligheidsregio te verstrekken.

Toezicht en handhaving

Op grond van het Brzo is aan de verschillende toezichthouders een aantal taken toebedeeld die betrekking hebben op het houden van toezicht. Het gaat hierbij om het beoordelen van de veiligheidsrapporten en interne noodplannen, het actualiseren van de vergunning als het veiligheidsrapport daartoe aanleiding geeft, het vaststellen van een inspectieprogramma en het uitvoeren van de inspecties.

Tegen geconstateerde overtredingen van het Brzo kunnen het bevoegd gezag Wabo, het bestuur van de veiligheidsregio en de Inspectie SZW handhavend optreden. Er zijn wel verschillen in de aard van de op te leggen sancties en de overtredingen waarvoor de handhavingsbevoegdheid bestaat. In sommige gevallen is er sprake van overlap van bevoegdheden. Voor eenzelfde overtreding zijn dan meerdere organisaties bevoegd om daarvoor een bestuurlijke sanctie op te leggen. Voorbeelden van bestuurlijke sancties zijn de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

¹⁹ Deze verplichting is een uitvloeisel van de zogenoemde ATEX 137-richtlijn. Zie bijlage C.

Bij de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving is de provincie Zuid-Holland verplicht om aan de kwaliteitseisen voor de handhaving te voldoen. Deze eisen houden kort gezegd in dat het bevoegd gezag (provincie) handhavingsbeleid moet vaststellen, dit moet afstemmen met de handhavingpartners en organisatorische maatregelen moet treffen om de uitvoering van het beleid te waarborgen. In de Arbeidsomstandighedenwet is bepaald dat de minister van SZW beleidsregels moet vaststellen met betrekking tot bestuurlijke boetes die door de Inspectie SZW kunnen worden opgelegd. Voor veiligheidsregio's gelden geen wettelijke verplichtingen om handhavingsbeleid op te stellen.

Uit de jurisprudentie valt een beginselplicht tot handhaving af te leiden. Die beginselplicht houdt in dat als een wettelijk voorschrift wordt overtreden, het bevoegde bestuursorgaan daartegen in de regel handhavend dient op te treden. Van handhaving mag slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgezien, bijvoorbeeld als het belang dat met niet-handhaving wordt gediend zwaarder weegt dan de belangen die met handhaving worden gediend.

De overtredingen van de wetgeving kunnen niet alleen bestuurlijk, maar ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. De DCMR en de Inspectie SZW hebben buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst, die naar aanleiding van een constatering een procesverbaal kunnen opmaken. De toezichthouders kunnen ook van een geconstateerd strafbaar feit aangifte doen bij een opsporingsambtenaar, bijvoorbeeld van de politie. Een strafrechter kan vervolgens een boete of gevangenisstraf opleggen. De wet geeft aan wat de maximale straf is. In een aantal gevallen heeft het Openbaar Ministerie een transactie²⁰ getroffen met Odfjell Rotterdam. In dat geval wordt de zaak niet aan de rechter voorgelegd. Sinds 1 januari 2013 beschikt de DCMR over de bevoegdheid om voor bepaalde milieuovertredingen, waaronder het Brzo, een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen.

1.5 Beoordelingskader

Naast het wettelijk kader hanteert de Onderzoeksraad een beoordelingskader bij het onderzoek naar Odfjell Rotterdam. In dit geval gaat het om een beoordelingskader voor het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) en voor het gevoerde toezicht. Uitgangspunt voor het beoordelingskader VMS is dat bedrijven zoals Odfjell Rotterdam hun processen moeten beheersen om te voorkomen dat gevaren zich openbaren en om personen en goederen te beschermen tegen de gevolgen van gevaren die zich voordoen. De risico's moeten volgens de Raad zo ver worden beperkt als redelijkerwijs mogelijk is. Dat wil zeggen dat het bedrijf steeds de beschikbare maatregelen moet nemen om het risico te verminderen, tenzij daaraan aantoonbaar onredelijke kosten of andere negatieve gevolgen zijn verbonden. Bedrijven dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de procesveiligheid²¹ binnen hun eigen onderneming. Het VMS bestaat uit een veiligheidsaanpak die dit moet borgen.

²⁰ Een 'transactie' is het voldoen aan een voorwaarde om strafvervolgning te voorkomen.

²¹ Voor het begrip 'procesveiligheid' wordt de volgende definitie gebruikt: het beheersen van de risico's die samenhangen met de energie en producten die zich in de procesinstallatie bevinden.

Deze principes van veiligheidsmanagement zijn voor een groot deel ook te vinden in het Brzo, waarin verplichtingen zijn opgenomen voor risicovolle bedrijven.

Een belangrijk uitgangspunt van de Onderzoeksraad bij de beoordeling van het toezicht is dat er sprake is van een helder formeel institutioneel kader. Andere belangrijke uitgangspunten die de Onderzoeksraad hanteert bij de beoordeling van het toezicht, zijn gebaseerd op de rijksbrede visie op toezicht. Het gaat om de volgende principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Voor een meer uitgebreide beschrijving van het beoordelingskader zie bijlage D.

1.6 Belangrijke partijen en hun verantwoordelijkheden

In deze paragraaf staat in het kort welke partijen een belangrijke rol spelen in dit onderzoek en wat hun verantwoordelijkheden zijn. Een uitgebreider overzicht is te vinden in bijlage E.

Odfjell en Odfjell Terminals (Rotterdam)

Odfjell SE (Odfjell) is wereldwijd actief op het gebied van transport en opslag van vloeibare chemicaliën, zuren, minerale oliën en andere producten. Het hoofdkantoor van Odfjell staat in Bergen (Noorwegen). Odfjell is als rederij van start gegaan in 1916. Sinds de jaren vijftig heeft Odfjell zich ontwikkeld op de markt van chemicaliëntankers. Vanaf eind jaren zestig heeft Odfjell zijn activiteiten uitgebreid naar tankopslag.

Odfjell Terminals (Rotterdam) B.V. is een juridisch zelfstandige entiteit binnen het Odfjell-concern. Het bedrijf verhuurt bovengrondse tanks voor de opslag van organische chemicaliën, minerale olieproducten en afvalstoffen. De terminallocatie dateert van 1957 en is in 2000 door Odfjell overgenomen. Odfjell heeft op 1 januari 2008 ook AVR Maritiem gekocht. Dit bedrijf, Odfjell Maritiem, is gelegen tegenover de locatie van Odfjell Rotterdam en hield zich tot aan het staken van deze bedrijfsactiviteiten bezig met het inzamelen van afvalstoffen afkomstig uit de scheepvaart. Odfjell Maritiem verricht sinds 2010 geen activiteiten meer met betrekking tot de verwerking van afvalstoffen uit de scheepvaart. De activiteiten van Odfjell Maritiem vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Provincie Zuid-Holland

Zoals beschreven in paragraaf 1.4 zijn voor inrichtingen zoals Odfjell Rotterdam Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland het bevoegd gezag. Daartoe heeft de provincie taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer. De provincie heeft deze wettelijke taken voor het Rijnmondgebied gemandateerd aan de DCMR Milieudienst Rijnmond. De gedeputeerde van Milieu is de voorzitter van het algemeen bestuur van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

In navolging van het kabinetsbesluit in 2011 voor een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten, ook wel 'regionale uitvoeringsdiensten' genoemd, heeft de provincie Zuid-Holland de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving overgedragen aan vijf²² regionale uitvoeringsdiensten. De DCMR is een van deze regionale uitvoeringsdiensten, die op 1 januari 2011 van start gingen.

DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR)

De provincie Zuid-Holland en vijftien²³ gemeenten in de regio Rijnmond laten de vergunningverlening en handhaving op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer uitvoeren door de DCMR. De DCMR voert sinds 1972 namens de provincie en gemeenten in het Rijnmondgebied taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Sinds 1 januari 2011 wordt de DCMR aangemerkt als regionale uitvoeringsdienst. De DCMR draagt ook zorg voor het toezicht op Brzo-inrichtingen in het Rijnmondgebied. Toezicht vindt plaats in samenwerking met de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De DCMR draagt namens de gemeenten en provincie ook zorg voor de coördinatie van het Brzo-toezicht. Deze coördinatie behelst de planning en uitvoering van de inspecties en de vastlegging daarvan. De afdeling Haven en industrie van de DCMR heeft diverse bureaus. Twee daarvan houden zich bezig met Brzo-inrichtingen, te weten het bureau Vergunningen industrie en het bureau Toezicht en handhaving industrie. Het bureau Vergunningen industrie is belast met de vergunningverlening van Brzo-inrichtingen, het bureau Toezicht en handhaving industrie met het toezicht en de handhaving.²⁴

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is als huidige gemeenschappelijke regeling ontstaan na de invoering van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010. Daarvóór was het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag op basis van de Brandweerwet 1985. De VRR heeft als doelstellingen:²⁵

- Voorkomen, beperken en bestrijden van brand en brandgevaar;
- Redden van mens en dier;
- Organiseren van het vervoer van zieken en de slachtoffers van ongevallen;
- Voorbereiden en bewerkstelligen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Een van de taken van de VRR is toezicht houden op de naleving van het Brzo bij bedrijven die verplicht zijn een veiligheidsrapport te hebben. Daarnaast heeft de VRR taken met betrekking tot bedrijfsbrandweren. Dit wordt gedaan door de afdeling Industriële Veiligheid.

²² Zuid-Holland Zuid, de DCMR Rijnmond, West-Holland, Midden-Holland en Haaglanden.

²³ In de periode 2000-2012 heeft het aantal gemeenten gevarieerd in verband met toetredingen en gemeentelijke fusies. Het aantal participanten in de zomer van 2012 bedroeg zestien, waarvan vijftien gemeentelijke en de provincie Zuid-Holland.

²⁴ Ook de bureaus Vergunningen haven en afval en Toezicht en handhaving haven en afval behandelen enkele Brzo-bedrijven.

²⁵ Gearafraseerd, zie voor de letterlijke tekst artikel 3 gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is het bevoegd gezag van de VRR. Het algemeen bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van zestien gemeenten van de regio Rotterdam-Rijnmond.²⁶ De burgemeester van Rotterdam is de voorzitter van het algemeen bestuur.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Op 1 januari 2012 is de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) van start gegaan. De Inspectie SZW is een samenvoeging van de organisaties en activiteiten van de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Tot de kerntaken van de Inspectie SZW behoren onder andere:

- toezicht houden op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet (ter bevordering van veilige en gezonde werkomstandigheden en werk- en rusttijden voor werknemers);
- toezicht houden op de naleving van het Brzo en de Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ter beperking van de risico's voor werknemers en de omgeving van bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen).

Sinds begin jaren tachtig van de vorige eeuw houdt de Inspectie SZW, voorheen Arbeidsinspectie, toezicht op procesveiligheid en de gevolgen voor werknemers. Met het Brzo is het kader waarin dit toezicht plaatsvindt gewijzigd. Op 1 april 2003 is een aparte directie Major Hazard Control (MHC) opgericht, met als specifieke opdracht het toezicht op het Brzo.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) draagt zorg voor het beleid dat de basis legt voor een veilige en gezonde leefomgeving voor burgers. De minister van I&M²⁷ is verantwoordelijk voor de inrichting en goede werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor risicovolle bedrijven. VTH-taken zijn belegd bij provincies en gemeenten. De minister is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken, maar wel voor het functioneren van het VTH-stelsel. Het Brzo maakt deel uit van het VTH-stelsel.

Stelselverantwoordelijkheid houdt in dat de minister van I&M verantwoordelijk is voor de juiste implementatie van de Seveso-richtlijn, het toedelen van taken en bevoegdheden, vaststellen van kaders (organisatorisch, inhoudelijk), opstellen van duidelijke, uitvoerbare en handhaafbare regels en de zorg voor goede randvoorwaarden (kennisinfrastructuur, financiering). Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van I&M om samen met de andere voor Brzo verantwoordelijke ministeries (het Ministerie van SZW en het Ministerie van Veiligheid en Justitie) de voorwaarden te scheppen voor een goede afstemming.

²⁶ Tot 1 januari 2013 bestond de regio uit negentien gemeenten.

²⁷ In het huidige kabinet zijn de milieutaken neergelegd bij de staatssecretaris. De staatssecretaris van I&M is dan ook verantwoordelijk voor het milieubeleid, waaronder het Brzo.

De minister van I&M wordt ondersteund door de ambtenaren van de directie Veiligheid en Risico's. Bij het vergaren van informatie over het functioneren van het Brzo in de praktijk speelt de programmaorganisatie Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LATrb) een belangrijke rol. Dit is een organisatie waarin de verschillende uitvoeringsorganisaties zijn vertegenwoordigd. Deze organisatie vormt de verbindende schakel tussen de (regionale) uitvoering en de instrumentontwikkeling en is betrokken bij de borging van activiteiten op landelijk niveau door de verantwoordelijke ministeries.

Tot 1 oktober 2012²⁸ hield de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)²⁹ namens de minister toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door provincies (interbestuurlijk toezicht). Als een provincie een wettelijke taak, zoals vergunningverlening, toezicht of handhaving, niet naar behoren uitvoert, heeft de minister de mogelijkheid om in te grijpen.³⁰ De ILT houdt toezicht op de naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en het Besluit externe veiligheid buisleidingen. Het interbestuurlijk toezicht van de minister richt zich ook op de regionale uitvoeringsdiensten, zoals de DCMR. Deze diensten voeren immers op basis van een mandaat wettelijke taken uit namens de provincies. De provincies blijven echter verantwoordelijk. De ILT adviseert ook over vergunningaanvragen en voert thematische onderzoeken uit (beleidsevaluatie en monitoring) en incidentenonderzoek. Tot slot wordt de ILT door de minister ingeschakeld naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer, bijvoorbeeld over de naleving van Brzo-verplichtingen. De activiteiten van de ILT genereren informatie die de minister gebruikt voor eventuele bijstelling van het beleid.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van het rapport beschrijft Odfjell Rotterdam tussen 2000 en 2012 tot aan de stillegging, het formele systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving op Odfjell Rotterdam in deze periode, alsmede de rol van de private partijen. Hoofdstuk 3 bevat de analyse en de achterliggende oorzaken van de beheersing van de veiligheid door Odfjell Rotterdam, de bijdrage van het overheidstoezicht en de overige partijen daaraan, alsmede het functioneren van het systeem. In hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken over de achterliggende oorzaken. In hoofdstuk 5 heeft de Raad aanbevelingen geformuleerd.

28 Op deze datum is de Wet Revitalisering generiek toezicht van kracht geworden, zie bijlage C voor verdere toelichting hierop.

29 Tot 1 januari 2012 was dat de VROM-Inspectie die per die datum is opgegaan in de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

30 Ingrijpen kan door indeplaatsstelling. Dat houdt in dat een bestuursorgaan (in dit geval de minister) een beslissing of handeling in de plaats stelt van die van een ander bestuursorgaan (in dit geval de provincie), dat zijn taakuitvoering heeft verwaarloosd.

2 BESCHRIJVING SITUATIE EN GEBEURTENISSEN

2.1 Inleiding

Het onderzoek strekt zich uit over de periode 2000, de aankoop van de terminal door Odfjell, tot aan de stillegging van Odfjell Rotterdam in 2012. Paragraaf 2.2 geeft een algemene beschrijving van de organisatie en de installaties op het terrein van Odfjell Rotterdam, alsmede een beschrijving van de gebeurtenissen en ontwikkelingen bij Odfjell Rotterdam in de periode 2000 tot aan de stillegging. Paragraaf 2.3 beschrijft vergunningverlening, toezicht en handhaving door de overheid in deze periode bij Odfjell Rotterdam en de rol van de bestuurlijke partijen. Paragraaf 2.4 beschrijft de ontwikkelingen van het Brzo-toezicht. Paragraaf 2.5 beschrijft de rol van de private (niet-bestuurlijke) partijen.

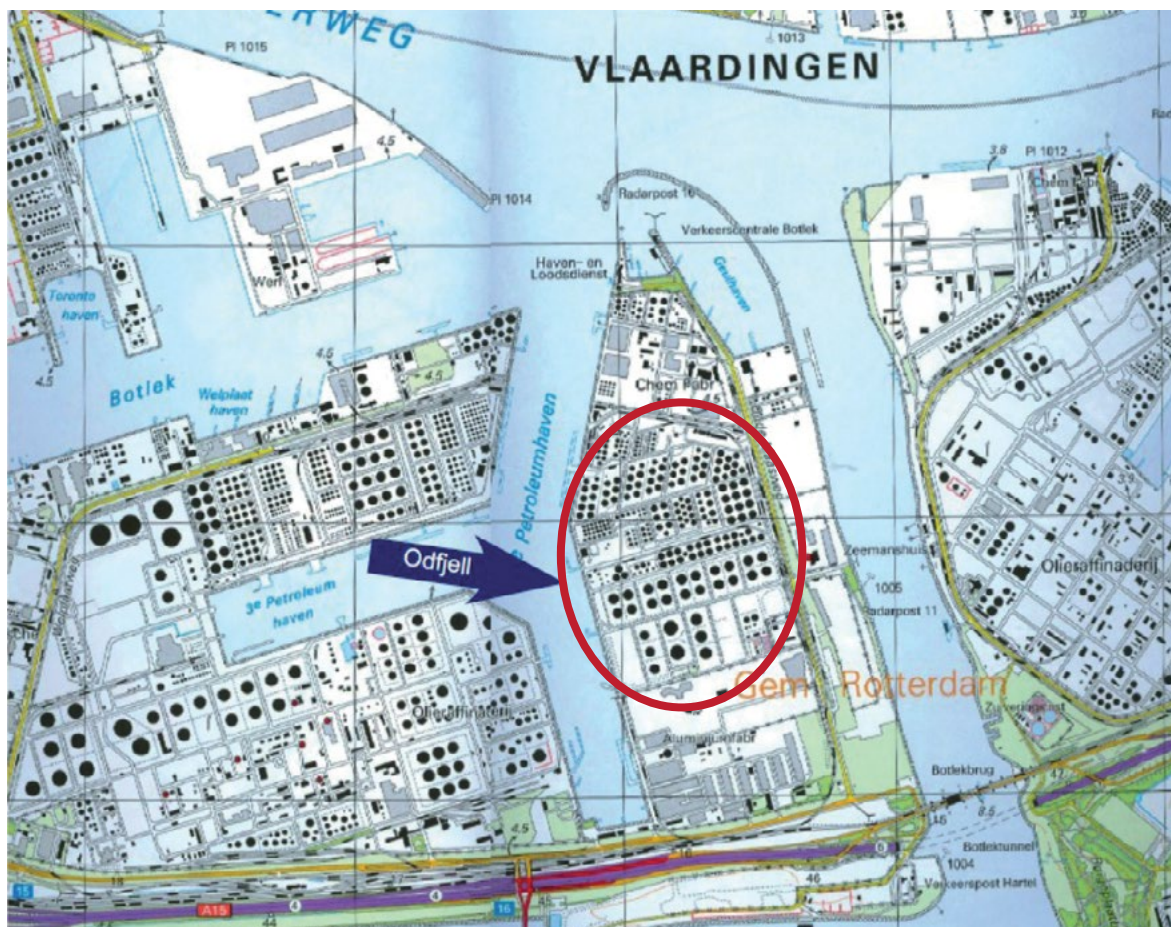
2.2 Odfjell Rotterdam

2.2.1 Algemene beschrijving

Het bedrijf (inrichting) Odfjell Rotterdam is gelegen in het havengebied van Rotterdam (Botlek, zie figuur 2). Het is een terminal voor de bovengrondse opslag in atmosferische tanks³¹ van voornamelijk organische chemicaliën, minerale olieproducten en afvalstoffen. De tanks op de terminal zijn eigendom van Odfjell Rotterdam, de opgeslagen producten zijn van opdrachtgevers (klanten). Odfjell Rotterdam verhuurt opslagcapaciteit aan zijn opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers zijn producenten of handelaren van de opgeslagen producten en bevinden zich over de hele wereld. Naast het verhuren van tankopslagcapaciteit heeft Odfjell Rotterdam een waterzuiveringsinstallatie voor afvalwaterstromen en slaat het verontreinigde grond op. Ook beschikt Odfjell Rotterdam over de zogenoemde Petrochemical Industrial Distillation (PID). In de PID worden al dan niet gecontamineerde producten en productmengsels gescheiden door destillatie en vindt bewerking van producten plaats om waardevollere producten te genereren. De PID is een zelfstandige eenheid binnen Odfjell Rotterdam. De focus van het onderzoek van de Onderzoeksraad ligt op de tankterminal en niet op de PID.³²

³¹ Er wordt geen gebruik gemaakt van drukapparatuur.

³² De problemen bij Odfjell Rotterdam speelden zich hoofdzakelijk af bij de tankopslag.



Figuur 2: De inrichting van Odfjell Rotterdam gelegen aan de Oude Maasweg 6 te Botlek Rotterdam.

Odfjell Rotterdam beschikt over verschillende typen ondergrondse en bovengrondse buisleidingen voor het transport tussen de tanks, naar de laad- en losstations en enkele van zijn opdrachtgevers. Sommige van die leidingen zijn exclusief bestemd voor een bepaalde opdrachtgever of voor een bepaald product. De aan- en afvoer van de producten vindt plaats per schip, treinwagon, tankauto, tankcontainer en buisleiding. Odfjell Rotterdam kan producten ook rechtstreeks van schip naar schip overslaan (boord-boordoverslag). De vrijkomende vluchtige dampen worden waar nodig of voorgeschreven opgevangen en behandeld in diverse dampbehandelingsystemen.



Figuur 3 en 4: Tanks bij Odfjell Rotterdam.

Op de terminal staan 288 tanks, variërend van 735 tot 40.000 m³ inhoud. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen klasse 1-tanks en klasse 3-tanks. De klasse 1-opslag tanks dienen voor de opslag van stoffen met een vlampunt lager dan 55 °C en voor de opslag van giftige vloeistoffen.³³ Overige, minder gevaarlijke, producten worden in klasse 3-tanks opgeslagen.³⁴ Odfjell Rotterdam is ingedeeld in vier gebieden, waarbij de tanks daterend uit de jaren vijftig en zestig voornamelijk op het noordelijk gelegen A- en B-terrein liggen en de tanks uit de jaren zeventig voornamelijk op het zuidelijke C- en D-terrein. Op het A-terrein zijn de tanks van tankputten 9A, 10A, 10B,³⁵ 11A en 11B na 2000 vervangen.³⁶ Op het B-terrein dateren de tanks van twee tankputten uit de jaren tachtig en negentig. Op het D-terrein zijn na 2000 drie nieuwe tanks (verspreid over twee tankputten) gebouwd. In bijlage F is een plattegrond van het complete terrein opgenomen met daarin de ligging van het A-, B-, C- en D-terrein.

Brandbestrijding op de terminal

Op het terrein van de inrichting is een bluswaterleidingnet aanwezig, dat continu onder druk staat. Het leidingnetwerk hiervan is grotendeels ondergronds en op sommige plaatsen (bij steigers en in tankputten) bovengronds. Over het hele terrein zijn brandkranen beschikbaar voor blus- en koelwater.

Alle klasse 1-opslag tanks met vaste daken waarin brandgevaarlijke vloeistoffen worden opgeslagen, zijn uitgerust met een koelwatersysteem en een schuimblussysteem.³⁷ Het koelwatersysteem kan per tank bediend worden door middel van afsluiters en is direct aangesloten op het bluswaternetwerk. Het schuimblussysteem moet gevoed worden door een brandweerwagen. Op de tanks met een drijvend dak zijn branddetectie en schuimblusmonitoren aanwezig. Het systeem genereert een alarm in de controlekamer van Odfjell Rotterdam bij een brand. Ook op de steigers en de laadplaatsen zijn de benodigde middelen aanwezig om een eventuele brand te bestrijden.

Bij een brand wordt, nadat de bedrijfsbrandweer (Gezamenlijke Brandweer)³⁸ is gealarmeerd, de overheidsbrandweer gealarmeerd vanuit de controlekamer. De Gezamenlijke Brandweer dient binnen zes minuten na melding op de locatie aanwezig te zijn. Odfjell Rotterdam zorgt voor de overbrugging van de eerste zes minuten door inzet van een eigen 'Quick Response Vehicle' dat met blussen kan starten in afwachting van de Gezamenlijke Brandweer en van de eigen bedrijfshulpverleners. Het grootste voorzienbare brandscenario bij Odfjell Rotterdam is een tankputbrand. Om deze te kunnen bestrijden, zijn meer middelen en mensen nodig dan waarover Odfjell Rotterdam beschikt.

³³ In klasse 1-tanks worden in beginsel producten uit klasse 1 en 2 opgeslagen. Klasse 1 betreft een licht ontvlambare vloeistof met een vlampunt kleiner dan 21 °C bij 1 bar; klasse 2 een ontvlambare vloeistof met een vlampunt tussen 21 °C en 55 °C bij 1 bar.

³⁴ Het totale volume van de klasse 1-tanks bedraagt 1.266.000 m³. Het totale volume van klasse 3-tanks bedraagt 357.000 m³.

³⁵ Tankput 10 B bevat ook een aantal tanks van vóór 2000.

³⁶ Tankputten 9A, 10A, 10B, 11A en 11B hebben respectievelijk 9, 9, 8, 11 en 10 klasse 1-opslag tanks.

³⁷ Voor één specifieke tankput met negen tanks met vast dak geldt dat in de tankput een halfautomatisch schuimblussysteem aanwezig is dat gebruikt kan worden bij morsing van een product of brand. Dit systeem is lokaal en vanuit de controlekamer te bedienen.

³⁸ De Gezamenlijke Brandweer is een samenwerkingsverband tussen ongeveer zestig bedrijven in het haven- en industriegebied van Rotterdam en de gemeente Rotterdam.

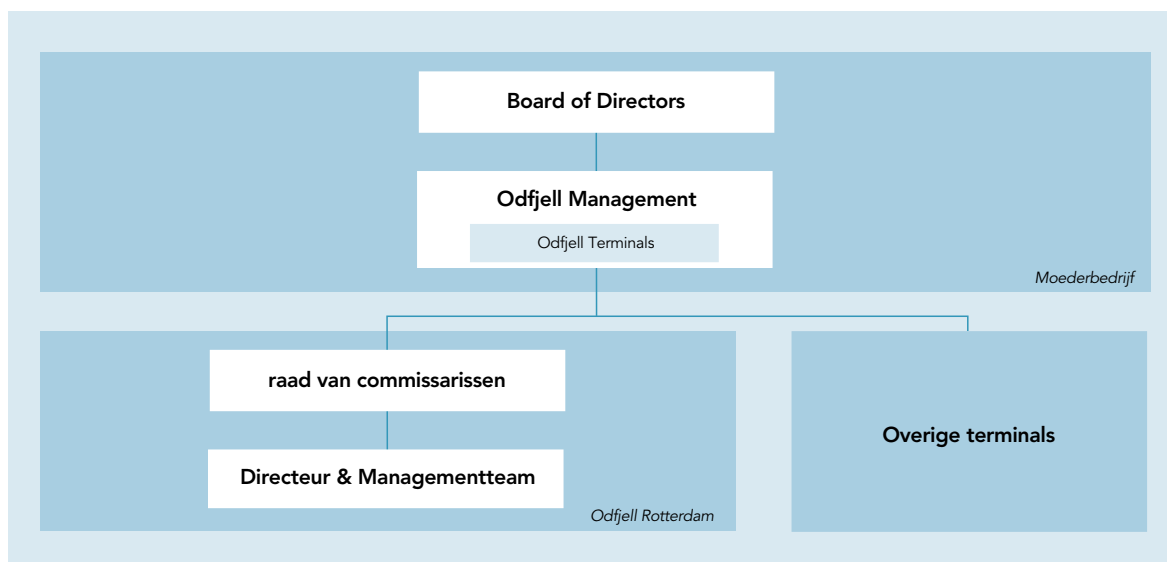
Deze benodigde middelen en mensen zijn vanaf 2006 ingekocht via het lidmaatschap van Odfjell Rotterdam bij de Industriële brandbestrijdingspool van de Gezamenlijke Brandweer.

Organisatie

Odfjell Terminals (Rotterdam) B.V., verder genoemd Odfjell Rotterdam, is een juridisch zelfstandige entiteit binnen het Odfjell-concern. Odfjell Rotterdam kent in de periode 2000-2012 zes tot zeven afdelingen met een eigen manager die direct aan de algemeen directeur rapporteert. Tezamen vormen deze managers het managementteam van Odfjell Rotterdam. Een van de afdelingen is verantwoordelijk voor de dagelijkse operatie van de tankterminal.

De directie van Odfjell Rotterdam rapporteert aan de raad van commissarissen van Odfjell Rotterdam. Volgens de statuten³⁹ heeft de raad van commissarissen tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken van Odfjell Rotterdam. De raad van commissarissen bestaat uit drie leden. Dit zijn managers uit het Noorse Odfjell-concern.

Het Odfjell-concern (Odfjell), dat verschillende activiteiten ontplooit, waaronder scheepvaart en tankterminals, wordt bestuurd door het Odfjell-management. Het Odfjell-hoofdkantoor staat in Bergen (Noorwegen). Het management rapporteert aan de board of directors. De board of directors heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het management en op de algemene gang van zaken. Het management en de board of directors bestaan uit natuurlijke personen met de Noorse nationaliteit.



Figuur 5: Vereenvoudigde weergave organisatiestructuur Odfjell en Odfjell Rotterdam.

³⁹ Statuten van Odfjell Terminals (Rotterdam) B.V. d.d. 31 december 2003.

In september 2011 neemt de kapitaalinvesteringsmaatschappij Lindsay Goldberg een minderheidsbelang in – onder meer – Odfjell Rotterdam. Daartoe wordt een holdingmaatschappij opgericht, genaamd Odfjell Terminals General Partner B.V. (Odfjell Terminals) voor de joint venture tussen Odfjell en Lindsay Goldberg. Odfjell Rotterdam maakt via Odfjell Terminals voor 51% deel uit van de divisie Terminals van het Odfjell-concern. De overige 49% wordt door Lindsay Goldberg gehouden. Vanwege de joint venture wordt op niveau van Odfjell Terminals een nieuwe raad van commissarissen ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van Lindsay Goldberg en het Odfjell-concern. Lindsay Goldberg heeft het management van de activiteiten van Odfjell Rotterdam aan Odfjell overgelaten en controleert mee op het niveau van de raad van commissarissen en als aandeelhouder.⁴⁰ De eerder genoemde verantwoordelijkheden voor de raad voor commissarissen zijn niet gewijzigd.⁴¹

Gevaren en risico's binnen en buiten de terminal

Vanwege de opslag van gevaarlijke producten binnen het bedrijf bestaat er kans op blootstelling voor de werknemers, aannemers, chauffeurs, bezoekers, et cetera aan de gevaren van een brand of explosie en blootstelling aan giftige stoffen. Ook bestaat de kans op de verontreiniging van het milieu.

Op basis van de toepasselijke Brzo-bepalingen beschrijft Odfjell Rotterdam in zijn veiligheidsrapporten⁴² ook incidentscenario's waarbij er gevaren zijn voor buiten de inrichting. In deze scenario's ontstaat een giftige wolk als gevolg van een grote lekkage van giftige stoffen of branden. De grootste effecten op de omgeving worden voorzien bij het worstcasescenario met giftige verbrandingsproducten, waarbij tot op vier kilometer afstand mogelijk levensbedreigende giftige concentraties worden voorzien en tot op 11 kilometer mogelijk ernstige gezondheidseffecten kunnen optreden.⁴³ Deze effecten reiken tot aan woonbebouwing in de omgeving, afhankelijk van de windrichting in bijvoorbeeld Vlaardingen, Schiedam, Rotterdam, Pernis, Hoogvliet, Schiedam, Rozenburg en Maassluis.

Veiligheidsbeleid en managementsystemen

Odfjell heeft in zijn Corporate Mission and Policies de uitgangspunten vastgelegd voor de bescherming van de gezondheid en de zorg voor de veiligheid van publiek, werknemers, bezoekers en leveranciers en het beschermen van het milieu. Odfjell Rotterdam conformeert zich aan de doelstellingen van Odfjell en deze zijn verwerkt in de 'kwaliteit, gezondheid, veiligheid en milieu'- (QHSE)-beleidsverklaring van Odfjell Rotterdam van februari 2010 (zie kader).

⁴⁰ Aandeelhoudersovereenkomst tussen Odfjell Terminals B.V., LG Terminals Coöperatief W.A., Odfjell Terminals General Partner B.V. van 14 september 2011.

⁴¹ Statuten van Odfjell Terminals General Partner B.V., d.d. 14 september 2011.

⁴² Odfjell Rotterdam VR 2001, 2006 en 2011, deel 1.

⁴³ Rampbestrijdingsplan Odfjell Terminal (Rotterdam) B.V.; de VRR; versie 2.0 december 2008. Dit plan is inmiddels geactualiseerd met het Rampbestrijdingsplan van 19 september 2011 en de bijhorende specifieke rampbestrijdingskaart die voor Odfjell Rotterdam is geactualiseerd in april 2012.

Odfjell Rotterdam QHSE-beleidsverklaring

- Ons kwaliteitmanagementsysteem zal werkprocessen waarborgen die altijd voldoen aan de verwachtingen van de klant en aan de wettelijke en interne vereisten.
- Wij zullen onze services plannen en uitvoeren met aandacht voor de benodigde resources.
- Wij zullen streven naar continue verbeteringen door het monitoren van de uitvoering, en actief gebruik van ervaring, terugkoppeling, audits en inspecties.
- Gebruik van best practice en risicomangement zal een veilige en betrouwbare uitvoering verbeteren.
- Wij zullen steeds de hoogste prioriteit geven aan veiligheid, gezondheid en de bescherming van het milieu.
- Al onze activiteiten zullen gebaseerd zijn op een 'zero accident'-filosofie. Dit betekent dat ons doel is: geen letsel aan medewerkers, geen milieuvervuiling en geen schade aan lading, schepen, terminals en andere bezittingen.
- Wij zullen risico's evalueren, uitvoering beoordelen en ervaringen delen.

Odfjell Rotterdam beschikt over een algemeen managementsysteem voor de implementatie van het beleid ten aanzien van QHSE. In dit managementsysteem zijn de bedrijfsprocessen in procesbeschrijvingen en procedures vastgelegd. Het managementsysteem wordt door de afdeling QHSE beheerd en omvat:

- milieumanagementsysteem ISO 14001;
- kwaliteitsmanagementsysteem ISO 9001;
- veiligheidsbeheerssysteem NTA 8000⁴⁴ en NTA 8260.⁴⁵

Het managementsysteem is erop gericht om een continue verbetering te bewerkstelligen. Het milieumanagementsysteem is verplicht op basis van de Wm-vergunning.⁴⁶ Het milieumanagementsysteem is op basis van ISO 14001 gecertificeerd sinds 2 mei 2003 en het kwaliteitsmanagementsysteem is op basis van ISO 9001 gecertificeerd sinds 28 april 1993 door Lloyd's Register Nederland B.V. (verder Lloyd's genoemd). Daarna zijn de managementsystemen iedere drie jaar verlengd. In paragraaf 2.5 wordt uitgebreider op certificering en de rol van Lloyd's ingegaan.

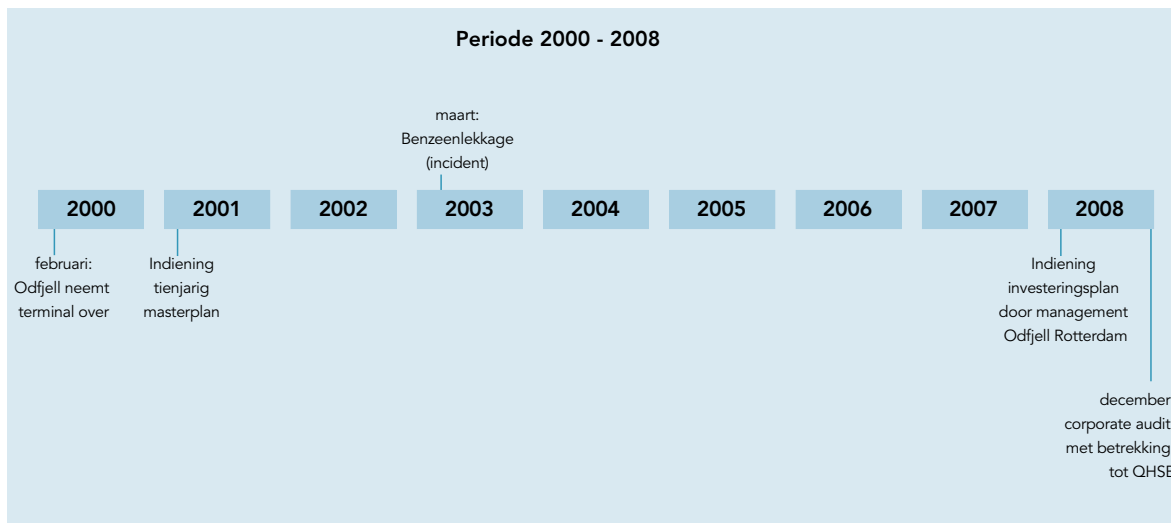
Odfjell Rotterdam dient als Brzo-bedrijf een preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo) op te stellen en hier invulling aan te geven met een veiligheidsbeheerssysteem (VBS). Het Brzo schrijft een aantal elementen voor. Odfjell Rotterdam heeft deze elementen beschreven, deze staan in bijlage G.

⁴⁴ In het kader van het Besluit externe veiligheid buisleidingen. Specificatie voor een risicomangementensysteem voor risico's van buisleidingsystemen voor het transport van gevaarlijke stoffen in de beheerfase.

⁴⁵ Specificatie van een veiligheidsmanagementsysteem voor risico's van zware ongevallen.

⁴⁶ Wet milieubeheer vergunning, kenmerk 265600 d.d. 21 december 2004.

2.2.2 Periode 2000-2008



Staat van de terminal bij overname in 2000

In 2000 kwam de toenmalige Botlek Tank Terminal B.V. na verkoop door de Koninklijke Pakhoed N.V. voor circa \$ 68 miljoen⁴⁷ in handen van Odfjell en ging verder onder de naam Odfjell Terminals (Rotterdam).

De terminal is operationeel sinds 1957 en veel van de installaties, voornamelijk op het A- en B-terrein, dateren van die tijd. Bij de overname in 2000 was sprake van achterstallig onderhoud aan onder andere de opslagtanks, buisleidingen, aanlegkades en steigers. Daarnaast was informatie over het onderhoud niet voor alle installaties aanwezig of toegankelijk.

Omdat bij de overname het gehele bedrijf werd aangekocht (door de aankoop van de aandelen), ging ook het personeel mee over, met uitzondering van de divisie Staf, het management en de managementtrainees. Veel van het overgenomen personeel werkte bij de vorige eigenaar met een langdurig dienstverband van 25 jaar of meer.

Voorgestelde investeringen voor onderhoud

Vanwege het achterstallige onderhoud is bij de aankoop een vijfjareninvesteringsplan opgesteld. In 2001 maakt de directie een nieuw tienjarenplan, bestaande uit een pakket van maatregelen met € 196 miljoen aan investeringen. De helft van het geld van dit plan is begroot voor onderhoud. Voor dit plan heeft de raad van commissarissen geen formele goedkeuring gegeven. In plaats van het tienjarenplan ineens door te voeren, hebben de directie en de raad van commissarissen per jaar overleg gevoerd over de te plegen investeringen.

⁴⁷ De waarde van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar lag in 2000 tussen de \$ 0,83 en \$ 1,04.

Odfjell Rotterdam maakt in de periode van 2000-2008 jaarlijks een winst tussen de € 4,1 miljoen en € 14,6 miljoen.⁴⁸ De gemiddelde jaarlijkse winst lag in deze periode op € 8,5 miljoen. Jaarlijks wordt gemiddeld circa € 8 miljoen (12% van de jaarinkomsten) besteed aan onderhoud. Bij de andere tak van Odfjell, de scheepvaart, lopen de inkomsten in 2008 en 2009 terug, waarbij in 2009 verlies wordt geleden.⁴⁹

De totale investering van 2001 tot en met 2009 in de terminal bedraagt € 225 miljoen. Het grootste deel is besteed aan de vernieuwing van onder meer drie tankputten, steiger 10, kade 11 en een nieuw kantoorgebouw.

In januari 2008 legt het management van Odfjell Rotterdam een groot investeringsplan voor aan de raad van commissarissen van Odfjell Rotterdam om aan wet –en regelgeving te kunnen voldoen.⁵⁰ Dit plan bevat investeringen in onder andere systemen voor dampverwerking, emissiebehandeling, buisleidingen en integriteit van tanks. In deze periode begint het Odfjell-concern meer aandacht te krijgen voor Odfjell Rotterdam als gevolg van budgetoverschrijdingen. Zo loopt in de periode van 2005 tot 2009 het kade 11-project, waarbij een vijfde ligplaats voor zeeschepen wordt gerealiseerd. Dit project kent problemen op het gebied van bodemsanering en de eisen aan de blusvoorzieningen en financieel loopt dit project ruim uit zijn begroting. Daarnaast is er een corporate audit van Odfjell Rotterdam (december 2008) uitgevoerd met betrekking tot de implementatie van QHSE⁵¹-doelen. Uit deze audit blijkt dat het managementsysteem van Odfjell Rotterdam noch effectief noch geschikt is en dat het risico bestaat dat certificaten voor het milieu- en kwaliteitsmanagementsysteem ingetrokken worden.⁵² Hierbij is geconstateerd dat een gestructureerde aanpak van QHSE-doelen ontbreekt, waardoor er geen verbeteringscyclus wordt bereikt. De board of directors begint in deze periode het vertrouwen in het management van Odfjell Rotterdam te verliezen.

In 2008 stelt ook Odfjell Rotterdam vast dat het niet over traceerbare onderhoudsdossiers van de circa 300 tanks en ondergrondse leidingen beschikt en dat er geen interne standaarden of procedures voor het onderhoud aanwezig zijn. Vervolgens investeert Odfjell Rotterdam in een nieuw terminalmanagementsysteem om de processen digitaal te begeleiden, en in een nieuw onderhoudsmanagementsysteem.

Organisatiestructuur

Er vinden veel managementwisselingen plaats in deze periode. In de periode 2000-2008 hebben er zeven verschillende terminalmanagers gewerkt bij Odfjell Rotterdam en valt onderhoud onder verschillende managers.

De QHSE-afdeling ondersteunt en adviseert op het gebied van kwaliteit, gezondheid, veiligheid en milieu. De afdeling is veelal aanspreekpunt voor overheden met betrekking tot deze onderwerpen. Het hoofd van de QHSE-afdeling vormt in deze periode geen vast onderdeel van het managementteam.

⁴⁸ Jaarverslagen *Odfjell Rotterdam 2000-2008*.

⁴⁹ In het jaarverslag van 2009 van Odfjell is een negatieve EBIT (Earnings Before Interest and Tax) opgenomen voor de scheepvaarttak van \$ 6 miljoen.

⁵⁰ Volgens Odfjell werd het plan noch goedgekeurd, noch afgewezen, maar werd het als leidraad genomen voor de daarop volgende investeringen. Investerings werden jaarlijks door de board of directors goedgekeurd.

⁵¹ QHSE staat voor kwaliteit, gezondheid, veiligheid en milieu.

⁵² *Corporate Audit Report Odfjell* (15-17 december 2008).

Als gevolg van toegenomen wereldwijde activiteiten van Odfjell op het gebied van tankterminals heeft Odfjell per 1 januari 2008 Odfjell Terminals B.V. opgericht, waar alle terminals van Odfjell onder vallen. Het hoofdkantoor van deze vennootschap ligt in Rotterdam. In het jaarverslag van Odfjell van 2008 is te lezen dat Odfjell Terminals B.V. de aandacht op gezondheid, veiligheid en milieu in 2008 heeft vergroot door het oprichten van een 'Quality Board' en het bieden van "aanvullende ondersteunende middelen vanuit het Odfjell-concern".⁵³

Incidenten

In de periode 2000 tot en met 2008 vinden er meerdere incidenten plaats, waaronder:

- Een grote lekkage bij de verlading van benzeen in 2003 (zie kader).
- Lekkage van MTBE⁵⁴ (gevaarseigenschappen: brandbaar en schadelijk) bij scheepsverlading in 2005 en 2006. Dit leidt tot stankklachten uit de omgeving (respectievelijk 47 en 34 klachten).
- Diverse kleine lekkages bij leidingen en pompen in 2007.
- Een incident in oktober 2008 waarbij ethylacrylaat (gevaarseigenschappen: licht ontvlambaar en schadelijk) vrijkomt bij het loskoppelen van een leiding bij een boordverlading aan een steiger bij Odfjell Rotterdam. Dit voorval leidt tot 61 stankklachten uit de omgeving.

Benzeenlekkage op 18 maart 2003

Om 17.00 uur 's avonds gaat een schip met 'crude'⁵⁵ benzeen lossen via het leidingstelsel naar tank 810. Als gevolg van het ontbreken van een zogenoemd 'passtuk' in de leiding, nabij de tankdijk (binnenzijde tankput) komt crude benzeen in tankput 15 terecht in plaats van in tank 810. Omstreeks 19.00 uur wordt dit geconstateerd en wordt het lossen stilgelegd. Vervolgens wordt alarm geslagen, waardoor het bedrijfsnoodplan in werking treedt.

Meting van het schip toonde aan dat 412 ton benzeen was verpompt. Uit nadere analyse van de gegevens is gebleken dat na aftrek van het benzeen in de transportleidingen naar schatting 332,6 ton benzeen in de tankput is uitgestroomd. De brandweer heeft vervolgens in de tankput schuimvormend middel aangebracht om uitdamping naar de omgeving en mogelijke blootstelling buiten de terreingrens te voorkomen. Benzeen is een kankerverwekkende en brandgevaarlijke stof.

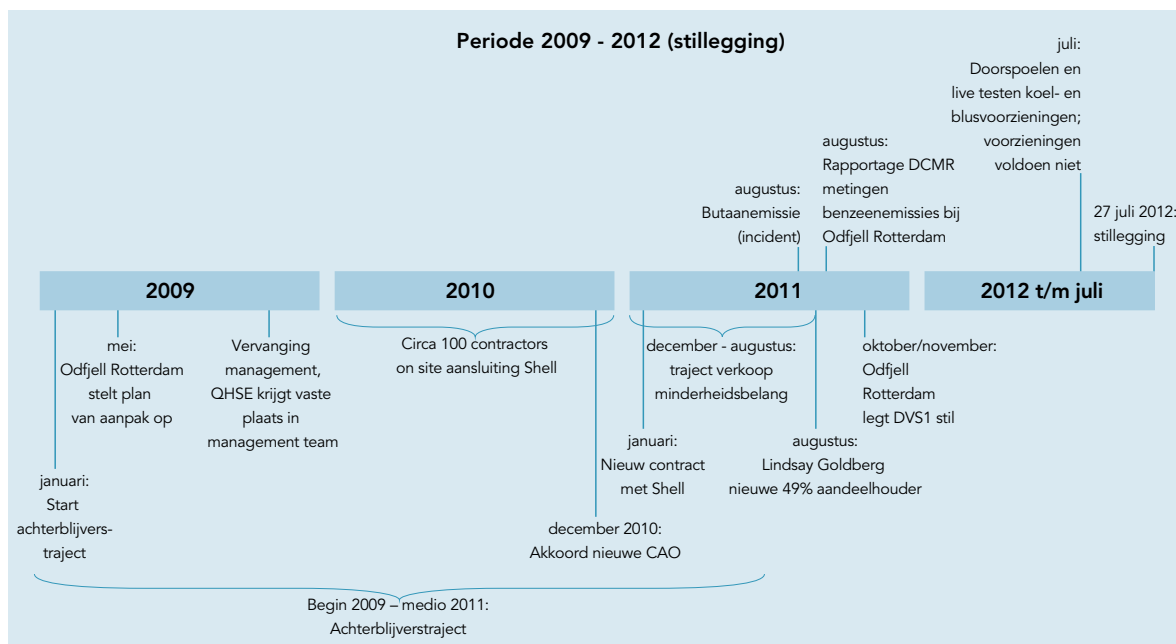
⁵³ Jaarverslag Odfjell 2008.

⁵⁴ Methyl-tert-butylether (MTBE) is een stof die aan benzine wordt toegevoegd om de brandstofeigenschappen te verbeteren.

⁵⁵ 'Crude' benzeen is ruwe benzeen, waar naast benzeen ook andere bestanddelen in voorkomen.

Uit onderzoek bleek dat in de leiding van de pompplaats naar tank 810 een passtuk was weggenomen voor inspectie van de leiding. Het betreffende passtuk is niet teruggeplaatst alvorens gestart is met het vullen van de tank. De verpompings is niet voorafgegaan door de voorgeschreven zogenoemde 'droge en natte controle', waardoor

2.2.3 Periode 2009–2012 (stillegging)



Koerswijziging in 2009

In mei 2009 wordt het management van Odfjell Rotterdam door de Brzo-toezichthouders ontboden, waarbij een presentatie wordt gegeven over de bevindingen van de Brzo-inspecties bij Odfjell Rotterdam van najaar 2008. Daarbij is ook de executive chairman van de board of directors van het Odfjell-concern aanwezig. De executive chairman spreekt een commitment uit om de situatie bij Odfjell Rotterdam te verbeteren. Vervolgens stelt Odfjell Rotterdam in overleg met de Brzo-toezichthouders een plan van aanpak op dat uiterlijk eind 2011 moet zijn uitgevoerd. In het plan van aanpak zijn onder meer de volgende veranderingen en acties opgenomen:

- Implementatie van een procedure voor de registratie van waargenomen en mogelijke afwijkingen, opdat er geschikte corrigerende en preventieve maatregelen genomen kunnen worden;
- Uitvoeren van een aantal eerder overeengekomen acties, waaronder nulmeting van het veiligheidsbeheerssysteem en de acties afkomstig van audits, inspecties, en dergelijke van de afgelopen twee jaar;
- In werking treden van een maandelijks QHSE-overleg;
- Herstructurering milieuzorg- en veiligheidsbeheerssysteem.

Na de aanstelling van de nieuwe algemeen directeur in 2009 worden in de loop van het jaar en in 2010 diverse andere leden van het management vervangen, onder meer de financieel directeur, de PID-manager, en de terminal manager onder wie het onderhoud valt. Daarnaast wordt de organisatiestructuur gewijzigd, waarbij het hoofd van de afdeling QHSE direct rapporteert aan de algemeen directeur.⁵⁶ Vanaf begin 2011 is het hoofd van de afdeling QHSE bij de managementteamvergaderingen aanwezig, maar zonder formeel deel uit te maken van het team.

Odfjell Rotterdam, de DCMR, de brandweer en de Inspectie SZW overleggen om het halfjaar op managementniveau over de voortgang van de overeengekomen verbeteracties in het plan van aanpak.

Bij iedere managementteamvergadering staat QHSE (letterlijk) boven aan de agenda. Een externe veiligheidsexpert wordt in 2010 aangesteld om ondersteuning te bieden voor de problemen met het veiligheidsbeheerssysteem. Daarvoor worden overzichten gemaakt met alle lopende en gesloten acties op het gebied van veiligheid (QHSE-actielijsten). Het aantal openstaande zaken op het overzicht neemt niet af in deze periode.

Andere activiteiten

In de periode 2010-2011 zijn er projecten die veel aandacht vragen van het management en de medewerkers van Odfjell Rotterdam. Ten eerste vindt ter voorbereiding van een nieuw contract met Shell in 2010 het Shell-connectivity-project plaats. Dit project omvat circa € 20 miljoen aan investeringen. Voor dit project wordt onder meer een bestaande buisleiding naar de raffinaderij van Shell in Pernis geoptimaliseerd en worden installaties op de terminal aangepast ten behoeve van de aan- en afvoer van producten van Shell (voornamelijk de opslag van nafta).⁵⁷ Gedurende de tweede helft van 2010 zijn hiervoor circa honderd contractors op het terrein van Odfjell Rotterdam werkzaam.

Ten tweede vinden in 2010 onderhandelingen met de vakbonden plaats over een nieuwe cao. Ongeveer 90% van de medewerkers is aangesloten bij een vakbond. Eind 2010 leiden deze onderhandelingen tot een nieuwe cao.

Ten derde wordt er in 2010 voor Odfjell Rotterdam gezocht naar een kapitaalinvesteerder, mede om te kunnen investeren in de terminal. Daartoe wordt een traject van 'due diligence'⁵⁸ ingezet met twee kandidaten. Dit houdt in dat diverse expertteams Odfjell Rotterdam gaan 'doorlichten', waaronder de technische integriteit van de installaties. Van mei tot september 2011 worden deze teams begeleid en van informatie voorzien, wat een extra belasting is voor de organisatie.

⁵⁶ Op het moment van het plan van aanpak is de functie van manager QHSE vacant. De functie van manager QHSE wordt uiteindelijk op 1 januari 2011 vervuld.

⁵⁷ *Odfjell Quarterly Magazine*, September 2011. <http://www.odfjell.com/PressRoom/OdfjellQuarterlyMagazine/Documents/Odfjell%20Quarterly%202011%20Nr%203.pdf>.

⁵⁸ De Engelse term 'due diligence' betekent letterlijk 'gepaste zorgvuldigheid'. In fusies en overnames en in de accountancy is er echter een specifieke betekenis, namelijk 'boekenonderzoek', bijvoorbeeld bij een bedrijfs-overname. Een due diligence-onderzoek richt zich op het vaststellen van de juistheid van de aan de koper gepresenteerde informatie en het in beeld brengen van risico's en kansen van de over te nemen onderneming. Normaliter richt een due diligence-onderzoek zich op financiële, fiscale, juridische en commerciële aspecten. Al naar gelang de aard en omvang van de onderneming betreft dit ook milieu of IT.

Dit traject resulteert in een overeenkomst met kapitaal investeringsmaatschappij Lindsay Goldberg in september 2011, waarbij Lindsay Goldberg 49% van de aandelen van Odfjell Terminals in handen krijgt.⁵⁹ In de overeenkomst zijn ook investeringsplannen met een totale waarde van € 250 miljoen opgenomen voor onderhoud en uitbreiding van de terminal in Rotterdam.⁶⁰

Incidenten

In 2009 en 2010 vindt een aantal incidenten plaats, waaronder een lekkage van fosforzuur ('food-grade') in het oppervlaktewater in december 2009. In 2011 vindt een grote butaan-emissie plaats, zie kader.

Butaanemissies 4-15 augustus 2011

Odfjell Rotterdam biedt Shell de mogelijkheid benzine te verrijken met butaan, het zogenoemde 'winterklaar maken' van benzine. Hiervoor is een voorziening gecreëerd waarbij de benzine vanuit de tank via een leiding wordt rondgepompt en er vanuit een schip butaan wordt verpompt en geïnjecteerd in de benzineleiding. Na het maken van de werkopdracht op 1 augustus 2011 start het butaniseerproces op 4 augustus om 17.00 uur. In de dagen daarna wordt op verschillende momenten het vloeistofniveau gemeten en worden monsters genomen. Op 6 augustus wordt het nemen van een monster van het product uitgesteld, omdat de gasdetectiemeter van de controleurs boven op de tank afgaat. Op 8 augustus lukt het wel een monster te nemen en geeft de gasdetectiemeter geen alarm. Op 13 augustus vinden er lekalarmen plaats. Volgens de standaardwerkwijze wordt de tank telkens na een lekalarm gecontroleerd op vloeistoflekkage. Er wordt geen vloeistoflekkage geconstateerd.

Bij een controle van de tank na een lekalarm op 15 augustus, wordt bij het naderen van de tank een nafta-achtige lucht geroken. Deze constatering wordt in verband gebracht met het feit dat in de tank gebutaniseerd is. Er worden vervolgens niveau-metingen verricht en uit berekeningen blijkt dat er een groot productverlies is opgetreden. Op 17 augustus wordt in het interne meldsysteem van Odfjell Rotterdam een 'near miss'-melding ingevoerd. De terminalmanager constateert dat de vermelde hoeveelheden butaan en benzinecomponenten niet in de juiste verhouding aanwezig waren. Vervolgens wordt besloten voor de butaniseeropdracht een ongevalsonderzoek (Root Cause Analysis) uit te voeren.

⁵⁹ De overeenkomst met Lindsay Goldberg heeft ook betrekking op de tank terminal van Odfjell in Houston en het Greenfield Project van Odfjell in Charleston.

⁶⁰ Nieuwsbericht 'Odfjell finalizes transaction with Lindsay Goldberg', 16 september 2011.

Uit het onderzoek van Odfjell Rotterdam bleek dat de verhouding aangevoerd butaan (1927 ton) ten opzichte van de voorinhoud van de tank (8183 ton) een uitzonderlijk hoog percentage van 23,6% had. Door deze mengverhouding is geen evenwicht ontstaan tussen het butaan en de benzinecomponenten in de vloeistoffase, waardoor het butaan deels niet is opgelost in de vloeistoffase, maar is verdampt. Uit het onderzoek van Odfjell Rotterdam bleek ook dat Shell bij de berekeningen voor de butaniseeropdracht uitgegaan is van de dampspanning van standaard/normaal butaan, terwijl in de praktijk butaan (door de aanwezigheid van andere componenten) een grotere dampspanning had. Dit had als gevolg dat het toegevoerde butaan minder goed oplosbaar was dan waarmee in de berekeningen was rekening gehouden. De mengverhouding met het hoge percentage butaan en de onjuiste aanname over de dampspanning heeft Odfjell Rotterdam in het proces van acceptatie van de opdracht en de werkvoorbereiding niet opgemerkt. Het gevolg was dat er na de toevoer van butaan aan de inhoud van de tank niet-opgeloste butaan uit de tank ontsnapte. Over een periode van circa twee weken is circa 219 ton butaan vrijgekomen in de buitenlucht.

Door een anonieme tip wordt het voorval op 1 september 2011 bij de DCMR bekend. Tot op dat moment heeft Odfjell Rotterdam nog geen contact gehad met de toezichthouders over het voorval.

Tegelijkertijd start de DCMR een project voor het terugdringen van benzeenemissies in het Rijnmondgebied. Odfjell Rotterdam werkt daaraan vrijwillig mee. Uit de benzeenemetingen die uitgevoerd worden in het kader van dit project volgt dat Odfjell Rotterdam hoge benzeenemissies veroorzaakt. In paragraaf 2.3.3 worden de verdere acties van de DCMR en andere toezichthouders beschreven.

In januari 2012 laat Odfjell Rotterdam een onderzoek op het gebied van veiligheid starten om problemen op systeemniveau te identificeren. Daartoe is tussen maart en juni 2012 onderzoek gedaan door drie externe instanties, verenigd in de Odfjell Task Force.⁶¹ Onder meer is onderzoek gedaan naar de veiligheidscultuur, het leervermogen in de organisatie en is een evaluatie van de veiligheidskritieke elementen en het veiligheidsmanagementsysteem uitgevoerd. Het rapport hiervan is op 25 oktober 2012 aan Odfjell Rotterdam ter inzage aangeboden en werd in december 2012 definitief.⁶²

Na de constatering van benzeenemissies en het butaanincident gaat de overheid meer inspecteren en volgen steeds meer handhavingsacties op geconstateerde overtredingen. Als gevolg hiervan moet Odfjell Rotterdam veel energie steken in het verhelpen van geconstateerde overtredingen. Dit betreft onder andere de volgende onderwerpen:

⁶¹ TNO (projectleider), AdviSafe Risk Management B.V. en Risk Management Pro AS.

⁶² Rapport *How to get Odfjell Terminals Rotterdam 'Back on Track'* (TNO 2012 R10784; dd. 25 October 2012).

- De Inspectie SZW zet een dwangsom op het niet meer gebruiken van een dampverwerkingsinstallatie, waarna na een afgesproken afbouwperiode Odfjell Rotterdam de installatie uit bedrijf neemt. Voor een andere dampverwerkingsinstallatie stelt de Inspectie SZW eisen ter beheersing van explosieveiligheid waaraan binnen een week moet zijn voldaan.⁶³
- De DCMR stelt eisen om binnen een afgesproken termijn de integriteit van de tanks aan te tonen.
- De DCMR en de VRR stellen eisen om binnen afgesproken termijnen het goed functioneren van de koel- en blusvoorzieningen voorzieningen aan te tonen door middel van 'livetests'. Deze eisen zijn opgenomen in een dwangsombeschikking.

Om aan de dwangsombeschikking te voldoen, voert Odfjell Rotterdam in aanwezigheid van toezichthouders livetests uit. Bij deze tests blijken de voorzieningen te falen en worden de koel- en blusvoorzieningen afgekeurd. Dit betreft in eerste instantie de afkeuring van de voorzieningen op het A- en B-terrein, waar gebruikgemaakt werd van koolstofstalen leidingen. Vlak voor de stillegging krijgt de DCMR echter signalen dat er ook problemen zijn met de voorzieningen op het C- en D-terrein. Daarop besluit de executive chairman van de board of directors van Odfjell onder druk van de overheid op 27 juli om heel Odfjell Rotterdam binnen 24 uur stil te leggen. Dit houdt in dat geen nieuwe activiteiten worden uitgevoerd en de tanks gecontroleerd leeggemaakt worden, om vervolgens pas weer in gebruik te kunnen worden genomen nadat is aangetoond dat de tanks voldoen aan integriteitseisen en zijn voorzien van functionerende blusvoorzieningen.⁶⁴ Voor verdere beschrijving van (de escalatie van) het toezicht en de uiteindelijke stillegging wordt verwezen naar paragraaf 2.3.

2.3 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

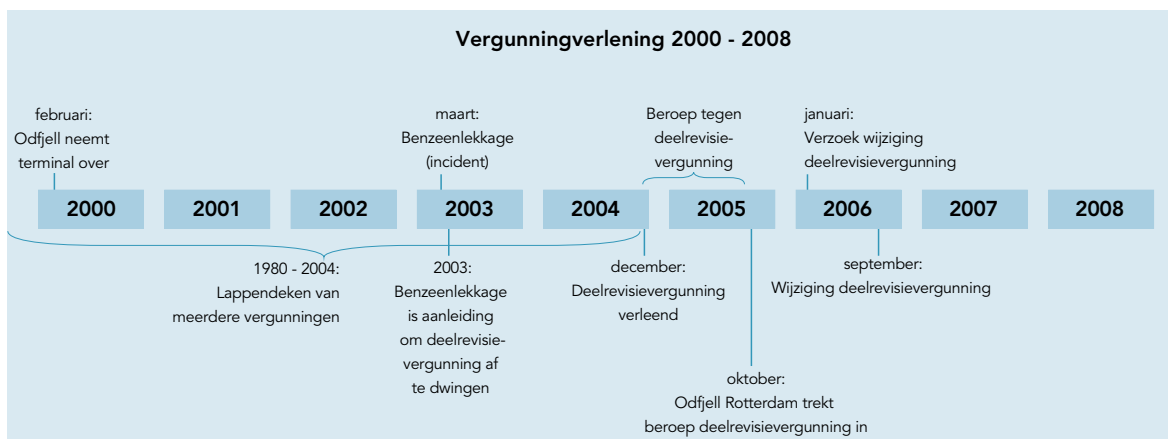
2.3.1 Periode 2000-2008: van overname tot 'achterblijverstraject'

Inleiding

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op vergunningverlening en toezicht en handhaving met betrekking tot Odfjell Rotterdam in de periode 2000 tot en met 2008, het moment waarop de toezichthouders bij Odfjell Rotterdam het 'achterblijvers-traject' starten.

⁶³ Met de DCMR was eerder overeengekomen dat dit systeem op grond van milieuhygiënische overwegingen (luchtemissies binnen gestelde normen houden) in 2011 vervangen mocht worden.

⁶⁴ Persbericht Odfjell, 27 juli 2012.



Lappendeken van vergunningen en aanvraag deelrevisievergunning

Ten tijde van de overname in 2000 door Odfjell waren achttien Wm-vergunningen van toepassing op de inrichting. De oudste vergunning dateerde van 1980. Zie bijlage H voor een overzicht van deze vergunningen.

Begin 2000, al vóór de overname door Odfjell, constateerde de DCMR dat de vergunningensituatie voor de inrichting een lappendeken was. De DCMR wilde toe naar een (deel)revisievergunning voor het onderdeel van de inrichting waar tankopslag plaatsvindt. De toenmalige beheerder van de inrichting, Paktank, beaamde in een maandelijks overleg in februari 2000 dat er veel vergunningen waren, maar vond het gezien de aanstaande verkoop van de terminal niet het juiste moment voor revisie. Ook Odfjell Rotterdam dient na de overname geen aanvraag voor een deelrevisievergunning in.

De DCMR kan een aanvraag voor een deelrevisievergunning niet wettelijk afdwingen. Volgens de wet is dat alleen mogelijk als het bedrijf een veranderingsvergunning aanvraagt en dat doet Odfjell Rotterdam niet. Na de benzeenemissie bij Odfjell Rotterdam in maart 2003 lukt het de DCMR om Odfjell Rotterdam ertoe te bewegen een deelrevisievergunning aan te vragen. Dat gebeurt onder meer door aan te geven geen meldingen op grond van artikel 8.19 Wet milieubeheer meer te accepteren (dit is een eenvoudigere en kortere procedure dan een vergunningprocedure) als Odfjell Rotterdam geen aanvraag zou indienen. Odfjell Rotterdam dient onder deze druk uiteindelijk op 13 mei 2003 een aanvraag in.

Deelrevisievergunning 2004

Op 21 december 2004 heeft de DCMR (op basis van een mandaat van Gedeputeerde Staten) aan Odfjell Rotterdam een deelrevisievergunning verleend voor de opslag in tanks van voornamelijk organische chemicaliën, minerale olieproducten en (gevaarlijke) afvalstoffen. Deze vergunning, die begin 2013 nog steeds van kracht is, heeft alle achttien vergunningen vervangen die betrekking hadden op de tankopslag. Voor de DCMR was deze vergunning van groot belang, omdat de dienst hiermee eisen kon stellen om de luchtemissies te beperken.

Deze eisen werden gebaseerd op afspraken die waren gemaakt met de branche in het zogenoemde IMKO 2-convenant.⁶⁵ De afspraken bevatten onder andere een beschrijving van de stand van de techniek voor tankopslagbedrijven om luchtmissies te beperken. Met de deelrevisievergunning konden deze afspraken juridisch afdwingbaar worden gemaakt.

In de vergunning zijn diverse voorschriften opgenomen die Odfjell Rotterdam verplichten een plan van aanpak op te stellen of om een onderzoek uit te voeren. Dergelijke voorschriften heeft de DCMR in de vergunning opgenomen omdat de informatie die deze plannen van aanpak of onderzoeken moeten opleveren, niet bij de vergunningaanvraag was gevoegd. De vergunning verplicht bijvoorbeeld om een nader onderzoek uit te voeren naar een aantal onderwerpen die te maken hebben met brandbestrijding. Voor het uitvoeren van dit nader onderzoek moet een plan van aanpak worden opgesteld. Na goedkeuring van het plan van aanpak moet het nader onderzoek worden uitgevoerd binnen de door de DCMR gestelde termijn. De vergunning geeft niet aan wat er met de resultaten van het nader onderzoek moet gebeuren. Voor een aantal uit te voeren onderzoeken is aangegeven dat daarin moet worden beschreven op welke wijze Odfjell Rotterdam voldoet aan de gestelde eisen. Deze eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op de bluswatercapaciteit van het pompensysteem en de aanwezigheid van brand- en incidentbestrijdingsmiddelen.

Wijziging deelrevisievergunning na ingediend beroep

Tegen de deelrevisievergunning van 2004 is Odfjell Rotterdam op 10 februari 2005 in beroep gegaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als beroep wordt aangetekend, dan schorst dat niet de werking van een vergunning, tenzij de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening treft. In het beroepschrift geeft Odfjell Rotterdam aan dat vooralsnog wordt afgezien van het verzoeken om een voorlopige voorziening, omdat het ernaar uitzielt dat de DCMR en de brandweer Rotterdam bereid zijn in afwachting van het beroep niet aan te dringen op naleving van de desbetreffende voorschriften.

Hangende het beroep vindt overleg plaats tussen Odfjell Rotterdam en de DCMR. Partijen komen overeen dat Odfjell Rotterdam voorstellen doet tot wijziging van de vergunning. Als de DCMR deze overneemt, zal Odfjell Rotterdam het beroep intrekken. Op 6 oktober 2005 wordt het beroep ingetrokken vanwege gemaakte afspraken tussen Odfjell Rotterdam en de DCMR over het wijzigen van de vergunning.

Het verzoek tot wijziging van de deelrevisievergunning van 2004 dient Odfjell Rotterdam in op 16 januari 2006. Bij besluit van 19 september 2006 honoreert de DCMR dit verzoek. De meest in het oog springende wijzigingen die met dit besluit worden doorgevoerd in de deelrevisievergunning van 2004, zijn:

⁶⁵ Hoewel dit convenant nooit is ondertekend, gebruikte de DCMR dit als toetsingscriterium voor het beoordelen van de aanvraag van de deelrevisievergunning 2004.

- De eis vervalt dat stankverwekkende stoffen die vrijkomen bij opslag in en belading van een nieuwe installatie, moeten worden behandeld in een dampverwerkingsinstallatie (DVI).
- De verplichting vervalt om gevaarlijke afvalstoffen die beschouwd moeten worden als een vluchtige organische stof of als een stankverwekkende stof (met een bepaalde geurindex), vanaf 31 oktober 2007 uitsluitend op te slaan in vastdaktanks die zijn aangesloten op een DVI, of tanks met een inwendig drijvend dak, die zijn aangesloten op een DVI of voorzien zijn van seals die voldoende afsluiten en voldoende effectief zijn.
- De verplichting vervalt om de daken uiterlijk op 1 januari 2006 voor minstens 98% dampdicht te maken en slechte seals te vervangen.
- De eis vervalt dat onderzocht moet worden hoe de bediening van blusinstallaties veilig kan geschieden. Ter motivering wordt gesteld dat dit in het veiligheidsrapport zal worden beschreven. Onduidelijk is of dit uiteindelijk is gebeurd.
- De verplichting vervalt om stationaire bluskanonnen aan te brengen op de steigers. Volstaan kan worden met het aanbrengen van brandweerkranen; dit moet weliswaar in overleg met de brandweer, maar daarvoor is geen toestemming van de brandweer of het bevoegd gezag vereist.
- De verplichting vervalt om te inventariseren in hoeverre bestaande tanks en tankputten voldeden aan de eisen van CPR 9-3⁶⁶ voor nieuw te bouwen tanks. Tanks die hieraan voldeden, moesten na goedkeuring door het bevoegd gezag (blijvend) aan de CPR 9-3 voldoen. Voor tanks en tankputten die niet voldeden, moest worden aangegeven welke tanks en tankputten naar het oordeel van Odfjell Rotterdam redelijkerwijs zijn aan te passen zodat zij zouden voldoen aan de eisen van de CPR 9-3.
- Het voorschrift over het indienen van een inspectieplan is gewijzigd: voor de wijziging mocht de inspectietermijn voor opslagtanks maximaal vijf jaar zijn; na de wijziging is de inspectietermijn tien jaar voor roestvrijstalen tanks en tanks met de A-status.⁶⁷

Door bovenstaande wijzigingen in de vergunning van 2004 door te voeren, is de DCMR tegemoetgekomen aan het grootste deel van de bezwaren van Odfjell Rotterdam.

Tegen het besluit tot wijziging van de deelrevisievergunning heeft de Zuid-Hollandse milieufederatie beroep aangetekend, omdat ze de eisen uit deze vergunning te zacht vond. Op 26 september 2007 verklaart de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het ingestelde beroep ongegrond. Uit de motivering blijkt dat de Raad van State van oordeel is dat Gedeputeerde Staten (DCMR) in redelijkheid de vergunningvoorschriften heeft kunnen aanpassen.

Meldingen en mededelingen

Tot de inwerkingtreding van de Wabo in oktober 2010 was het op grond van de Wet milieubeheer in bepaalde gevallen mogelijk om veranderingen van de inrichting door te voeren zonder vergunning. In plaats van een vergunningaanvraag kon het bedrijf hiervoor een melding indienen op grond van artikel 8.19 Wet milieubeheer.

⁶⁶ Oude richtlijn voor bovengrondse opslag van brandbare stoffen in verticale cilindrische tanks. CPR 9-3 is sinds 2005 vervangen door PGS 29.

⁶⁷ Tanks met de A-status zijn tanks met een bodemrisicoscore van A of A* volgens de Richtlijn Bodembescherming atmosferische bovengrondse opslagtanks.

De verandering mocht dan alleen worden doorgevoerd als het bevoegd gezag deze melding had geaccepteerd. Voor acceptatie was vereist dat de verandering niet leidde tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mocht veroorzaken. Een andere voorwaarde was dat door de verandering er geen sprake zou zijn van een andere inrichting dan waarvoor vergunning was verleend. Bij de beoordeling moest het bevoegd gezag ook nagaan of de verandering aanleiding gaf om de vergunning te actualiseren dan wel te wijzigen of (geheel of gedeeltelijk) in te trekken. Wanneer het ging om veranderingen waarvoor bij vergunningverlening de verplichting gold om een milieu-effectrapport op te stellen, was het niet mogelijk om die verandering af te doen met een melding.

De meldingsprocedure was eenvoudiger en korter van duur dan een vergunningenprocedure. Voor bedrijven was het dan ook gunstig om veranderingen binnen de inrichting door te voeren met een 8.19-melding. De procedure voor de afwikkeling van meldingen kwam op het volgende neer:

1. besluit over de melding binnen acht weken na ontvangst van de melding bekend maken (tot 22 december 2009 was de termijn zes weken);
2. van de verklaring dat melding wordt geaccepteerd binnen twee weken openbaar kennis geven;
3. deze verklaring en de melding toezenden aan de inspecteur (Inspectie milieuhygiëne en later VROM-Inspectie, nu ILT).

Met deze procedure was de rechtsbescherming van belanghebbenden verzekerd. Zij konden namelijk bezwaar en beroep aantekenen tegen de verklaring waarmee de melding was geaccepteerd. Ook de inspecteur kreeg hiermee de mogelijkheid om een en ander te toetsen.

Uit het dossier blijkt dat Odfjell Rotterdam in deze periode veelvuldig gebruikmaakte van de meldingenprocedure. In onderstaand kader staan voorbeelden van meldingen voor veranderingen binnen de inrichting van Odfjell Rotterdam die de DCMR heeft geaccepteerd. Voor deze veranderingen is dus niet de vergunningprocedure toegepast.

Geaccepteerde 8.19-Wm-meldingen zonder vergunningprocedure

- Beladen van spoorketelwagons met propyleenoxide (2002).
- Vervanging van de tanks in tankput 10A (2003).
- Plaatsing van een tweede ketel voor verwarming van thermische olie die wordt gebruikt in de destillatie-units (2006).
- Bouw van een nieuwe centrale controlekamer.

Daarnaast paste de DCMR voor diverse door Odfjell Rotterdam ingediende meldingen niet de in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer voorgeschreven procedure toe. In plaats daarvan accepteerde de DCMR de door Odfjell Rotterdam ingediende meldingen als zogenoemde 'mededeling'.⁶⁸ Dat gebeurde met een brief waarin de DCMR telkens de volgende motivering opnam: *"Omdat deze activiteit geen dan wel zeer beperkte nadelige gevolgen heeft voor het milieu of past binnen de vigerende vergunning is besloten uw melding te accepteren als mededeling en zal deze verder niet in procedure worden gebracht. Indien in de toekomst blijkt dat de betreffende activiteit toch leidt tot nadelige gevolgen voor het milieu, zal u gevraagd worden een veranderingsvergunning aan te vragen of deze melding opnieuw in te dienen."*

Hieronder zijn in het kader de gevonden voorbeelden vermeld van meldingen die zijn geaccepteerd als mededelingen in de onderzochte periode vanaf 2000. Na 2010 zijn er geen voorbeelden in het archief aangetroffen. Onderstaande lijst is niet limitatief.

8.19-Wm-meldingen die zijn geaccepteerd als mededeling

- Melding van 24 juli 2001 over de opslag van natriummolybdaatoplossing.
- Melding van 24 oktober 2001 over het verplaatsen van tanks.
- Melding van 20 december 2001 met betrekking tot het veranderen van de wijze waarop de inwendige inspecties van opslagtanks plaatsvindt: van time based inspection naar risk-based inspection.
- Melding van 5 juni 2002 voor de aansluiting van tankput 4 en 5 op dampverwerkingssysteem DVS-4.
- Melding van 11 maart 2004 over verplaatsing controlekamer PID.
- Melding van 11 juni 2004 over gasolieproject: installeren pijpenbrug, aanbrengen brugportalen, bovengronds halen van leidingwerk.
- Melding van 21 maart 2005 over kade 11: realiseren van een vijfde ligplaats voor zeeschepen, daarbij bouwen van leidingbruggen, slangentorens, dampafvoersystemen et cetera.
- Melding van 21 januari 2008 voor de bouw van een nieuwe centrale controlekamer.
- Melding van 6 augustus 2009 voor het vervangen van een compressorhuis.
- Melding van 5 november 2009 voor het aansluiten van de DVS-4 op de incinerator 2.
- Melding van 16 november 2009 voor het aansluiten van tankput 14 op DVS-4.
- Melding van 25 juni 2010 voor het aansluiten van diverse tankputten op een nieuw manifold met aangepaste (tank)leidingen ten behoeve van het verbinden van Paklijn 1 met Shell Pernis.
- Melding van 5 juli 2010 voor het inrichten van een laboratorium in gebouw 4.

⁶⁸ Op grond van artikel 8.13, eerste lid, onder g, van de Wet milieubeheer kon aan de vergunning het voorschrift worden verbonden dat voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan, die in overeenstemming waren met de voor de inrichting verleende vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, een mededeling worden gedaan aan het bevoegd gezag. Voor zover bekend bevatten de vergunningen van Odfjell Rotterdam niet een dergelijk voorschrift.

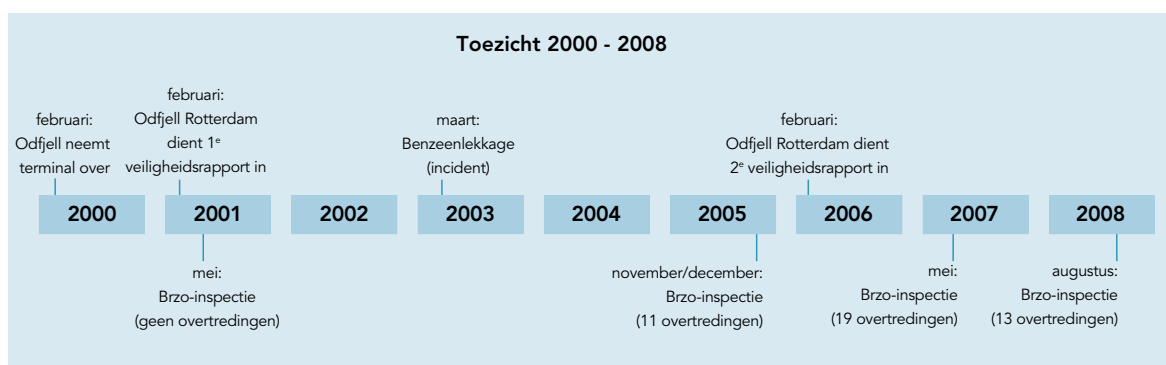
Bedrijfsbrandweeraanwijzing

Behalve vergunningen werd bij de overname van de terminal ook de bedrijfsbrandweeraanwijzing van toepassing op Odfjell Rotterdam.⁶⁹ Bedrijven die een bijzonder gevaar opleveren voor de openbare veiligheid, kunnen worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Bij deze aanwijzing worden eisen gesteld aan het personeel en het materieel van de bedrijfsbrandweer. De bestuurder van de inrichting is verplicht te voldoen aan deze eisen. De bedrijfsbrandweeraanwijzing wordt wettelijk gezien als aanvullend op verplichtingen die gelden op grond van andere wet- en regelgeving, zoals de omgevingsvergunning⁷⁰ (zie verder bijlage C).

Toezicht en handhaving bij Odfjell Rotterdam

Deze paragraaf gaat in op het toezicht op Odfjell Rotterdam. De focus ligt hierbij op het onderwerp veiligheid en de inspecties die de gezamenlijke toezichthouders in het kader van het Brzo uitvoeren.

Brzo-inspecties



Brzo-inspectie	Aantal geconstateerde overtredingen. Opvolging door: ⁷¹				
	DCMR	BRR ⁷²	AI	BRR/DCMR	Totaal
mei 2001	Korte inspectie, geen overtredingen geconstateerd				
November-december 2005	3	1	5	2	11
Mei 2007	5	0	11	3	19
Augustus 2008	4	5	4	0	13

Tabel 2: Aantal geconstateerde overtredingen bij Odfjell Rotterdam in de periode 2000-2008. Voor de aard van de overtredingen zie bijlage I.

⁶⁹ De bedrijfsbrandweeraanwijzing was op 7 oktober 1997 door burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam opgelegd aan Paktank Oil Nederland BV.

⁷⁰ Artikel 4, zesde lid van het Besluit bedrijfsbrandweren (per oktober 2010 niet meer van kracht) bepaalde dat burgemeester en wethouders bij het vaststellen van de eisen rekening houden met de eisen die ter zake aan de inrichting worden gesteld bij of krachtens de Brandweerwet 1985 en andere wetten. Na de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 wordt gesproken over een omgevingsvergunning, de voorloper hiervan was de Wm-vergunning.

⁷¹ Zoals vermeld in de betreffende Brzo-rapportage onder 'opvolging'. Wanneer geen toezichthouder is vermeld, is de betreffende overtreding onder de DCMR als coördinerende Brzo-toezichthouder genoemd.

⁷² In 2006 gaat de BRR op in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Rotterdam.

Begin 2001 dient Odfjell Rotterdam voor het eerst een veiligheidsrapport in, naar aanleiding waarvan de eerste Brzo-inspectie plaatsvindt. Deze inspectie staat grotendeels in het teken van het ingediende veiligheidsrapport. Tijdens de inspectie worden geen overtredingen geconstateerd. De toezichthouders zijn wel kritisch over het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) van Odfjell Rotterdam. Op basis van de ingediende veiligheidsrapportage en de eerste Brzo-inspectie wordt geoordeeld dat het VBS van onvoldoende niveau is. Odfjell Rotterdam dient een plan van aanpak in waarin wordt aangegeven op welke wijze de tekortkomingen weggenomen zullen worden.

In december 2002 heeft de directie van de DCMR in een overleg met de directie van Odfjell Rotterdam haar zorg geuit over de ontwikkelingen bij Odfjell Rotterdam ten aanzien van de milieu- en veiligheidsbeheersing. Naar aanleiding hiervan heeft de directie van Odfjell Rotterdam in januari 2004 de DCMR via een brief met een notitie geïnformeerd over de stand van zaken en voornemens betreffende de beheersing van veiligheid en milieu.

Na de eerste Brzo-inspectie van mei 2001 vinden er tot eind 2005 geen Brzo-inspecties plaats. Wel vinden er in deze periode inspecties plaats in het kader van de beoordeling van het veiligheidsrapport. Het beoordelen van veiligheidsrapportages van andere Brzo-inrichtingen vergt in deze periode veel capaciteit van de toezichthouders. Wel is er op 18 maart 2003 een grote benzenelekkage (zie kader in paragraaf 2.2.2). Naar aanleiding van dit voorval worden bestuurs- en strafrechtelijke handhavingstrajecten ingezet. De zaak is voor de rechter gebracht en heeft geleid tot een boete van € 70.000,-.

Odfjell Rotterdam dient in 2006, conform de wettelijk vastgestelde frequentie van vijf jaar, voor de tweede maal een veiligheidsrapport in. Hoewel de gezamenlijke inspecties constateren dat het rapport niet volledig is, stelt de DCMR namens Gedeputeerde Staten vast dat in voldoende mate is voldaan aan de formele eisen⁷³ van het Brzo.

Medio 2006 besluit de Stuurgroep Handhaving Probleembedrijven Rijnmond⁷⁴ dat het wenselijk is een onderzoek uit te voeren bij Odfjell Rotterdam. Vanuit diverse overheidsdiensten komen signalen dat er twijfels zijn over de gang van zaken bij Odfjell; de stuurgroep kwalificeert Odfjell Rotterdam in 2006 als "probleembedrijf".

In 2005, 2007 en 2008 vinden er Brzo-inspecties plaats. Deze inspecties zijn zoals gebruikelijk aangekondigd. Naar aanleiding van deze inspecties blijven de toezichthouders kritisch over het VBS van Odfjell Rotterdam. Meerdere elementen van het VBS worden als onvoldoende of slecht beoordeeld en er is geen structurele verbetering zichtbaar.

⁷³ Brzo, artikel 10, eerste lid.

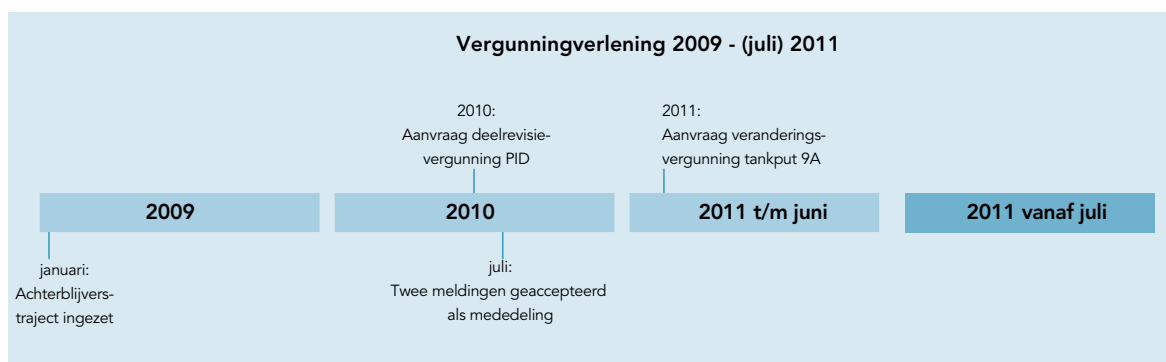
⁷⁴ De Stuurgroep Handhaving Probleembedrijven Rijnmond is in de jaren negentig opgericht naar aanleiding van de TCR-affaire. De stuurgroep geeft sturing aan de Handavingsstructuur Probleembedrijven Rijnmond (HPR). De HPR maakt deel uit van de regionale samenwerking en bestaat uit de toezichthoudende organisaties DCMR, ILT, Rijkswaterstaat, Belastingdienst/Douane, Politie en het Openbaar Ministerie. De HPR is een initiatief in de Rotterdam-Rijnmondregio, dat is gericht op probleembedrijven en probleemthema's, waarin verwacht kan worden dat er structureel milieu-overtredingen worden begaan en die niet door een enkele dienst kunnen worden aangepakt. Het is een structuur waarbij onderzoeken vanuit analyses en signalen worden opgestart.

In deze periode is er ook aandacht voor de koel- en blusvoorzieningen van de opslag-tanks. In 2005 wordt geconstateerd dat Odfjell Rotterdam niet voldoet aan de verplichting om jaarlijks zijn koel- en blusvoorzieningen live te testen. Ook tijdens de inspecties in 2007 en 2008 wordt geconstateerd dat Odfjell Rotterdam door het niet uitvoeren van livetests van de koel- en blusvoorzieningen niet in staat is om een goede werking van deze systemen aan te tonen. Deze overtreding leidt niet tot handhaving. Zie voor een overzicht 'Blus- en koelwatervoorzieningen' in paragraaf 2.3.4.

2.3.2 Periode 2009 tot (juli) 2011: achterblijvertraject Odfjell Rotterdam

In de periode 2009 tot juli 2011 bestempelen de toezichthouders Odfjell Rotterdam als achterblijver, wat resulteert in een traject met als doel de veiligheidsprestaties van Odfjell Rotterdam te verbeteren. Een belangrijke ontwikkeling in deze periode is de inwerking-treding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010. Deze wet introduceert de omgevingsvergunning waarin onder andere de Wm- en bouw-vergunning zijn opgegaan.

Vergunningverlening bij Odfjell Rotterdam



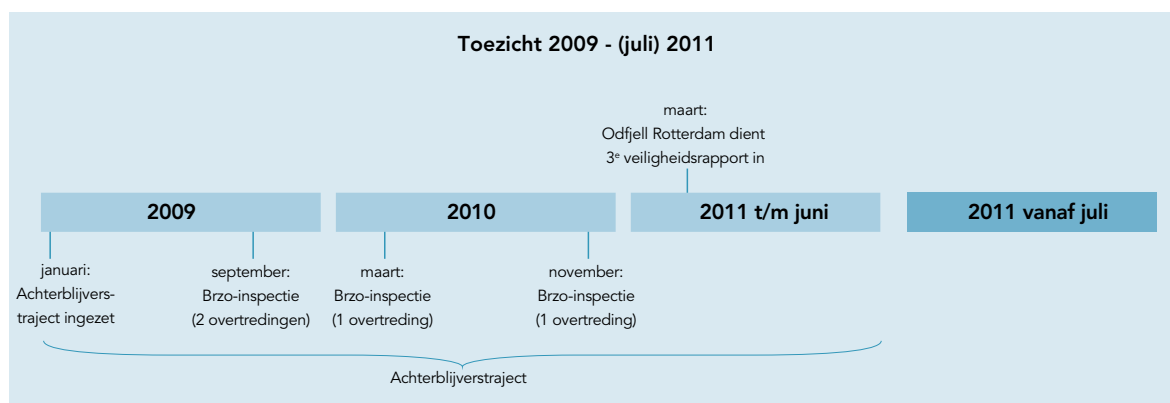
Op het gebied van vergunningverlening bij Odfjell Rotterdam zijn er in deze periode niet veel relevante ontwikkelingen. De deelrevisievergunning is een aantal malen aangepast. In 2009 is er een verplichting in opgenomen om geuronderzoek te verrichten en in 2010 is er een technische verandering doorgevoerd met betrekking tot de brandblusvoorzieningen. In 2010 heeft Odfjell Rotterdam een deelrevisievergunning aangevraagd voor de PID, maar daarop heeft de DCMR nog geen besluit genomen. In 2011 heeft Odfjell Rotterdam een veranderingsvergunning aangevraagd voor het vervangen van de tanks in tankput 9A.⁷⁵

In juli 2010 accepteert de DCMR nog twee meldingen op grond van artikel 8.19 Wm als mededeling. Deze betreffen:

- Het aansluiten van diverse tankputten op een nieuw verdeelstuk (manifold) met aangepaste leidingen. Deze aanpassingen waren nodig voor een ondergrondse buisleiding waarmee een verbinding tot stand werd gebracht met Shell Pernis. Vanaf Shell worden benzine, gasolie en blendingscomponenten verpompt naar Odfjell Rotterdam en vanaf Odfjell Rotterdam wordt nafta naar Shell gepompt door dezelfde leiding.
- Het inrichten van een laboratorium in gebouw 4.

⁷⁵ In april 2012 wordt deze vergunning verleend.

Toezicht en handhaving bij Odfjell Rotterdam



Brzo-inspectie	Aantal geconstateerde overtredingen. Opvolging door: ⁷⁶				
	DCMR	VRR	AI	VRR/DCMR	Totaal
September 2009	0	0	2	0	2
Maart 2010	0	0	1	0	1
Oktober-november 2010	0	0	1	0	1

Tabel 3: Aantal geconstateerde overtredingen bij Odfjell Rotterdam in de periode 2009-(juli) 2011. Voor de aard van de overtredingen zie bijlage I.

Eind 2008 merken de drie toezichthouders Odfjell Rotterdam aan als achterblijver vanwege langdurig slechte prestaties op het gebied van veiligheid en milieu. Jarenlange problemen met onder andere het veiligheidsbeheerssysteem, de beschermingsmaatregelen ter voorkoming van een zwaar ongeval, het onderhoud en de projectuitvoering leiden bij de toezichthouders tot de conclusie dat de gebruikelijke instrumenten voor toezicht en handhaving bij Odfjell Rotterdam niet hebben gewerkt. Voorts wordt vermeld dat het management onvoldoende aandacht voor veiligheid heeft, waardoor een verhoogde kans bestaat op een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen. Odfjell Rotterdam sprong er al jaren uit als negatief geval ten opzichte van andere bedrijven. Om deze reden kiezen de toezichthouders voor een speciale aanpak, namelijk een achterblijverstraject. Begin 2009 wordt Odfjell Rotterdam hiervan op de hoogte gesteld.

Het achterblijverstraject is een aanpak van de DCMR waar de VRR en de Inspectie SZW zich bij aansloten. De aanpak komt niet terug in landelijk beleid, niet in het regionale bestuurlijke inspectieprogramma en niet in het meerjareninspectieplan. Hoewel aan de achterblijversaanpak geen formeel besluit van de provincie aan ten grondslag ligt, was de provincie bekend met deze praktijk. Achterblijverstrajecten worden bestuurlijk met de gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland afgestemd. De DCMR geeft aan dat de achterblijversaanpak in de periode 2005-2010 nog bij vier andere bedrijven is toegepast en daar tot goede resultaten leidde.

⁷⁶ Zoals vermeld in de betreffende Brzo-rapportage onder 'opvolging'. Wanneer geen toezichthouder is vermeld, is de betreffende overtreding onder de DCMR als coördinerende Brzo-toezichthouders genoemd.

Het doel van het achterblijverstraject is dat Odfjell Rotterdam zich binnen twee jaar verbetert. Het achterblijverstraject wijkt op de volgende manier af van de gebruikelijke werkwijze:

- Odfjell Rotterdam stelt een plan van aanpak op waarin afspraken met de toezicht-houders zijn vastgelegd.
- Met het bedrijf vindt structureel overleg plaats op directie- of managementniveau.
- De inspectiefrequentie wordt verhoogd van één naar twee keer per jaar.

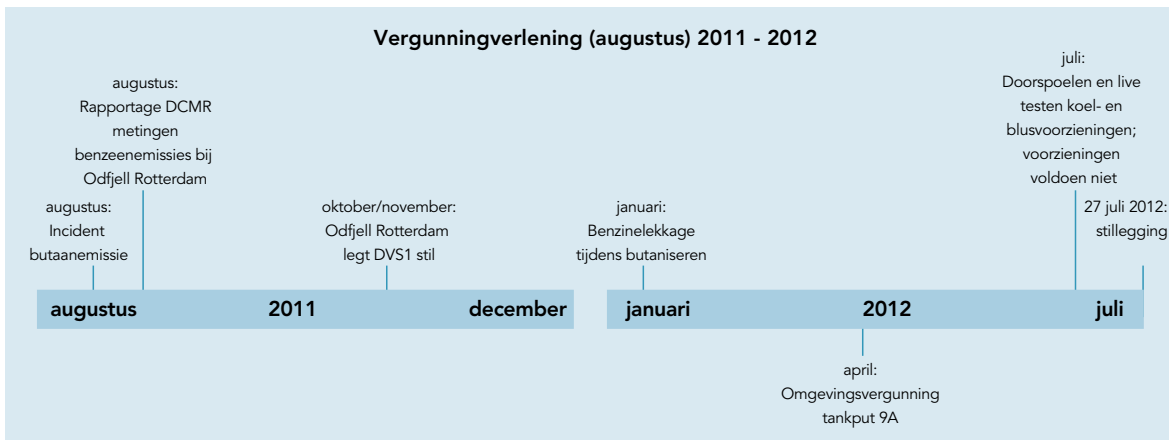
De achterliggende gedachte bij het achterblijverstraject is dat in overleg gaan op directie- of managementniveau van belang is om een cultuurverandering bij het bedrijf op gang te brengen. Tijdens het achterblijverstraject ontstond bij de toezichthouders het beeld dat Odfjell Rotterdam op een constructieve manier werkte aan verbeteringen. Odfjell Rotterdam werkte bijvoorbeeld aan managementsystemen zoals het veiligheids-beheerssysteem en een onderhoudsmanagementsysteem. Gaandeweg groeide bij de inspecteurs van de Inspectie SZW de scepsis over de verbeteringen bij Odfjell Rotterdam. Zij maakten hier intern melding van. Dit leidde niet tot een andere opstelling van de Inspectie SZW ten opzichte van het achterblijverstraject.

Tijdens het achterblijverstraject werden geconstateerde afwijkingen eerst getoetst aan het door Odfjell Rotterdam opgestelde plan van aanpak, om Odfjell Rotterdam de kans te geven om deze te verbeteren. Alleen wanneer deze hierin niet waren benoemd, zou regulier worden gehandhaafd. Dit is terug te zien in het fors afnemende aantal geconstateerde overtredingen. Van de drie toezichthouders constateert alleen de Inspectie SZW overtredingen en zet handhaving in.

Vanaf begin 2011 ontstaat discussie over het afronden van het achterblijverstraject. De DCMR is positief over de ontwikkelingen bij Odfjell Rotterdam. Op basis van de Brzo-inspectie van het najaar 2011 zullen de inspecties bepalen of de status van 'achterblijver' kan komen te vervallen. Wat er gebeurt als het bedrijf zich dan niet voldoende verbeterd heeft, hebben de toezichthouders niet afgesproken. Deze vraag hoeft echter niet beantwoord te worden. In de zomer van 2011 verandert de situatie ingrijpend door het butaanincident en de benzeenemissies (zie paragraaf 2.3.3).

2.3.3 Periode (augustus) 2011-2012: intensieve handhaving en stillegging Odfjell Rotterdam

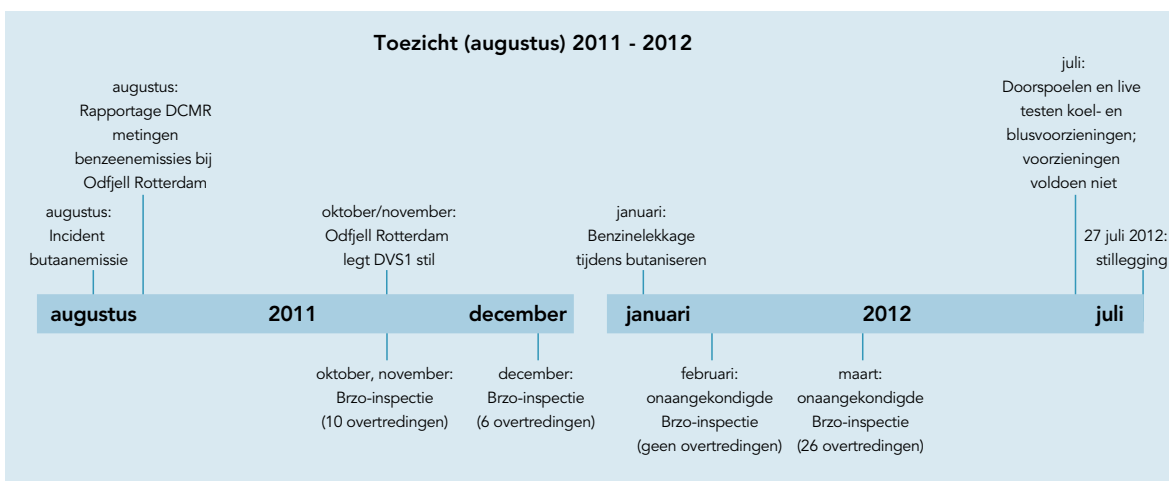
Vergunningverlening bij Odfjell Rotterdam



In april 2012 verleent de DCMR een omgevingsvergunning voor het vervangen van de tanks in tankput 9A. De vergunning omvat de sloop van de bestaande tanks, de bouw van nieuwe tanks en het in werking hebben van een installatie.

Vanaf 2013 wordt gewerkt aan de realisatie van één (revisie)vergunning voor de gehele inrichting. Deze vergunning zal betrekking hebben op zowel de tankopslag als op de PID. Ook de activiteiten aan de Oude Maasweg 5 (Odfjell Maritiem) zullen onder deze vergunning komen te vallen.

Toezicht en handhaving bij Odfjell Rotterdam



Brzo-inspectie	Aantal geconstateerde overtredingen. Opvolging door: ⁷⁷			
	DCMR	VRR	AI ⁷⁸	Totaal
Oktober – november 2011	6	0	4	10
December 2011	0	0	6	6
Februari 2012	0	0	0	0
Maart 2012	7	7	12	26

Tabel 4: Aantal geconstateerde overtredingen bij Odfjell Rotterdam in de periode (augustus) 2011-2012. Voor de aard van de overtredingen zie bijlage I.

Gedurende het achterblijverstraject zien de toezichhouders vooruitgang bij Odfjell Rotterdam. Dit beeld verandert echter door twee voorvallen die bij Odfjell Rotterdam plaatsvinden: benzeenemissies en een butaanemissie (zie onderstaande kaders). Deze voorvallen leiden tot een kritische houding jegens Odfjell Rotterdam bij alle toezichhouders. In eerste instantie wordt er onderzoek gedaan naar de voorvallen en is de geplande Brzo-inspectie gericht op specifieke punten die volgen uit de twee voorvallen (meer op 'maatregelniveau' en minder op 'systeemniveau'). Dit leidt tot escalatie van toezicht en handhaving. Er worden telkens nieuwe constatering van overtredingen gedaan die worden gehandhaafd en er wordt gecontroleerd of de overtredingen zijn verholpen.

Benzeenemissies

In juni 2011 laat de DCMR metingen doen naar de herkomst van verhoogde concentraties benzeen. De aanleiding is een actie van de DCMR om met behulp van een nieuwe techniek⁷⁹ in het gebied verhoogde benzeenemissies op te sporen en verder te reduceren. Om mee te werken aan dit onderzoek, worden drie bedrijven benaderd die potentieel benzeen emitteren (Esso, Vopak, Odfjell Rotterdam). Odfjell Rotterdam is ook in beeld omdat het benzeen in tanks heeft opgeslagen, en het bedrijf werkt vrijwillig mee. Op 5 juli is bij de DCMR bekend dat er bij Odfjell Rotterdam hoge concentraties benzeen zijn gemeten. Medio augustus stelt het meetbedrijf in een conceptrapport vast dat Odfjell Rotterdam een verhoogde benzeenemissie heeft. Uit de metingen is gebleken dat de diffuse benzeenemissies bij Odfjell Rotterdam hoog zijn ten opzichte van nabijgelegen bedrijven in het Botlekgebied. In eerste instantie kan de DCMR het probleem niet aanpakken door middel van handhaving, omdat er geen emissienormen overschreden worden waaraan de omgeving wordt blootgesteld.

⁷⁷ Zoals vermeld in de betreffende Brzo-rapportage onder 'opvolging'. Wanneer geen toezichhouder is vermeld, is de betreffende overtreding onder de DCMR als coördinerende Brzo-toezichhouders genoemd.

⁷⁸ Op 1 januari 2012 ging de Arbeidsinspectie (AI) op in de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁷⁹ Daarbij is gebruikgemaakt van de Differential Absorption Light Detection and Ranging systems (DIAL)-meetmethode voor fugatieve emissies.

De DCMR licht vooruitlopend op het afronden van het onderzoek Odfjell Rotterdam direct in. Dit gebeurt op verzoek van Odfjell Rotterdam. De algemeen directeur van Odfjell Rotterdam reageert verrast op de resultaten. Vervolgens krijgt Odfjell Rotterdam de opdracht een plan van aanpak op te stellen om zo de benzeenemissie zo ver mogelijk terug te brengen. Op 30 augustus 2011 vindt overleg plaats tussen Odfjell Rotterdam en de DCMR, waarna Odfjell Rotterdam dezelfde dag een plan van aanpak opstuurt. Onder een aantal randvoorwaarden stemt de DCMR in met dit plan van aanpak. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van de benzeenemissies wordt bij Odfjell Rotterdam neergelegd. Odfjell Rotterdam moet op korte termijn maatregelen treffen om de benzeenemissies significant te reduceren. Wanneer dit niet blijkt, zal worden overwogen om bestuursrechtelijke maatregelen te treffen.

De DCMR spreekt met Odfjell Rotterdam over het informeren van de Inspectie SZW. Begin september 2011 wordt de Inspectie SZW informeel door de DCMR op de hoogte gebracht. De DCMR ziet het als de verantwoordelijkheid van Odfjell Rotterdam om de Inspectie SZW te informeren.

Om de bronnen van de benzeenemissies bij Odfjell Rotterdam op te sporen, voert de DCMR op 13 september 2011 bij Odfjell Rotterdam metingen uit met een infraroodcamera (FLIR). Uit dit steekproefsgewijze onderzoek blijkt dat uit een aantal tanks flinke hoeveelheden vluchtige organische stoffen (VOS) vrijkomen. Hiermee wordt geconstateerd dat niet alle dampen overeenkomstig de vergunningvoorschriften worden afgevoerd naar de dampverwerkingsinstallatie, zodat de DCMR kan handhaven op de naleving hiervan.

Naar aanleiding van de emissies op de tankdaken besluit het Brzo-inspectieteam om in de geplande inspectie van oktober 2011 onder andere aandacht te besteden aan de dampverwerkingsinstallaties DVS-1 en DVS-4.

Butaanemissie

In dezelfde periode waarin de benzeenemissies aan het licht komen, vindt er bij Odfjell Rotterdam tijdens het proces van butaniseren een ontsnapping plaats van 219 ton butaan. Hoewel Odfjell Rotterdam verplicht is om van een dergelijk voorval melding te maken, gebeurt dit niet. De DCMR wordt door een klokkenluider op de hoogte gebracht en verifieert het voorval bij Odfjell Rotterdam, waar het voorval wordt bevestigd. De DCMR krijgt teruggekoppeld dat er sprake is geweest van een 'near miss'.

De toezichthouders nemen het niet melden van dit incident hoog op. Direct nadat het incident bekend wordt, besluit het Openbaar Ministerie, in overleg met de toezichthouders, om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Naar aanleiding van de butaanemissie wordt er een bestuurlijk handhavingstraject ingezet, met als onderdeel het opleggen van verschillende dwangsommen. Eenmaal wordt een bedrag van € 25.000,- ingevorderd wegens het niet melden van een ongewoon voorval.

Begin januari 2012 doet zich weer een voorval bij het butaniseren in een opslagtank voor. Dit betreft een lekkage van benzine via een ontluchtingsklep ('thermal relief vent' voor drukontlasting). Odfjell Rotterdam meldt dit op diezelfde dag bij de toezichthouders. Naar aanleiding hiervan besluit Odfjell Rotterdam om het butaniseerproces tijdelijk stil te leggen en een veiligheidsstudie uit te voeren naar de risico's en beheersing van dit proces. De DCMR besluit begin april 2012 om een last onder dwangsom op te leggen op het uitvoeren van deze veiligheidsstudie. Ook legt de DCMR een last onder dwangsom op om alle nodige maatregelen te treffen om het butaniseerproces veilig te laten verlopen.

De Brzo-inspectie van oktober-november 2011 betreft een aangekondigde Brzo-inspectie. In de keuze van onderwerpen houden de toezichthouders rekening met de benzeenemissies. De voor deze inspectie geagendeerde Brzo-elementen worden (deels) gekoppeld aan de dampverwerkingsinstallatie DVS-1 en inspecteurs van de Inspectie SZW doen een aanvullend onderzoek naar de emissies. Op de tweede dag van de inspectie leggen zij de werkzaamheden op de tankdaken en in de tankputten stil in verband met de risico's van blootstelling aan emissies van gevaarlijke stoffen uit de tanks. De potentiële blootstelling aan benzeen is voor de inspecteurs reden om het terminalterrein niet te betreden.⁸⁰ Vanwege een door Odfjell Rotterdam opgesteld plan van aanpak met beheersmaatregelen wordt de stillegging de volgende dag opgeheven.

⁸⁰ De toezichthouders van de DCMR en de VRR hebben vanwege de stillegging door de Inspectie SZW besloten het terminalterrein niet te betreden totdat de stillegging was opgeheven. De Inspectie SZW heeft het terminalterrein om veiligheidsredenen tijdens de gehele inspectie niet betreden.

De bevindingen van de Brzo-inspectie van de DVS-1 hebben geleid tot de conclusie dat voor de DVS-1 onvoldoende maatregelen zijn genomen om zware ongevallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken. De Inspectie SZW acht het niet verantwoord DVS-1 en alle aan DVS-1 gekoppelde installaties in werking te houden zolang er onvoldoende maatregelen zijn getroffen. Odfjell Rotterdam moet van de Inspectie SZW DVS-1 en alle aan DVS-1 gekoppelde installaties buiten bedrijf stellen.

Anders dan bij 'normale' Brzo-inspecties zijn de leidinggevenden van de drie toezichthouders aanwezig bij de terugkoppeling van de bevindingen na de inspectie ('close-out'). De intentie hiervan is om aan de directie van Odfjell Rotterdam de ernst van de situatie duidelijk te maken. Tevens besluiten de drie toezichthouders om bepaalde onderdelen van het systeem en de installaties aan een nader onderzoek te onderwerpen. Dit is vanwege de bevindingen uit de Brzo-inspectie en de recente voorvallen. De situatie wordt als volgt geanalyseerd in het projectplan:

"Vanwege het op vele fronten niet in compliance zijn van Odfjell [Rotterdam Red.] is een gezamenlijk afgestemde aanpak van de betrokken overheden gerechtvaardigd. Er is een situatie ontstaan waarin binnen een aanvaardbare termijn (6 maanden) een beheersbare situatie zou moeten zijn ontstaan bij het bedrijf. Zo niet, dan zullen de betrokken overheden vanuit hun eigen bevoegdheden dwingender bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen treffen zoals een exploitatieverbod, bestuursdwang (stilleggen), intrekken vergunning. Gedurende deze periode zal er regelmatig controle plaatsvinden op de situatie, die ook tot tussentijdse acties kan en moet leiden in zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijke trajecten."

Dit betekent een verhoging van de inzet voor inspectie en handhaving bij Odfjell Rotterdam. Er wordt een groot projectteam opgericht.

De provincie heeft aangegeven dat na bekend worden van de resultaten van de Brzo-inspectie, de gedeputeerde Milieu van de provincie en de wethouder Haven van Rotterdam de directie van Odfjell Rotterdam hebben aangesproken op haar verantwoordelijkheid. Tijdens dit gesprek, op 14 november 2011, wordt Odfjell Rotterdam opgedragen om orde op zaken te stellen en tot een betere beheersing van de bedrijfsprocessen te komen en de noodzakelijke maatregelen uit te voeren. Tevens wordt te kennen gegeven dat de voortgang maandelijks zal worden besproken met het bedrijf.

Odfjell Rotterdam besluit naar aanleiding van de Brzo-inspectie van oktober 2011 en de daarop volgende handhaving het dampverwerkingssysteem DVS-1 buiten bedrijf te stellen en de dampen via het dampverwerkingssysteem DVS-4 te verwerken. Voor de Inspectie SZW is dit aanleiding om de DVS-4 in een aanvullende Brzo-inspectie in december van 2011 verder te inspecteren. Tijdens de tweede inspectie van 2011 worden bij DVS-4 ook ernstige tekortkomingen geconstateerd. Hoewel de Inspectie SZW concludeert dat niet wordt voldaan aan vereisten uit het Brzo, wordt besloten om DVS-4 niet stil te leggen omdat er dan een onveilige situatie zou ontstaan voor medewerkers in verband met de emissie van gevaarlijke stoffen uit de tanks. Wel worden eisen gesteld om de problemen op te lossen. Dit alles speelt zich af gedurende de laatste tien dagen van 2011.

Ondertussen voert de DCMR ook vele controles uit van VOS-emissies uit de opslag-tanks. Om de emissies bij tankdaken ongedaan te laten maken, legt de DCMR op 29 december 2011 een last onder dwangsom op. De dwangsom wordt driemaal verbeurd (in totaal € 150.000,-).

Van de provincie is vernomen dat de DCMR wekelijks rapporteert aan de gedeputeerde Milieu over de stand van zaken bij Odfjell Rotterdam. Hieruit blijkt dat Odfjell Rotterdam nog steeds onvoldoende verantwoordelijkheid neemt. Daarom vindt op 27 januari 2012 een tweede gesprek met de gedeputeerde, de directeur Inspectie SZW, de directie van Odfjell Rotterdam en de wethouder Haven plaats. In het gesprek wordt te kennen gegeven dat de druk op het bedrijf nog verder wordt opgevoerd. *“Het bedrijf moet zijn risico’s volledig en diepgaand inventariseren en de maatregelen treffen die nodig zijn. Indien er onvoldoende voortgang is in de uitvoering dan nemen de gezamenlijke overheden zwaardere maatregelen. Dat kan betekenen dat we bedrijfsactiviteiten van Odfjell stilleggen.”* Aldus de gedeputeerde in het door de provincie uitgegeven persbericht van 27 januari 2012.

In februari en maart 2012 vinden twee Brzo-inspecties plaats. Deze zijn voor het eerst onaangekondigd. Tijdens de eerste (nachtelijke) inspectie worden geen overtredingen geconstateerd, maar deze leidt wel tot acties die Odfjell Rotterdam dient uit te voeren. Tijdens de tweede Brzo-inspectie in maart 2012 wordt er met een omvangrijk inspectie-team geïnspecteerd. Er worden 26 overtredingen geconstateerd.

De geconstateerde overtredingen hebben onder meer betrekking op de slechte staat van tankdaken, het niet jaarlijks testen van koel- en blussystemen (ook geconstateerd in 2005, 2007 en 2008), het niet geven van opvolging aan onderhoudsacties en het onvoldoende treffen van maatregelen tegen explosiegevaar. Naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen wordt een groot aantal handhavingsacties ingezet. De DCMR schrijft Odfjell Rotterdam onder meer aan om verouderde daken van opslagtanks te vervangen en totdat dit is gebeurd, mag het bedrijf alleen stoffen in de tanks opslaan die niet uitdampen. De Inspectie SZW zet onder meer handhaving in op de explosie-veiligheid van de terminal en de VRR handhaaft op tekortkomingen aan de blusvoorzieningen.

In mei 2012 is de conclusie van de toezichthouders dat Odfjell Rotterdam onvoldoende verantwoordelijkheid toont voor de veiligheid op het terrein. Zwaarwegend hierbij is dat het bedrijf van diverse tanks niet kan aantonen wanneer ze voor het laatst geïnspecteerd zijn.⁸¹ Informatie over inspectie en onderhoud ontbreekt. Dit betekent niet dat de tanks nooit zijn geïnspecteerd, maar Odfjell Rotterdam kan niet aantonen dat dit is gebeurd. Voor het onderhoud op de tanks volgt vergaande handhaving: Odfjell Rotterdam moet voor 94 tanks waarin brandbare stoffen worden opgeslagen aantonen dat de inspecties en het onderhoud conform de vergunningvereisten zijn uitgevoerd. Tanks waarvoor dit niet voor 1 augustus 2012 kan worden aangetoond, moeten uit bedrijf worden genomen en mogen pas na inspectie en zo nodig onderhoud weer in gebruik worden genomen.

⁸¹ De aanleiding om aandacht te besteden aan het onderhoudsmanagement en de integriteit van de tanks is onder andere dat de Inspectie SZW bij het strafrechtelijk onderzoek naar de butaanemissie constateert dat de meest recente gegevens over het onderhoud van de bewuste tank van 28 jaar geleden zijn.

Voor de overige tanks geldt dat deze voor 1 januari 2013 aantoonbaar veilig moeten zijn, of uit gebruik moeten worden genomen.

Op 20 juli 2012 wordt de druk bij Odfjell Rotterdam nog verder opgevoerd door het aanzeggen van acute bestuursdwang. Dit gebeurt naar aanleiding van een nacontrole op een dwangsom die door de VRR aan het bedrijf is opgelegd, omdat Odfjell Rotterdam niet kan aantonen dat onderhoud is uitgevoerd op de koel- en blusinstallaties. Bij de handhaving en nacontroles op 16 tot en met 18 juli van de koel- en brandblusvoorzieningen (inclusief livetests) op het A- en B-terrein concludeert de VRR in samenspraak met de DCMR dat deze voorzieningen in een dermate slechte staat zijn dat het bedrijf de veiligheid niet meer kan waarborgen (zie verder paragraaf 2.3.4). Op 26 en 27 juli gaat de executive chairman van de board of directors van Odfjell op gesprek bij de DCMR, de VRR en de Inspectie SZW en wordt de algemeen directeur van Odfjell Rotterdam geconfronteerd met de feiten. Hierbij dringen de toezichthouders erop aan de activiteiten met gevaarlijke stoffen stop te zetten vanwege de resultaten van de nacontroles op het A- en B-terrein en vanwege informatie afkomstig van klokkenluiders dat op het C- en D-terrein dezelfde problemen bestaan. Op vrijdag 27 juli besluit Odfjell dat alle tanks bij Odfjell Rotterdam binnen 24 uur worden stilgelegd in het kader van een zogenoemde 'safety shutdown'.

2.3.4 Beschrijving vergunningverlening, toezicht en handhaving op drie doorlopende dossiers

In deze paragraaf worden voor drie inhoudelijke dossiers de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving beschreven:

1. onderhoud en inspectie van de opslagtanks;
2. blus- en koelwatervoorzieningen;
3. bereikbaarheid bedieningspunten koelwatersysteem.

Dit zijn langdurig lopende dossiers, die een illustratie geven van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij Odfjell Rotterdam.

Ad 1. Onderhoud en inspectie van de opslagtanks

Vergunningverlening

Tot december 2004 golden voor onderhoud en inspectie de voorschriften van de Hinderwet-vergunning uit 1980. In deze vergunning was voorgeschreven dat een registratiesysteem aanwezig moest zijn waarmee periodiek onderhoud en periodieke controle verzekerd waren. De tanks moesten in- en uitwendig in een goede staat van onderhoud verkeren. Verder was bepaald dat de plaatdikte van de wand en het dak van de tanks elke vijf jaar moest worden gemeten.

De resultaten van de metingen en de inspecties en andere belangrijke feiten en gegevens moesten worden vastgelegd in een logboek of een kaartsysteem dat beschikbaar moest zijn voor de controlerende ambtenaren van de DCMR. In 2000 constateert de DCMR in een brief aan Odfjell Rotterdam dat de inspectietermijnen van tanks worden overschreden.

Odfjell Rotterdam geeft aan tijd en geld vrij te maken om de achterstanden weg te werken. In deze periode geeft Odfjell Rotterdam ook te kennen over te willen stappen van time based inspection (vaste termijnen voor de inspecties) naar risk-based inspection⁸² (RBI). Odfjell Rotterdam dient daartoe in december 2001 een melding in op grond van artikel 8.19 van de Wet milieubeheer. Bij de melding is een handboek RBI gevoegd. Omdat dit volgens de DCMR geen dan wel zeer beperkte nadelige gevolgen heeft voor het milieu of past binnen de vigerende vergunning, accepteert de DCMR in januari 2002 de melding als een zogenoemde 'mededeling'. Vanaf dat moment is het Odfjell Rotterdam derhalve toegestaan om de inspecties van de tanks uit te voeren conform RBI. De overschrijding van de in de vergunning voorgeschreven inspectie-termijnen is daarmee geen overtreding meer.

De deelrevisievergunning van december 2004 bevat de verplichting om ter goedkeuring een inspectieplan in te dienen. In dit plan moeten de inspectietermijnen worden opgenomen (minimaal eens per vijf jaar⁸³) en moet zijn aangegeven hoe de inspecties plaatsvinden. In 2006 wordt deze verplichting gewijzigd. Vanaf dat moment geldt voor roestvrijstalen tanks een inspectietermijn van tien jaar.⁸⁴

In de vergunning van 2004 werd ook de mogelijkheid geboden aan Odfjell Rotterdam om af te wijken van de vaste inspectietermijnen door middel van RBI. Daartoe moest Odfjell Rotterdam ter goedkeuring een nieuw handboek RBI overleggen. In 2006 wordt dit voorschrift gewijzigd. Vanaf dat moment is het Odfjell Rotterdam toegestaan om RBI toe te passen conform het handboek RBI waarmee de DCMR in januari 2002 heeft ingestemd. Hiermee wordt gedoeld op de acceptatie van de melding als mededeling (zie hiervoor).

Het effect van RBI voor Odfjell Rotterdam is dat de gemiddelde inspectietermijn van de tanks naar twaalf jaar is gegaan. Volgens de vergunning mag de inspectietermijn met toepassing van RBI niet meer bedragen dan twintig jaar. Bij RBI is de gemiddelde inspectietermijn van alle tanks overigens geen maat voor de veiligheid. Door RBI worden de meest risicovolle tanks eerder en vaker geïnspecteerd.

Naast de inspectieverplichting is in de deelrevisievergunning van 2004 een voorschrift opgenomen met een onderhoudsverplichting. Op grond van dat voorschrift moet Odfjell Rotterdam aan alle tanks onderhoud uitvoeren volgens een onderhoudsprogramma dat is gebaseerd op het inspectieplan. Als RBI wordt toegepast, moet het onderhoudsprogramma op risico zijn gebaseerd. Het onderhoudsprogramma moet deel uitmaken van het inspectieplan. In het onderhoudsprogramma moet onder andere worden ingegaan op de relatie tussen onderhoud en inspecties van tanks, soorten onderhoud (preventief, groot, klein) en onderhoudstechnieken.

82 Risk-based inspection (RBI) probeert de risico's te bepalen die verbonden zijn aan het in bedrijf zijn van de verschillende installatieonderdelen. Op basis van de bevindingen kunnen prioriteiten worden gesteld en de inspectieprogramma's worden afgestemd op de 'inspectiebehoefte' van de installatieonderdelen. Risk-based inspection is een methode om een kosteneffectief inspectieprogramma op te stellen. De methode richt zich op het minimaliseren van onverwachte gebeurtenissen om mechanische integriteit en beschikbaarheid te 'waarborgen'. De inspectieactiviteiten worden afgestemd op de feitelijke inspectienoodzaak. RBI wordt Europees ('BREF storage') en nationaal (PGS 29) gezien als best beschikbare techniek.

83 De termijn van tien jaar die in de vergunning van 1980 wordt gehanteerd, is hiermee verlaten.

84 Conform de Richtlijn Bodembescherming bovengrondse opslagtanks. Deze is in overleg tussen bedrijfsleven en overheden tot stand gekomen.

Toezicht en handhaving

Door de jaren heen wordt diverse malen geconstateerd dat het onderhoud van (onderdelen van) de terminal door Odfjell Rotterdam tekortschiet. Tijdens de eerste uitgebreide Brzo-inspectie (2005) stellen de gezamenlijke toezichthouders vast dat de verhouding tussen preventief en correctief onderhoud 5% en 95% is. Tijdens deze inspectie wordt ook geconstateerd dat Odfjell Rotterdam geen specifiek beleid heeft voor onderhoud en inspectie. Deze constatering hebben niet enkel betrekking op het onderhoud van de opslagtanks.

Ook veel overtredingen die tijdens de Brzo-inspecties van 2007 en 2008 worden vastgesteld, hebben betrekking op gebrekkig onderhoud. In meerdere gevallen kan Odfjell Rotterdam niet aangeven dat onderhoud daadwerkelijk plaatsvindt. De gezamenlijke toezichthouders constateren in 2008 dat het preventieve onderhoud in het algemeen niet structureel wordt gepland, uitgevoerd en geëvalueerd.

Gedurende het zogenoemde 'achterblijverstraject' (2009 - medio 2011) krijgt Odfjell Rotterdam het vertrouwen om zaken te herstellen en wordt hiervoor ingezet op het uitvoeren van een plan van aanpak.

In 2010 is het inspectieteam mede dankzij een aantal personele veranderingen van mening dat er bij Odfjell Rotterdam inmiddels een goede structuur is opgezet voor het verbeterproces. De inspecteurs geven aan dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid is verlegd naar de lijnmanagers en dat er nu duidelijk leiderschap en terminalervaring aanwezig is in het managementteam. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is volgens het inspectieteam 'een belangrijk onderwerp dat al jaren niet op orde is: zorgen dat het Maintenance Management Systeem geschikt, gedocumenteerd en geïmplementeerd is'.

Tijdens de Brzo-inspectie van oktober-november 2011 wordt geconcludeerd dat het nieuwe onderhoudsmanagementsysteem van Odfjell Rotterdam er veelbelovend uitziet, maar wordt ook vastgesteld dat dit slechts bij een beperkt aantal installaties is geïmplementeerd. Uit een rondgang op het terrein blijkt dat het onderhoud nog steeds onder de maat is.

Tijdens inspecties van maart 2012 worden diverse overtredingen geconstateerd die betrekking hebben op het onderhoud en de integriteit van opslagtanks. De toezichthouders constateren dat de bij Odfjell Rotterdam aanwezig tankdossiers in veel gevallen onvolledig zijn. Relevante inspectie- en onderhoudsgegevens zijn volgens de inspecteurs in veel gevallen niet aanwezig of niet te duiden. Uit de overzichten van Odfjell Rotterdam wordt geconcludeerd dat kritische tankonderdelen meer dan twintig jaar niet zijn geïnspecteerd of dat informatie over deze periode ontbreekt. Volgens de omgevingsvergunning van Odfjell Rotterdam zijn bij toepassing van risicogerichte inspecties inspectietermijnen van maximaal twintig jaar toegestaan.

Ter illustratie zeggen de inspecteurs over een van de opslagtanks dat de dikte van de bodem en de toestand van de wand en het dak volstrekt onduidelijk is. Over een andere tank wordt geconcludeerd dat de laatste gedocumenteerde metingen van dertig jaar geleden dateren.

Naar aanleiding van de geconstateerde achterstanden in inspectie en onderhoud van een deel van de tankterminal van Odfjell Rotterdam, vragen de toezichthouders Odfjell Rotterdam om een uitspraak te doen over de mate waarin het in bedrijf blijven van deze opslagtanks aanvaardbaar is. Odfjell Rotterdam geeft hierop aan dat zijn aanpak voldoende borgt dat de tanks gedurende de aangegeven periodes in bedrijf blijven. In de rapportage van de Brzo-inspectie in maart 2012 geven de toezichthouders aan dat Odfjell Rotterdam ondanks herhaaldelijke verzoeken geen uitspraak formuleert waaruit blijkt dat opslagtanks in de bepaalde periode veilig in gebruik kunnen blijven. De toezichthouders concluderen dat de inspectie en onderhoud van tanks bij Odfjell Rotterdam "volstrekt onvoldoende" is en dat hiermee de kans op ongewenste gebeurtenissen zoals tanklekkages en het vrijkomen van gevaarlijke stoffen onacceptabel groot is. Tot de inspectie van maart 2012 was de integriteit van de tanks bij Odfjell Rotterdam niet eerder diepgravend onderzocht. Geconstateerd is dat het RBI-systeem vanaf 2009 niet is voortgezet,⁸⁵ het RBI-handboek niet goed geïmplementeerd en nageleefd is, de inspectie-termijnen van een aantal opslagtanks zijn overschreden en het archiefsysteem ten behoeve van het RBI (conform RBI-handboek) niet compleet is. Naar aanleiding van de constatering heeft de DCMR een last onder bestuursdwang opgelegd om Odfjell Rotterdam te bewegen aan te tonen dat de tanks waren geïnspecteerd volgens de geldende criteria. Voor 1 augustus 2012 moeten de betreffende metingen plaatsvinden en voor 1 september 2012 moeten de resultaten aan de DCMR inzichtelijk worden gemaakt.

Ad. 2 Blus- en koelwatervoorzieningen

Vergunningverlening

In de Hinderwetvergunning uit 1980 waren diverse voorschriften opgenomen over de brandbestrijding, zoals de verplichting om ervoor te zorgen dat alle brandbestrijdingsmiddelen doelmatig zijn, onbelemmerd bereikt kunnen worden en steeds tot onmiddellijk gebruik gereed zijn. Deze vergunning bevatte geen verplichtingen om deze middelen te testen. Een verplichting voor Odfjell Rotterdam om te testen is wel opgenomen in de deelrevisievergunning van 2004. Ten minste eenmaal per drie jaar moet Odfjell Rotterdam aantonen dat de goede werking van stationaire koel- en blusinstallaties gegarandeerd is. De installatie wordt tijdens de test zoveel als mogelijk in gebruik gesteld ('livetest'). Verder bevat deze vergunning hetzelfde voorschrift als de vergunning van 1980 en is een aantal paragrafen van de CPR 9-3 van toepassing verklaard.

Ook de bedrijfsbrandweeraanwijzing uit 1997 bevat verplichtingen voor de stationaire blusinstallaties. Deze moeten op grond van de aanwijzing in goede staat verkeren en voor direct gebruik gereed zijn.

⁸⁵ Odfjell Rotterdam heeft een ander RBI-systeem ingevoerd. Dat nieuwe systeem was nog niet goedgekeurd door het bevoegd gezag.

De stationaire blusinstallaties moeten bovendien eenmaal per jaar getest worden, tenzij de installatie is gecertificeerd. De installatie moet tijdens de test zoveel als mogelijk in gebruik worden gesteld.

De verschillende voorschriften zijn niet eenduidig: daar waar de vergunning eens per drie jaar een livetest verlangt, eist de bedrijfsbrandweeraanwijzing een jaarlijkse test.

Beleid indirect testen

In 2006 start de VRR met het ontwikkelen van beleid om het mogelijk te maken dat stationaire blusvoorzieningen niet live maar indirect worden getest. Hierbij wordt gekeken naar kritische componenten in het systeem. Hoewel live testen doorgaans goed mogelijk is, hadden bedrijven hiertegen bezwaren, omdat hiermee producten in opslag-tanks konden worden beschadigd. Daarnaast werd het live testen gezien als een kostenpost. Het beleid voor indirect testen was bedoeld voor voorzieningen die niet live getest konden worden. In veel gevallen is live testen echter wel mogelijk. Wegens bezwaren van grote bedrijven besloot de VRR om niet te handhaven op de verplichting om live te testen totdat er beleid voor indirect testen zou zijn vastgesteld. Odfjell Rotterdam heeft echter nooit toestemming gekregen voor het vervangen van live testen door indirect testen.

Toezicht en handhaving

In november-december 2005 wordt voor het eerst gecontroleerd of de verplichte tests van de stationaire blusinstallaties zijn uitgevoerd. Geconstateerd wordt dat Odfjell Rotterdam de stationaire blusvoorzieningen niet live test. In het inspectierapport wordt geconstateerd dat Odfjell Rotterdam door deze tekortkoming de functionaliteit van de systemen niet kan aantonen. Op dit onderdeel leidt de Brzo-inspectie niet tot handhaving.

Op 1 november 2006 wijst een voormalig medewerker van Odfjell Rotterdam in een e-mail aan de Arbeidsinspectie op de in diens ogen soms "amateuristische insteek" van het bedrijf wat betreft het veilig ontwerpen, onderhouden en opereren van de installaties. Een belangrijk deel van deze e-mail heeft betrekking op de blusvoorzieningen. Onder meer wordt aangegeven dat uit een capaciteitstest in 1998 gebleken zou zijn dat een aantal bluswaterpompen vanwege slijtage, ouderdom en slecht onderhoud onvoldoende bluswater opbrengen. Daarnaast zou uit andere tests zijn gebleken dat het ondergrondse buisleidingwerk ernstig gecorrodeerd was en volgeslibd met zand en mosselen.

Ook tijdens de inspectie in mei 2007 is geconstateerd dat de goede werking van de koel- en blussystemen bij Odfjell Rotterdam niet is aangetoond door middel van een livetest. Het inspectieteam constateert tevens dat de integriteit van de koel- en blussystemen bij Odfjell Rotterdam ter discussie staat. Verder geeft het inspectieteam aan dat het onderhoudsprogramma van Odfjell Rotterdam onvoldoende is om de integriteit van deze systemen te garanderen. In de inspectierapportage wordt opgemerkt dat de verplichting tot het jaarlijks testen van stationaire blusvoorzieningen nog steeds ter discussie staat. Binnen belangenorganisatie Deltalinqs is voor dit onderwerp een werkgroep opgericht met onder andere vertegenwoordiging van Odfjell Rotterdam en de VRR. De rapportage geeft niet aan welke gevolgen deze discussie heeft voor de handhaving van deze bepaling. Er wordt in elk geval geen sanctie opgelegd.

Ook tijdens de Brzo-inspectie van augustus 2008 wordt geconstateerd dat Odfjell Rotterdam niet voldoet aan zijn verplichting om stationaire blusinstallaties live te testen. Evenals tijdens de inspectie in 2007 wordt geconstateerd dat het onderhoudsprogramma van de koel- en blussystemen bij Odfjell Rotterdam onvoldoende is om de integriteit van deze systemen te garanderen. Bij een nacontrole later dat jaar wordt vastgesteld dat de onderhoudsverrichtingen na de eerdere inspectie niet zijn aangepast. In 2009 constateren de gezamenlijke toezichthouders een aanzienlijke verbetering in het onderhoud en beheer van brandbestrijdingsvoorzieningen, er wordt niet gecontroleerd op het live testen van koel- en blusvoorzieningen.

Tijdens de Brzo-inspectie van 6 en 7 maart 2012 wordt wederom gecontroleerd op de naleving van het voorschrift om koel- en blussystemen live te testen en wordt wederom geconstateerd dat Odfjell Rotterdam niet aan deze verplichting voldoet. Inspecteurs van de VRR stellen vast dat niemand bij Odfjell Rotterdam verantwoordelijk is voor het integraal testen van de koel- en blussystemen. Op 22 maart 2012 voert Odfjell Rotterdam op last van de VRR-inspecteurs een praktijktest van de koelsystemen in één tankput uit. Hoewel deze koelvoorziening in orde blijkt te zijn,⁸⁶ wordt vastgesteld dat het onderhoud onvoldoende geborgd is en onvoldoende aangetoond kan worden. In juni 2012 legt de VRR Odfjell Rotterdam verschillende lasten onder dwangsom op, variërend van € 1.000,- tot € 5.000,- per overtreding.

In juli 2012 is de VRR aanwezig bij het doorspoelen van koel- en blusleidingen op het terrein van Odfjell Rotterdam. Dat gebeurt als voorbereiding op het live testen van de blusvoorzieningen. Tijdens deze tests wordt bij meerdere tanks geconstateerd dat het water dat door de leidingen stroomt veel en grote brokken roest en stenen bevat. Bij ten minste één tank stelt de VRR vast dat de koelleiding op de tanks een onregelmatig sproeipatroon heeft door de verontreinigingen en dat op deze manier de tank niet volledig en gelijkmatig kan worden gekoeld in geval van een calamiteit. Ook stelt de VRR vast dat meerdere leidingen lekkages vertonen. Volgens de VRR zal een bluspoging met mobiele apparatuur vanwege het gesloten karakter van de opslagtanks waarschijnlijk niet effectief zijn. De omgevingsvergunning eist dat brandbestrijdingsmiddelen doelmatig en bedrijfszeker en voor direct gebruik gereed zijn. Geconstateerd wordt dat hier niet aan is voldaan. Gezien de opbouw en het bouwjaar bestaat ook voor niet-geteste tanks een ernstig vermoeden dat de koel- en blusvoorzieningen niet voldoen.

Op vrijdag 20 juli 2012 zeggen de algemeen directeur van de VRR en de directeur van de DCMR mondeling een aantal lasten onder bestuursdwang aan. Uit de schriftelijke bevestigingen hiervan (24 juli 2012) wordt duidelijk dat in zeven tankputten de 58 opslagtanks voor 3 augustus 2012 leeg dienen te worden gemaakt en gehouden, totdat door middel van een livetest is aangetoond dat goede werking van de stationaire koel- en blusinstallaties gegarandeerd is.⁸⁷ Voor twee tankputten met in totaal veertien tanks, gold deze eis al per 24 juli. In de tussenliggende periode dient een extra operationele brandweereenheid op het terrein aanwezig te zijn om indien nodig direct te kunnen beginnen met koelen.

⁸⁶ Met uitzondering van een afsluiter die niet zonder hulpmiddelen te openen was.

⁸⁷ Voor zover deze gevuld zijn met vloeistoffen met een brandpunt gelijk aan of onder 55 °C (klasse 1- of klasse 2-vloeistoffen).

Op zaterdag 21 juli 2012 wonen inspecteurs van de VRR en de DCMR een livetest van het koelsysteem van een tank bij. De geteste tank wordt niet in orde bevonden. Op 25 juli 2012 vindt er wederom een test plaatst, nu op elf tanks. Op één na worden alle tanks afgekeurd wegens onvoldoende functionerende koel- en blusvoorzieningen. Hierop wordt een bestuursdwangbeschikking tot stillegging voorbereid die op 27 juli 2012 uitgereikt zou worden aan Odfjell Rotterdam. Op 26 juli 2012 worden er zeven tests uitgevoerd op koel- en blusvoorzieningen, waarbij alle betrokken tanks worden afgekeurd.

Op 27 juli 2012 vindt er overleg plaats tussen de DCMR, de VRR en Inspectie de SZW en de executive chairman van de board of directors van Odfjell. Er wordt geen bestuursdwangbeschikking tot stillegging uitgereikt, aangezien Odfjell Rotterdam bekendmaakt over te zullen gaan tot een safety shutdown. Op 28 juli 2012 constateren inspecteurs van de DCMR dat de terminal van Odfjell Rotterdam is stilgelegd.

Ad. 3 Bereikbaarheid bedieningspunten koelwatersysteem

Vergunningverlening

In de Hinderwetvergunning van 1980 was bepaald dat alle brandbestrijdingsmiddelen doelmatig moeten zijn, onbelemmerd bereikt moeten kunnen worden en steeds tot onmiddellijk gebruik gereed moeten zijn. Ook de bedrijfsbrandweeraanwijzing uit 1997 schrijft voor dat de incidentbestrijdingsmiddelen bedrijfszeker moeten zijn en voor onmiddellijk gebruik gereed en goed bereikbaar. In de deelrevisievergunning van 2004 is voorschrift 6.17 opgenomen dat hetzelfde regelt.

In de deelrevisievergunning uit 2004 was ook voorgeschreven dat Odfjell Rotterdam in een nader onderzoek de bediening moest beschrijven van de blus-, schuim- en sproei-installaties en de stationaire (schuim-/)waterkanonnen. Deze bediening moest volgens het voorschrift zodanig zijn gepositioneerd en ingericht dat brandweerpersoneel deze op een veilige wijze kan bedienen. In een nader onderzoek moest Odfjell Rotterdam dit beschrijven. In 2006 is dit voorschrift uit de vergunning geschrapt met het argument dat deze beschrijving in het veiligheidsrapport zou worden opgenomen.

Toezicht en handhaving

Tijdens de Brzo-inspectie van mei 2007 wordt geconstateerd dat de handmatige bedieningspunten van het koelsysteem van opslagtanks zich binnen de hittestralingcontour van 3 kW/m² bevinden. Dat betekent dat als zich een brandscenario met de tanks voordoet, zoals beschreven in het veiligheidsrapport, het koelsysteem niet met brandwerende kleding bediend kan worden. De binnen de hittestralingcontour gelegen tanks kunnen daardoor niet worden gekoeld, waardoor er een escalatie van het incident kan ontstaan. Vastgesteld wordt dat hier sprake is van een overtreding van voorschrift 6.17 van de deelrevisievergunning uit 2004, omdat de bedieningspunten van de koelsystemen niet onbelemmerd bereikt kunnen worden. Odfjell Rotterdam geeft aan in 2007 een plan van aanpak te zullen afronden waarin wordt aangegeven op welke wijze de aansluitpunten voor de koel- en blussystemen verplaatst zullen worden.

Op 16 oktober 2007 geeft de VRR schriftelijk aan de DCMR aan dat dit plan van aanpak binnen drie maanden ingediend moet worden. Odfjell Rotterdam dient op 28 februari 2008 een plan van aanpak in, waarop de DCMR op 10 maart 2008 positief reageert. Uit het schrijven van de DCMR blijkt dat het masterplan voor de bereikbaarheid van koelwaterleidingen nog in ontwikkeling is en dat is overeengekomen dat Odfjell Rotterdam dit masterplan eind oktober 2008 zal indienen. Dit gebeurt op 14 november 2008, waarop de DCMR op 19 december 2008 reageert. Verzocht wordt om een definitief masterplan met een concrete planning per tankput en per actie. Uiteindelijk keurt de DCMR op 26 november 2009 een masterplan goed. Dit plan geeft aan welke bedieningspunten binnen welke termijn verplaatst zullen worden en waar en binnen welke termijnen de brandschermen (die dienen als afscherming van de hitte) zullen worden geplaatst of aangepast.

Tijdens de Brzo-inspectie op 6 en 7 maart 2012 wordt geconstateerd dat Odfjell Rotterdam niet overeenkomstig het goedgekeurde masterplan maatregelen heeft genomen om de bedieningspunten van het koelwatersysteem tijdens een tankputbrand bereikbaar te houden. Op 18 juni 2012 legt de DCMR hiervoor een last onder dwangsom op vanwege het overtreden van voorschrift 6.17 van de deelrevisievergunning uit 2004. Odfjell Rotterdam moet uiterlijk op 1 december 2012 de bedieningspunten hebben verplaatst en de brandschermen hebben geplaatst overeenkomstig het goedgekeurde masterplan. Wanneer Odfjell Rotterdam hieraan niet voldoet, verbeurt het bedrijf dwangsommen.

2.3.5 Bestuurlijke betrokkenheid bij toezicht en handhaving Odfjell Rotterdam

In de Odfjell-casus is de bestuurlijke betrokkenheid van de volgende partijen van belang:

- Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zijn bevoegd gezag op basis van de Wabo. De gedeputeerde Milieu is voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de DCMR. Daarnaast is de gedeputeerde Financiën lid van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur als penningmeester van de DCMR.
- Het bestuur van de VRR is bevoegd gezag vanuit de Wvr.⁸⁸ De burgemeester van Rotterdam is voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de VRR.
- De Inspectie SZW is verantwoordelijk voor het toezicht op de arbeidsveiligheid en is het bevoegd gezag op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. De politiek verantwoordelijke voor de taakuitvoering door de Inspectie SZW is de minister van SZW.
- De gemeente Rotterdam heeft meerdere rollen. De gemeente is grootaandeelhouder (70%) van het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente is deelnemer in zowel de DCMR als de VRR en de burgemeester heeft publiekrechtelijke bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. De wethouder Haven, Verkeer en Regionale Economie (verder genoemd wethouder Haven) heeft zitting in het dagelijks bestuur van de DCMR. De wethouder Haven is ook plaatsvervangend voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de DCMR.

⁸⁸ De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is als gemeenschappelijke regeling ontstaan na de invoering van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010.

Gedeputeerde Staten en DCMR

Het bevoegd gezag en de uitvoeringsinstantie Wabo zijn respectievelijk Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en de DCMR. De voormalige gedeputeerde Milieu die in de periode 2003-2011 voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur van de DCMR is, verklaarde in zijn interview dat er tweewekelijks overleg⁸⁹ met de directie van de DCMR plaatsvindt. In dit overleg komen diverse zaken aan de orde, waaronder ontwikkelingen rond aandachtsbedrijven.

De gedeputeerde wordt daarnaast geïnformeerd over Brzo-bedrijven in het maandelijkse (formele) Werkoverleg Milieu Uitvoering met de afdelingshoofden Milieu van de provincie, de directie de DCMR en de andere regionale uitvoeringsdiensten van de provincie. In dit werkoverleg komt standaard aan de orde de lijst met aandachtsbedrijven of bedrijven waarbij sprake is van een veranderende situatie. Odfjell Rotterdam is sinds 2008⁹⁰ een van de circa twintig aandachtsbedrijven op deze lijst. Tijdens het werkoverleg wordt tevens gesproken over de vraag of het nodig is om aan specifieke bedrijven een bezoek te brengen om de naleving van de vergunning en de handhaving te bespreken.

Door de voortgangsrapportage tijdens het maandelijks werkoverleg en het tweewekelijks informeel overleg is de voormalig gedeputeerde Milieu vanaf eind 2008 aantoonbaar op de hoogte van de situatie bij Odfjell Rotterdam. De DCMR informeert de gedeputeerde over de keuze voor het achterblijverstraject en de inhoudelijke stappen daarin en het plan van aanpak dat in 2009 met Odfjell wordt afgesproken. De extra aandacht die de DCMR en de andere toezichthouders geven aan Odfjell Rotterdam, dat het management welwillend is en dat er voortgang werd geboekt, wordt bevestigd door de voormalig gedeputeerde. De voormalig gedeputeerde geeft aan dat er in deze periode geen interne of externe signalen waren om strenger op te treden dan al werd gedaan in het achterblijverstraject. De gedeputeerde stemde in met de gekozen aanpak.

De bestuurlijke aandacht voor Odfjell Rotterdam neemt vanaf najaar 2011 sterk toe. April 2011 komt een nieuwe gedeputeerde Milieu. Deze wordt vanaf september 2011 (na de niet-gemelde butaanemissie) door de DCMR voortdurend op de hoogte gehouden van Odfjell Rotterdam. Naar aanleiding van de problemen bij Odfjell Rotterdam en de lessen die door verschillende partijen zijn getrokken uit de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, voert hij een aantal verbeteringen in het toezicht door. Daarbij spelen voorspelbaarheid, consequent optreden en onaangekondigde fysieke controles een belangrijke rol.

Vanaf het najaar 2011 komt Odfjell Rotterdam steeds aan de orde in de werkoverleggen Milieu en wordt de gedeputeerde direct geïnformeerd over de uitkomsten van de Brzo-inspecties. Tijdens het overleg wordt de lijst met aandachtsbedrijven besproken en wordt besproken waar handhavingstrajecten lopen of handhaving ingezet moet worden.

⁸⁹ Deze overleggen vinden plaats bij de DCMR en zijn niet geagendeerd en genotuleerd.

⁹⁰ De eerste – in dit overleg besproken – lijst met aandachtsbedrijven dateert van 15 december 2008. Wellicht vond het overleg met de gedeputeerde ook daarvoor plaats. Daarover zijn geen stukken in het dossier aangetroffen.

Op 14 november 2011 hebben de gedeputeerde en de wethouder Haven van de gemeente Rotterdam een gezamenlijk gesprek met de directie van Odfjell Rotterdam. Tijdens dit gesprek wordt de directie medegedeeld dat zij op de kortst mogelijke termijn de noodzakelijke verbeteringen dient door te voeren. In 2012 volgen meerdere bestuurlijke overleggen over Odfjell Rotterdam:

- 9 januari 2012: overleg gedeputeerde en directeur de Inspectie SZW en DCMR;
- 27 januari 2012: overleg gedeputeerde, wethouder Rotterdam, directeur Inspectie SZW, directeur de DCMR en de directie van Odfjell Rotterdam;
- 7 maart 2012: overleg gedeputeerde, burgemeester Vlaardingen, burgemeester Maassluis, directeur DCMR;
- 13 maart 2012: overleg gedeputeerde, executive chairman van de board of directors van Odfjell, directeur DCMR;
- 29 maart 2012: overleg gedeputeerde en staatssecretaris SZW;
- 23 april 2012: overleg gedeputeerde, wethouder Rotterdam, directeur de Inspectie SZW en Deltalinqs;
- 26 april 2012: overleg gedeputeerde en directeur Havenbedrijf Rotterdam.

Ook de Provinciale Staten zijn op de hoogte van de problemen bij Odfjell Rotterdam en stellen begin 2012 vragen aan het college.

Burgemeester van Rotterdam en de VRR

De burgemeester van Rotterdam heeft als voorzitter van de veiligheidsregio voorafgaand aan het dagelijks bestuur maandelijks stafoverleg met de algemeen directeur over zaken die de brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) aangaan. Bovendien vindt er regelmatig informeel overleg plaats en wordt de burgemeester door de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam geïnformeerd. Het stafoverleg is een voorportaal van het dagelijks bestuur van de VRR. Het dagelijks bestuur bestaat uit acht burgemeesters en is belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten genomen door het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur komen elk meerdere keren per jaar bijeen.⁹¹ De burgemeester van Rotterdam verklaarde in zijn interview dat de burgemeesters tijdens de bestuursoverleggen over de situatie bij Odfjell Rotterdam zijn geïnformeerd. Daarnaast vindt een tweetal extra overleggen plaats waarin burgemeesters van de meest nabijgelegen betrokken gemeentes in detail worden geïnformeerd over de situatie bij Odfjell.

Op 13 september 2011 informeert de algemeen directeur van de VRR de burgemeester van Rotterdam over *"de maatregelen die getroffen zijn voor een eventuele veilige inzet van operationeel personeel op het terrein van Odfjell Rotterdam, naar aanleiding van de geconstateerde verhoogde concentraties benzeen en butaan op het terrein. Deze maatregelen beogen de inzet van de VRR-personeel zo veilig mogelijk te laten verlopen."*

⁹¹ Het dagelijks bestuur komt zeven keer per jaar bijeen, het algemeen bestuur komt vijf keer regulier bijeen en drie keer voor een thematisch overleg.

In de verslagen van de algemeenbestuursvergaderingen van begin 2011 tot en met 23 april 2012 komt de casus-Odfjell eenmaal aan de orde. In de vergadering van 13 februari 2012 uit de burgemeester van Maassluis zijn zorgen over de veiligheid van burgers in relatie tot de Odfjell-casus. Hij geeft aan bestuurlijke borging te willen op het dossier Odfjell. De algemeen directeur van de VRR geeft daarop aan dat Odfjell Rotterdam onder wekelijks toezicht staat van de gezamenlijke inspecties. De plaatsvervangend voorzitter van het algemeen bestuur de VRR verzoekt de algemeen directeur van de VRR in contact te treden met de provincie en de DCMR om te bezien of er een bestuurlijk overleg georganiseerd kan worden. Op 7 maart en 31 oktober 2012 hebben dergelijke overleggen plaatsgevonden. Op 20 augustus en 5 september 2012 zijn er bij de DCMR in aanwezigheid van de VRR bijeenkomsten georganiseerd om gemeenteraden te informeren over de situatie bij Odfjell Rotterdam.

Op 13 maart 2012 heeft de burgemeester tezamen met de DCMR en de wethouder Haven een overleg met de executive chairman van de board of directors van het Odfjell-concern. Hierin uit de burgemeester zijn zorgen over de gang van zaken bij Odfjell Rotterdam en geeft hij het bedrijf tot juli 2012 de tijd om orde op zaken te stellen.

De burgemeester verklaarde dat kort voor de stillegging de algemeen directeur van de VRR hem op de hoogte bracht van de bevindingen over de slechte staat van de leidingen voor de koel- en blusvoorzieningen. Hij heeft toen geadviseerd dat Odfjell Rotterdam zich vrijwillig zou stilleggen.

Gemeente Rotterdam

De directie van de DCMR heeft maandelijks overleg met de wethouder Haven, waarbij tevens de aandachtsbedrijven worden besproken. Voor de wethouder Haven van de gemeente Rotterdam komt Odfjell Rotterdam voor het eerst in beeld na de Brzo-inspecties van oktober 2011.

In een collegebrief van 18 november 2011 geeft het college van burgemeester en wethouders aan dat de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland de incidenten en de situatie rond de benzeenemissie bij Odfjell Rotterdam hoog opnemen. Het college geeft aan dat de betrokken toezichthouders een actieplan zullen opstellen met duidelijke deadlines, waarbij het overtreden van deadlines uit dit actieplan zal leiden tot bestuursrechtelijk handhaven. De gemeenteraad van Rotterdam volgt de gang van zaken aangaande Odfjell Rotterdam nauwgezet. Een tv-uitzending van EenVandaag leidt tot een spoeddebat in de gemeenteraad op 26 januari 2012. Er volgen meerdere raadvragen en het onderwerp Odfjell Rotterdam komt vanaf dat moment in meerdere (commissie) vergaderingen aan bod. Daarbij heeft de wethouder Haven de gemeenteraad diverse keren geïnformeerd over Odfjell Rotterdam.

Er is regelmatig overleg tussen de gedeputeerde Milieu en de wethouder Haven. Het college van Gedeputeerde Staten is bevoegd gezag met betrekking tot handhaving van de Wm-vergunning en er wordt veelal in gezamenlijkheid opgetrokken.

Staatssecretaris van SZW en Inspectie SZW

De directie Major Hazard Control (MHC) van de Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van het Brzo en zorgt er onder meer voor dat betrokken bewindspersonen daarover worden geïnformeerd. De staatssecretaris van SZW wordt op de hoogte gehouden van de Odfjell-casus. De bewindspersoon spreekt zich in oktober 2011 uit over de inzet van sancties en steunt de beslissing van de Inspectie SZW om sancties in te zetten. De strekking is dat er zo mogelijk met de zwaarst mogelijke sancties moet worden opgetreden tegen Odfjell Rotterdam.

2.3.6 Strafrechtelijke handhaving

Het Functioneel Parket (FP), dat een onderdeel is van het Openbaar Ministerie, is op 1 januari 2003 opgericht. Het Functioneel Parket houdt zich onder andere bezig met de bestrijding van criminaliteit op het gebied van milieu. Dit kan ook Brzo-bedrijven betreffen. Voor informatie over Brzo-bedrijven is het Functioneel Parket doorgaans aangewezen op informatie van toezichthouders en daarnaast op informatie van de politie. Buitengewone opsporingsambtenaren in dienst van toezichthouders kunnen proces-verbaal opmaken naar aanleiding van een geconstateerd strafbaar feit. De DCMR heeft tussen de vijf en de tien buitengewone opsporingsambtenaren in dienst. Alle inspecteurs van de Inspectie SZW zijn buitengewoon opsporingsambtenaar. De VRR heeft geen opsporingsambtenaren in dienst. Ook opsporingsambtenaren van de politie, waaronder Zeehavenpolitie, kunnen proces-verbaal opmaken.

Het Functioneel Parket heeft aangegeven dat de DCMR door de jaren heen weinig informatie over Odfjell Rotterdam heeft aangeleverd. De meeste informatie komt van de Zeehavenpolitie en de Inspectie SZW. Hierbij wordt opgemerkt dat volgens de DCMR zijn inspecteurs van geconstateerde overtredingen meestal aangifte doen bij de Zeehavenpolitie. Op basis van een proces-verbaal kan het Functioneel Parket ervoor kiezen om de verdachte te dagvaarden of om een transactievoorstel te doen. Bij het accepteren van een transactievoorstel door de verdachte volgt geen rechtsgang meer.

Het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie heeft door de jaren heen verschillende zaken tegen Odfjell Rotterdam voor de rechter gebracht. Een overzicht van de strafrechtelijke vervolgingen van Odfjell Rotterdam is in bijlage J opgenomen. Twee opvallende zaken met betrekking tot de veiligheid bij Odfjell Rotterdam zijn een veroordeling (boete € 70.000,-) naar aanleiding van het incident met de benzeenemissie in maart 2003 en een veroordeling (boete € 75.000,- waarvan € 25.000,- voorwaardelijk) voor drie strafbare feiten in 2007. Ook is een aantal zaken met Odfjell Rotterdam geschikt. In 2009 en 2010 heeft Odfjell Rotterdam vier keer € 50.000,- betaald om vervolging te voorkomen. Begin 2011 is het Functioneel Parket in vier zaken met Odfjell Rotterdam een transactie aangegaan, elk met een transactiesom van € 50.000,-. Deze transactie vond plaats op verzoek van Odfjell Rotterdam. Het bedrijf gaf aan veel verbeteringen te hebben doorgevoerd. Bij navraag door het Functioneel Parket werd dit beeld door de DCMR bevestigd. Dit gegeven en de vaststelling dat het zaken betrof waarvan de pleegdatum vóór een recente veroordeling van Odfjell Rotterdam lag, deed het Functioneel Parket tot een transactie besluiten. Onderdeel van de transactie was dat Odfjell Rotterdam het hoger beroep tegen een veroordeling en een eis tot schadevergoeding introk.

Het Openbaar Ministerie heeft een aantal beleidsregels vastgesteld die richtinggevend zijn voor de strafrechtelijke aanpak. Voor de aanpak van overtredingen van het Brzo is de Aanwijzing voor het strafrechtelijk onderzoek bij zware ongevallen met gevaarlijke stoffen⁹² van belang. Deze is nog steeds van toepassing. In deze aanwijzing is aangegeven dat indien zich een zwaar ongeval heeft voorgedaan én er sprake is van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan, het in de rede ligt dat strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld en zo nodig en mogelijk tegen degenen die strafrechtelijk verantwoordelijk worden geacht voor het ongeval, een vervolging wordt ingesteld.

Een andere beleidsregel van het Openbaar Ministerie is de Aanwijzing handhaving milieurecht.⁹³ Deze vermeldt dat voortdurend en intensief contact met de opsporingsdiensten en de bestuurlijke handhavingpartners nodig is, waarbij het Openbaar Ministerie aangeeft wat voor soort milieuzaken het wil krijgen. Het Openbaar Ministerie staat hierbij voor de opgave om aan die samenwerking en afstemming met het bevoegd gezag gestalte te geven op basis van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving. De aanwijzing geeft verder aan dat het strafrecht in hoofdzaak dient te worden ingezet bij overtredingen van kernbepalingen binnen het milieurecht. Onder kernbepalingen verstaat het die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. De aanwijzing, die op 1 april 2010 is vastgesteld, vermeldt dat deze in overeenstemming is met de in mei 2004 door het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving⁹⁴ vastgestelde Landelijke strategie milieuhandhaving.

In maart 2010 is de nieuwe sanctiestrategie van de provincie Zuid-Holland vastgesteld. In deze sanctiestrategie komt naast bestuurlijke handhaving ook de inzet van strafrechtelijke handhaving aan bod. Deze strategie is tot stand gekomen in samenspraak met de DCMR en het Openbaar Ministerie.

⁹² Aanwijzing van 3 oktober 2000, registratienummer 2000A020.

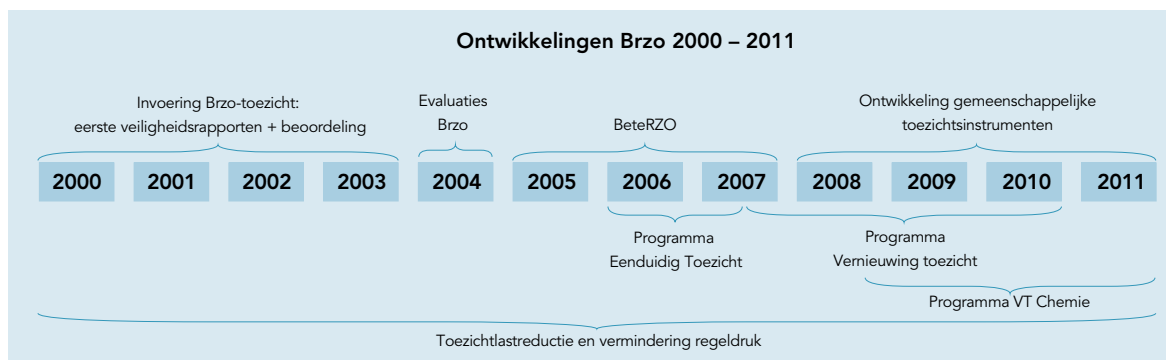
⁹³ Aanwijzing van 1 april 2010, registratienummer 2010A004.

⁹⁴ Het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving is niet meer actief.

2.4 Ontwikkelingen in het Brzo

Deze paragraaf belicht de relevante ontwikkelingen rond het Brzo-toezicht en de context waarin de gebeurtenissen hebben plaatsgevonden.

2.4.1 Periode 2000-2011



Achtergrond

In de periode 2000-2011 deden zich drie algemene ontwikkelingen voor in het toezicht op Brzo-bedrijven:

- de invoering van het Brzo-toezicht in 2000 tot en met 2003;
- de evaluatie en verbetering van het Brzo-toezicht in 2004 tot en met 2007;
- de algemene ontwikkeling om te streven naar een reductie van toezichtlast.

In de periode 2000 tot en met 2003 werd het Brzo-toezicht ingevoerd. Bedrijven leverden de eerste veiligheidsrapporten aan. De beoordelings- en inspectieronde naar aanleiding van deze eerste veiligheidsrapporten zorgde voor capaciteitsproblemen bij toezichthouders.⁹⁵

De periode 2004 tot en met 2007 stond in het teken van evaluatie⁹⁶ en verbetering van het Brzo-toezicht. Meerdere evaluaties⁹⁷ lieten zien dat alle Brzo-bevoegde gezagen de uitvoering veel beter konden doen. Het leidde tot het BeteRZO-programma (2005-2007). Het BeteRZO-programma zorgde voor een uniform toe te passen nieuwe inspectiemethode (NIM), landelijke coördinatie door een Landelijk Regieteam Brzo (Landelijke Aanpak Toezicht risicobeheersing bedrijven – LATrb) en vastlegging van de vereiste kennis en kwaliteit bij overheidsorganisaties: Maatlat Kritieke Massa.

In 2006 stelde de rijksoverheid het programma *Eenduidig Toezicht (ET)* in. Het programma kreeg als opdracht de toezichtlast door rijksinspecties in een aantal domeinen te reduceren met 25%, en de inspecties tegelijk effectiever te maken. Als richtsnoer gold dat het toezicht leidt tot minder last en meer effect als het de principes volgt van selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2001*.

⁹⁶ *Werk aan uitvoering, Interdepartementale evaluatie Brzo'99*, Cap Gemini Ernst & Young, februari 2004.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld ook het rapport *Uitvoering Besluit risico's zware ongevallen 1999*, VROM-Inspectie, 2004.

Dit programma *Eenduidig Toezicht* is gevolgd door meerdere programma's gericht op vermindering van regeldruk en reductie van toezichtlast, zoals *Vernieuwing Toezicht (VT)*. Sinds 2006 is reductie van toezichtlast voor bedrijven een politiek relevant thema waar centrale en decentrale toezichthouders rekening mee houden.

Voor de sector chemische bedrijven werd dit in 2008 geconcretiseerd in het programma *VT Chemie*.⁹⁸ *VT Chemie* moest ervoor zorgen dat:

- toezichthouders beginnen met vertrouwen dat bedrijven zich aan de regels willen houden;
- bedrijfsprocessen met weinig risico's minder intensief worden gecontroleerd en processen met grotere risico's meer;
- toezichthouders zich zo mogelijk grotendeels beperken tot systeemtoezicht;
- toezichthouders goed samenwerken, zodat bedrijven door minder instanties bezocht worden;
- er minder regels zijn, die bovendien eenvoudiger zijn;
- wie met opzet de regels overtreedt, snel en streng wordt aangepakt.

Elementen die daarbij in het oog springen, zijn het uitgaan van vertrouwen en de beperking tot systeemtoezicht. Dit komt verder aan de orde in de analyse in hoofdstuk 3.

Ontwikkelingen in de organisatie van het toezicht

In de periode 2000-2011 zag de provincie Zuid-Holland de DCMR als een bijzondere afdeling van de provincie.⁹⁹ Tot 2011 was er beperkt mandaat verleend aan de DCMR voor vergunningverlening en handhaving milieu. Zo kon de DCMR geen besluiten nemen over toepassing van dwangsom en bestuursdwang. De DCMR bereidde de handhaving-besluiten voor en legde deze ter goedkeuring voor aan de provincie. Volgens de provinciale sanctiestrategie 2005-2008 moest een overtreding van een kernbepaling,¹⁰⁰ of veelvuldige overtreding van een niet-kernbepaling, in principe altijd tot sanctioneren leiden. De provinciale sanctiestrategie was leidend voor de DCMR. Het was de DCMR alleen toegestaan om – onder voorwaarden – gemotiveerd af te wijken van de sanctiestrategie. Gemotiveerd afwijken vond volgens de DCMR plaats omdat rekening werd gehouden met het gedrag van het bedrijf. Echter, de provincie heeft niet getoetst op het feitelijke gebruik van de sanctiestrategie. De sanctiestrategie werd niet altijd toegepast. Bij 40% van de overtredingen van kernbepalingen bestempelde de provincie/DCMR deze als een uitzondering.¹⁰¹

⁹⁸ *Vernieuwing Toezicht Chemie, Eindbeeld en Realisatie 2008 – 2011 – 2015*, november 2008.

⁹⁹ VROM-Inspectie, *Onderzoek VROM-taken Zuid-Holland*, september 2007, p31 en interview met de provincie.

¹⁰⁰ In de Sanctiestrategie de DCMR Milieudienst Rijnmond (2005) is het begrip kernbepaling als volgt gedefinieerd: "De bepalingen die voor de bescherming van het betreffende belang (zoals milieu, grondwater, landschap, enzovoort) werkelijk relevant zijn, gelet op de aard en de risico's van de activiteit en de gevoeligheid van de omgeving. Overtreding ervan leidt tot een situatie met aanzienlijke (dreigende) milieuhygiënische, hinderende of gevaarzettende consequenties of tot onomkeerbare schade."

¹⁰¹ VROM-Inspectie, *Onderzoek VROM-taken Zuid-Holland*, september 2007.

In die uitzonderingsgevallen week de provincie c.q. de DCMR af van de sanctiestrategie en trad niet sanctionerend op.¹⁰² Er kwam in 2010 een nieuwe provinciale sanctiestrategie (2010-2013) die specifiekere was dan de eerdere sanctiestrategie (2005-2008). De nieuwe strategie bood de provincie meer houvast bij de inzet van handhavinginstrumenten, omdat ze beter aansloot bij het specifieke gedrag van een bedrijf.

In 2006 wordt de VRR opgericht. Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam is nog tot de inwerkingtreding van de Wvr in 2010 bevoegd gezag voor de rampenbestrijding. De uitvoering van het Brzo-toezicht ligt in deze periode bij de Brandweer Rotterdam-Rijnmond (BRR), onderdeel van de VRR. De brandweer is verantwoordelijk voor het toezicht op de bedrijfsbrandweeraanwijzing en de daarbij horende algemene bepalingen. Maar het toezicht op brandweerge relateerde voorschriften is deels overlappend tussen de DCMR, de Inspectie SZW en de VRR (zie bijlage C, bedrijfsbrandweeraanwijzing). Dit maakt een goede afstemming over toezicht en handhaving noodzakelijk. In deze periode had de VRR een beperkte handhavingstrategie voor het toezicht op de bedrijfsbrandweeraanwijzing. De VRR trad veelal op als toezichthouder op Wm-voorschriften en adviseerde op basis daarvan de DCMR om op te treden, met name op basis van de brandveiligheidsparagraaf van de omgevingsvergunning.

De Inspectie SZW is de derde toezichthouder. Een verschil met de andere twee toezichthouders is dat de Inspectie SZW een landelijk opererende rijksinspectie is, waar de DCMR en de VRR beide regionaal werkende instanties (gemeenschappelijke regelingen) zijn. Een ander verschil is dat de Inspectie SZW uitsluitend de wet als referentiekader heeft en niet daarnaast uitvoeringsvoorschriften stelt, bijvoorbeeld in een vergunning (DCMR) of een bedrijfsbrandweeraanwijzing (VRR). De directie Major Hazard Control (MHC) houdt het Brzo-toezicht vanuit de Inspectie SZW.

Samenwerking

Na BeteRZO worden inspecties gezamenlijk uitgevoerd en hebben de toezichthouders diverse gezamenlijke toezichtinstrumenten in gebruik genomen. Zo bepalen de inspecteurs in overleg de inspectieonderwerpen voor een bedrijf in een bedrijfsspecifiek meerjareninspectieplan. Met behulp van het toezichtmodel bepalen de inspecteurs het aantal Brzo-inspectiedagen per jaar op locatie voor één inspectieteam. Sinds 2008 werken inspecteurs van de drie bevoegde gezagen de resultaten van hun gezamenlijke Brzo-inspecties uit in de onlinedatabase Inspectieruimte Brzo.¹⁰³

De nauwe samenwerking tussen de toezichthouders betreft alleen de inspecties en de vastlegging daarvan. Over de handhavingssacties vindt weliswaar overleg plaats, maar de handhaving is een verantwoordelijkheid van iedere individuele toezichthouder.

¹⁰² Het rapport van de VROM-Inspectie uit 2007 bevat als verklaring voor het afwijken van de sanctiestrategie: "Voor de DCMR geldt in veel gevallen de afweging dat met een strikte handhaving veelal niet het beoogde doel wordt bereikt. Tevens wordt meegewogen dat, indien er handelingen plaatsvinden zonder de vereiste Wm-vergunning maar er wel voorzieningen aanwezig zijn die in een nieuwe/aangepaste vergunning worden voorgeschreven, er meestal niet wordt opgetreden.", VROM-Inspectie, Onderzoek VROM-taken Zuid-Holland, september 2007, p.98.

¹⁰³ Voorheen Gemeenschappelijke Inspectieruimte Brzo.

Frequentie Brzo-inspecties

De frequentie van de Brzo-inspecties staat ter discussie. De evaluatie van het Brzo-programma¹⁰⁴ in de periode 2000-2003 meldt daarover dat het Brzo heeft geleid tot een sterk verhoogde personele inzet voor inspecties. De beschikbare capaciteit vormt bij de drie betrokken overheden uiteindelijk de begrenzing van het toezicht. Dit betekent dat met de hiervoor geraamde capaciteit en de beschikbare capaciteit bij de andere overheden bedrijven met een veiligheidsrapport (Brzo) tweemaal per vijf jaar preventief kunnen worden geïnspecteerd. Het Brzo-inspectieprogramma Rotterdam-Rijnmond 2004-2008¹⁰⁵ zegt: "Alle Brzo-bedrijven worden derhalve in een periode van 5 jaar ten minste 2 maal preventief geïnspecteerd (namelijk middels één beoordelingsinspectie en één periodieke inspectie)." Dit wijkt af van het wettelijke uitgangspunt van een – in beginsel – jaarlijkse inspectiefrequentie voor VR-bedrijven. De DCMR signaleert zelf dat deze beleidsmatig vastgestelde inspectiefrequentie niet in lijn is met het Brzo.¹⁰⁶ De VROM-Inspectie¹⁰⁷ merkt eveneens op dat de DCMR uitgang van een inspectiefrequentie van ten minste één keer per 2,5 jaar. Afwijking van de voorgeschreven inspectiefrequentie is mogelijk aan de hand van een systematische evaluatie. "Uit het handhavingprogramma blijkt dat dit [systematische evaluatie, Red.] niet de grondslag is geweest voor het bepalen van de inspectiefrequentie, maar het aantal beschikbare inspecteurs. De onderbouwing van de huidige inspectiefrequentie is niet voldoende", aldus de VROM-Inspectie¹⁰⁸ in 2007.

Het aantal Brzo-inspecties neemt vanaf 2008 aanzienlijk toe, zowel landelijk als in de Rijnmondregio. Ter illustratie: in 2008 nam het aantal landelijk door de Inspectie SZW uitgevoerde Brzo-inspecties met 46% toe, in de Rijnmondregio was bij de DCMR sprake van een toename van 84%. Redenen van deze toename vanaf 2008 zijn:

- De uitvoering van het landelijk programma BeteRZO;
- De toename van het aantal bedrijven dat door wijzigingen in de wetgeving onder de Brzo-regelgeving valt;
- Nieuwe bestuurlijke afspraken.¹⁰⁹

In de periode 2004-2012 is het aantal uitgevoerde Brzo-inspecties in het Rijnmondgebied sterk toegenomen (van 29 naar 112 per jaar), zonder grote veranderingen in de hiervoor beschikbare mankracht, waardoor de werkbelasting van de inspecteurs is toegenomen. In het Rijnmondgebied met 104 Brzo-bedrijven bestaat de toezichtcapaciteit uit 15 fte DCMR-inspecteurs, 6 fte de VRR-inspecteurs en 10 fte Inspectie SZW-inspecteurs. Per Brzo-bedrijf rekent de DCMR per jaar met 100 uur voor toezicht (exclusief handhaving) en de VRR en de Inspectie SZW rekenen met respectievelijk 80 en 90 uur voor toezicht en handhaving. Voor alle drie toezichthouders is het beperkt beschikbare aantal uren voor toezicht en handhaving een onderwerp waarmee rekening wordt gehouden bij de invulling van taken.

¹⁰⁴ De uitvoering van het Brzo'99 in Rotterdam-Rijnmond, in de periode 2000-2003, Stuurgroep Industriële Veiligheid DCMR, oktober 2003.

¹⁰⁵ Inspectieprogramma Brzo'99 Rotterdam-Rijnmond 2004-2008, DCMR, oktober 2003.

¹⁰⁶ Interne notitie de DCMR van de afdeling Procesindustrie aan het directieteam, Brzo'99: Evaluatie 2000-2003 en Inspectieprogramma 2004-2008, 29 oktober 2003.

¹⁰⁷ VROM-Inspectie, *Onderzoek VROM-taken Zuid-Holland*, september 2007.

¹⁰⁸ VROM-Inspectie, *Onderzoek VROM-taken Zuid-Holland*, september 2007, p.78.

¹⁰⁹ Inspectieprogramma Brzo'99, Brzo-regio West 2007-2011 van juli 2007.

Interbestuurlijk toezicht

In het kader van interbestuurlijk toezicht heeft de VROM-Inspectie¹¹⁰ in de periode van 2000-2011 een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de uitvoering van wettelijke taken door provincies. In 2004 heeft de inspectie de uitvoering van het Brzo geëvalueerd.¹¹¹ De inspectie concludeert dat het Brzo-toezicht (nog) onvoldoende wordt uitgevoerd. Inspectieplannen ontbreken, zowel kwantitatief als kwalitatief schieten de inspecties tekort en er wordt onvoldoende handhavend opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.

In september 2007 constateert de VROM-Inspectie dat de bedrijven in de proces-industrie in het Rijnmondgebied minder gecontroleerd worden dan minder milieubelastende bedrijven. Dat is volgens de VROM-Inspectie een onevenwichtigheid.¹¹² Het Brzo-beleid van de provincie wordt als adequaat beoordeeld, maar het globale karakter van het Brzo-inspectieprogramma 2007-2011 vraagt volgens de inspectie nog veel uitwerking door de deelnemende organisaties, hetgeen onzekerheid geeft over de uitvoering. De VROM-Inspectie constateert dat de DCMR in een aantal gevallen niet overeenkomstig de eigen sanctiestrategie heeft opgetreden. De VROM-Inspectie is kritisch over de lage Brzo-inspectiefrequentie en stelt: "De onderbouwing van de huidige inspectiefrequentie is niet voldoende."

In 2009 publiceert de VROM-Inspectie een vervolgonderzoek naar Brzo-toezicht door het bevoegd gezag Wet milieubeheer.¹¹³ De belangrijkste bevinding betreft onvoldoende handhaving van geconstateerde overtredingen. Verder stelt de VROM-Inspectie onder meer vast dat toezichthouders de gemaakte werkafspraken binnen de LATrb niet altijd nakomen. In het rapport zijn aanbevelingen opgenomen.

2.4.2 Periode 2011-2012



¹¹⁰ Met ingang van 1 januari 2012 is de VROM-Inspectie opgegaan in de Inspectie Leefomgeving en Transport.

¹¹¹ Onderzoek naar de uitvoering van het Brzo door het bevoegd gezag Wm en (VR-plichtige) bedrijven, peildatum augustus 2003. Dit betrof een landelijk onderzoek, niet specifiek over het Rijnmondgebied.

¹¹² VROM-Inspectie, *Onderzoek VROM-taken Zuid-Holland*, september 2007, p.48.

¹¹³ VROM-Inspectie, *Handhaving Brzo: Beter, maar nog niet goed genoeg*, 4 februari 2009.

Achtergrond

Voor de DCMR speelden in deze periode de brand bij Chemie-Pack (5 januari 2011), het CMI-arrest (uitspraak 22 maart 2011) en de publicatie van het Huntsman-rapport (6 juli 2011). Deze gebeurtenissen staan los van elkaar, maar hebben alle drie een impact op het toezicht en handhaving door de DCMR. De brand bij Chemie-Pack leidde tot veel media-aandacht voor de rol van de overheid. In het CMI-arrest stellen verzekeraars de gemeente en de DCMR aansprakelijk voor ontstane schade door de brand bij CMI vanwege onvoldoende toezicht op en optreden tegen bekende misstanden. De rechter oordeelde dat de DCMR in 1996 niet dwingend genoeg was voor het bedrijf.¹¹⁴ De uitspraak was reden voor de DCMR om strenger toezicht te gaan houden en strenger op te treden tegen geconstateerde overtredingen (zie onderstaand kader). Ook het Huntsman-rapport belichtte tekortkomingen in het functioneren van de DCMR (zie onderstaand tweede kader). De casus-Odfjell genereert media-aandacht en leidt – in aansluiting daarop – tot veel bestuurlijke aandacht.

CMI-arrest

CMI is een op- en overslagbedrijf voor onder meer gevaarlijke stoffen. CMI is gevestigd in Rotterdam en de gemeente Rotterdam is het bevoegd gezag. Op 28 februari 1996 legt een grote brand het hele complex van CMI en dat van een aangrenzend bedrijf in de as. De verzekeraars van de eigenaren van de aldaar opgeslagen goederen dagvaarden de gemeente Rotterdam en de DCMR en stellen hen aansprakelijk voor de geleden schade.

In 2004 bepaalt de Rotterdamse rechtbank dat er sprake was van een onrechtmatige overheidsdaad jegens de eigenaren van de goederen die door de brand zijn verwoest. De gemeente en de DCMR hebben volgens de rechtbank niet, dan wel onvoldoende, handhavend opgetreden ten aanzien van de naleving van de Hinderwetvergunningvoorwaarden door CMI. Op 22 maart 2011 bekrachtigt het gerechtshof in Den Haag de uitspraak van de rechtbank. De gemeente Rotterdam en de DCMR worden aansprakelijk gesteld voor de schade omdat zij de risicovolle situatie kenden, er concrete aanwijzingen waren dat handhavend optreden was geboden en zij niet voortvarend en dwingend hebben gehandeld.

¹¹⁴ Het hof is van oordeel dat de gemeente Rotterdam en de DCMR geen blijk hebben gegeven van een voldoende inzichtelijke belangenafweging en dat de belangen van degenen die door de vergunning worden beschermd, door het onvoldoende voortvarend en niet dwingend optreden van de gemeente Rotterdam en de DCMR onevenredig zijn geschaad ten opzichte van het belang van CMI bij voortzetting van haar onrechtmatig handelen.

Wat voorafging

Op 11 mei 1995 constateert een medewerker van de DCMR dat CMI vergunningvoorschriften overtreedt en dat de situatie onveilig is. CMI krijgt een waarschuwingsbrief. Op 24 augustus 1995 volgt een tweede inspectie en opnieuw een waarschuwingsbrief. In deze brieven staat dat, bij het uitblijven van passende maatregelen, de DCMR aan de gemeente adviseert een last onder dwangsom op te leggen. Het bedrijf neemt geen afdoende maatregelen en de gemeente Rotterdam legt geen dwangsom op. In december 1995 volgt overleg tussen het bedrijf en de DCMR. CMI blijkt nog altijd niet aan de vergunningvoorschriften te voldoen. Het bedrijf lijkt ook niet van plan om dit op korte termijn te gaan doen. Er volgt nog een waarschuwingsbrief. Twee weken later breekt de brand uit.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving door de DCMR bij het bedrijf Huntsman¹¹⁵

Naar aanleiding van een klacht van een omwonende van het bedrijf Huntsman, gericht aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, heeft de VROM-Inspectie een onderzoek uitgevoerd bij de DCMR. De klacht had betrekking op de wijze waarop de DCMR zijn door Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland gemandateerde taken uitvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij het bedrijf Huntsman. De VROM-Inspectie concludeerde dat de DCMR in het geval Huntsman onvoldoende invulling heeft gegeven aan zijn wettelijke taken. Deze conclusie is met name gebaseerd op het niet-handhavend optreden bij jarenlange overschrijdingen van emissievoorschriften en het niet of onvoldoende inspecteren van een kritische veiligheidsvoorziening van een procesinstallatie waarin het zeer giftige gas fosgeen voorkomt.

Ontwikkelingen in de organisatie van het toezicht

Vanaf 1 januari 2011 is de DCMR een regionale uitvoeringsdienst (RUD). De provincie heeft de taakuitvoering vanaf dat moment volledig gemandateerd aan de DCMR. De provincie blijft verantwoordelijk als bevoegd gezag en wordt geïnformeerd over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het mandaat.

Door de komst van de Wvr per 1 oktober 2010 is het lokale (brandweer)beleid omgezet in regionaal beleid. Met de Wvr verschoof de status van bevoegd gezag van het college van burgemeester en wethouders naar het bestuur van de veiligheidsregio. Deze verschuiving heeft geen wezenlijke impact gehad op toezicht en handhaving op Brzobedrijven. Na het landelijke verbetertraject BeterRZO werd geconstateerd dat de inspecteurs van de brandweer een achterstand hadden in kennis over industriële veiligheid en handhaving. Bovendien ontbrak het de brandweer vaak aan instrumenten

¹¹⁵ Rapport VROM-Inspectie inzake onderzoek naar taakinfilling de DCMR aangaande Huntsman Holland B.V., 6 juli 2011.

zoals beleid en leidraden en was er landelijk geen georganiseerd vangnet voor het geval een korps niet aan de Brzo-verplichtingen kon voldoen. Om dit te ondervangen, richten de VRR en het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) het Landelijk Expertise-centrum (LEC) BrandweerBRZO op.¹¹⁶ De VRR actualiseert in 2011 zijn beleid, rekening houdend met de leerpunten van de brand bij Chemie-Pack. Dit aanwijzingsbeleid voor bedrijfsbrandweren wordt aangepast en vastgesteld op 5 december 2011. Vervolgens is het handhavingsbeleid¹¹⁷ voor de afdeling Industriële Veiligheid op 25 juni 2012 door de VRR vastgesteld. Dit nieuwe handhavingsbeleid bevat een beslisboom voor het toepassen van handhavingsinstrumenten.

De Inspectie SZW ziet de veiligheidscultuur meer en meer als belangrijke voorwaarde voor een veilige bedrijfsvoering. Het plan was dat in 2011 de Brzo-inspectieteams het onderwerp veiligheidscultuur mee zouden nemen in 10 tot 20% van hun inspecties. Het jaarverslag 2011 maakt echter geen melding dat dit ook is gebeurd. Wel is in 2011 uitvoering gegeven aan de landelijk opgezette opleiding voor de inspecteurs van de betrokken toezichthouders. Net als bij de DCMR en bij de VRR vindt in 2012 ook bij de Inspectie SZW een vernieuwing van de handhavingsstrategie plaats.¹¹⁸

Tweedelijnstoezicht / interbestuurlijk toezicht

In 2011 brengt de VROM-Inspectie een rapport uit over de vergunningverlening en handhaving door de DCMR met betrekking tot het bedrijf Huntsman¹¹⁹ (zie de beschrijving in het kader hiervoor en bijlage K). De VROM-Inspectie concludeert dat de DCMR fouten heeft gemaakt in de vergunningverlening en onvoldoende toezicht heeft gehouden op het bedrijf. Bovendien heeft de DCMR in strijd met de eigen sanctiestrategie geen handhavingsmiddelen toegepast.¹²⁰

In 2011 en 2012 heeft de inspectie, naar aanleiding van vragen van leden van de Tweede Kamer, onderzocht of conform de landelijke afspraken wordt gehandhaafd als een onderdeel van het VBS als matig of slecht is beoordeeld.¹²¹ De inspectie concludeert dat het oordeel "slecht" in vrijwel alle gevallen wordt gekwalificeerd als een overtreding die wordt gehandhaafd. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat toezicht en handhaving door het bevoegd gezag over het algemeen adequaat worden uitgevoerd.

In 2011 en 2012 heeft de ILT onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van twee voorvallen bij Odfjell Rotterdam. De ILT concludeert in het conceptrapport¹²² dat de omgevingsvergunning van Odfjell Rotterdam op een aantal onderzochte punten niet meer toereikend is en geactualiseerd moet worden.

¹¹⁶ www.brandweerbrzo.nl.

¹¹⁷ Toezicht- en handhavingsbeleid Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, vastgesteld door het algemeen bestuur van de VRR op 25 juni 2012.

¹¹⁸ Handhavingsbeleid Brzo1999 en ARIE, het handhavingsbeleid van de Inspectie SZW, directie Major Hazard Control, ingangsdatum 1 februari 2012.

¹¹⁹ Rapport VROM-Inspectie inzake onderzoek naar taakinvulling de DCMR aangaande Huntsman Holland B.V. 6 juli 2011.

¹²⁰ In een reactie aan de VROM-Inspectie geeft de DCMR kritiek op deze conclusie.

¹²¹ Quickscan Brzo-bedrijven, ILT, 30 juni 2011 en onderzoek naleving Brzo, uitvoering motie Van Tongeren, ILT, 20 juni 2012.

¹²² Vergunnings situatie en naleving Odfjell Terminals Rotterdam BV, Onderzoek naar aanleiding van twee ongewone voorvallen in 2011, ILT, 19 oktober 2012.

Daarnaast concludeert de ILT dat Odfjell Rotterdam niet voldoet aan in de vergunningen opgelegde meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen. De provincie Zuid-Holland onderschrijft de conclusie dat de omgevingsvergunning op een aantal punten geactualiseerd moet worden, maar vindt het door de ILT geschetste beeld ten aanzien van het actueel houden van de vergunning onvolledig en te negatief. ILT geeft namelijk in de conclusie niet aan dat er momenteel al meerdere vergunningprocedures lopen en dat de vergunning met betrekking tot PGS 29 geactualiseerd wordt.¹²³

Uitvoeringstoezicht

Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack verschijnt in december 2011 een rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.¹²⁴ Deze inspectie, die inmiddels is opgegaan in de Inspectie Veiligheid en Justitie, heeft onder andere tot taak om toezicht te houden op de uitvoering van wettelijke taken door veiligheidsregio's. In dat kader heeft de inspectie onderzoek verricht naar de uitoefening van de bevoegdheid van veiligheidsregio's om inrichtingen aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Alle inrichtingen die onder het Brzo vallen komen voor zo'n aanwijzing in aanmerking. Uit het onderzoek blijkt dat tweederde van de bedrijven nog moest worden doorgelicht op de noodzaak voor het instellen van een bedrijfsbrandweer. Van de zwaarste categorie (VR-plichtige inrichtingen) waren ten tijde van het onderzoek van de Onderzoeksraad 95 bedrijven nog niet beoordeeld.

2.5 Overige betrokken partijen

Zoals in hoofdstuk 1 aan de orde kwam, richt dit onderzoek zich op het systeem rondom een Brzo-bedrijf zoals Odfjell Rotterdam. Hierbij gaat het enerzijds om vergunningverlening, toezicht en handhaving. Anderzijds is er een aantal andere partijen dat deel uitmaakt van het systeem rondom Odfjell Rotterdam. In deze paragraaf komen de partijen aan de orde die een rol speelden, namelijk de certificeerder, de grootste opdrachtgever van Odfjell Rotterdam (Shell), brancheverenigingen, het Havenbedrijf Rotterdam en de vakbonden.

2.5.1 Lloyd's Register Nederland B.V.

Zowel het kwaliteitsmanagementsysteem als het milieumanagementsysteem van Odfjell Rotterdam is door Lloyd's Register Nederland B.V. (Lloyd's) gecertificeerd. Het milieumanagementsysteem is op basis van ISO 14001 gecertificeerd sinds 2 mei 2003, het kwaliteitsmanagementsysteem is op basis van ISO 9001 gecertificeerd sinds 28 april 1993 (tot 2000 bij de vorige eigenaar van de terminal). In de aanvraag van de deelrevisievergunning van december 2004 is het bezit van deze certificaten benoemd.¹²⁵ De DCMR legt het ISO 14001-certificaat vast in de deelrevisievergunning van december 2004. Vanaf dat moment moet Odfjell Rotterdam werken volgens het milieumanagementsysteem en moet het certificaat voor dit systeem in stand worden gehouden.

¹²³ Reactie op rapport *Vergunnings situatie en naleving Odfell Terminals Rotterdam BV*, brief van provincie Zuid-Holland aan ILT, 19 maart 2013.

¹²⁴ *Aanwijzing Bedrijfsbrandweer Risicobedrijven, Een onderzoek in de veiligheidsregio's naar toepassing van artikel 31 Wvr*, december 2011.

¹²⁵ In de oorspronkelijke aanvraag heeft Odfjell Rotterdam het nog over een ISO 9002-certificaat. In de aanvullende informatie staat echter ISO 9001 en die norm wordt ook in latere correspondentie genoemd.

Er geldt echter geen verplichting om het kwaliteitsmanagementsysteem te laten certificeren op grond van ISO 9001; het kwaliteitsmanagementsysteem heeft geen directe relatie met milieu.

Certificering

Certificering wordt gedefinieerd als het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen.¹²⁶ Uit deze definitie volgt dat er verschillende vormen van certificering bestaan, te weten product-, proces-, systeem- en persoonscertificering. Certificering op grond van ISO 9001 en ISO 14001 wordt aangemerkt als systeemcertificering.

Omdat het ISO 9001-certificaat geen relatie heeft met de wettelijke verplichtingen, blijft dit in de beschrijving buiten beschouwing. Voor het verkrijgen van een ISO 14001-certificaat moet het milieumanagementsysteem voldoen aan deze ISO-norm. De norm vereist commitment van het management om de milieuwetgeving na te leven. Daarnaast verlangt de norm invoering van maatregelen om de naleving van de wetgeving waar te maken. Op grond van de ISO 14001 moet de organisatie bijvoorbeeld beschikken over milieubeleid en procedures om de milieugevolgen van de bedrijfsprocessen te identificeren. Daarnaast moet in de uitvoering rekening worden gehouden met wettelijke eisen en de organisatie moet ervoor zorgen dat het personeel, dat handelingen verricht met mogelijke milieugevolgen, voldoende competent en opgeleid is. Verder moeten er procedures zijn voor het periodiek toetsen of voldaan wordt aan de wettelijke eisen. Tot slot moet er sprake zijn van een continu verbeterproces van het milieumanagementsysteem.

In het kader van de certificering controleert de certificatie-instelling (in dit geval Lloyd's) niet of de organisatie de wettelijke regels naleeft. Wel wordt beoordeeld of de organisatie procedures heeft om de naleving van wet- en regelgeving te borgen. Daarbij beoordeelt de certificatie-instelling deze procedures en wordt steekproefsgewijs getoetst of deze procedures in de praktijk werken. Van belang is dat het bedrijf zelf, door een goed werkend managementsysteem, afwijkingen signaleert en dat op basis daarvan verbeteringen worden doorgevoerd. Als dat proces/systeem goed loopt, wordt het certificaat afgegeven. Een goed werkend en dus gecertificeerd systeem wil niet zeggen dat er geen fouten worden gemaakt binnen een bedrijf.

Bij zijn beoordeling heeft Lloyd's ook de mening van de DCMR over Odfjell Rotterdam betrokken. Bij het besluit over de hercertificering in 2009 speelde volgens Lloyd's onder andere het door de DCMR uitgesproken vertrouwen in het commitment van het management van Odfjell Rotterdam een rol.

¹²⁶ Zie het kabinetstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

Afwijkingen

Tijdens audits kan de certificatie-instelling afwijkingen constateren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'minor' en 'major non-conformities' (kleine en grote afwijkingen). De gradatie (minor of major) bepaalt met name de snelheid waarmee een oorzaakanalyse dient te worden uitgevoerd en corrigerende maatregelen dienen te worden genomen. De corrigerende maatregelen worden beoordeeld tijdens het eerstvolgende bezoek. Een major non-conformity dient binnen drie maanden te worden opgelost.

Als een certificatie-instelling een major non-conformity vaststelt, dan is dat het begin van het intrekken van het certificaat. Als de afwijking op een serieuze manier wordt verholpen, dan kan het certificaat in stand worden gelaten. Als dat niet gebeurt, dan kan het bedrijf het certificaat kwijtraken; het certificaat wordt dan geschorst of ingetrokken. Overigens verlangt de certificatie-instelling niet alleen dat de afwijking wordt opgelost, maar ook dat het bedrijf onderzoekt wat de oorzaken zijn van de afwijking en dat maatregelen worden getroffen om afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

In juni 2012 is afgesproken dat certificatie-instellingen worden verplicht om geschorste en ingetrokken ISO 14001-certificaten door te geven aan de Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen (SCCM), die deze gegevens publiceert op haar website. Er is geen actieve communicatie naar toezichthouders. Er is wel een mogelijkheid voor toezichthouders om aan de certificatie-instelling te vragen of het bedrijf is gecertificeerd en wat de status is.

Proces van certificering bij Odfjell Rotterdam

Na de initiële audit in 2003 op grond waarvan het certificaat werd verleend voor ISO 14001, zijn in de periode van 2004 tot en met april 2012 diverse audits uitgevoerd door Lloyd's. In april 2012 heeft Lloyd's Odfjell Rotterdam opnieuw gecertificeerd voor ISO 9001 en 14001. In de tabel hieronder zijn de resultaten van deze audits in verkorte vorm weergegeven.

Periode	Soort audit	Bevindingen Lloyd's
Nov 2004	Surveillance	<ul style="list-style-type: none">• Bedrijf is op weg naar verbetering• Effectiviteit van systeem nog niet op gewenste niveau• Focus ligt op compliance, niet op verbetering van systeem
Jun 2005	Surveillance	<ul style="list-style-type: none">• Stappen gemaakt naar verbetering maar nog weg te gaan• Onderhoudssystematiek behoeft aandacht van management
Nov 2005	Surveillance en voorbereiding hercertificering	<ul style="list-style-type: none">• Stevige vooruitgang in laatste anderhalf jaar• Er wordt nog niet volledig voldaan aan ISO 14001
Jun 2006	Hercertificering	<ul style="list-style-type: none">• Bedrijf verbetert zich nog• Voortgang is te traag, geen goed werkend systeem• Op deelgebieden vooruitgang geboekt• Geen belemmeringen voor hercertificering• Bij volgende audit moet significante voortgang zijn geboekt

Periode	Soort audit	Bevindingen Lloyd's
Nov 2006	Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Managementsysteem conform ISO 14001 • Urgente aandachtspunten zijn technische tekortkomingen en voldoen aan wetgeving
Jun 2007	Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Managementsysteem functioneert, certificaten blijven behouden • Op veel onderwerpen vooruitgang geboekt
Jan 2008	Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Managementsysteem is effectief en voldoet aan meeste eisen • Veel organisatorische wijzigingen maar continue verbetering • Aandacht wordt gevraagd voor verificatie van wettelijke eisen
Nov 2008	Surveillance en voorbereiding hercertificering	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal openstaande minor non-conformities niet afgesloten • Aandacht gevraagd voor inzicht in wettelijke eisen (onderhoud) • Verwijzing naar Brzo-inspectie: onderhoudsmanagement
Apr 2009	Hercertificering	<ul style="list-style-type: none"> • Er is major non-conformity met betrekking tot identificatie en verificatie van wettelijke eisen, certificaat voor ISO 14001 wordt niet vernieuwd • Verwezen wordt naar dreigende boetes van de DCMR
Mei 2009	Speciale surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Doel is beoordelen of major non-conformity is opgeheven • Management systeem voldoet aan belangrijkste eisen • Major non-conformity wordt gesloten en certificaat voor ISO 14001 wordt vernieuwd omdat commitment van management is toegenomen, de DCMR zijn vertrouwen daarin heeft uitgesproken, het afwijken van wettelijke verplichtingen is geïdentificeerd en geprioriteerd en tevens maatregelen zijn benoemd • Aandachtspunt voor management is druk blijven uitoefenen op voldoen aan wettelijke eisen
Apr/juli 2010	Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe managementteam heeft commitment getoond om managementsysteem te verbeteren en tekortkomingen op te lossen, major non-conformity wordt afgesloten • Om de certificaten te behouden moet tijdens de volgende audit verdere verbetering aangetoond worden, vooral op het terrein van wet- en regelgeving
Jan 2011	Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Mindset van nieuwe managementteam is in positieve zin veranderd en is gericht op verbetering • Er is een major non-conformity met betrekking tot de identificatie van wettelijke eisen en het verifiëren van het voldoen eraan die een bedreiging zijn voor het ISO 14001 certificaat • ISO 14001 eisen zijn slecht geïmplementeerd, eerdere constatering onvoldoende opgevolgd • Om de certificaten te behouden moet tijdens de volgende audit verdere verbetering aangetoond worden • De algemene staat van de organisatie is reactief
Apr 2011	Surveillance / follow-up	<ul style="list-style-type: none"> • Major non-conformity (uit januari 2011) wordt afgesloten omdat systeem om te kunnen voldoen aan wet- en regelgeving herzien en verbeterd is • Lloyd's benoemt goede relatie en open communicatie met overheid tijdens laatste Brzo-inspectie

Periode	Soort audit	Bevindingen Lloyd's
Nov 2011	Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Lloyd's benoemt weer positieve houding van management • Bedrijf wordt gewaarschuwd dat een major non-conformity wordt geschreven als geen goede uitvoering wordt gegeven aan eerdere bevindingen, in het bijzonder die wat betreft wet- en regelgeving • Bedrijf is nog vooral reactief aan het werk
Apr 2012	Hercertificering	<ul style="list-style-type: none"> • Na een beschouwing over eerdere bevindingen benoemt Lloyd's de grote verbeteracties die hebben plaatsgevonden, de verbetering in de houding van het management en het feit dat een analyse en prioritering van correctieve maatregelen heeft plaats gevonden op managementniveau • Maatregelen zijn vastgelegd in actielijst, prioriteiten en data zijn afgesproken met de overheid • QHSE-organisatie wordt geherstructureerd • Certificaat wordt vernieuwd

Tabel 5: Overzicht van bevindingen uit audits van Lloyd's over Odfjell Rotterdam in de periode 2004 - 2012.

Activiteiten na de stillegging

Nadat de inrichting in juli 2012 is stilgelegd en de resultaten van de Brzo-inspectie van maart 2012 bekend zijn geworden, heeft de Raad voor Accreditatie aan Lloyd's begin augustus 2012 om opheldering gevraagd. De Raad voor Accreditatie vroeg zich met name af hoe het kon dat Lloyd's de certificaten van Odfjell Rotterdam in april 2012 had vernieuwd terwijl uit overheidsinspecties grote tekortkomingen in de naleving van wet- en regelgeving bleken. De Raad voor Accreditatie heeft vervolgens een onderzoek ingesteld naar de werkwijze van Lloyd's gedurende de laatste gecertificeerde periode (2009-2012). In zijn rapportage concludeert de Raad voor Accreditatie dat Lloyd's niet altijd adequaat heeft gereageerd op de bevindingen bij Odfjell Rotterdam en dat Lloyd's het voortzetten van de ISO 14001-certificering niet altijd volledig kan rechtvaardigen.

Lloyd's voert in augustus 2012 een extra (special surveillance) audit uit. Als redenen hiervoor geeft Lloyd's op het beschikbaar komen van de resultaten van de Brzo-inspecties van maart 2012, de stillegging en de wisselingen in het management (algemeen directeur en manager Engineering & Maintenance). Tijdens de audit bleek dat Odfjell Rotterdam niet heeft gecontroleerd of het bedrijf voldeed aan de wettelijke verplichtingen. Deze tekortkoming was al eerder geconstateerd en leidde tweemaal (in april 2009 en januari 2010) tot de vaststelling van een major non-conformity. De audit van augustus 2012 resulteert in twee major non-conformities. Het bedrijf moet binnen tien dagen met een plan van aanpak komen. Op 19 september 2012 constateert Lloyd's dat de door het bedrijf geleverde informatie niet toereikend is om de twee major non-conformities af te kunnen sluiten. Lloyd's schorst vervolgens het certificaat voor ISO 14001. Het contract wordt niet ontbonden; als de twee major non-conformities worden opgelost kan de dienstverlening door Lloyd's worden voortgezet.

2.5.2 Opdrachtgever Shell

Odfjell Rotterdam heeft enkele grote opdrachtgevers die jarenlang klant zijn. In het kader van de ketenverantwoordelijkheid worden de activiteiten van Shell als grootste opdrachtgever beschreven.

Shell Trading Rotterdam B.V. (Shell) was jarenlang de grootste opdrachtgever van Odfjell Rotterdam. In december 2005 sluit Shell met Odfjell Rotterdam een 'mastercontract' voor het leveren van terminaldiensten. Vóór deze tijd werd er op kleinere schaal zaken gedaan. In 2010 is Shell met Odfjell Rotterdam een verder partnerschap aangegaan, waarbij alle losse opdrachten werden gecombineerd in één contract. Shell ging circa 100 van de 320 opslagtanks van Odfjell Rotterdam gebruiken. Een belangrijke reden voor de samenwerking was de strategische ligging van de terminal van Odfjell; dicht bij Shell Pernis en de Rotterdamse haven. Ook vanuit concurrentieoogpunt was het voor Shell aantrekkelijk om een groot deel van de terminalcapaciteit af te nemen.

Voorafgaand aan het afsluiten van het contract in 2010 heeft Shell twee audits uitgevoerd bij Odfjell Rotterdam. Een 'baseline audit' in 2008 en een 'predeal audit' in 2009. De audits hadden als doelstelling om de beoogde activiteiten van Odfjell Rotterdam te toetsen aan de hand van branchestandaarden en Shell-specifieke normen zoals vastgelegd in het contract. Ook werd aandacht besteed aan specifieke Health, Safety, Security and the Environment (HSSE)-normen.

Uit de audit in 2008 kwamen zestien bevindingen, waarvan er één de score "high"¹²⁷ had; die had betrekking op een procedure rondom afmerende schepen. Al deze aanbevelingen zijn door Shell tijdens een follow-upcontrole binnen de gestelde actietermijn als afgehandeld gemarkeerd. De eerste predeal audit van 2009 kent, naast vijf aanbevelingen en drie geconstateerde sterke punten, 37 bevindingen, waarvan er tien de score "high" kregen. Deze bevindingen hadden betrekking op standaarden voor opslagtanks op zeeschepen en de spoor situatie bij Odfjell Rotterdam. Zo werd er een tekortkoming geconstateerd bij het aanmeren van een schip, was niet aangegeven waar reddingsvesten gedragen dienden te worden en voldeed het beveiligingsplan voor het spoor niet aan de internationale eisen voor vervoer van gevaarlijke goederen. Bij een vervolgbespreking in 2010 is de afhandeling van vier bevindingen inhoudelijk besproken. Na de bespreking concludeert de auditor dat het management van Odfjell Rotterdam het op gestructureerde en effectieve wijze sluiten van de openstaande bevindingen met vertrouwen tegemoet ziet, om zich te verzekeren van een hoog veiligheidsniveau.

Zowel de audit van 2008 als de audit van 2009 kreeg het eindoordeel "fair".¹²⁸ Shell heeft verklaard dat als er sprake zou zijn geweest van het eindoordeel "unsatisfactory", het zijn aandacht op Odfjell Rotterdam zou hebben verscherpt. Bij een eindoordeel "unacceptable" wordt volgens het beleid van Shell niet overgegaan tot het afsluiten van een contract. Uit de beide audits kwamen zaken naar voren die opgelost moesten worden, maar de risico's hiervan waren volgens het auditteam te overzien. Daarnaast heeft Odfjell Rotterdam de acties naar aanleiding van deze audits, zij het met enige vertraging, volgens Shell naar tevredenheid opgepakt. Een van de punten die door het auditteam werden vastgesteld, was dat Odfjell Rotterdam niet voldeed aan zijn verplichting op basis van industriestandaarden om op de terminal aanwezige slangen periodiek te testen.

¹²⁷ De audit hanteert een schaal met vier scores: "serious" (binnen drie maanden actie vereist), "high" (binnen zes maanden actie vereist), "medium" (binnen twaalf maanden actie vereist) en "low" (binnen twaalf maanden slechts informatie vereist).

¹²⁸ Er wordt gebruik gemaakt van vier scores: "good", "fair", "unsatisfactory" en "unacceptable".

Onderdeel van het in 2010 afgesloten partnerschap was een contract voor de levering van producten via buisleidingen. Hier gingen een investering van circa € 20 miljoen aan uitbreidingsinvesteringen van Odfjell Rotterdam aan vooraf en voorbereidende (constructie)werkzaamheden. Onderdeel van de nieuwe infrastructuur was het optimaliseren van een buisleiding tussen Shell Pernis en de terminal van Odfjell. Deze investeringen maakten deel uit van het Shell-connectivity-project.

Na 2010 is de aandacht van Shell voor de prestaties van Odfjell Rotterdam toegenomen. Dit uitte zich onder meer in het plaatsen van een Shell-medewerker op de terminal, gedurende één dag in de week. Deze medewerker had geen specifieke rol op het gebied van veiligheid, maar hield zich bezig met de operationele processen tussen Shell en Odfjell Rotterdam. Hiermee hoopte Shell operationele verbeteringen te bewerkstelligen.

In de periode 2010-2012 heeft Shell één audit uitgevoerd bij Odfjell Rotterdam. Tijdens deze audit registreert Shell een aantal kritische tekortkomingen bij het bedrijf, bijvoorbeeld dat het Process Safety Risk Management als "poor" wordt beoordeeld. In de rapportage stelt Shell dat enkel de wettelijk verplichte risicoanalyses worden uitgevoerd, maar dat bij Odfjell Rotterdam in zijn algemeenheid een cultuur ontbreekt om risico's tot ALARP-niveau¹²⁹ te reduceren. De beheersing van de risico's met betrekking tot de voor Shell uitgevoerde activiteiten is echter dusdanig, dat geconcludeerd wordt dat de situatie acceptabel is. Shell verbindt wel verbetervoorwaarden aan de continuering van de samenwerking.

In het vernieuwde contract (2010) is onder meer de verplichting opgenomen om de terminal te onderhouden, repareren en opereren in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Daarnaast dient Odfjell Rotterdam te voldoen aan de hoogste industriestandaarden op het gebied van veiligheid. Bij het niet-naleven van deze of andere contractuele voorwaarden kan tot ontbinding worden overgegaan. Een termijn van dertig dagen moet worden gegeven om de tekortkoming weg te werken. Nadat Odfjell Rotterdam op 27 juli 2012 besloot om de terminal stil te leggen, stuurde Shell aan Odfjell Rotterdam een brief waarin vier weken de tijd werd gegeven om de operationele tekortkomingen te herstellen. Per 11 september 2012 heeft Shell het contract met Odfjell Rotterdam beëindigd, omdat Odfjell Rotterdam niet meer aan zijn verplichtingen kon voldoen. Het besluit van Shell was volgens Shell niet ingegeven door gebrek aan vertrouwen in de HSSE-capaciteiten van Odfjell Rotterdam, maar Shell verbrak het contract omdat Odfjell Rotterdam niet meer kon leveren wat contractueel was vastgelegd. Op het moment van stillegging was er voor circa 200 duizend ton aan producten van Shell op de terminal opgeslagen. Het besluit om de terminal stil te leggen, kwam voor Shell als een verrassing. De tanks waarin producten van Shell waren opgeslagen, waren op meerdere delen van de terminal gepositioneerd. De meeste producten waren opgeslagen in tanks op het C- en D-terrein, maar ook enkele producten op het A-terrein, alwaar het niet goed functioneren van koel- en blusvoorzieningen leidde tot een last onder bestuursdwang tot het legen van de daar aanwezige opslagtanks.

129 As low as reasonably practicable.

Aandacht voor veiligheid, gezondheid, welzijn en milieu is een van de belangrijke pijlers onder de Algemene beleidsuitgangspunten van Shell. Shell gaf hier onder andere uitvoering aan door Odfjell Rotterdam te ondersteunen bij het doorvoeren van verbeteringen door middel van het gezamenlijk uitvoeren van audits. De aandacht voor veiligheid blijkt ook uit het tienpuntenplan *Veiligheid Voorop*, dat onder meer door de president-directeur van Shell, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie, is ondertekend. Een van de kernelementen van dit tienpuntenplan is *“in de keten alleen zakendoen met bedrijven die ook een solide veiligheidscultuur hebben”*.

2.5.3 Havenbedrijf Rotterdam

Het Havenbedrijf Rotterdam is een niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van de gemeente Rotterdam (70%) en de Nederlandse Staat (30%). Het Havenbedrijf Rotterdam heeft als doel de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als logistiek knooppunt en industriecomplex van wereldniveau te versterken en is beheerder, exploitant en ontwikkelaar van het Rotterdamse haven- en industriegebied. Het Havenbedrijf Rotterdam verhuurt het terrein, de kades en de steigers aan Odfjell Rotterdam.

In de Rotterdamse haven vervult Havenbedrijf Rotterdam verschillende rollen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen een commerciële en een publieke rol. Zijn commerciële rol vervult het Havenbedrijf als beheerder, exploitant en ontwikkelaar van het Rotterdamse havengebied. De publieke rol betreft havenmeestertaken.

Ter borging van de onafhankelijkheid van de havenmeester is tussen de betrokken partijen het convenant Havenmeester gesloten.¹³⁰ Aan de havenmeester zijn zowel gemeentelijke bevoegdheden als rijksbevoegdheden op- of overgedragen. Over de bevoegdheden kan de havenmeester instructies ontvangen van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, respectievelijk de gemeente. De bevoegdheden hebben betrekking op de orde en wetgeving op nautisch gebied. De bijzondere opsporingsambtenaren die in dienst zijn van het Havenbedrijf Rotterdam, kunnen processen-verbaal opmaken. Bij Odfjell Rotterdam zijn gedurende de onderzochte periode 22 processen-verbaal opgemaakt. Deze zijn allemaal afgedaan met een boete of een transactievoorstel. Het gemiddelde bedrag lag hierbij rond de € 1500,-. Het betreft met name overtredingen op grond van de Waterwet (voorheen de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Volgens de havenmeester van Rotterdam waren de processen-verbaal van dien aard dat er geen sprake was van een notoire overtreder (in vergelijking met andere soortgelijke bedrijven in de haven) of zeer ernstige feiten. Hierdoor heeft de havenmeester besloten om de directie van het Havenbedrijf Rotterdam niet te informeren.¹³¹

Op basis van langlopende contracten verhuurt het Havenbedrijf Rotterdam terreinen aan uiteenlopende bedrijven. Deze huurinkomsten en de havengelden zijn de belangrijkste inkomstenbronnen van het Havenbedrijf Rotterdam.

¹³⁰ Convenant inzake publieke taken Havenbedrijf Rotterdam N.V. op het gebied van nautisch beheer, 17 december 2003.

¹³¹ De havenmeester hoeft vanwege zijn onafhankelijke positie en verantwoordelijkheid op dit punt geen verantwoording af te leggen aan de algemene directie van het Havenbedrijf Rotterdam N.V.

Naast huurinkomsten ontvangt Havenbedrijf Rotterdam zee- en binnenhavengeld. In 2011 ontving het Havenbedrijf Rotterdam in relatie tot Odfjell Rotterdam enkele miljoenen euro (circa 1% van de totale inkomsten van Havenbedrijf Rotterdam). In de periode 2009-2011 zijn de verschuivingen in deze bedragen beperkt. Over het jaar 2012 is een teruggang zichtbaar in de geïnde (zee)havengelden, namelijk met 45% ten opzichte van 2011.

In de contracten tussen Odfjell Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam zijn geen expliciete voorwaarden opgenomen voor beheersing van de veiligheidsrisico's van bedrijven op de terreinen. Van Odfjell Rotterdam wordt uitsluitend verlangd dat het bedrijf de terreinen aan het eind van de huurovereenkomst in dezelfde toestand oplevert als bij het aangaan van de huurovereenkomst. Indien een 'change of control' plaatsvindt, moet dit gemeld worden aan het Havenbedrijf Rotterdam. Het havenbedrijf zal vervolgens beoordelen of dit gevolgen heeft voor de bestaande contracten. Toen het Havenbedrijf Rotterdam in 2011 de melding kreeg dat het kapitaalinvesteringsbedrijf Lindsay Goldberg een minderheidsbelang nam in de aandelen Odfjell Rotterdam, werd dit niet beschouwd als een change of control, omdat de overname geen meerderheidsbelang betrof.

Eén keer per jaar voeren de executive accountants van het Havenbedrijf Rotterdam gesprekken met de top van de gevestigde bedrijven. Deze gesprekken zijn voornamelijk van commerciële aard, maar kunnen ook veiligheidsaspecten bevatten. In het laatste gesprek in 2012 met de top van Odfjell is de veiligheid van de terminal in Rotterdam niet ter sprake geweest.

Het Havenbedrijf Rotterdam ziet vanuit zijn privaatrechtelijke grondpositie slechts een beperkte rol in het beïnvloeden van de veiligheidssituatie bij Odfjell Rotterdam. Het Havenbedrijf geeft aan dat het in deze situatie ging om gedrag dat tevens publiekrechtelijk is gereguleerd.

"Het is in een dergelijke situatie niet wenselijk en ook niet haalbaar om een tweede benadering uit te zetten op basis van de privaatrechtelijke grondpositie. Het gaat bij het beoordelen van de veiligheidssituatie op het terrein om gespecialiseerd werk waarover de relevante bevoegde gezagen, in bijzonder de DCMR, wel, en het Havenbedrijf Rotterdam niet of minder beschikt. Bovendien zijn deze gezagen met hun gespecialiseerde diensten in staat om een gericht handhavingsbeleid uit te zetten."

Het Havenbedrijf Rotterdam verklaarde regelmatig overleg te hebben gevoerd met het management van Odfjell Rotterdam (voornamelijk vanuit de commerciële directie Procesindustrie & Massagoed). Odfjell Rotterdam is daarbij meerdere malen vertegenwoordigd door de toenmalige algemeen directeur. Op meer ad-hocbasis heeft er (telefonisch) overleg plaatsgevonden met de executive chairman van de board of directors van het Odfjell-concern en de directie van Odfjell Terminals. Daarbij heeft het Havenbedrijf Rotterdam telkens het standpunt ingenomen dat de terminal in Rotterdam moet voldoen aan de wettelijke verplichtingen.

Er vinden gesprekken plaats met toezichthouders, waaronder de DCMR. In de gevoerde gesprekken, die met de DCMR op directieniveau plaatsvonden, is Odfjell Rotterdam wel besproken, maar zijn de structurele veiligheidstekorten bij Odfjell Rotterdam niet aan de orde gekomen. De eerste signalen van structurele veiligheidstekorten heeft de DCMR medio 2012 gemeld bij het Havenbedrijf Rotterdam.

2.5.4 Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven

De Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB) is in 1980 opgericht. De doelstelling van de VOTOB is het samenbrengen van technische deskundigheid en het fungeren als spreekbuis namens de sector. VOTOB behartigt de belangen namens de sector ten opzichte van de overheid. Odfjell Rotterdam is aangesloten bij de VOTOB.

De VOTOB houdt zich onder andere bezig met onderhandelen met de overheid; ze maakt afspraken en sluit convenanten namens de sector, onder andere over het terugdringen van emissies naar de lucht. Het meest recent ontwikkelde convenant (2005) van de sector met de rijksoverheid is niet ondertekend. Daarnaast ontwikkelt de VOTOB (standaard)documenten die de verhoudingen regelen tussen de leden van VOTOB en hun opdrachtgevers. Deze documenten betreffen algemene voorwaarden en inkoopvoorwaarden.

Vóór de brand bij Chemie-Pack hield de VOTOB zich niet actief bezig met het stimuleren van activiteiten op het gebied van veiligheid bij haar leden. Na Chemie-Pack kwam Veiligheid Voorop¹³² (2011) tot stand, een gezamenlijk tienpuntenplan van brancheorganisaties waaronder VOTOB. De actiepunten zijn gericht op het verbeteren van de veiligheid van Brzo-bedrijven. De actiepunten gaan onder andere over het meten van veiligheidsprestaties door de bedrijven zelf, die deze gegevens vervolgens delen met hun brancheorganisatie. De ondertekenaars van het tienpuntenplan zullen onder meer bevorderen en ondersteunen dat bedrijven in de keten alleen zakendoen met bedrijven die ook een solide veiligheidscultuur hebben.

Als gevolg van de ontwikkelingen bij Odfjell Rotterdam beseftte de VOTOB dat zij geen enkele indicatie had over de veiligheidstoestand van haar leden. Hoewel de veiligheidstoestand van de leden niet tot de taak van de VOTOB werd gezien, was veiligheid wel een terugkerend onderwerp bij de ledenvergaderingen. Daarop heeft de VOTOB het initiatief genomen om een self assessment op te zetten. De leden kunnen aan de resultaten van het voorgenomen self assessment een verbeterplan koppelen waarin staat hoe ze eventuele zwakke punten denken aan te pakken. De resultaten worden ook gedeeld met het bevoegd gezag. De VOTOB is van mening dat dit een goede manier is om de eigen visie op (het verbeteren van) de veiligheidstoestand en (het verbeteren van) het toezicht te spiegelen aan die van de overheid (het bevoegd gezag).

Odfjell Rotterdam was lid van de VOTOB en de algemeen directeur van Odfjell Rotterdam was tot kort voor de stillegging vicevoorzitter van de VOTOB. De VOTOB heeft geen rol gespeeld bij het aanpakken van de problemen bij Odfjell Rotterdam.

¹³² http://www.vno-ncw.nl/SiteCollectionDocuments/Meer%20informatie/veiligheid_voorop_2011.pdf, een gezamenlijke uitgave van het VNO-NCW, VHCP, VNCI, VNPI en VOTOB.

2.5.5 Deltalinqs

Deltalinqs is een organisatie voor het behartigen van de collectieve belangen van de bedrijven en verenigingen in het Rotterdamse havengebied. Deltalinqs vervult een coördinerende rol als intermediair tussen de bedrijven, overheden en bewoners in het havengebied van Rotterdam.

Odfjell Rotterdam is een van de leden van Deltalinqs. De activiteiten van Deltalinqs zijn gericht op het versterken van de concurrentiepositie van de Mainport Rotterdam, de duurzame ontwikkeling van het havengebied en het bevorderen van het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de activiteiten van de aangesloten bedrijven en verenigingen. Daarnaast houdt de organisatie zich bezig met kennisuitwisseling. Via Deltalinqs University vindt uitwisseling van kennis en ervaringen plaats tussen de bedrijven. Deltalinqs University heeft van 2003-2010 een stappenplan ontwikkeld voor het implementeren van een veiligheidsbeheerssysteem voor Brzo- en Pbzo-bedrijven. Deltalinqs ontwikkelt geen normen of richtlijnen.

Met betrekking tot veiligheid stelt Deltalinqs zich tot taak te voorkomen dat boven op de EU-richtlijnen voor Nederlandse ondernemingen additionele maatregelen of eisen worden gesteld die de concurrentiepositie van de leden nadelig kunnen beïnvloeden. Odfjell Rotterdam was als lid van Deltalinqs betrokken bij diverse activiteiten (seminars en workshops), maar Deltalinqs heeft geen rol gespeeld bij het aanpakken van problemen bij Odfjell Rotterdam.

2.5.6 Vakbonden

De vakbonden die met de directie van Odfjell Rotterdam de afgelopen jaren hebben onderhandeld over collectieve arbeidsvoorwaarden, zijn FNV Havens en CNV Vakmensen. Hun voornaamste rol is het behartigen van de belangen van de leden. Contacten onderhielden de vakbonden vooral met de algemeen directeur en de ondernemingsraad. Tot de managementwisseling in 2009 gingen de onderhandelingen met name over arbeidsvoorwaarden. Daarna was ook veiligheid naar eigen zeggen steeds vaker een gespreksonderwerp. De incidenten die hadden plaatsgevonden, waren daar mede debet aan. Nadat in de media veel aandacht werd besteed aan de problemen bij het bedrijf, hebben de vakbonden de directie van Odfjell Rotterdam geadviseerd om structurele maatregelen door te voeren.

Veiligheidsaspecten stellen de vakbonden echter alleen aan de orde als de leden dat willen. Wanneer die leden, zoals bij Odfjell Rotterdam, vrezen dat een te grote nadruk op veiligheid schadelijk zou kunnen zijn voor het bedrijf en bijvoorbeeld tot sluiting zou kunnen leiden, zullen de vakbonden daar geen breekpunt van maken tijdens de onderhandelingen. De leden bepalen dus hoe de vakbond zich opstelt jegens het bedrijf. Zij geven aan welke belangen de vakbond moet behartigen. De vakbonden hebben geen (juridische) mogelijkheden om bepaalde maatregelen en voorzieningen af te dwingen.

Daarnaast is veiligheid als onderwerp benoemd in de cao. Voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 is een cao gesloten waarin niet alleen afspraken zijn gemaakt over loon, vergoedingen, werk- en rusttijden, maar ook over aspecten die te maken hebben met veiligheid. Voor meer informatie over de cao zie bijlage E.

Onderdeel van de cao is het certificaat van de Stichting Veilige Haven (SVH), die in 2004 is opgericht. De SVH houdt de veiligheidsontwikkelingen in de Nederlandse zeehavens bij. Dit wil zeggen dat zij de (bijna-)ongevallen en gevaarlijke situaties registreert en de werkgevers hierop aanspreekt. Diverse werkgevers hebben zich aangesloten bij deze stichting. In de cao is bepaald dat Odfjell Rotterdam een financiële bijdrage levert aan de SVH. Het is de bedoeling dat, zodra er nadere invulling is gegeven aan de stichting, er een examenprogramma wordt ontwikkeld op basis waarvan een certificaat kan worden behaald. Het SVH-certificaat is aanvullend op het VCA-certificaat¹³³ en heeft tot doel om het veiligheidsgedrag en -bewustzijn van havenwerkers positief te beïnvloeden.

De vakbonden hebben het onderwerp veiligheid geagendeerd bij de directie van Odfjell Rotterdam, maar dit heeft geen grote rol gespeeld bij het aanpakken van de problemen bij Odfjell Rotterdam.

133 VCA staat voor Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM) Checklist Aannemers en is bedoeld om aannemers en medewerkers veiliger te laten werken en het aantal ongevallen te verminderen. In feite is VCA veel meer dan een checklist. Het is een veelzijdig programma waarmee dienstverlenende bedrijven worden getoetst en gecertificeerd op hun VGM-beheersysteem. Door steeds meer opdrachtgevers wordt het VCA-certificaat verplicht gesteld. VCA-certificatie is bedoeld voor bedrijven die werkzaamheden uitvoeren met verhoogd risico in een risicovolle omgeving.

In dit hoofdstuk volgt een analyse van de gebeurtenissen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. In de analyse staat de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal. De analyse begint met Odfjell Rotterdam in paragraaf 3.1, gevolgd door vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Odfjell Rotterdam in paragraaf 3.2. Daarna volgt een meer algemene analyse van het Brzo-stelsel in paragraaf 3.3 en ten slotte komen de overige partijen rondom Odfjell Rotterdam aan bod in paragraaf 3.4. In paragraaf 3.5 worden verbeteracties beschreven van partijen naar aanleiding van de stillegging en nieuwe ontwikkelingen gemeld.

3.1 Odfjell Rotterdam

In de analyse van het handelen van Odfjell Rotterdam staat de beantwoording van de volgende deelvraag centraal: *Is er bij Odfjell Rotterdam tussen 2000 en 2012 sprake geweest van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie en in hoeverre heeft Odfjell Rotterdam maatregelen genomen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken?* Als er sprake is geweest van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie, wordt vervolgens de vraag gesteld: *Wat zijn hiervan de achterliggende oorzaken?*

Het onderzoek voor Odfjell Rotterdam bestond uit bestudering van de volgende bronnen: Brzo-inspectierapporten, het rapport van de Odfjell Task Force, intern en extern uitgevoerde audits van Odfjell Rotterdam. Het samenbrengen van de verschillende bronnen heeft geleid tot een duidelijk beeld van de situatie voor de onderstaande analyse. De interviews die de Onderzoeksraad heeft gehouden, bevestigen dit beeld. De uitvoering van bedrijfsprocessen en de staat van de installaties van Odfjell Rotterdam heeft de Onderzoeksraad niet aanvullend onderzocht.

3.1.1 Beheersing veiligheidssituatie

Duiding van de gebeurtenissen 2000-2012

Odfjell Rotterdam heeft in 2000 een tankterminal overgenomen met achterstallig onderhoud, waarvan bekend was dat diverse installaties aan vervanging toe waren, waaronder tanks, aanlegkades en steigers. Dit komt bijvoorbeeld ook tot uiting in de relatief lage aankoopprijs die voor het terrein betaald is ten opzichte van de begrote investeringen in 2001.

Op de terminal ligt de focus van de bedrijfsvoering op de dagelijkse operatie, uitbreidingen en het correctief onderhoud, om een zo'n groot mogelijke omzet te kunnen draaien. Signalen van de toezichthouder de DCMR in 2002 dat Odfjell Rotterdam slecht presteert op het gebied van veiligheid, leiden niet tot structurele verbeteringen.

Dit blijkt onder meer uit het feit dat de toezichthouders de onderdelen *documentatie*, *geschiktheid* en *implementatie* van het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) blijvend als slecht beoordelen en dat de toezichthouders in 2008 het (preventief) onderhoud als belangrijk probleemgebied aanmerken (zie het overzicht van de beoordeling van VBS-elementen tijdens Brzo-inspecties door de jaren heen in bijlage I).

In de periode tot 2008 had het voldoen aan wet- en regelgeving geen hoge prioriteit bij Odfjell Rotterdam en onderhandelen met de toezichthouders was de praktijk. Zo leidden door toezichthouders geconstateerde overtredingen in veel gevallen tot een plan van aanpak om ze op te lossen, maar werd dit niet in alle gevallen uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de locatie van aansluitpunten van blusvoorzieningen. Deze aansluitpunten liggen binnen te hoge hittestraalingscontouren van voorzienbare brandscenario's, maar dit probleem wordt niet aangepakt (zie paragraaf 2.3.4). Ook constateren de toezichthouders dat gevraagde informatie (zoals opgelegde onderzoeksverplichtingen) regelmatig tekortschiet en onvoldoende onderbouwing bevat. Het beeld is dat Odfjell Rotterdam met minimale inspanningen probeert te voldoen aan wettelijke verplichtingen. De aandacht van Odfjell Rotterdam ligt hoofdzakelijk bij nieuwbouwplannen¹³⁴ en correctief onderhoud. Odfjell Rotterdam geeft geen prioriteit aan de implementatie van maatregelen om de beheersing van veiligheid te verbeteren. Ook de door Odfjell Rotterdam zelf geconstateerde problemen in interne audits leiden niet tot een structurele aanpak om de beheersing van veiligheid structureel te verbeteren.

In 2008 verliest de board of directors vertrouwen in het management van Odfjell Rotterdam. De reden hiervan is dat Odfjell Rotterdam projecten niet binnen het budget kan houden en dat de corporate audit slechte resultaten laat zien met betrekking tot de implementatie van QHSE-doelen. Hier komt bij dat in 2009 Odfjell Rotterdam op het matje wordt geroepen bij de Brzo-toezichthouders. Odfjell Rotterdam krijgt hier een duidelijk signaal dat er in de periode 2002-2008 "te weinig" voortgang is geboekt met de beheersing van veiligheid. Samen met de interne zorgen over het beheersen van projecten en het QHSE-management is dit aanleiding voor een aantal veranderingen in 2009. Het managementteam wordt grotendeels vervangen en in overleg met de toezichthouders wordt een plan van aanpak opgesteld om de problemen van de terminal op te lossen.

In de periode 2009-2011 werkt Odfjell Rotterdam aan de invoering van een nieuw managementsysteem voor onderhoud en aan verbetering van het veiligheidsbeheerssysteem. Aan de uitvoering van het hierboven vermelde plan van aanpak wordt echter niet de hoogste prioriteit gegeven. In plaats daarvan gaan bij Odfjell Rotterdam de inzet en aandacht naar projecten die van belang zijn voor de financiële situatie van Odfjell, zoals het Shell-connectivity-project en het 'due diligence'-traject voor het aantrekken van een kapitaalinvesteerder. Als gevolg hiervan krijgt het nieuwe management ook geen grip op de beheersing van veiligheid. Dit blijkt uit het aantal openstaande punten op de QHSE-actielijst, dat per saldo niet afneemt, en uit terugkerende problemen.

134 Notitie van de Arbeidsinspectie van 5 november 2008: "Odfjell dreigt zich te vertillen aan nieuwbouwplannen (site van AVR overgenomen voor uitbreiding activiteiten, nieuwe opslagtanks, steigers, destillatietoren), deze vragen capaciteit van de staande organisatie."

Zo worden zowel in de Brzo-inspectie van 2008 als drie jaar later (december 2011) problemen geconstateerd met de acceptatie van stoffen die geschikt zijn voor de dampverwerkingsinstallatie DVS-4. Een ander concreet voorbeeld zijn tekortkomingen bij het preventieve onderhoud van de drukventielen op de opslagtanks, die zowel in de Brzo-inspectie van 2008 als in die van 2012 worden geconstateerd.

Na het butaanvoorval en de geconstateerde benzeenemissies intensiveren de Brzo-toezichthouders na de zomer van 2011 het toezicht en de handhaving. Zij constateren vele overtredingen. De noodzakelijke verbeteracties die daarop moeten volgen, in combinatie met het oplossen van de dagelijkse problemen, leiden ertoe dat Odfjell Rotterdam continu achter de feiten aanloopt. Odfjell Rotterdam kan bovendien niet aantonen dat de integriteit van de tanks is gewaarborgd. Als vervolgens de verplichte livetest van koel- en blusvoorzieningen, waarvan de afgelopen zeven jaar niet is gebleken dat deze is uitgevoerd, aantoont dat deze installaties niet functioneren en dat niet voldaan kan worden aan de eisen van de toezichthouders DCMR en VRR, resulteert dit uiteindelijk in juli 2012 in het besluit van Odfjell om de terminal stil te leggen.

Deelconclusie

In de periode 2000-2012 gaf Odfjell Rotterdam geen prioriteit aan veiligheid en slaagde er niet in om op cruciale onderdelen te voldoen aan de wet- en regelgeving voor een Brzo-inrichting.

Veiligheidsmanagement bij Odfjell Rotterdam

Op basis van het Brzo is Odfjell Rotterdam wettelijk verplicht een veiligheidsmanagementsysteem (VMS) in te voeren om op een systematische manier zware ongevallen met gevaarlijke stoffen te voorkomen en zo nodig de gevolgen daarvan te beheersen. De Brzo-eisen aan het VMS bevatten grote overeenkomsten met de aandachtspunten voor het veiligheidsmanagement zoals beschreven in het beoordelingskader van de Onderzoeksraad (zie bijlage D). Hieronder wordt het VMS van Odfjell Rotterdam beoordeeld aan de hand van de onderdelen uit het beoordelingskader.

Inzicht in risico's als basis voor veiligheidsaanpak

Volgens het veiligheidsrapport (2011) van Odfjell Rotterdam worden de gevaren van de inrichting systematisch geïdentificeerd door een veiligheidsstudie, zoals een Hazop-studie,¹³⁵ risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en taak-risicoanalyses. Voor de beoordeling van risico's wordt gebruikgemaakt van een risicomatrix. In het veiligheidsrapport wordt met voorzienbare ongevalsscenario's een beeld gegeven van de gevaren en de aanwezige veiligheidsmaatregelen om het risico te beheersen. Dit is (conform Brzo) een afspiegeling van de risico's bij de inrichting, maar niet een compleet overzicht van alle mogelijke gevaren.

¹³⁵ Een Hazard Operability Studie (Hazop) is een analysemethodiek voor identificatie en evaluatie van gevaren in een proces door systematisch het proces door te lopen en mogelijke verstoringen te beschouwen op basis van gidswoorden.

Uit de resultaten van Brzo-inspecties blijkt dat dit beschreven werkproces in de praktijk niet leidt tot een sluitend proces voor de identificatie van gevaren, voorbeelden hiervan zijn:

- Brzo-rapport van maart 2010: *"De kwaliteit van de hazop-studies genaamd 'Terminal Steigers' en 'Odfjell Hazop' is onvoldoende. (...) Op deze wijze kan onmogelijk worden vastgesteld of de risico's van de installatie systematisch zijn beoordeeld."*
- Brzo-rapport van oktober/november 2011: *"Odfjell kan niet aantonen welke maatregelen zijn genomen om het risico van geïdentificeerde ongewenste gebeurtenissen te beheersen. De managementloop functioneert niet of is niet aanwezig, verbeteractiviteiten zijn niet aantoonbaar. De implementatie van de systematiek voor identificatie van ongewenste gebeurtenissen wordt als slecht beoordeeld."¹³⁶*

Deelconclusie

Bij Odfjell Rotterdam waren procedures aanwezig om risico's te identificeren en te evalueren. Echter, in de praktijk was er geen sprake van een sluitend proces voor de identificatie van gevaren, waardoor geen volledig beeld van de belangrijkste risico's werd verkregen.

Realistische en aantoonbare veiligheidsaanpak

Conform het Brzo wordt het VMS van Odfjell Rotterdam (en dus de veiligheidsaanpak) gevormd door het Preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo) en het VBS. Het Pbzo-document dient een aantal elementen te bevatten die omschreven zijn in de Regeling risico's zware ongevallen 1999 (artikel 2). Het document van Odfjell Rotterdam¹³⁷ voldoet hieraan. Het document geeft in hoofdlijnen de aard en de omvang van de risico's van zware ongevallen aan; het beschrijft de beginselen die ten grondslag liggen aan de inrichting van het veiligheidsbeheerssysteem; het bevat een risicomatrix waarmee de criteria zijn vastgesteld die worden toegepast bij de vaststelling van de risico's van zware ongevallen en op basis waarvan bepaald wordt of er maatregelen noodzakelijk zijn. Odfjell Rotterdam geeft in het Pbzo-document aan dat het document bedoeld is om het strategische veiligheidsbeleid uit te zetten en een kader te scheppen voor het functioneren van het VBS. Het VBS wordt gevormd door een verzameling van procedures die deel uitmaken van het algemene managementsysteem van Odfjell Rotterdam.

De toezichthouders DCMR, VRR en Inspectie SZW hebben in de gezamenlijk Brzo-inspecties vele tekortkomingen gesignaleerd ten aanzien van de verschillende VBS-elementen. De beoordeling van het VBS laat door de jaren heen geen structurele verbetering zien. In het onderzoek van de Odfjell Task Force is geconcludeerd dat er een VBS aanwezig is, maar dat dit ontstaan is uit de eisen die wet- en regelgeving en overheidsinspecties stellen en niet uit de processen van Odfjell Rotterdam zelf.

¹³⁶ Dit betreft de conclusie naar aanleiding van inspectieactiviteiten bij dampverwerkingsinstallatie 1.

¹³⁷ Pbzo-document (ondertekend door de algemeen directeur, d.d. februari 2010) zoals opgenomen in het veiligheidsrapport 2011.

Er wordt geconstateerd dat Odfjell Rotterdam niet werkt volgens een eigen visie op veiligheid en dat Odfjell Rotterdam geen duidelijke veiligheidsfilosofie of veiligheidsstandaarden aanlevert.

Deelconclusie

Het veiligheidsmanagementsysteem van Odfjell Rotterdam is ontstaan uit de eisen die wet- en regelgeving en overheidsinspecties stellen. De veiligheidsaanpak van Odfjell Rotterdam was niet gebaseerd op een veiligheidsfilosofie van het bedrijf zelf. Het veiligheidsbeheerssysteem van Odfjell Rotterdam kende structureel tekortkomingen.

Uitvoering en handhaving veiligheidsaanpak

De toezichthouders beoordelen *"de toepassing van procedures en instructies voor de beheersing van de veiligheid van de bedrijfsvoering, met inbegrip van het onderhoud van de installaties en de tijdelijke onderbrekingen"*¹³⁸ in de periode 2000-2012 nooit als goed. Voorbeelden hiervan zijn de in 2012 geconstateerde overtredingen ten aanzien van het onderhoud van tanks en blusvoorzieningen. Daarnaast wordt in hetzelfde Brzo-rapport (maart 2012) gesteld dat de juiste werking van de inwendig drijvende daken onvoldoende is geborgd, met verhoogde dampvorming uit de tanks als gevolg, en dat de vacuüm-/drukventielen van de opslagtanks niet tijdig worden gekalibreerd. Bovendien wordt geconstateerd dat er geen opvolging wordt gegeven aan onderhoudsacties, voortkomend uit uitgevoerde inspecties.¹³⁹ Ook in het Brzo-rapport van november 2011 worden problemen met het onderhoudsmanagement beschreven. De gedocumenteerdeheid en geschiktheid van het onderhoudsmanagementsysteem wordt als matig beoordeeld en de implementatie als slecht.¹⁴⁰

Naast een beschrijving van hoe de veiligheidsaanpak tot uitvoering moet worden gebracht, is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden op de werkvloer noodzakelijk om de veiligheidsplannen uit te voeren en te handhaven. De gezamenlijke toezichthouders hebben enkel in 2001 en 2008 een deel van de organisatie en het personeelsbeleid beoordeeld. In 2001 wordt het VBS-element *"de organisatie en het personeel"* als redelijk beoordeeld. Wel merken de toezichthouders op dat functieomschrijvingen veelal zijn verouderd en er geen opleidingen zijn aangetroffen voor het inventariseren van gevaren en het beoordelen van risico's.¹⁴¹ In 2008 beoordelen de gezamenlijke toezichthouders de vaardigheden (training en opleiding) als goed bij de afdeling Human Resources. In het inspectierapport is te lezen: *"De opleidingsstructuur [is] bij HR [Human Resources, red.] gedocumenteerd en geborgd. Het opleidingstraject ligt per functie vast inclusief kwalificaties, toetsmomenten en toetscriteria. Behaalde kwalificaties worden afgetekend en vastgelegd in het praktijkboek."*

¹³⁸ VBS-element "Beheersing van de uitvoering".

¹³⁹ Brzo-inspectierapport maart 2012.

¹⁴⁰ Brzo-inspectierapport november 2011.

¹⁴¹ Brzo-inspectierapport de DCMR 2001.

In de corporate audit van 2009 is echter te lezen dat een overzicht van verplichte trainingen ontbreekt en er niet kan worden aangetoond dat het personeel de verplichte trainingen heeft gevolgd.¹⁴² In het rapport van de Odfjell Task Force (2012)¹⁴³ wordt het vakmanschap van de medewerkers geprezen, maar wordt tevens aangegeven dat er bezorgdheid binnen veel afdelingen van de organisatie bestaat dat kennis en competenties van medewerkers niet altijd toereikend is. Hierbij wordt onder meer verwezen naar het 'theoretische begrip' (kennis van de onderliggende redenen om taken op een bepaalde wijze uit te voeren) van medewerkers. Tevens vermeldt het rapport van de Odfjell Task Force dat in 2000 de bedrijfstrainingschool is gesloten en dat er sindsdien weinig formele training heeft plaatsgevonden. Odfjell Rotterdam kent een incomplete invulling van de scholing en opleiding die nodig is om de competenties van de medewerkers te waarborgen. Bovendien is de organisatie afhankelijk van specifieke kennis die aanwezig is bij enkelen in de organisatie.

Bij Odfjell Rotterdam ontbreekt daarnaast een duidelijke en actieve coördinatie van veiligheidstaken. De QHSE-afdeling vormde tot 2010 geen onderdeel van het managementteam. De QHSE-afdeling was geïsoleerd van de operationele processen en kende een focus op persoonlijke veiligheid in plaats van procesveiligheid. Op de werkvloer was de afdeling QHSE niet in beeld. Zo werd de QHSE-afdeling niet structureel betrokken bij de projecten van de afdeling Engineering. Een ander voorbeeld is dat de QHSE-afdeling in voorkomende gevallen niet geïnformeerd werd over de meldingen van Operations (wachtchefs) aan het bevoegd gezag. Zo werd er een dampverwerkingsinstallatie uit bedrijf genomen zonder dat de QHSE-afdeling hiervan op de hoogte was, waardoor stankklachten als een verrassing kwamen.¹⁴⁴

Deelconclusie

De procedures en instructies van Odfjell Rotterdam hebben geen veilige bedrijfsvoering geborgd. Daarnaast ontbrak in het veiligheidsmanagementsysteem een duidelijke en actieve coördinatie van veiligheidstaken en waren kennis en competenties van medewerkers niet geborgd.

Aanscherping veiligheidsaanpak

In de Odfjell Rotterdam BV QHSE-beleidsverklaring uit 2010 is het volgende opgenomen: [vertaald] "*Wij zullen streven naar continue verbeteringen door het monitoren van de uitvoering, en actief gebruik van ervaring, terugkoppeling, audits en inspecties.*"¹⁴⁵ In de praktijk blijkt Odfjell Rotterdam in de onderzochte periode echter niet in staat om zijn veiligheidsaanpak continu aan te scherpen.

¹⁴² Corporate audit 9 december 2009.

¹⁴³ TNO-rapport *How to get Odfjell Terminals Rotterdam 'Back on Track'?*

¹⁴⁴ Auditverslag Odfjell Rotterdam met betrekking tot melding aan bevoegd gezag (d.d. 30-3-2011 (rev 1)).

¹⁴⁵ Opgesteld d.d. februari 2010.

Odfjell Rotterdam constateert in 2011 dat niet alle geplande audits uitgevoerd worden. Interne audits worden uitgesteld omdat het dagelijks werk voorrang krijgt.¹⁴⁶ Bij het interne auditprogramma ontbreekt het bovendien aan opvolging van bevindingen en implementatie van correctieve acties.¹⁴⁷ Uit de corporate audit van 2010 blijkt bijvoorbeeld dat de correctieve acties die volgen uit de interne audits, niet op de centrale QHSE-actielijst belanden.¹⁴⁸ Hierdoor wordt de centrale aansturing op verbetering van de veiligheidsaanpak belemmerd. Van een proactieve aanpak van de aanscherping van de veiligheidsaanpak is dan ook geen sprake.

Ook de omgangswijze met incidenten, bijna-ongevallen en ongevallen zorgt niet voor een verdere aanscherping van de veiligheidsaanpak. Een systeem van monitoring en onderzoek ontbreekt. Op de werkvloer worden problemen ad hoc opgelost, zonder een planmatige aanpak met oog voor achterliggende oorzaken. Uit gehouden interviews en het rapport van de Odfjell Task Force blijkt bovendien dat er geen sprake is van een open meldcultuur. Ook in de corporate audit van 2008 is te lezen dat Odfjell Rotterdam de PDCA-cyclus voor een aantal essentiële processen niet kan sluiten. Odfjell concludeert in deze corporate audit dan ook dat risico-evaluatie, oorzaakidentificatie en het opstellen en uitvoeren van corrigerende maatregelen veelal achterwege blijven, wat een leerproces in de weg staat.

Verder is vastgesteld dat de door Odfjell Rotterdam opgestelde kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) niet bijdragen aan de aanscherping van de veiligheidsaanpak. Zo is in het Brzo-inspectierapport van 2008 het volgende te lezen: *"De vastgestelde KPI's zijn reactief en niet gericht op het proactief beoordelen van de prestaties ten aanzien van procesveiligheid. Tevens kan er met de gehanteerde KPI's geen compleet beeld worden verkregen van de effectiviteit van het door Odfjell gehanteerde veiligheidsbeheersysteem voor (proces)veiligheid."*¹⁴⁹

Deelconclusie

Binnen Odfjell Rotterdam ontbrak een structurele aanpak voor toezicht op veiligheid en het opvolgen van acties, waardoor de beoogde verbetercyclus van het veiligheidsmanagementsysteem niet werd bereikt.

Managementsturing, betrokkenheid, communicatie

In paragraaf 3.1.2 wordt de rol van het management van Odfjell Rotterdam ten opzichte van de veiligheidssituatie van het bedrijf besproken. Hieronder volgt een korte samenvatting van deze bevindingen met betrekking tot de aandachtspunten uit het beoordelingskader op het gebied van managementsturing, betrokkenheid en communicatie.

¹⁴⁶ Odfjell Rotterdam MT overleg 29 augustus 2011.

¹⁴⁷ Corporate audits 2008, 2009 en 2010.

¹⁴⁸ Corporate audit 2010, 2 februari 2011.

¹⁴⁹ Inspectierapport 2008, pagina 28.

Het management zorgt niet voor duidelijke en realistische verwachtingen van de veiligheidsambitie. De QHSE-afdeling vormt tot 2010 geen onderdeel van het managementteam en op de werkvloer is de afdeling QHSE niet in beeld. Vanaf maart 2010 maakt de afdeling QHSE wel deel uit van het managementteam, zij het alleen wat betreft QHSE-gerelateerde onderwerpen. Er is bovendien geconstateerd dat Odfjell Rotterdam niet werkt volgens een eigen visie op veiligheid. Ook het moederbedrijf Odfjell stuurt de terminal in Rotterdam niet aan op basis van een duidelijke veiligheidsfilosofie of veiligheidsstandaarden.

Uit de beschrijving van de bedrijfscultuur kan worden opgemaakt dat er geen sprake is van een klimaat van continue verbetering van de veiligheid op de werkvloer. Daarnaast is de kennis van medewerkers niet altijd toereikend.¹⁵⁰

De toezichthouders beoordelen de gedocumenteerdheid en geschiktheid van meerdere documenten uit het VBS niet als goed. Bovendien worden afspraken met de toezichthouders niet altijd nagekomen.

Langdurig onbeheerste veiligheidssituatie

In de periode van 2000-2012 hebben zich bij Odfjell Rotterdam geen grote branden of incidenten met slachtoffers voorgedaan. Echter, er zijn voor Odfjell Rotterdam scenario's denkbaar met mogelijk grote effecten die tot buiten het terrein reiken. Dit betreffen scenario's waarbij sprake is van een tankputbrand of een grote plas met een giftige vloeistof (zie de beschreven scenario's in paragraaf 2.2.1). Het VMS van Odfjell Rotterdam voldeed niet aan de eisen die hieraan bij een Brzo-bedrijf mogen worden gesteld. In de onderzochte periode waren er vele tekortkomingen in de beheersing van een veilige bedrijfsvoering, waaronder het management van onderhoud. Alles bij elkaar vergroot dit de kans dat dergelijke scenario's uitkomen. De effecten van deze scenario's werden bovendien niet aantoonbaar beheerst door Odfjell Rotterdam, doordat de werking van koel- en blusvoorzieningen op grote delen van de tankterminal niet aantoonbaar was verzekerd. Hieruit volgt dat Odfjell Rotterdam niet heeft aangetoond dat het bedrijf de risico's van zijn activiteiten beheerste.

Deelconclusie

Bij Odfjell Rotterdam was sprake van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie. Hierdoor liepen werknemers en de omgeving een verhoogd risico.

3.1.2 Achterliggende oorzaken

De beantwoording van de vraag waarom een onbeheerste veiligheidssituatie langdurig bij Odfjell Rotterdam kon blijven bestaan, ligt besloten in de aansturing van het bedrijf, de heersende bedrijfscultuur en het onvermogen om een veiligheidsmanagementsysteem te implementeren dat past bij de bedrijfsprocessen van het bedrijf.

¹⁵⁰ In het TNO-rapport *How to get Odfjell Terminals Rotterdam 'Back on Track'?* staat: [vertaald] "(...) risk management niet geborgd door aanwezige organisatiestructuur; competenties medewerkers niet geborgd (eisen niet vastgelegd en geen structureel opleidingsplan)".

Aansturing Odfjell Rotterdam

Het management van Odfjell heeft er vanaf de overname in 2000 op gestuurd dat er zo veel mogelijk omzet werd gedraaid. Het management was sterk afhankelijk van de werkvloer, omdat in de praktijk de terminal werd gerund op basis van de kennis en kunde op de werkvloer. In deze situatie was er geen ruimte voor een langetermijnvisie op het gebied van veiligheid. Illustratief hiervoor is dat Odfjell Rotterdam bewust niet meewerkte aan verbetermaatregelen die in het kader van de nieuwe vergunning in 2004 werden besproken. Ook klaagde het management bij de DCMR over kritische inspecteurs en vergunningverleners. Het handelen van Odfjell Rotterdam laat zien dat het bedrijf de grenzen opzocht.¹⁵¹ Nieuwe en/of kritische medewerkers werden 'aangesproken' om de bestaande mores te accepteren. Als gevolg hiervan konden problemen op het gebied van veiligheid blijven bestaan. Voorbeeld hiervan zijn jarenlange problemen met de verwerking van dampemissies.

Door deze manier van handelen kon een vaste kern van medewerkers zich manifesteren, maar was het verloop op een aantal sleutelposities groot en was er in de beschouwde periode geen continuïteit in het management van Odfjell Rotterdam.¹⁵² Zo waren er zeven terminalmanagers en vier¹⁵³ QHSE-managers met verschillende mandaten in de periode van 2000 tot de stillegging in 2012. Bovendien blijkt uit interviews dat er bij de managementwisselingen geen sprake was van een zorgvuldige kennisoverdracht.

Hoewel het management zich vanaf 2009 inzet om beter op de hoogte te zijn van de prestaties op het gebied van veiligheid, had het management hier nog geen volledig beeld van. Zo werd het aantal persoonlijke ongevallen met letsel bijgehouden, maar werden procesgerelateerde indicatoren niet systematisch verzameld en gebruikt voor risicomanagement.¹⁵⁴ Daarnaast maakt Odfjell Rotterdam in de periode van 2009-2011 veel gebruik van adviseurs en aannemers om problemen op te lossen. Op deze manier maakte het bedrijf de geleerde lessen zichzelf niet eigen.

Deelconclusie

Odfjell Rotterdam werd in de praktijk gerund op basis van de kennis en kunde op de werkvloer met het management op afstand. Ook kende Odfjell Rotterdam in de beschouwde periode geen stabiele managementorganisatie die op de hoogte was van de veiligheidsprestaties. Hierdoor was er geen structurele aansturing op veiligheid.

¹⁵¹ In interviews wordt de werkwijze omschreven met de uitspraak "Aan de rand van de afgrond groeien de mooiste bloemen."

¹⁵² In het TNO-rapport *How to get Odfjell Terminals Rotterdam 'Back on Track'?* staat: "32 persons moved in and out positions over the last years."

¹⁵³ Bij de Onderzoeksraad zijn vier personen bekend die QHSE-manager zijn geweest. In een interview met een Brzo-inspecteur wordt aangegeven dat er minimaal vijf verschillende QHSE-managers zijn geweest.

¹⁵⁴ Dit is vastgesteld in het TNO rapport *How to get Odfjell Terminals Rotterdam 'Back on Track'?* en blijkt uit de beperkte lijst van kritieke prestatie-indicatoren (KPI's).

Aansturing vanuit Odfjell en de raad van commissarissen

Uit interviews en documentatie blijkt dat het Odfjell-concern zich tot 2008 niet bezighield met de interne en externe eisen aan Odfjell Rotterdam met betrekking tot veiligheid en milieu. Het management van Odfjell Rotterdam informeerde de raad van commissarissen en Odfjell met name over de financiën. De terminal van Odfjell Rotterdam werd autonoom bestuurd, waarbij Odfjell op afstand stond.

Odfjell heeft een beleid op het gebied van veiligheid en milieu, maar dit vormde tot aan de corporate audit van december 2008 geen basis voor de aansturing van Odfjell Rotterdam. Odfjell ging in deze periode voornamelijk af op de verstrekte ISO-certificaten en positieve auditresultaten van klanten.

In de periode na de managementwisseling in 2009 tot aan de stillegging bleef de controle vanuit Odfjell op afstand. Hoewel Odfjell Rotterdam financieel gezond was, ondervond Odfjell de gevolgen van een verslechterende markt voor de scheepvaarttak. Het bedrijfsresultaat van Odfjell Rotterdam vormt ten opzichte van de andere terminals en de scheepvaarttak van Odfjell een significant aandeel in het totale bedrijfsresultaat.¹⁵⁵ Er was bij Odfjell behoefte aan financiële armslag om te kunnen investeren. Dit betekende dat Odfjell gefocust was op het slagen van het Shell connectivity-project en het vinden van een kapitaalinvesteerder. Het gevolg hiervan is dat Odfjell Rotterdam zich niet focuste op de geplande acties uit het plan van aanpak zoals afgesproken met de toezichthouders.

De raad van commissarissen van Odfjell Rotterdam werd ingevuld door personen met functies in Odfjell (de board of directors of het management) en sinds de gedeeltelijke overname van de aandelen door personen afkomstig van de investeringsmaatschappij Lindsay Goldberg. De raad van commissarissen bestond daarmee uit Noren en Amerikanen en had niet direct affiniteit met de Nederlandse situatie. Ook voerde hij geen controle uit op de QHSE-prestaties van Odfjell Rotterdam.

Deelconclusie

De basis voor aansturing van Odfjell Rotterdam door het Odfjell-concern en de raad van commissarissen van Odfjell Rotterdam lag op het financiële vlak. Vanuit het Odfjell-concern en de raad van commissarissen bestond geen dwingend controlemechanisme om ervoor te zorgen dat Odfjell Rotterdam werkte volgens de Odfjell corporate normen en waarden ten aanzien van veiligheid en milieu.

Bedrijfscultuur

In de interviews die de Onderzoeksraad heeft uitgevoerd, omschrijven vrijwel alle (voormalige) managers van Odfjell Rotterdam zelf de cultuur bij Odfjell Rotterdam als een 'fixcultuur' waarbij ad hoc en reactief met problemen werd omgegaan. Dit past ook bij de bedrijfsvoering waarbij de klant koning is en de focus lag op de dagelijkse activiteiten om omzet te kunnen draaien.

155 Rapportpresentatie 4th Quarter and 2009 Full Year Result, Odfjell SE.

In deze cultuur was geen aandacht voor een structurele aanpak van de achterliggende oorzaken van problemen. Veiligheid vormde geen integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Deze cultuur bestond al in de periode voordat Odfjell de terminal overnam en is niet veranderd.

In het onderzoek van de Odfjell Task Force (zie paragraaf 2.2.3) is ook gekeken naar de 'safety culture' van Odfjell Rotterdam. Het rapport van de Task Force bevestigt het beeld van Odfjell Rotterdam dat betrokkenen schetsen in de interviews met de Onderzoeksraad. In het rapport worden onder meer de volgende aspecten benoemd:

- Binnen de terminal functioneren de afdelingen en ploegen op eilandjes. Dit bemoeilijkt samenwerking, coördinatie en leren van elkaar.
- Verschillende medewerkers ervaren een beschuldigingscultuur. Dit beperkt de bereidheid om open te zijn over geconstateerde veiligheidsproblemen.
- Communicatie over veiligheid op de werkvloer is slecht. Er is weinig feedback over incidenten en resultaten van incidentonderzoek. Bovendien is er weinig sprake van een positieve stimulering om veilig te werken. Als er feedback wordt gegeven, is deze meestal negatief.
- Volgens de werkvloer kan, zelfs wanneer veiligheid in het geding is, de focus van het management op productie blijven liggen. Het management geeft aan de productie stil te leggen als veiligheid in het geding is.
- Ongevalsonderzoek en bijbehorende aanbevelingen hebben onvoldoende diepgang. De focus ligt op de context van een ongeval in plaats van de onderliggende systematische oorzaken.

Deelconclusie

De bedrijfscultuur van Odfjell Rotterdam werd gevormd door de aanwezigheid van 'eilandjes', een beschuldigingscultuur en calculerend gedrag. De beheersing van veiligheid werd niet als een gezamenlijk belang gezien. Er werd niet geleerd van elkaar en van (bijna-)ongevallen. Dit belemmerde structurele borging van veiligheid in de organisatie.

Fundament voor veiligheidsmanagement

Een voorwaarde om de veiligheid te beheersen, is inzicht in de bedrijfsprocessen, de fysieke staat van de installaties en de risico's hiervan. Aan deze voorwaarde voldeed Odfjell Rotterdam niet.

Interviews bevestigen het beeld dat Odfjell Rotterdam is ingericht om flexibel te kunnen opereren en alle mogelijke opdrachtgevers te kunnen bedienen. Hierdoor ligt er een groot boven- en ondergronds buisleidingnetwerk met bijbehorende componenten en installaties op de terminal. Echter, informatie over de installaties, het buisleidingnetwerk en het onderhoud is niet geborgd in een toegankelijk systeem. Het management van onderhoud is in de hele beschouwde periode van 2000-2012 een probleem.

In het rapport van de Odfjell Task Force wordt geconcludeerd dat Odfjell Rotterdam geen compleet overzicht heeft van de gevaren van de belangrijkste processen. Dit wordt veroorzaakt doordat er geen structurele aanpak is voor identificatie van de risico's. Zo ontbreekt er een duidelijke definitie van wat veiligheidskritische onderdelen of processen zijn en wordt geconstateerd dat de beschikbare risicomatrix niet structureel wordt toegepast bij veiligheidsstudies.

Deelconclusie

Odfjell Rotterdam had geen volledig inzicht in zijn bedrijfsprocessen, installaties en bijbehorende risico's. Hierdoor ontbrak het fundament voor het veiligheidsmanagement.

3.2 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

In de analyse van de vergunningverlening, toezicht en handhaving staat de beantwoording van de volgende deelvraag centraal:

In hoeverre heeft het formele systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het beheersen van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam? Wat zijn de achterliggende oorzaken?

3.2.1 Vergunningverlening

Vergunningverleners typeerden Odfjell Rotterdam, maar ook de rechtsvoorganger, als een lastig bedrijf. Vergunningenprocedures verliepen stroef. Ook de hoeveelheid vergunningen was begin 2000 een probleem. Odfjell Rotterdam beschikte op dat moment over achttien Wm-vergunningen. Naast vergunningen waren er ook veel meldingen voor veranderingen van de inrichting door de DCMR geaccepteerd. Deze grote hoeveelheid vergunningen en meldingen zorgde ervoor dat er geen overzicht was. Zowel de DCMR als Odfjell Rotterdam zag in dat er sprake was van een lappendeken van vergunningen. Hoewel in 1997 al een gedeeltelijke revisie had plaatsgevonden van de vergunningen voor de PID, was Odfjell Rotterdam niet genegen een procedure in gang te zetten om te komen tot een revisie van de vergunningen voor de tankopslag. Voor de overname in 2000 was al het een en ander in gang gezet, maar dat werd na de overname op de lange baan geschoven. Pas nadat de DCMR het bedrijf onder druk zette door te dreigen geen meldingen meer te accepteren voor veranderingen binnen de inrichting, ging Odfjell Rotterdam overstap en diende een aanvraag in voor een deelrevisievergunning. Deze druk was het directe gevolg van het incident met de benzeenlekkage in 2003.

De deelrevisievergunning voor de tankopslag is in 2004 verleend en is begin 2013 nog steeds van kracht. Deze vergunning heeft alle achttien vergunningen vervangen die betrekking hadden op de tankopslag. Op verzoek van Odfjell Rotterdam heeft de DCMR in 2006 met een veranderingsvergunning een aantal verplichtingen uit de vergunning van 2004 geschrapt of gewijzigd. Het betroffen verplichtingen zoals het aanbrengen van dampverwerking, het dampdicht maken van tanks, veilige bediening van blusinstallaties en inspectie van opslagtanks.

Tegen deze verplichtingen had Odfjell Rotterdam beroep aangetekend. Na wijziging van de vergunning, waarmee de DCMR tegemoetkwam aan de belangrijkste bezwaren van Odfjell Rotterdam, werd dit beroep ingetrokken.¹⁵⁶

Hieronder wordt nader ingegaan op de manier waarop de DCMR omging met de vergunningen bij Odfjell Rotterdam. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de inhoud van de vergunning en het proces van vergunningverlening.

Inhoud vergunningen

Complex en onoverzichtelijk geheel van vergunningen en meldingen

Binnen een groot en complex bedrijf als Odfjell Rotterdam vinden veel veranderingen plaats. Deze veranderingen moeten formeel met een vergunning of een melding, inclusief acceptatie, worden gelegitimeerd. In de loop van de tijd ontstaat daardoor een lastig te overzien geheel waarbij het een ware speurtocht is om de actuele verplichtingen te achterhalen waar Odfjell Rotterdam precies aan moet voldoen. Ook de ILT constateerde (2012) dat er sprake is van een onoverzichtelijke vergunnings situatie.

Voor vergelijkbare installaties of tanks gelden niet altijd dezelfde eisen in vergunningen. Dat komt doordat deze installaties en tanks in verschillende periodes zijn gerealiseerd. En in die verschillende periodes gelden verschillende eisen. Op de ene steiger is bijvoorbeeld wel dampverwerking verplicht en op de andere steiger niet. Voor de ene opslagtank geldt wel de verplichting dat deze moet voldoen aan PGS 29 en voor de andere tank niet. Voor zowel de toezichthouders als de medewerkers van het bedrijf is dat verwarrend.

Deelconclusie

De situatie met betrekking tot de Wabo-Wm-vergunningen van Odfjell Rotterdam was complex en onoverzichtelijk.

Plannen van aanpak en onderzoeksverplichtingen

In de vergunning van Odfjell Rotterdam is een groot aantal voorschriften te vinden waarin de verplichting is opgenomen om een plan van aanpak, programma, of plan op te stellen of om onderzoek uit te voeren. Dergelijke voorschriften worden veelal in de vergunning opgenomen omdat bij de vergunningaanvraag de informatie ontbrak die met het plan van aanpak, programma, plan of onderzoek moet worden opgeleverd. Uit het oogpunt van veiligheid is het discutabel dat bijvoorbeeld laad-/losinstallaties en steigers in gebruik zijn op het moment dat er nog nader onderzoek moet worden verricht naar de scenario's die zich ter plaatse kunnen voordoen en de te treffen brandbestrijdingsmaatregelen. Dat is met name opvallend omdat de DCMR in de considerans van de vergunning aangeeft dat de voorzieningen bij de laad-/losinstallaties en steigers de DCMR zorgen baren.

¹⁵⁶ De DCMR heeft aangegeven dat de dienst tegemoet kwam aan de bezwaren van Odfjell Rotterdam, omdat de DCMR verwachtte dat de betwiste vergunningvoorschriften geen stand zouden houden bij de Raad van State.

Verder valt op dat de onderzoeksverplichtingen niet altijd helder omschrijven wanneer wat klaar moet zijn. Soms verlangt de vergunning dat een plan van aanpak of voorstel ter goedkeuring wordt overgelegd aan DCMR, maar is verzuimd een verplichting op te nemen dat dit plan van aanpak of voorstel ook moet worden uitgevoerd binnen een bepaalde termijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het voorstel dat moet worden ingediend voor het inspecteren en onderhouden van ondergrondse buisleidingen, het nader onderzoek naar de brandbestrijdingsmaatregelen bij de laad-/losinstallaties en op de steigers en de frequentie van het onderhoud, waarmee de integriteit van de preventieve en repressieve incidentbestrijdingsmiddelen moet worden gegarandeerd.

Deelconclusie

Vanwege tekortkomingen in de vergunningaanvraag zijn in de vergunning van Odfjell Rotterdam verplichtingen opgenomen om alsnog de ontbrekende informatie aan te leveren. Dit betrof het uitvoeren van onderzoek, het opstellen van programma's en plannen van aanpak op het gebied van procesveiligheid. Voor een aantal bedrijfsprocessen was het daardoor op het moment van vergunningverlening niet duidelijk welke veiligheidsmaatregelen vereist waren.

Kwaliteit van de vergunning en handhaafbaarheid

In de vergunning worden termen niet consequent gebruikt, wat kan leiden tot verschillende interpretaties. Wordt met "blusmateriaal" bijvoorbeeld iets anders bedoeld dan met "brandbestrijdingsmiddelen", "blusmiddelen", "blusinstallaties", "brandbeveiligingsmaatregelen" of "incidentenbestrijdingsmiddelen"? En hoe verhouden deze begrippen zich tot "preventieve en repressieve voorzieningsmiddelen", "bluswatersysteem" en "brandbestrijdingsvoorzieningen"? Al deze verschillende termen, waar ogenschijnlijk hetzelfde mee wordt bedoeld, zijn te vinden in hetzelfde hoofdstuk van de vergunning over brandbestrijding.

Andere gebruikte termen zijn vaag, waardoor het gissen is naar de exacte betekenis. Wanneer zijn brandbestrijdingsmiddelen bijvoorbeeld doelmatig en bedrijfszeker? En wanneer kunnen deze onbelemmerd bereikt worden en zijn ze voor onmiddellijk gebruik gereed? Er is voorgeschreven dat de brandbestrijdingsmiddelen op gebruiksgereedheid moeten worden gecontroleerd, maar nergens is bepaald op welke wijze dat moet worden uitgevoerd. Ook valt op dat het programma voor het spoelen van het bluswatersysteem wel ter beoordeling staat van de bevoegde autoriteiten, maar dat deze daar niet mee hoeven in te stemmen.

Een oorzaak van het niet-consequent gebruiken van termen en vage begrippen is volgens de DCMR gelegen in de beleidsdocumenten die vergunningverleners hanteren bij het schrijven van vergunningen. In deze documenten worden begrippen niet altijd eenduidig gehanteerd en gedefinieerd.

Het risico van inconsequent gebruiken van termen en het opnemen van vage begrippen in vergunningvoorschriften is dat de bestuursrechter een sanctiebesluit vernietigt en dat zou kunnen leiden tot een schadeclaim, met name als de bestuurlijke sanctie stillegging inhoudt van een bedrijf(sonderdeel).

Deelconclusie

De vergunning van Odfjell Rotterdam bevat inconsequent gebruikte termen en vage begrippen. Hierdoor is de vergunning op deze punten niet goed handhaafbaar.

Best beschikbare technieken en actualisering van de vergunning

In de veranderingsvergunning uit 2006 is bepaald dat *nieuw te bouwen* bovengrondse opslagtanks moeten voldoen aan de PGS 29 uit 2005. Het betreft alleen de tanks die zijn gebouwd na september 2006. Voor de bestaande tanks, gebouwd voor september 2006, geldt slechts een beperkt aantal voorschriften uit de vergunning. De vergunning bepaalt verder dat de onderdelen van de PGS 29 die strijdig zijn met de vergunningvoorschriften, niet van toepassing zijn. Dat laatste veroorzaakt onduidelijkheid, omdat niet helder is welke onderdelen van de PGS 29 strijdig zijn met de vergunning. Dat levert voor de handhaving problemen op.

De voorzieningen die de PGS 29 voorschrijft, worden beschouwd als de best beschikbare technieken, die op grond van de Wabo in de vergunning moeten worden voorgeschreven. De meest recente versie van de PGS 29 is die uit 2008. In deze versie zijn de onderzoeksresultaten en aanbevelingen verwerkt uit het onderzoek dat in 2005 plaatsvond naar de explosie en brand van het Buncefield-brandstofdepot in Engeland. De PGS 29 bevat eisen voor zowel nieuw te bouwen tanks als bestaande tanks.

Het actualiseren (wijzigen) van de vergunningvoorschriften is volgens de wet (zie bijlage C) aan de orde als de toepassing van andere technieken vereist is om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken. Uit een interne notitie van de DCMR blijkt dat de meeste bestaande tanks van Odfjell Rotterdam voor 1984 zijn gebouwd en dat de meeste daarvan niet voldoen aan de constructie-eisen van de PGS 29. De provincie Zuid-Holland heeft aangegeven dat naar aanleiding van de nieuwe inzichten die zijn opgenomen in de PGS 29 uit 2008 de actualisatie van de vergunning in gang is gezet. De vergunning is echter nog niet geactualiseerd. Hierover heeft de toenmalige VROM-Inspectie in 2009 in het algemeen geconstateerd dat drie jaar na de brand in Buncefield de veiligheid van Nederlandse tankopslagen onvoldoende is gewaarborgd. Naar aanleiding van deze constatering zijn landelijke afspraken gemaakt over de implementatie van PGS 29, waarbij het initiatief en de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven is gelegd. In 2010 is geïnventariseerd welke vergunningen geactualiseerd moeten worden.

Deelconclusie

Tot op heden heeft de DCMR de vergunning nog niet geactualiseerd naar aanleiding van de nieuwe inzichten die zijn opgenomen in de PGS 29 uit 2008.

Geen koppeling met bedrijfsbrandweeraanwijzing

Voor Odfjell Rotterdam geldt de bedrijfsbrandweeraanwijzing die door het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam in 1997 voor de inrichting is opgelegd. De bedrijfsbrandweeraanwijzing valt binnen het kader van de Wet veiligheidsregio's, waarvoor een andere organisatie (VRR) verantwoordelijkheid draagt. Uit het dossier blijkt dat de DCMR geen rekening heeft gehouden met de eisen die in de bedrijfsbrandweeraanwijzing zijn opgenomen. Dat is opmerkelijk, omdat er veel bepalingen in deze aanwijzing staan die, soms op andere wijze, ook in de Wm-vergunning zijn opgenomen.

Uit een vergelijking van de bedrijfsbrandweeraanwijzing en de deelrevisievergunning van 2004 blijkt dat er veel overlap is tussen de eisen uit de vergunning en de aanwijzing. In sommige gevallen is er sprake van verschillen of een andere hantering van begrippen.

Verschillen in eisen zijn bijvoorbeeld aan de orde bij de verplichting om de stationaire blus- en koelinstallaties live te testen. Waar de bedrijfsbrandweeraanwijzing uitgaat van een jaarlijkse test, gaat de vergunning niet verder dan een frequentie van eens in de drie jaar. Er is ook sprake van een verschil in eisen bij de verplichting om het bluswatersysteem te spoelen. Zowel de aanwijzing als de vergunning verplicht Odfjell Rotterdam om tweemaal per jaar te spoelen. Volgens de aanwijzing kan van deze frequentie worden afgeweken als het college van burgemeester en wethouders daarmee heeft ingestemd. Op grond van de vergunning moeten echter Gedeputeerde Staten ermee instemmen om van de voorgeschreven spoelfrequentie af te wijken.

Overlap in eisen levert onduidelijkheid op over de vraag wie bij overtredingen handhavend moet optreden: is dat de DCMR of de VRR? Verschillen in eisen en hantering van verschillende begrippen leiden tot onduidelijkheden en mogelijk verschillende interpretaties.¹⁵⁷

Deelconclusie

De omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing bevatten eisen voor dezelfde onderwerpen. Overlappende en verschillende eisen leveren onduidelijkheid op voor zowel de toezichthouder als het bedrijf. Bovendien is hierdoor niet duidelijk welke toezichthouder bij een geconstateerde overtreding handhavend optreedt.

Proces van vergunningverlening

Acceptatie van meldingen

De DCMR accepteerde tot oktober 2010 veel meldingen die Odfjell Rotterdam indiende op grond van artikel 8.19 Wet milieubeheer voor het realiseren van veranderingen binnen de inrichting (zie het betreffende kader met voorbeelden in paragraaf 2.3.1).

¹⁵⁷ Zie ook het onderzoeksrapport *Bedrijfsbrandweer bij opslag van gevaarlijke stoffen* van VROM-Inspectie en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, van 29 december 2011 (VI-2011-136), waarin hetzelfde wordt geconstateerd.

Een belangrijke reden was de beschikbare capaciteit. Het accepteren van meldingen kost minder tijd dan het behandelen van veranderingsvergunningen. De capaciteit bij vergunningverlening was niet toereikend om voor alle veranderingen een vergunningen-procedure te doorlopen.

Van sommige veranderingen van de inrichting kan betwijfeld worden of deze met een melding afgedaan hadden mogen worden. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van alle tanks in tankput 10A. In de melding gaf Odfjell Rotterdam aan welke blus- en koelvoorzieningen op de nieuwe tanks zouden worden getroffen. Deze voorzieningen voldeden aan de toenmalige stand der techniek en waren strikter dan de voorzieningen die de toen vigerende vergunning (uit 1980) verlangde. De brandweer heeft daarover ook geadviseerd. In dit geval had de DCMR moeten nagaan of de verandering aanleiding gaf om de vergunning te wijzigen, zodat de te treffen voorzieningen, die voldeden aan de stand der techniek, in de vergunning werden voorgeschreven. Ook uit het oogpunt van handhaafbaarheid was dat te verkiezen geweest. Aan het besluit tot acceptatie van een melding kunnen namelijk geen voorschriften worden verbonden. Uitgangspunt van het meldingensysteem is immers dat de gemelde verandering onder de vergunning en dus onder de voorschriften van de vigerende vergunning valt. Door acceptatie van de melding is het juridisch gezien niet mogelijk om de realisatie en het behoud van de voorzieningen met handhavingsmiddelen af te dwingen. Met een veranderingsvergunning was dat wel mogelijk geweest.

Deelconclusie

Door tot oktober 2010 meldingen te accepteren voor wijzigingen van de inrichting waarvoor een veranderingsvergunning nodig was, zijn de mogelijkheden om te handhaven op het treffen van veiligheidsmaatregelen verkleind.

Acceptatie van meldingen als mededeling

Door in verschillende gevallen meldingen te accepteren als mededeling, heeft de DCMR de wet niet toegepast. Zie het betreffende kader met voorbeelden in paragraaf 2.3.1. De DCMR hanteerde het door de wet voorgeschreven criterium niet op de juiste wijze. In de brieven waarin de DCMR aangaf dat de melding (op grond van artikel 8.19 Wet milieubeheer) werd geaccepteerd als mededeling, werd namelijk telkens vermeld dat de activiteit geen dan wel zeer beperkte nadelige gevolgen had voor het milieu of paste binnen de vigerende vergunning. Het woordje "of" in het criterium is daarbij onjuist. Wettelijk gezien was een verandering van de inrichting zonder vergunning en zonder melding alleen toegestaan als de verandering overeenkwam met de vergunning en de daarin opgenomen beperkingen en voorschriften. Dat volgt uit artikel 8.1, derde lid, van de Wet milieubeheer zoals dat gold tot oktober 2010. Op basis van het criterium dat de DCMR hanteerde, konden ook veranderingen geaccepteerd worden als mededeling die geen of beperkte nadelige gevolgen hadden voor het milieu, maar niet pasten binnen de vergunning.

Een voorbeeld van een onjuiste toepassing van het wettelijke criterium (artikel 8.1, derde lid Wet milieubeheer) is de acceptatie van de DCMR van de overgang van time based inspection naar risk-based inspection (RBI). In de periode dat de DCMR constateerde dat Odfjell Rotterdam zich niet hield aan de voorgeschreven periodieke inspecties van de opslagtanks, werd door Odfjell Rotterdam voorgesteld om de vaste termijnen voor de inspecties (time based) los te laten en te vervangen door RBI. Op dat moment is dat strijdig met de vigerende vergunning. In die vergunning was namelijk voorgeschreven dat inspecties volgens vaste termijnen moesten worden uitgevoerd. Niettemin accepteert de DCMR deze wijziging als mededeling. Vanaf dat moment zijn de geconstateerde overschrijdingen van de in de vergunning voorgeschreven inspectietermijnen in één keer 'weggepoetst'.

Een neveneffect van het accepteren van meldingen als mededeling door de DCMR is dat belanghebbenden, zoals omwonenden en milieuorganisaties, en de wettelijke adviseurs niet werden betrokken bij de besluitvorming. Een belangrijk correctiemechanisme op het proces van vergunningverlening kon op die manier niet functioneren.

Deelconclusie

Door meldingen te accepteren als mededeling, heeft de DCMR tot oktober 2010 de wet niet toegepast, waardoor de handhavingmogelijkheden werden beperkt en belanghebbenden (omwonenden en milieuorganisaties) en de wettelijke adviseurs niet werden betrokken bij de besluitvorming. Belangrijke correctiemechanismen op de besluitvorming konden hierdoor niet functioneren.

Geen continue verbetercyclus bij vergunningverlening

Constateringen en adviezen van inspecteurs, bijvoorbeeld over de niet-handhaafbaarheid van de voorschriften, leidden niet of zelden tot het aanpassen van de vergunning. Hoewel Odfjell Rotterdam door de toezichthouders was gekwalificeerd als probleembedrijf en later het achterblijverstraject in gang werd gezet, had dat op de vergunningverlening geen invloed. De DCMR nam een welwillende houding aan jegens het bedrijf. Daarnaast werd de vergunning niet op initiatief van de DCMR ('ambtshalve') aangepast. Bovendien zag de DCMR niet de noodzaak om de vergunning te wijzigen, omdat de perceptie van de DCMR was dat de vergunning goed was. Ook incidenten bij het bedrijf, de benoeming van Odfjell Rotterdam als probleembedrijf of het achterblijverstraject gaven geen aanleiding om onderzoek in te stellen naar de vraag of aanpassing van de vergunning nodig was. Hieruit blijkt dat er geen sprake was van een continue verbetering van het vergunningverleningsproces.

Deelconclusie

In het vergunningverleningsproces aan Odfjell Rotterdam was geen sprake van een continue verbetercyclus.

3.2.2 Toezicht en handhaving

Inleiding

Odfjell Rotterdam staat vanaf de oprichting in 2000 bekend bij de (rechtsvoorgangers van de) toezichthouders DCMR, VRR en Inspectie SZW als een reactief bedrijf met problemen op het gebied van veilige bedrijfsvoering. De toezichthouders signaleren over de gehele beschouwde periode vele tekortkomingen. Odfjell Rotterdam krijgt de status van aandachtsbedrijf en de toezichthouders stellen een achterblijverstraject in. De geconstateerde tekortkomingen worden niet altijd opgelost. Desondanks leiden de niet-opgeloste tekortkomingen niet altijd tot sanctionering. Tot de stillegging in juli 2012 leiden de uitgevoerde inspecties en handhaving niet tot een situatie waarin Odfjell Rotterdam de veiligheid structureel verbetert.

Als gevolg van het butaanincident en de metingen van verhoogde benzeenconcentraties in 2011 verandert de houding van de toezichthouders aanzienlijk. Inspecties worden steeds diepgaander (en ook onaangekondigd) uitgevoerd, waardoor meer problemen aan het licht komen. De toezichthouders constateren steeds meer overtredingen en handhaving wordt ingezet om deze overtredingen teniet te doen. De inzet van de toezichthouders vanaf de zomer 2011 voor Odfjell Rotterdam is uitzonderlijk groot en legt een groot beslag op de beschikbare capaciteit van de toezichthouders. De incidenten in augustus 2011 leiden tot veel media-aandacht voor Odfjell Rotterdam. Deze media-aandacht draagt bij aan de druk op de bestuurders en toezichthouders om op een andere manier met Odfjell Rotterdam om te gaan. De toezichthouders laten in deze periode zien dat een andere manier van inspectie en handhaving mogelijk is. Het bedrijf krijgt niet langer het voordeel van de twijfel. Wat jaren niet gebeurde (het live testen van blusvoorzieningen, onaangekondigde inspecties, sancties) gebeurt nu wel. Uiteindelijk besluit Odfjell in juli 2012 onder druk van de toezichthouders tot stillegging van zijn activiteiten, omdat het bedrijf de veiligheid niet langer kan waarborgen.

Gedurende een langdurige periode (van de start in 2000 tot aan de stillegging in 2012) is het bij de toezichthouders bekend dat de systematische beheersing van de veiligheid door Odfjell Rotterdam onder de maat is. Dit blijkt uit de slechte beoordeling van diverse VBS-elementen tijdens Brzo-inspecties (zie bijlage I). In de analyse stelt de Onderzoeksraad de volgende vraag over het toezicht:

Waarom hebben inspectie en handhaving voorafgaande aan de extra inspanningen in de zomer van 2011 niet geleid tot naleving van wet- en regelgeving (inclusief vergunningvoorschriften) door Odfjell Rotterdam?

Naast het handelen van Odfjell Rotterdam ligt het antwoord op deze vraag besloten in de wijze waarop geïnspecteerd en gehandhaafd is. Dit wordt hieronder toegelicht en daarna wordt nagegaan wat de achterliggende oorzaken hiervan zijn. Hierbij wordt steeds rekening gehouden met de veranderde aanpak van inspectie en handhaving vanaf de zomer 2011.

Analyse van directe en achterliggende oorzaken

In deze analyse is gebruikgemaakt van het beoordelingskader voor toezicht van de Raad. De uitwerking per specifiek onderdeel van het beoordelingskader voor de casus-Odfjell is opgenomen in bijlage L.

Aanpak zonder bestuurlijke sancties

Uit het onderzoek blijkt dat de toezichthouders DCMR, VRR en Inspectie SZW vanaf 2005 in de gezamenlijke Brzo-inspecties bij Odfjell Rotterdam veel, omvangrijke en langdurende tekortkomingen hebben geconstateerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de tijdens Brzo-inspecties geconstateerde overtredingen die aanleiding gaven tot het opleggen van een sanctie en het aantal overtredingen waarvan niet is geconstateerd dat ze werden opgelost.

Jaar	Aantal overtredingen geconstateerd tijdens Brzo-inspecties	Aantal bestuurlijke sancties ¹⁵⁸	Aantal processen verbaal (strafrechtelijk) ¹⁵⁹	Niet opgeloste overtredingen ¹⁶⁰
2001	0	0	0	0
2002	Geen Brzo-inspectie	-	-	-
2003	Geen Brzo-inspectie	-	-	-
2004	Geen Brzo-inspectie	-	-	-
2005	11	0	0	5
2006	Geen Brzo-inspectie	-	-	-
2007	19	1	1	7
2008	13	0	1	5
2009	2	0	1	0
2010	2	0	1	0
2011	16	4	2	4
2012	26	16	1	Opm. 1
Totaal	89	21	7	Opm. 1

Tabel 6: Overzicht van geconstateerde overtredingen tijdens Brzo-inspecties bij Odfjell Rotterdam.

Opm. 1: op 27 juli 2012 vindt er een preventieve safety shutdown plaats van Odfjell Rotterdam.

Hierdoor is het niet mogelijk een (totaal)telling te geven.

Ondanks de overtredingen en de reactieve houding van Odfjell Rotterdam leggen de toezichthouders in de periode 2000-2010 weinig sancties op. Dit terwijl bekend is dat overtredingen niet opgelost zijn. Er wordt veel gewerkt met plannen van aanpak en overleg. Tekenend voor deze houding van de toezichthouders zijn de voorbeelden betreffende de blus- en koelvoorzieningen, het onderhoud van opslagtanks en de bereikbaarheid van de bedieningspunten van het koelwatersysteem.

¹⁵⁸ Dwangsom, bestuursdwang en stilleggingen naar aanleiding van tijdens Brzo-inspecties geconstateerde overtredingen.

¹⁵⁹ Uittreksel Justitiële Documentatie, Functioneel Parket, 18 oktober 2012 en Overzicht "20120628 Overzicht dossier alle feiten 2006-2012", aangeleverd door de Inspectie SZW in het kader van dit onderzoek. Het betreft uitsluitend naar aanleiding van tijdens een Brzo-inspecties geconstateerde overtredingen waarvoor de betreffende toezichthouder een proces-verbaal heeft opgemaakt.

¹⁶⁰ Tijdens Brzo-inspectie geconstateerde overtreding waarvan vóór 1 juli 2012 niet door een Brzo- toezichthouder is geconstateerd dat deze was opgeheven.

Ook de beoordeling van het VBS tijdens de Brzo-inspecties liet door de jaren heen een slecht beeld zien. Toch volgden er geen sancties om verbetering van het VBS af te dwingen.

Hoewel beoordeling van afzonderlijke afwijkingen van de sanctiestrategie niet mogelijk is omdat deze afwijkingen en de argumentatie daarbij niet zijn vastgelegd, blijkt uit het onderzoek dat de DCMR niet handelde conform de sanctiestrategie van de provincie Zuid-Holland. Het was de DCMR toegestaan om – onder voorwaarden – gemotiveerd af te wijken van de sanctiestrategie. In hoeverre de afwijking daadwerkelijk voldeed aan de voorwaarden, voldoende gemotiveerd was, en of de bestuurder ermee instemde, is door tekortschietende vastlegging daarvan niet te achterhalen. De sanctiestrategie was tussen 2005 en 2010 volgens betrokkenen bij de provincie te strikt en inflexibel, omdat bij de keuze van sanctioneren geen rekening werd gehouden met het gedrag van het bedrijf. Onder meer om die reden is in 2010 een tweedimensionale sanctiestrategie geïntroduceerd. Deze nam het gedrag van het bedrijf mee bij de sanctiebepaling en sloot volgens betrokkenen daarmee beter aan bij de praktijk. Vanaf 2010 is bij Odfjell Rotterdam de sanctiestrategie echter ook niet gevolgd. Dit had te maken met de bewuste keuze om tijdens het achterblijvertraject niet te handhaven wanneer overtredingen vielen binnen een door Odfjell Rotterdam opgesteld plan van aanpak (zie hierna). Bovendien werd het gedrag van Odfjell Rotterdam niet beoordeeld als calculerend, waardoor een minder hard sanctieregime werd toegepast.

De VRR legde tot de zomer van 2012 geen bestuurlijke sancties aan Odfjell Rotterdam op. Wel adviseerde de VRR de DCMR om handhavend op te treden naar aanleiding van een aantal overtredingen, waarvoor de VRR geen handhavingsbevoegdheden heeft.

De Inspectie SZW trad strikter op en heeft de eigen handhavingstrategie gevolgd. Waar nodig heeft de Inspectie SZW doortastend opgetreden, zoals blijkt uit de stillegging van steigers in 2007 en de stillegging van werkzaamheden op de tankdaken en in de tankputten in 2011. De Inspectie SZW heeft evenmin veel sancties opgelegd, maar dit kwam doordat bij nacontroles veelal bleek dat de geconstateerde overtredingen waren opgelost. Het toezicht van de Inspectie SZW waarbij concrete punten werden aangepakt, heeft echter tot (medio) 2011 ook niet geleid tot structurele beheersing van de veiligheid door Odfjell Rotterdam.

Deelconclusies

- De DCMR en de (rechtsvoorgangers van de) de VRR hanteerden een aanpak die bij ernstige overtredingen jarenlang niet leidde tot bestuurlijke sancties. Geconstateerde overtredingen die vanuit het oogpunt van procesveiligheid als ernstig zijn te kwalificeren, zijn: tekortkomingen in het VBS, het niet testen van blus- en koelvoorzieningen, tekortkomingen in het onderhoud van opslagtanks en de niet-bereikbaarheid van de bedieningspunten van het koelwatersysteem.
- De DCMR handelde niet in overeenstemming met de provinciale sanctiestrategie.
- De toezicht en de handhavingaanpak van de DCMR, de VRR en de Inspectie SZW leidden niet tot een structurele beheersing van de veiligheid door Odfjell Rotterdam.

Reductie van toezichtlast

Sinds 2006 is de reductie van de toezichtlast voor bedrijven een politiek relevant thema geworden. Het programma *Eenduidig Toezicht* (2006), gevolgd door het programma *Vernieuwing Toezicht* legden de focus op effectiever en efficiënter toezicht door een grotere verantwoordelijkheid bij bedrijven te leggen. De toezichthouders hielden in hun taakuitvoering uitdrukkelijk rekening met de tijdgeest van toezichtlastreductie en het leggen van een grotere verantwoordelijkheid bij bedrijven. Hierbij was strikt toezicht door middel van diepgaande (onaangekondigde) inspecties en handhaving met sancties minder gangbaar. Met de brand bij Chemie-Pack (januari 2011), het CMI-arrest (maart 2011) en het Huntsman-rapport (juli 2011) lijkt de tijdgeest sinds medio 2011 te veranderen: de reductie van toezichtlast en het leggen van verantwoordelijkheid bij bedrijven zijn niet meer de leidende thema's en er wordt van toezichthouders gevraagd dat ze krachtdadig ingrijpen indien de situatie daarom vraagt.

Toezicht vanuit de relatie

Toezichthouders streven naar zo effectief mogelijk toezicht, zodat het bedrijf het naleefgedrag en daarmee de veiligheid verbetert. De visie op effectief toezicht bij DCMR, de VRR en de Inspectie SZW bepaalt de wijze van inspectie en handhaving. Deze visie komt voort uit de normen, waarden en cultuur van de eigen organisatie. In de visie van de DCMR is de relatie met het bedrijf van groot belang voor effectief toezicht. De ervaring van de DCMR is dat het vanuit een constructieve relatie met een bedrijf mogelijk is het bedrijf aan te spreken op gedrag. Sanctioneren beïnvloedt de relatie negatief en past niet goed bij het opbouwen van een constructieve relatie. Bij de DCMR bestaat (tot aan 2011) de veronderstelling dat een opeenstapeling van dwangsommen niet helpt bij het verbeteren van de veiligheid. Wanneer de relatie centraal staat, is het logisch om in beginsel uit te gaan van vertrouwen dat het bedrijf tekortkomingen zal corrigeren. Het bedrijf is immers verantwoordelijk voor de veiligheid. Toezicht vanuit de relatie paste bij het rijksprogramma *Vernieuwing Toezicht* waarin vertrouwen in het bedrijf als uitgangspunt werd genomen. Toezicht houden vanuit de goede relatie met een bedrijf paste ook bij de tijdgeest (zie hiervoor), waarbij vanuit de politiek gestuurd werd op effectief toezicht met vermindering van de toezichtlasten voor de bedrijven.

Bij de VRR lijkt het optreden zonder sanctioneren niet zozeer voort te komen uit de visie om een relatie op te bouwen met het bedrijf. De VRR is pas vanaf oktober 2010 zelfstandig bevoegd om handhavend op te treden. Voor die tijd voerde de brandweer¹⁶¹ de toezichts- en handhavingstaken uit voor het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam. Vanuit de historie heeft een brandweerorganisatie geen traditie als handhavende organisatie. Zowel de brandweer als (later) de VRR is niet ingericht op het uitvoeren van handhavende taken. De kennis over handhaving is niet groot en de organisatie heeft geen handhavingjuristen in dienst. Hiervan is het gevolg dat de focus ligt op advisering, zowel van bedrijven als andere overheden.

De Inspectie SZW neemt bij het toezicht een positie meer op afstand van het bedrijf in en gaat niet uit van een goede relatie. Zij houdt strikt toezicht op basis van Arbeidswetgeving, met inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctiemiddelen. Dat is een wezenlijk andere visie op toezicht. Het instrumentarium dat de Inspectie SZW tot haar beschikking heeft, verschilt van het instrumentarium van de andere toezichthouders, zie verder bijlage C.

'Onderhandelingstoezicht'

Naast het toezicht vanuit de relatie was er bij Odfjell Rotterdam sprake van zogenoemd 'onderhandelingstoezicht'. De term *onderhandelingstoezicht* is een concept van de Onderzoeksraad. De Raad bedoelt hiermee dat er in veel gevallen geen sprake was van strikte bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering, maar veel meer van overleg en afstemming tussen toezichthouder en het bedrijf over de wijze waarop de overtreding ongedaan kan worden gemaakt. Vaak wordt gekozen voor een door het bedrijf op te stellen plan van aanpak. De toezichthouder denkt mee en committeert zich vervolgens aan het plan van aanpak. Het wordt hierdoor lastiger om kritisch, met afstand van het bedrijf te inspecteren en handhaven. Als het bedrijf zich niet aan het plan van aanpak houdt, dan kan de toezichthouder op grond van de geconstateerde overtreding alsnog een sanctie opleggen. Maar als het bedrijf goed meewerkt, verbetering laat zien en bijvoorbeeld alleen een gestelde termijn niet haalt, dan ligt strikte sanctionering op dat moment niet voor de hand. Voor de toezichthouder is het dan logischer om een nieuwe afspraak met het bedrijf te maken over de termijn. Door deze werkwijze met afspraken over plannen van aanpak bemoeilijkt de toezichthouder voor zichzelf de mogelijkheid om sanctionerend op te treden.

Voor de DCMR geldt dat onderhandelingstoezicht goed aansluit bij de onderhandelings- en afstemmingscultuur die ook bij vergunningverlening speelt. Voorschriften om milieuhinder te beperken, zijn typische zaken waarover onderhandeling plaatsvindt, omdat er vaak geen kortetermijneffecten te constateren zijn. Een voorbeeld hiervan is de discussie tussen vergunningverlener en een bedrijf over welke maatregelen voorgeschreven worden om emissies te beperken. De Raad is echter van mening dat veiligheidsaspecten, waarmee risico's voor de omgeving (en werknemers) zijn gemoeid, zich minder goed lenen voor onderhandelingstoezicht.

¹⁶¹ Dat was eerst de gemeentelijke brandweer Rotterdam en later de regionale brandweer Rotterdam-Rijnmond.

Ook de rechtsvoorgangers van de VRR (brandweer Rotterdam en brandweer Rotterdam-Rijnmond) pasten onderhandelingstoezicht toe, bijvoorbeeld over het uitvoeren van livetests van de koel- en blusvoorzieningen in de periode 2005 tot juni 2007.

Bij de Inspectie SZW speelde onderhandelingstoezicht bij de Arbo-regelgeving niet of nauwelijks een rol: er was geen sprake van afstemming met het bedrijf of afspraken over een plan van aanpak.

Deelconclusies

- De DCMR verkoos een aanpak waarbij werd gebouwd aan een goede relatie met het bedrijf en er ruimte was voor onderhandeling.
- Het zogenoemde 'onderhandelingstoezicht' leidt tot een focus op door het bedrijf opgestelde plannen van aanpak. Doordat de toezichthouder zich committeert aan het plan van aanpak, ligt sanctionering minder voor de hand. Door deze werkwijze wordt veiligheid onderhandelbaar.
- De VRR heeft geen geschiedenis als handhavende organisatie en is ook niet als zodanig ingericht. In hun aanpak kozen de VRR en zijn rechtsvoorgangers ook voor onderhandelingstoezicht.
- Voor de Inspectie SZW was de relatie met het bedrijf niet het uitgangspunt; zij heeft voor overtredingen van de Arbo-regelgeving een stringente handhaving-aanpak ingezet.

Achterblijverstraject

Het achterblijverstraject is een bijzondere vorm van het hierboven beschreven onderhandelingstoezicht. Het achterblijverstraject hield in dat het bedrijf structureel op directieniveau werd aangesproken door het management van de DCMR, de VRR en de Inspectie SZW. Op basis van een door Odfjell Rotterdam opgesteld plan van aanpak werd de verbetering gevolgd. Daarnaast bestond de aanpak uit meer inspecties per jaar. Parallel aan de afspraken bleef – op papier – de sanctiestrategie onverminderd van kracht. Veel verbeteringskwesaties vielen binnen het afgesproken plan van aanpak. Op overtredingen betreffende die kwesaties volgde geen sanctionering; de sanctiestrategie werd in die gevallen niet gevolgd. Na de butaan- en benzeenvoorvallen in augustus 2011 is de werkwijze uit het achterblijverstraject losgelaten.

Terugkijkend is te zien dat ten tijde van het achterblijverstraject weinig overtredingen werden geconstateerd. Bij de DCMR bestond het beeld dat Odfjell Rotterdam weliswaar nog een lange weg te gaan had, maar wel een goede ontwikkeling liet zien. Deze breed gedragen overtuiging binnen de DCMR was in lijn met de gehoopte resultaten van het toezicht vanuit de relatie en onderhandelingstoezicht. Minder diepgaande inspecties hebben er echter toe bijgedragen dat er minder overtredingen werden geconstateerd. Bovendien reageerde Odfjell Rotterdam positief op het achterblijverstraject, werkte goed mee en presenteerde positieve voortgangssignalen. De toezichthouders zagen hierin een opgaande lijn.

Nauwe contacten tussen het management van de DCMR en Odfjell Rotterdam hadden tot doel om een cultuurverandering op gang te brengen bij Odfjell Rotterdam. Terugkijkend ontstaat de indruk dat de toezichthouders de effectiviteit van 'naar boven escaleren' bij een bedrijf als Odfjell Rotterdam overschat hebben.

De focus van de toezichthouders lag meer op de positieve ontwikkeling van Odfjell Rotterdam dan op het verschil tussen het werkelijke en het gewenste veiligheidsniveau. Signalen dat de situatie bij Odfjell Rotterdam niet op orde was, waren er ook, zoals een melding van een klokkenluider bij de DCMR, berichten over tekortkomingen en de groeiende scepsis over de verbetering bij de inspecteurs van de Inspectie SZW. Deze signalen werden ofwel niet overgebracht of terzijde geschoven.

Het hierboven geschetste onderhandelingsstoezicht tijdens het achterblijverstraject gaat met name op voor het optreden van de DCMR en de VRR. De Inspectie SZW stemde in met het achterblijverstraject, maar inspecteurs toonden zich gaandeweg steeds kritischer over het gebrek aan daadkrachtige handhaving. De Inspectie SZW bleef handelen conform het achterblijverstraject.

Deelconclusie

De constructieve houding van Odfjell Rotterdam tijdens het achterblijverstraject leidde bij de DCMR tot een geloof in de verbeterkracht van Odfjell Rotterdam. Het teruglopend aantal geconstateerde overtredingen bevestigde dat geloof. Met signalen die duiden op het tegendeel, werd niets gedaan. Ook de VRR en de Inspectie SZW bleven het achterblijverstraject steunen.

*Systeemgericht toezicht*¹⁶²

Inspecteren in het kader van Brzo kent een systeemgerichte benadering. Het is een combinatie van inspectie op systeemniveau, waarbij controle op functioneren van het VBS plaatsvindt, en fysieke inspectie, waarbij controle van concrete veiligheidsvereisten plaatsvindt (bijvoorbeeld: goed functioneren van de koel- en blusvoorzieningen). Een fysieke inspectie kan tot een geheel andere conclusie leiden dan een inspectie op systeemniveau. Dit was het geval bij Odfjell Rotterdam tijdens het achterblijverstraject. Zo werd in deze periode gewerkt aan verbetering van onderdelen uit het managementsysteem van Odfjell Rotterdam¹⁶³ die tot een veilige bedrijfsvoering moesten leiden en hier werd vooruitgang geconstateerd. In de praktijk leverde dat echter nog geen directe veiligheidswinst op, doordat bijvoorbeeld preventief onderhoud van tanks en het testen van koel- en blusvoorzieningen op de tanks nog steeds niet of nauwelijks werden uitgevoerd. De focus van de toezichthouders lag in de periode 2000 tot medio 2011 op inspectie op systeemniveau.

¹⁶² Systeemtoezicht: toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf. Systeemgericht toezicht: de integrale combinatie van systeemtoezicht en toezicht op output, *Informatieblad bedrijven, Vernieuwing Toezicht*, oktober 2009.

¹⁶³ Het VBS is bij Odfjell Rotterdam geïntegreerd in het algemeen managementsysteem.

Fysieke inspecties geven een beeld van de feitelijke staat van de installaties op specifieke onderdelen. Het nadeel is dat fysieke inspecties arbeidsintensief zijn, vaak specialistische kennis vereisen en slechts zicht geven op een klein deel van de organisatie. Bij Odfjell Rotterdam leidden constatering bij fysieke inspecties tot verbetering op geïsoleerde punten, maar niet tot systematische verbetering. Bij de vele en diepgaande fysieke inspecties gevolgd door strikte handhaving na de zomer van 2011 bleek steeds meer hoe erg het bij Odfjell Rotterdam ervoor stond. Deze inspecties gaven inzicht in de acute tekortkomingen op de werkvloer (emissies uit tanks, niet-functionerende koel- en blusvoorzieningen op de tanks, achterstallig onderhoud bij de tanks).

Inherent aan systeemtoezicht is dat de overheid niet tot in detail voorschrijft welke maatregelen getroffen moeten worden om het gewenste veiligheidsniveau te bereiken. Dit is de verantwoordelijkheid van het bedrijf. Systeemtoezicht is gestoeld op het uitgangspunt dat het bedrijf zijn verantwoordelijkheid neemt en zorg draagt voor een adequaat en geïmplementeerd VBS. Deze vorm van toezicht gaat er bovendien van uit dat het bedrijf voldoende capaciteiten heeft om aan zijn verantwoordelijkheid een adequate invulling te geven. Zeker van de majeure risicobedrijven die onder het Brzo vallen, mag verwacht worden dat zij vanuit de gevoelde verantwoordelijkheid de systematische borging van veiligheid nastreven. Systeemtoezicht werkt echter niet als bedrijven structureel hun verantwoordelijkheid niet nemen. Als een bedrijf zoals Odfjell Rotterdam er niet in slaagt een functionerend VBS op te zetten en geen inzicht heeft in de technische staat van zijn installaties en de veiligheidskritische processen, dan valt het fundament onder systeemtoezicht weg. Systeemtoezicht leidt in zo'n geval niet tot de gewenste uitkomst: beheersing van de (proces)veiligheid. Als de toezichthouder desondanks blijft vasthouden aan systeemtoezicht, dan werkt het averechts. Er ontstaat het gevaar dat de inspanningen van het bedrijf blijven steken in het op orde brengen en implementeren van het VBS, terwijl het bedrijf hiertoe structureel niet in staat is. Dit was het geval bij Odfjell Rotterdam. Bij de toezichthouders ontstond na het butaanincident en de geconstateerde benzeenemissies in augustus 2011 het besef dat Odfjell Rotterdam structureel zijn verantwoordelijkheid niet nam. Vanaf dat moment veranderde de aanpak. De toezichthouders gingen niet meer uit van vertrouwen in het bedrijf en het functioneren van het VBS. De toezichthouders gingen over tot meer fysieke inspecties en strengere controles van het VBS.

Deelconclusie

Systeemtoezicht is gebaseerd op het principe dat bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de systematische borging van veiligheid. Voor bedrijven die hiertoe niet in staat zijn – zoals Odfjell Rotterdam in de onderzochte periode – is de nadruk op systeemtoezicht niet geschikt.

Organisatie Brzo bij drie toezichthouders: samenwerking

Het Brzo-toezicht is belegd bij drie toezichthouders met eigen verantwoordelijkheden en expertise. De drie organisaties verschillen in cultuur en aansturing en hebben een verschillende visie op handhaving (zie voorgaande paragrafen). De drie organisaties hebben tevens hun eigen handhavingsinstrumentarium en mogelijkheden tot sanctioneren. Binnen het Brzo-toezicht moeten de drie toezichthouders samenwerken bij het inspecteren.

Het organiseren en coördineren van deze samenwerking rond de inspecties is tijdrovend, maar goed georganiseerd door de afspraken en aangeboden hulpmiddelen in het kader van de Landelijke Aanpak Toezicht risicobeheersing bedrijven (LATrb). De DCMR heeft hierbij een coördinerende rol. Er is een meerjareninspectieplan en de inspecties worden gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd. De contacten tussen de inspecteurs zijn goed. De winst voor de overheid is een gezamenlijk afgestemde inspectie. De constatering worden gedeeld en centraal geregistreerd. Voor het bedrijf zit de winst van het gecombineerde bezoek van de inspecteurs in een minder groot tijdsbeslag.

Bij handhaving werken de toezichthouders apart. Er is sprake van onderlinge informatiedeling over handhavingsacties, maar de handhaving is een verantwoordelijkheid van de individuele toezichthouder. Er is geen sprake van structurele afstemming over de wijze van opvolging van handhavingsacties in de tijd.

Vooraf bij handhaving lopen de visies van de toezichthouders uiteen en dit leidt tot frictie. Dit is zichtbaar tijdens het achterblijverstraject. De Inspectie SZW committeert zich aan de werkwijze van de DCMR, maar gaandeweg blijkt dit te conflicteren met het eigen beleid en de eigen werkwijze. De DCMR stelt vertrouwen in Odfjell Rotterdam en zet in op de goede relatie met het bedrijf. Er zijn meerdere voorbeelden van het botsen van visies. Een voorbeeld betreft een aantal door de Inspectie SZW opgestelde processen-verbaal die het Openbaar Ministerie heeft geschikt met Odfjell Rotterdam, mede naar aanleiding van positieve signalen van de DCMR. Deze transactie van de door de Inspectie SZW opgestelde processen-verbaal leidde tot grote frustratie bij inspecteurs van de Inspectie SZW. Ook bracht de DCMR de Inspectie SZW pas na enkele weken op de hoogte van het butaanincident en de geconstateerde benzeenemissies in het najaar van 2011. Een ander voorbeeld is de discussie over de inzet van digitale recherche bij een specifieke Brzo-inspectie. De Inspectie SZW was hier voorstander van en de DCMR had in eerste instantie bezwaren omdat dit voor Odfjell Rotterdam niet proportioneel en overbodig zou zijn. Vooral de Inspectie SZW ervaart de frustraties in de samenwerking. Kern hiervan is dat de 'harde lijn' (strikte toepassing van handhaving) die zij voorstaat bij het toezicht niet volledig wordt waargemaakt, omdat de andere toezichthouders een minder harde lijn kiezen.

Na de zomer van 2011, wanneer de houding jegens Odfjell Rotterdam bij de DCMR en de VRR verandert en meer overeenkomt met die van Inspectie SZW, blijkt dat de toezichthouders effectief gezamenlijk kunnen optreden tegen Odfjell Rotterdam. In deze periode worden naast de inspecties ook de handhavingsacties meer op elkaar afgestemd. Dit neemt niet weg dat er ook in de periode zomer 2011 tot zomer 2012 tussen de Inspectie SZW en de DCMR verschillen van inzicht blijven bestaan.

Deelconclusies

- De toezichthouders DCMR, VRR en Inspectie SZW werken goed en effectief samen bij de uitvoering van de Brzo-inspecties. In de casus-Odfjell zijn er geen aanwijzingen dat problemen in de structuur of organisatie voor het uitvoeren van Brzo-inspecties direct hebben bijgedragen aan ineffectief toezicht.
- De drie verschillende toezichthouders hebben fundamenteel verschillende visies op de inzet van handhavingsacties. Dat komt door verschillen in hun cultuur en aansturing.

Bestuurlijke betrokkenheid

In de periode 2000 tot augustus 2011 worden de gedeputeerde Milieu van de provincie Zuid-Holland, het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, de burgemeester van Rotterdam als voorzitter van het algemeen bestuur van de VRR en de staatssecretaris van SZW, via hun eigen ambtelijke kanalen op de hoogte gehouden over de situatie bij Odfjell Rotterdam. Uit interviews blijkt dat Odfjell Rotterdam bekend is als probleembedrijf en dat het management van de drie toezichthouders vanaf de start van het achterblijverstraject uitdrukkelijk betrokken is bij het toezicht op het bedrijf. Deze gang van zaken heeft de instemming van alle drie bevoegde gezagen.

De DCMR informeert de gedeputeerde door een maandelijkse voortgangsrapportage over het achterblijverstraject en de belangrijkste stappen daarin. Uit deze informatie kan de gedeputeerde afleiden dat de DCMR en de andere toezichthouders met het achterblijverstraject een duidelijke keuze hebben gemaakt. Omdat er maatregelen worden genomen, zien het coördinerend bevoegd gezag (provincie) en de overige bevoegde gezagen geen reden om bestuurlijk een andere aanpak in te zetten. De houding van de bevoegde gezagen komt overeen met de tijdgeest. Vóór 2011 was het politieke klimaat¹⁶⁴ vooral gericht op minder toezicht en meer vertrouwen in het bedrijfsleven. De bevoegde gezagen monitoren of de uitvoeringsinstanties het afgesproken beleid volgen.

Een kentering in het toezicht bij Odfjell Rotterdam vindt plaats na de benzeenemissie en het butaanincident in het najaar van 2011. Hiermee verandert ook de houding van de bestuurders vanwege de media-aandacht (en politieke aandacht) en de informatie afkomstig van de uitvoeringsinstanties. Daarbij geldt voor Gedeputeerde Staten bovendien dat er een nieuwe bestuurder is gekomen die een strakker handhavingsbeleid voorstaat. De nieuwe gedeputeerde laat zich direct informeren over de situatie bij Odfjell Rotterdam en stuurt actief het proces aan. Ook de staatssecretaris van SZW steunt de Inspectie SZW in haar optreden in de Odfjell-casus.¹⁶⁵ Het bestuur van de VRR volgt, na de geconstateerde overtredingen in maart 2012, met een bestuurlijke aanpak waarbij ook een last onder dwangsom wordt opgelegd.

¹⁶⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77.

¹⁶⁵ In een bijschrift op een memo d.d. 12 oktober 2011 (AI-MHC/MI-2011-18558) met betrekking tot 'Stand van zaken m.b.t. Odfjell BV Botlek' geeft de staatssecretaris SZW aan om in te zetten op de zwaarst mogelijke sancties met de hoogste prioriteit. Deze boodschap was gericht aan de Inspecteur Generaal SZW.

De media-aandacht zorgt voor kritische vragen van de gemeenteraad Rotterdam en van de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Uiteindelijk volgt een zichzelf versterkend proces waarbij media-aandacht, politieke controle, bestuurlijke afstemming en bestuurlijke sturing elkaar opvolgen.

Uit interviews blijkt dat de bevoegde gezagen en hun uitvoeringsinstanties in deze periode steeds meer samenwerken op het gebied van Brzo. Traditioneel is er vooral samenwerking tussen Gedeputeerde Staten en de voorzitter van het algemeen bestuur van de VRR en hun uitvoeringsinstanties. De samenwerking met SZW is niet altijd gestructureerd, maar wordt steeds intensiever.

Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, het bestuur van de VRR en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben tot het najaar van 2011 geen actieve sturing gegeven aan de handhavingsaanpak bij Odfjell Rotterdam. Het vertrouwen dat toezichthouders bleven stellen in het management van Odfjell Rotterdam is een belangrijke factor om te begrijpen waarom de bestuurders lange tijd niet ingrepen. De Raad is het echter niet eens met de keuze van de toezichthouders om niet hard op te treden vanwege de ogenschijnlijk constructieve houding van het management van Odfjell Rotterdam. Houding is niet hetzelfde als gedrag. Het gedrag van het management – het niet (tijdig) opheffen van geconstateerde overtredingen – had aanleiding moeten zijn voor adequater optreden van de overheid. De problemen bij Odfjell Rotterdam die zijn beschreven in het onderzoek van de Raad zijn niet van de afgelopen twee jaar, maar hebben zich afgespeeld over een periode van circa twaalf jaar. Het besef om in te grijpen kwam bij de bestuurders feitelijk te laat.

Deelconclusie

Ondanks het feit dat Odfjell Rotterdam al jaren op het gebied van veiligheid in gebreke was en in strijd handelde met wet- en regelgeving, gaven de bestuurders tot najaar 2011 geen actieve sturing aan de handhavingsaanpak bij Odfjell Rotterdam. Deze handelwijze valt in het licht van de tijdgeest, waarin minder toezicht en meer vertrouwen in de bedrijven het devies was, te verklaren, maar is geen rechtvaardiging.

Strafrechtelijke handhaving

De door de strafrechter opgelegde boetes en de bedragen waarvoor het Openbaar Ministerie transacties is aangegaan, zijn niet hoog in verhouding tot de winst van Odfjell Rotterdam.¹⁶⁶ De vraag kan worden gesteld of de strafrechtelijke handhaving een afschrikkende werking heeft gehad en daardoor de veiligheidssituatie bij Odfjell Rotterdam heeft verbeterd.

¹⁶⁶ In de periode 2000 tot en met 2008 gemiddeld € 8 miljoen per jaar.

Het Openbaar Ministerie geeft in zijn beleidsregels aan dat voortdurend en intensief contact en samenwerking en afstemming met de bestuurlijke toezichthouders nodig is. Uit interviews blijkt dat in de praktijk geen structureel overleg plaatsvindt met de Brzo-toezichthouders. In het verleden vond wel geregeld overleg plaats, bijvoorbeeld in het kader van het project Handhaving Probleembedrijven Rotterdam, maar tegenwoordig niet meer. De contacten zijn nu over het algemeen ad hoc. Ook was het aantal door de DCMR en de VRR aangedragen zaken beperkt en hebben deze toezichthouders weinig informatie over Odfjell Rotterdam geleverd aan het Openbaar Ministerie. Vanwege het beperkte aantal BOA's bij de DCMR doen inspecteurs veelal aangifte bij de Zeehavenpolitie, die de zaken aanlevert bij het Openbaar Ministerie. De Inspectie SZW meldt zaken wel regelmatig aan het Openbaar Ministerie.

Doordat er weinig contact is, dat bovendien niet structureel is, is het voor het Openbaar Ministerie lastig om de toezichthouders duidelijk te maken welke zaken het graag krijgt. Een gevolg is dat er geen regie is op de toepassing van de sanctiestrategie waarbij keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van het bestuurlijke en/of strafrechtelijke instrumentarium. Daarnaast blijken twee door het Openbaar Ministerie vastgestelde beleidsdocumenten, die richtinggevend zijn voor de strafrechtelijke aanpak, tegelijkertijd van kracht te zijn. Het gaat om de Aanwijzing handhaving milieurecht uit 2010 en de Sanctiestrategie van de provincie Zuid-Holland, die is onderschreven door het Openbaar Ministerie. Dit is verwarrend voor de bestuurlijke handhavers, aangezien nu niet eenduidig is wat de aanpak van het Openbaar Ministerie zal zijn.

Deelconclusies

- Van de strafrechtelijke handhaving bij Odfjell Rotterdam is geen aantoonbare afschrikkende werking uitgegaan.
- In de Odfjell-casus was geen sprake van structurele samenwerking, afstemming en overleg tussen het Openbaar Ministerie en bestuurlijke toezichthouders. Het ontbrak aan regie over de toepassing van de sanctiestrategie.
- Er zijn verschillende richtinggevende beleidsdocumenten voor de strafrechtelijke aanpak van het Openbaar Ministerie van kracht, terwijl niet duidelijk is welk document in welk geval moet worden toegepast.

3.3 Stelsel van Brzo-toezicht

In deze paragraaf staat de beantwoording van de volgende deelvraag centraal:

In hoeverre heeft de organisatie van het Brzo-toezicht en het wettelijk kader bijgedragen aan de veiligheidssituatie of deze belemmerd?

Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat de toezichthouders en de bevoegde gezagen niet van alle hun ter beschikking staande wettelijke instrumenten in het Brzo-stelsel gebruik hebben gemaakt om naleving van wettelijke verplichtingen door Odfjell Rotterdam af te dwingen. Daarnaast is de Raad van oordeel dat het Brzo-stelsel knelpunten bevat die effectieve handhaving in de weg *kunnen* staan. Deze paragraaf gaat nader in op deze knelpunten. Daarnaast komen in deze paragraaf de dilemma's aan de orde die toezichthouders ondervinden bij het toepassen van bestuurlijke sancties. Tot slot wordt ingegaan op de stelselverantwoordelijkheid en het interbestuurlijk toezicht.

3.3.1 Knelpunten

Fragmentatie in wetgeving en toezicht

Het Brzo is de Nederlandse vertaling van de Europese Seveso II-richtlijn. Die richtlijn is in Nederland ingepast in het bestaande wettelijke stelsel. Omdat Seveso II verschillende aspecten van fysieke veiligheid regelt, is het Brzo gebaseerd op de volgende wetten:

- de Arbeidsomstandighedenwet: voor de aspecten die de veiligheid van werknemers betreffen (interne veiligheid); met name de risico's van gevaarlijke stoffen;
- de Wet milieubeheer: voor aspecten die betrekking hebben op de veiligheid van personen die zich buiten het bedrijventerrein bevinden (externe veiligheid);
- de Wet veiligheidsregio's: voor aspecten die gaan over de voorbereiding op de rampenbestrijding (voorheen Brandweerwet 1985 en Wet rampen en zware ongevallen).

Doordat de wettelijke basis voor het Brzo is te vinden in drie verschillende wetten en de bevoegdheden zijn verdeeld over verschillende organisaties, is er sprake van fragmentatie van toezicht op procesveiligheid, een gedeelde verantwoordelijkheid en een overlap in taken en bevoegdheden bij de drie verschillende toezichthouders. Dit noodzaakt tot afstemming en vereist een intensieve samenwerking tussen de toezichthoudende organisaties. Voor inspecties is de basis voor een doeltreffende gezamenlijke en afgestemde aanpak gelegd. De drie toezichthouders inspecteren gezamenlijk op basis van een meerjareninspectieplan, conform een gezamenlijke inspectiemethode, zij rapporteren gezamenlijk over de resultaten en leggen deze vast in een digitaal informatiesysteem. Na afronding van een inspectie stemmen de toezichthouders af wie welke overtredingen handhaaft. Iedere toezichthouder bepaalt echter zelf op basis van eigen beleid en eigen bevoegdheden van welke instrumenten gebruik wordt gemaakt. Samenwerking bij handhaving wordt bemoeilijkt doordat iedere toezichthouder een eigen visie heeft en verschillend wordt aangestuurd. Dit blijkt ook uit de casus-Odfjell, zie paragraaf 3.2.2, *Organisatie Brzo bij drie toezichthouders: samenwerking*. Bovendien handelen de toezichthouders binnen hun eigen wettelijke kaders en hebben ze verschillende wettelijke instrumenten tot hun beschikking. Een ander punt is dat geen van de drie toezichthouders volledig verantwoordelijk is voor het toezicht. Ieder van de toezichthouders is alleen verantwoordelijk voor zijn deel.

De fragmentatie in het Brzo-toezicht kan juridische belemmeringen opleveren voor het toepassen van bestuurlijke sancties. Voor een geconstateerde overtreding kan een sanctie namelijk maar door één van de toezichthouders worden opgelegd en daarbij kan die toezichthouder zijn motivering alleen baseren op zijn eigen wettelijke kader.

Het risico dat de sanctie daarmee de toets van de evenredigheid (proportionaliteit) niet kan doorstaan, wordt door de fragmentatie vergroot. Dit geldt met name voor zware sancties als het stilleggen van (onderdelen van) de inrichting. Als een toezichthouder een dergelijke 'zware' sanctie moet motiveren vanuit een bepaald deelbelang: interne veiligheid (arbeidsomstandigheden), externe veiligheid (milieubescherming) of voorbereiding op rampenbestrijding, is zijn juridische positie zwakker dan als hij zijn sanctiebesluit kan laten steunen op meerdere deelbelangen. Dat laatste is in het huidige wettelijke systeem niet mogelijk.

Om het Brzo-toezicht te verbeteren, zet de regering in op de oprichting van zes Brzo-RUD's die op basis van een mandaat van de provincies en gemeenten zorg dragen voor de uitvoering van alle Brzo-gerelateerde taken. Daarbij is het niet de bedoeling dat taken van de Inspectie SZW op het gebied van het Brzo worden belegd bij de Brzo-RUD's.¹⁶⁷ Samenwerking met de rijksinspecties en een heldere verantwoordelijkheidsstructuur zijn volgens de minister wel belangrijke aandachtspunten.¹⁶⁸

Met de vorming van zes gespecialiseerde RUD's ontstaan er betere waarborgen voor een deskundige en adequate uitvoering van Brzo-taken. De hiervoor beschreven knelpunten in het Brzo-stelsel worden daarmee echter volgens de Onderzoeksraad niet opgelost. De fragmentatie in het toezicht met de daarmee gepaard gaande belemmeringen voor handhaving blijft immers voortbestaan en er blijven drie organisaties verantwoordelijk voor het Brzo-toezicht.

Deelconclusies

- Door de fragmentatie van het Brzo-toezicht en overlap in taken en bevoegdheden is geen van de toezichthouders eindverantwoordelijk en is veel afstemming en intensieve samenwerking noodzakelijk.
- Handhavend optreden kan door de fragmentatie worden bemoeilijkt, doordat iedere toezichthouder een sanctie alleen kan motiveren op basis van zijn eigen wettelijke kader.
- De Brzo-RUD's bieden in de huidige opzet geen oplossing voor de problemen in de handhaving die worden veroorzaakt door de fragmentatie van toezicht.

Handhaafbaarheid Brzo-verplichtingen

Een aantal verplichtingen in het Brzo is niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd. Brzo-bedrijven zijn verplicht om alle maatregelen te treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Toezichthouders dienen dus de risico's van bedrijven te doorgronden om handhavend te kunnen optreden.

¹⁶⁷ Kamerstukken II, 2011/12, 26 956, nr. 128.

¹⁶⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 31953, nr. 51.

Het Brzo hanteert begrippen die niet eenduidig zijn zoals “voldoende veilig en betrouwbaar”, “passende maatregelen”, “passende middelen”, “significante wijziging” en “alle maatregelen”. Dit zorgt ervoor dat de toezichthouders zelf invulling moeten geven aan deze begrippen en bepalen wanneer aan de norm is voldaan. De concrete invulling hiervan is bedrijfsspecifiek.

In de praktijk blijkt dat succesvol handhaven van de Brzo-verplichtingen mogelijk is.¹⁶⁹ Uit het onderzoek is echter gebleken dat de toezichthouders veelal geen sancties opleggen voor overtredingen van Brzo-artikelen, met name tekortkomingen in het VBS, maar voor het overtreden van concrete vergunningvoorschriften, eisen uit de bedrijfsbrandweeraanwijzing of de Arbeidsomstandighedenwet. Hiermee worden wel onderdelen van een veilige bedrijfsvoering aangepakt, maar dit leidt niet zonder meer tot een verbetering van het veiligheidsbeheerssysteem. Met deze aanpak wordt dus niet volledig geborgd dat complete elementen van het veiligheidsbeheerssysteem op een hoger niveau worden gebracht. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de vraag of op het niet uitvoeren van een VBS-element kan worden gehandhaafd. Dit volgt uit de discussie bij de ontwikkeling van de landelijke sanctiestrategie Brzo 2012 (zie bijlage M).

Deelconclusies

- Brzo-verplichtingen bevatten begrippen en open normen die nadere specificatie vereisen voordat hierop toezicht kan worden gehouden.
- De aanpak om in het Brzo-toezicht te handhaven op concrete eisen uit andere wet- en regelgeving en niet op het Brzo, geeft geen borging dat het veiligheidsbeheerssysteem wordt verbeterd.

Overlap omgevingsvergunning en bedrijfsbrandweeraanwijzing

De aanwezigheid van een bedrijfsbrandweer kan als een ‘line of defence’ worden gezien. Het is een van de maatregelen die worden getroffen om de gevolgen van een zwaar ongeval te beperken. Ook in de omgevingsvergunning worden voorschriften opgenomen om de gevolgen van een zwaar ongeval te beperken. Stationaire blus- en koelvoorzieningen op tanks worden bijvoorbeeld in de omgevingsvergunning geëist. Deze voorzieningen zijn nodig om ervoor te zorgen dat een incident, bijvoorbeeld een tankbrand, niet escaleert. In de vergunningvoorschriften worden ook eisen opgenomen waaraan deze voorzieningen moeten voldoen. Tevens wordt de aanwezigheid van voldoende blus- en koelwater veelal voorgeschreven in de omgevingsvergunning. Deze aspecten kunnen echter ook in een bedrijfsbrandweeraanwijzing worden geregeld en in die aanwijzing kunnen voorschriften worden opgenomen voor de hoeveelheid blus- en koelwater, de vereiste semistationaire voorzieningen en het verplicht onderhouden en testen van deze voorzieningen. Wettelijk gezien is er geen sprake van een goede afstemming tussen beide wettelijke regimes.

¹⁶⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de voorzitter van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 april 2005, zaaknr. 200501737/1 en 9 oktober 2008, zaaknr. 200806951/1. Ook de DCMR heeft in 2012 dwangsommen opgelegd voor overtredingen van het Brzo.

Er is sprake van overlap. In de casus-Odfjell bleek er sprake te zijn van overlap in verplichtingen. Dezelfde verplichtingen staan zowel in de omgevingsvergunning als in de bedrijfsbrandweeraanwijzing, soms echter met gebruik van verschillende termen. In een aantal gevallen stellen de omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing zelfs verschillende eisen.

De bedrijfsbrandweeraanwijzing wordt gezien als aanvullend op andere wetgeving die geldt voor bijvoorbeeld bouwen en milieu. De bedrijfsbrandweeraanwijzing maakt geen deel uit van het vergunningverleningsproces. Voor het oprichten of veranderen van een inrichting wordt een vergunning verleend. Pas na de realisatie van de inrichting of de verandering wordt de procedure gestart om te komen tot een bedrijfsbrandweeraanwijzing. Hierdoor vindt geen integrale afweging plaats van de repressieve voorzieningen en maatregelen die nodig zijn om de gevolgen van een zwaar ongeval te beperken.

Deelconclusie

Er is geen goede afstemming tussen de omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing, waardoor de procedures niet op elkaar aansluiten en er overlap en verschillen in eisen konden ontstaan tussen de twee beschikkingen.

3.3.2 Interbestuurlijk toezicht

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor het Brzo-stelsel in Nederland. De activiteiten in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven worden echter door andere nationale, provinciale en lokale bestuursorganen uitgevoerd. Om toch inzicht te verkrijgen in de werking van het stelsel is het interbestuurlijk toezicht ingesteld. Met dit toezicht van de staatssecretaris op de andere bestuursorganen en uitvoeringsdiensten vergaart de bewindspersoon informatie voor eventuele bijstelling van het beleid.

Dit interbestuurlijke toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). In de periode 2000-2012 heeft de ILT een aantal themagerichte onderzoeken uitgevoerd (onder andere over de taakuitvoering Brzo en de taakuitvoering door de DCMR), ook in relatie met Odfjell Rotterdam (zie paragrafen 2.4.1 en 2.4.2). Het interbestuurlijk toezicht vindt altijd achteraf plaats. De Onderzoeksraad heeft de effecten van het interbestuurlijk toezicht niet onderzocht. Wel komt uit het onderzoek het beeld naar voren dat de rapportages van het interbestuurlijk toezicht meestal verschijnen op het moment dat de betrokken diensten al verbetermaatregelen hebben getroffen.

Het VTH-stelsel waarvoor de staatssecretaris verantwoordelijk is, is aan verandering onderhevig. Door de vorming van de RUD's is het VTH-stelsel, waaronder het Brzo, sterk gewijzigd. De RUD's zijn opgericht door middel van een 'bottom-up'-proces met verschillen tussen de regio's als gevolg. Het oplossen van eventuele problemen daarbij zijn geparkeerd tot de evaluatie in 2014.

Een tweede verandering is de invoering van de Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) die op 1 januari 2013 in werking is getreden. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft nu de bevoegdheden van de Wet RGT ter beschikking, waaronder handhaving in de plaats van een nalatige provincie. Handhaving in de plaats van een nalatige gemeente is echter nu de bevoegdheid van de provincie en niet meer van de staatssecretaris. Naast veranderende bevoegdheden voor de staatssecretaris, zijn met de invoering van de Wet RGT ook de onderzoeksbevoegdheden van ILT beperkt. ILT beschikt niet meer over directe onderzoeksbevoegdheden bij bedrijven en kan alleen in het kader van beleidsevaluatie en -monitoring informatie verkrijgen van andere overheden. Onduidelijk is echter welke gevolgen de versobering van het interbestuurlijk toezicht en het verdwijnen van toezichthoudende taken van de ILT zullen hebben op de informatievergaring door de ILT.

De komst van de RUD's en de invoering van de wet RGT maken dat het op dit moment niet helder is in hoeverre de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijke het VTH-stelsel kan monitoren en indien nodig kan bijsturen. Op dit moment worden informatie- en afstemmingsmogelijkheden uitgewerkt om de stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Zo krijgt de Landelijke Aanpak Toezicht risicobeheersing bedrijven (LATrb) hierin een rol. Daarnaast heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer toegezegd om – naast de stelselverantwoordelijkheid – te zoeken naar mogelijkheden om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid met betrekking tot de handhaving bij risicovolle bedrijven.¹⁷⁰

Deelconclusie

Vanwege de recente wijziging in het interbestuurlijk toezicht heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geen duidelijke positie in het VTH-stelsel. De informatiepositie van de staatssecretaris staat onder druk en de bewindspersoon is beperkt in de mogelijkheden om in te grijpen.

3.3.3 Dilemma's bij handhaving

Bij de keuze om over te gaan tot handhaven, met name het inzetten van vergaande maatregelen zoals een stillegging, dienen de toezichthouders rekening te houden met een aantal juridische en praktische aspecten. Zo is het opleggen van sancties gebonden aan strikte wettelijke kaders. Het proportionaliteitsbeginsel speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol. De opgelegde sanctie moet in verhouding staan tot de begane overtreding. De sanctie moet het bedrijf echter ook aanzetten om tot actie over te gaan. Dit vereist een professionele beoordeling van de feiten, een zorgvuldige belangenafweging en een solide motivering. Met name bij zwaardere sancties, zoals stillegging van (onderdelen van) een inrichting, zal het vereiste van proportionaliteit een afwegingscriterium zijn.

¹⁷⁰ Brief van de staatssecretaris I&M aan de Tweede Kamer van 26 juni 2012 met betrekking tot de stand van zaken RUD-vorming, de Brzo-toezichtsstructuur en financiële aspecten.

Een mogelijke belemmering voor handhavend optreden wordt gevormd door de financiële risico's. Aan de ene kant legt het CMI-arrest druk op de toezichthouder om strikter te handhaven. Aan de andere kant kan het toepassen van een bestuurlijke sanctie ook leiden tot een schadeclaim van het betrokken bedrijf. Dat zal aan de orde zijn als de bestuursrechter achteraf oordeelt dat de sanctie ten onrechte is toegepast. De angst voor schadeclaims blijkt een belangrijke rol te spelen in het afwegingsproces om al dan niet een sanctie toe te passen. Weliswaar beschikken veel toezichthouders over een aansprakelijkheidsverzekering die dergelijke claims kan afdekken, maar deze verzekeringen dekken meestal niet alle schade of sluiten bepaalde schade uit. Daarnaast geldt dat bij het toepassen van bestuursdwang de kosten van het ingrijpen in eerste instantie voor rekening van het bestuursorgaan zijn.

Hoewel handhavingsacties bedoeld zijn om risico's weg te nemen, kunnen ze ook nieuwe risico's creëren. In 2011 besloot de Inspectie SZW bijvoorbeeld om een dampverwerkingsinstallatie van Odfjell Rotterdam niet stil te leggen, omdat de risico's hiervan groter werden ingeschat dan het in bedrijf houden van de installaties. Bovendien is het bij bestuursdwang voor de toezichthouder niet altijd eenvoudig of zelfs mogelijk om de overtreding zelf ongedaan te maken, gezien de complexiteit van de installaties en processen bij een Brzo-bedrijf. Het nemen van handhavingsbesluiten is dan ook niet eenvoudig en vergt specialistische kennis van de toezichthouders.

Tot slot speelt ook capaciteit een rol bij de afweging om al dan niet sancties op te leggen. Handhaving kost veel tijd en vereist juridische ondersteuning. Door de werkbelasting kiezen de inspecteurs voor een informele afdoening indien dat mogelijk is en past gezien de zwaarte van de overtreding.

Deelconclusie

Toezichthouders hebben bij het toepassen van bestuurlijke sancties te maken met praktische en juridische factoren die een zorgvuldige en kundige afweging vereisen.

3.4 Partijen rondom Odfjell Rotterdam

In de analyse van de andere partijen rondom Odfjell Rotterdam staat de beantwoording van de volgende deelvraag centraal:

In hoeverre hebben de overige partijen, zoals opdrachtgever(s), de certificeerder en het Havenbedrijf Rotterdam, bijgedragen aan de beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam? Wat waren de achterliggende oorzaken?

In de organisatieketen waarvan Odfjell Rotterdam deel uitmaakt, kunnen verschillende bedrijven en organisaties geïdentificeerd worden die op basis van hun ketenverantwoordelijkheid invloed op Odfjell Rotterdam kunnen uitoefenen. In dit verband zijn de belangrijkste en invloedrijkste partijen de certificeerder Lloyd's, de grootste opdrachtgever (Shell) en het Havenbedrijf Rotterdam.

3.4.1 Lloyd's Register Nederland B.V.

Gedurende de hele onderzochte periode heeft Lloyd's bij nagenoeg alle audits afwijkingen in het milieumanagementsysteem vastgesteld. In de meeste gevallen zijn deze afwijkingen als minor non-conformities gekwalificeerd. Er zijn echter ook major non-conformities vastgesteld (grote afwijkingen), die het behoud van het certificaat in de weg kunnen staan. Een afwijking die in 2009, 2010 en 2012 leidt tot de vaststelling van een major non-conformity betreft het tekortschieten van Odfjell Rotterdam in het in kaart brengen van de wettelijke verplichtingen waaraan het bedrijf moest voldoen. Bovendien schoot het managementsysteem tekort doordat (regelmatig) niet werd geverifieerd of ook daadwerkelijk aan deze wettelijke verplichtingen werd voldaan. Een andere constatering die regelmatig naar voren komt, is dat het managementsysteem nog niet volledig voldoet aan de ISO-normen en dat er onvoldoende verbeteringen plaatsvinden.

De geconstateerde (kleine en grote) tekortkomingen leidden gedurende de onderzoeksperiode (2003 tot juli 2012) niet tot schorsing of intrekking van het ISO 14001-certificaat. Tot de managementwissel bij Odfjell Rotterdam in 2009 geeft Lloyd's telkens aan dat ondanks de tekortkomingen er wel verbeteringen zichtbaar zijn. Vanaf de managementwissel is een belangrijk argument van Lloyd's om het certificaat in stand te houden dat het management commitment heeft getoond om verbeteringen door te voeren. In 2009 speelde het door de DCMR uitgesproken vertrouwen in het management van Odfjell Rotterdam een rol.

Het feit dat Odfjell Rotterdam beschikte over een certificaat voor het milieumanagementsysteem, gaf aan de buitenwereld het beeld dat dit systeem adequaat functioneerde. Uit de rapportages van Lloyd's blijkt echter dat regelmatig geconstateerd werd dat Odfjell Rotterdam problemen kende om te voldoen aan een belangrijk onderdeel van de ISO 14001-norm, namelijk voldoen aan wet- en regelgeving. Dat regelmatige karakter blijkt bijvoorbeeld uit de constateringen in november 2006, januari 2008, november 2008, april 2009, mei 2009, januari 2010, april 2010 en november 2011 over de verificatie van en het voldoen aan wettelijke verplichtingen. Deze constateringen leidden tweemaal tot het vaststellen van een major non-conformity. De Raad voor Accreditatie concludeert dat de reactie van Lloyd's op non-conformities aangaande het voldoen aan wet- en regelgeving onbevredigend is. Non-conformities, inclusief major non-conformities, zijn gesloten terwijl er onvoldoende bewijs was dat herstelmaatregelen waren geïmplementeerd en acties waren genomen om herhaling te voorkomen.

De Onderzoeksraad concludeert dat gezien de bevindingen van Lloyd's in de auditrapportages en de conclusies van de Raad voor Accreditatie, het schorsen of intrekken van het ISO 14001-certificaat eerder aan de orde had moeten zijn. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is van mening dat deze werkwijze het vertrouwen in certificatie heeft geschaad.

Deelconclusie

Het feit dat Odfjell Rotterdam over een certificaat voor ISO 14001 beschikte, suggereerde dat Odfjell Rotterdam een werkend milieumanagementsysteem had. Op een belangrijk onderdeel, het voldoen aan wet- en regelgeving, voldeed Odfjell Rotterdam regelmatig niet aan de eisen. Deze discrepantie schaadt het vertrouwen in certificatie.

3.4.2 Opdrachtgever – Shell

In 2010 verdiepte Shell de zakelijke contacten met Odfjell Rotterdam door het sluiten van een nieuw contract. Op dat moment waren er veel aanwijzingen over tekortkomingen van Odfjell Rotterdam bij het voldoen aan Health, Safety, Security and the Environment (HSSE)-verplichtingen. De Brzo-toezichthouders waren wegens de slechte prestaties van Odfjell Rotterdam gestart met een achterblijverstraject, Brzo-inspectierapporten waren kritisch en ook uit de eigen audits van Shell kwamen duidelijke tekortkomingen naar voren. Daarnaast was Odfjell Rotterdam vaak niet in staat om operationele verplichtingen jegens Shell waar te maken.

Voorafgaand aan het partnerschap in 2010 stelde Shell op basis van eigen audits vast dat de systemen op de terminal die betrekking hadden op de activiteiten die Shell wilde afnemen, voldeden aan de industriestandaarden. Shell zag het niet als zijn rol om toe te zien op de mate waarin Odfjell Rotterdam voldeed aan zijn vergunningvoorschriften. Er werd naar gevraagd, maar niet gecontroleerd. Het is geen beleid van Shell om rapportages van toezichthouders op te vragen. In dat kader wordt vertrouwd op de verantwoordelijkheid van Odfjell Rotterdam en het toezicht door de Nederlandse autoriteiten. De door Shell bij Odfjell Rotterdam uitgevoerde audits omvatten niet het daadwerkelijk testen van fysieke systemen die voor Shell-producten worden gebruikt. Op het gebied van toezicht en handhaving vertrouwt Shell op adequaat toezicht van de Nederlandse overheid. Shell geeft aan dat in landen waar er op dit punt minder vertrouwen bestaat in de overheid, intensiever wordt gecontroleerd.

De audits van Shell, waarbij werd nagegaan of Odfjell Rotterdam voldeed aan brancheen Shell-specifieke standaarden, hadden alleen betrekking op het gedeelte van de terminal waar Shell gebruik van maakte. Shell ziet het voldoen aan wet- en regelgeving als primair een verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf. Shell zag het daarom niet als zijn verantwoordelijkheid om hier toezicht op te houden en vertrouwde op het stelsel van toezicht- en handhaving. Shell besteedt in zijn contracten wel veel aandacht aan HSSE-aspecten. Daarnaast is veiligheid een belangrijk onderdeel van de Algemene beleidsuitgangspunten van Shell. Deels overlappen deze criteria met wet- en regelgeving. De formele scheiding die Shell hierin aanbrengt is mede daarom niet overtuigend. Shell maakte geen gebruik van de bevindingen van toezichthouders bij het beoordelen van de mate waarin Odfjell Rotterdam voldeed aan zijn verplichtingen. Echter, deze bevindingen zijn hiervoor uitermate relevant, ook omdat de toezichthouders meer mogelijkheden hebben dan auditors om tekortkomingen vast te stellen.

Adequate blus- en koelvoorzieningen die periodiek getest worden, passen bijvoorbeeld bij de hoogste industriestandaarden en werden vereist door wet- en regelgeving. Ook voor een aantal van de tanks die Shell gehuurd had bij Odfjell Rotterdam, is bij de tests in 2012 gebleken dat de blus- en koelvoorzieningen niet deugden.

Het begrip 'ketenverantwoordelijkheid' wordt op papier onderschreven door onder andere Shell in *Veiligheid Voorop*. Daar wordt dit begrip omschreven als: "*in de keten alleen zakendoen met bedrijven die ook een solide veiligheidscultuur hebben*". Het begrip is verder niet geoperationaliseerd. De Raad constateert dat het begrip nadere concrete invulling behoeft. De visie van de Raad is dat, als het gaat om gevaarlijke stoffen, bedrijven in ieder geval een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben voor de wijze waarop opdrachtnemers deze stoffen bewaren, vervoeren of verwerken. Het spreekt voor zich dat elk bedrijf dat zich bezighoudt met gevaarlijke stoffen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen functioneren (in de keten). Dit is niet zozeer een juridische, maar een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarnaast heeft het bedrijf een verantwoordelijkheid voor bedrijven die met deze producten werken in opdracht van het bedrijf.

Een bedrijf dat opdracht verleent tot het uitvoeren van risicovolle activiteiten, dient zich er volgens de Raad van te verzekeren dat de opdrachtnemer de opdracht veilig zal uitvoeren. Het bedrijf dat risico's uitbesteedt, zet hiermee niet de verantwoordelijkheid voor een veilige procesvoering buiten de deur. Met name bij omvangrijke partnerschappen heeft de opdrachtgever doorzettingsmacht om de procesvoering van de opdrachtnemer te beïnvloeden.

Shell geeft aan dat het bedrijf (Odfjell Rotterdam) in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de veiligheid. Daaromheen staat de overheid die toezicht houdt op de veiligheid. Als het bedrijf en de overheid hun verantwoordelijkheden goed invullen, dan is er in de visie van Shell voor de betrokkenen daaromheen, zoals opdrachtgevers, leveranciers, certificeerders, verzekeraars, weinig om te controleren.

Het toezicht op de veiligheid van een bedrijf zoals Odfjell Rotterdam is niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid (en natuurlijk het bedrijf zelf). Opdrachtgevers hebben als het gaat om gevaarlijke stoffen een maatschappelijke verantwoordelijkheid om de 'keten' veilig te maken en te houden. De taken van de ketenpartners op het gebied van de veiligheid zouden naar de mening van de Raad voornamelijk complementair moeten zijn aan de taken van het betrokken bedrijf en de toezichthouders. Daarbij is enige overlap van onderwerpen waarop wordt gecontroleerd niet uit te sluiten, dan wel wenselijk, om zo een robuuster systeem van controlerende partijen te krijgen. Hierdoor kunnen optredende onvolkomenheden in de keten beter worden opgevangen.

Deelconclusie

Shell laat betrokkenheid zien bij een veilige bedrijfsvoering van de fysieke systemen die gebruikt werden in opdracht van Shell. Hierbij heeft Shell zijn zelf onderschreven ketenverantwoordelijkheid en ambities voor veiligheid niet waargemaakt als opdrachtgever bij Odfjell Rotterdam, aangezien ook bij een aantal door Shell ingehuurde tanks de koel- en blusvoorzieningen niet op orde waren.

3.4.3 Havenbedrijf Rotterdam

Het Havenbedrijf Rotterdam heeft geen invloed uitgeoefend op de beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam en ziet dit ook niet als zijn rol. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft zijn privaatrechtelijke rol als verhuurder van de grond waarop Odfjell Rotterdam zijn terminal exploiteert niet gebruikt om toezicht te houden op Odfjell Rotterdam of aanpassingen af te dwingen. Dit vond het Havenbedrijf Rotterdam ook niet voor de hand liggen, aangezien de overheid beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden (bij de DCMR, de VRR en Inspectie SZW) en de hierbij behorende expertise, waarmee meer resultaat kan worden bereikt. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft na de incidenten in 2011 met de directie van Odfjell Rotterdam informele gesprekken gevoerd over de situatie bij het bedrijf. Na overleg met de DCMR heeft het Havenbedrijf Rotterdam op vrijdag 27 juli 2012 informeel de directie van Odfjell Rotterdam geadviseerd de terminal te sluiten.

Deelconclusie

Kort voor de stillegging heeft het Havenbedrijf Rotterdam Odfjell Rotterdam geadviseerd het bedrijf stil te leggen. Tot die tijd heeft het Havenbedrijf Rotterdam geen invloed uitgeoefend op de beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam.

3.4.4 Relatie certificering, klantaudits en overheidstoezicht

De vergunning van Odfjell Rotterdam bevat de verplichting om een milieumanagementsysteem te hebben en dit te laten certificeren op grond van ISO 14001. Onderdeel van het milieumanagementsysteem is het commitment van het management om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Er moeten procedures zijn om naleving van die verplichtingen te borgen. Het systeem moet zo werken dat het bedrijf de overtredingen zelf ontdekt en maatregelen neemt om deze te herstellen en vergelijkbare voorvallen in de toekomst te voorkomen. De certificatie-instelling (Lloyd's) beoordeelt het (functioneren van het) milieumanagementsysteem, waarbij getoetst wordt of dit systeem voldoet aan ISO 14001.

Op grond van het Brzo geldt de verplichting om een VMS in te voeren. Het VMS wordt niet getoetst door een certificatie-instelling, maar door de toezichthouders (DCMR, Inspectie SZW en VRR).

Ook opdrachtgevers van Odfjell Rotterdam beoordelen het functioneren van (onderdelen van) de installaties van dat bedrijf. Daarbij hanteren deze opdrachtgevers branche- en bedrijfsspecifieke standaarden. Middels audits stellen de opdrachtgevers vast of Odfjell Rotterdam voldoet aan deze standaarden.

De informatie uit de audits (certificatie en audits van opdrachtgevers) en inspecties (publiek toezicht) is gefragmenteerd in het systeem van de betrokken organisaties¹⁷¹ aanwezig. Informatie-uitwisseling vindt niet of slechts beperkt plaats tussen de opdrachtgevers, de certificerende instantie en de publieke toezichthouders. Geen van deze partijen beschikt daardoor over een totaaloverzicht van de bevindingen en tekortkomingen. Het systeem voorziet niet in informatie-uitwisseling, waardoor de publieke toezichthouders geen inzicht hebben in de bevindingen van de opdrachtgevers en de certificerende instantie. Het systeem voorziet er zelfs niet in dat de publieke toezichthouder op de hoogte wordt gesteld van het intrekken van het ISO 14001-certificaat dat op grond van de vergunning verplicht is. Wel is geconstateerd dat de certificerende instantie bij het afgeven van het certificaat heeft laten meewegen dat er bij de DCMR vertrouwen bestond dat de situatie bij Odfjell Rotterdam zou verbeteren.

Deelconclusie

In het systeem van betrokken partijen vindt geen informatie-uitwisseling plaats over toezichtresultaten. Informatie uit het publieke toezicht, certificering en audits van opdrachtgevers is gefragmenteerd in het systeem aanwezig.

3.5 Acties en ontwikkelingen na de stillegging

In het voorafgaande is stilgestaan bij de periode 2000- 2012. De periode na de stillegging van Odfjell Rotterdam heeft de Onderzoeksraad niet onderzocht. Uit interviews en gesprekken met de betrokken partijen blijkt wel dat er bij partijen in deze periode veel veranderingen zijn geïnitieerd. In deze paragraaf staat de Raad kort stil bij de ontwikkelingen na de stillegging in de zomer van 2012.

Na de stillegging van Odfjell Rotterdam hebben vrijwel alle partijen acties aangekondigd en initiatieven genomen om te leren van deze casus en mogelijke verbeteringen door te voeren. Daarnaast heeft zich ook een aantal ontwikkelingen voorgedaan op het terrein van wetgeving en de organisatie van het Brzo-toezicht. Voor een uitvoerige beschrijving van acties en ontwikkelingen, zie bijlage M.

De Onderzoeksraad heeft niet onderzocht in hoeverre de aangekondigde initiatieven en activiteiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en of deze het beoogde effect hebben. Wel ziet de Onderzoeksraad dat het er veel zijn. De Raad doet hierover geen uitspraken.

¹⁷¹ Zie paragraaf 1.2 voor de definitie van het systeem.

Het feit dat het merendeel van de acties als gevolg van de gebeurtenissen bij Odfjell Rotterdam is geïnitieerd, staat in schril contrast met de houding van betrokken partijen in de jaren daarvoor.

De Raad constateert dat, gezien de vele initiatieven die zijn aangekondigd, partijen bereid lijken te zijn om te leren en om gedrag, werkwijzen en procedures aan te passen. Deze veranderingsbereidheid wordt door de Raad positief gewaardeerd. Het grote aantal initiatieven illustreert tegelijkertijd ook iets anders, namelijk dat verbeteringen wel degelijk mogelijk zijn én ook in relatief korte tijd tot stand kunnen komen. De Raad vraagt zich hierbij wel af of de veranderingsbereidheid bij de betrokken partijen ook zonder externe druk (incidenten, klokkenluiders en media-aandacht) beklijft.

Deelconclusie

Sinds de stillegging van Odfjell Rotterdam hebben betrokken partijen diverse initiatieven genomen om de veiligheid, het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de beheersing van risico's van het eigen bedrijf of andere, vergelijkbare bedrijven, te verbeteren. De Onderzoeksraad heeft geen onderzoek gedaan naar het effect en de doelmatigheid van deze acties en initiatieven.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid gaat ervan uit dat bedrijven primair zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor hun eigen veiligheid, alsmede voor de veiligheid van hun omgeving. De overheid kan die verantwoordelijkheid niet overnemen en is daarom niet primair verantwoordelijk voor het ontstaan van (on)veilige situaties. De overheid heeft wel de plicht om te controleren of een bedrijf de wet- en regelgeving naleeft, die gemaakt is voor de veiligheid van mensen en hun omgeving. Daarbij moet de overheid ervoor zorgen dat een geconstateerde onveiligheid wordt verholpen. Daartoe verleent de overheid vergunningen, houdt toezicht en handhaaft waar nodig.

Bij het formuleren van de centrale onderzoeksvraag is het bovenstaande als uitgangspunt genomen. De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt:

Welke rol hebben Odfjell Rotterdam, de vergunningverlener, de toezichthouders en de handhavers, de wetgeving, en de andere partijen gespeeld bij het ontstaan en het beheersen van de veiligheidssituatie bij het bedrijf?

De Onderzoeksraad is in dit onderzoek nagegaan of de Brzo-inrichting Odfjell Rotterdam haar verantwoordelijkheid voor veiligheid heeft waargemaakt, en is nagegaan of de overheid en andere partijen hun controlerende taken ten aanzien van Odfjell Rotterdam hebben uitgevoerd.

4.1 Odfjell Rotterdam

1. Bij Odfjell Rotterdam was sprake van een langdurig onbeheerste veiligheids-situatie en werd niet voldaan aan wet- en regelgeving. Hierdoor liepen werknemers en de omgeving een verhoogd risico.

- In de periode 2000-2012 gaf Odfjell Rotterdam geen prioriteit aan veiligheid en slaagde er niet in om op cruciale onderdelen te voldoen aan de wet- en regelgeving voor een Brzo-inrichting.
- Odfjell Rotterdam had geen volledig inzicht in zijn bedrijfsprocessen, installaties en bijbehorende risico's. Hierdoor ontbrak het fundament voor het veiligheidsmanagement.
- Bij Odfjell Rotterdam waren procedures aanwezig om risico's te identificeren en te evalueren. Echter, in de praktijk was er geen sprake van een sluitend proces voor de identificatie van gevaren, waardoor geen volledig beeld van de belangrijkste risico's werd verkregen.

- Het veiligheidsmanagementsysteem van Odfjell Rotterdam is ontstaan uit de eisen die wet- en regelgeving en overheidsinspecties stellen. De veiligheidsaanpak van Odfjell Rotterdam was niet gebaseerd op een veiligheidsfilosofie van het bedrijf zelf. Het veiligheidsbeheersysteem van Odfjell Rotterdam kende structureel tekortkomingen.
- De procedures en instructies van Odfjell Rotterdam hebben geen veilige bedrijfsvoering geborgd. Daarnaast ontbrak in het veiligheidsmanagementsysteem een duidelijke en actieve coördinatie van veiligheidstaken en waren kennis en competenties van medewerkers niet geborgd.
- Binnen Odfjell Rotterdam ontbrak een structurele aanpak voor toezicht op veiligheid en het opvolgen van acties, waardoor de beoogde verbetercyclus van het veiligheidsmanagementsysteem niet werd bereikt.

2. In de onderzochte periode van 2000 tot aan de stillegging in 2012 bleek het management van Odfjell Rotterdam niet in staat een veiligheidsaanpak te ontwikkelen en prioriteiten te stellen om de gewenste veiligheidsstandaard te bereiken voor de structurele beheersing van de veiligheidskritische processen. Daarmee is het management tekortgeschoten in zijn verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid.

- Odfjell Rotterdam werd in de praktijk gerund op basis van de kennis en kunde op de werkvloer met het management op afstand. Ook kende Odfjell Rotterdam in de beschouwde periode geen stabiele managementorganisatie die op de hoogte was van de veiligheidsprestaties. Hierdoor was er geen structurele aansturing op veiligheid.
- De basis voor aansturing van Odfjell Rotterdam door het Odfjell-concern en de raad van commissarissen van Odfjell Rotterdam lag op het financiële vlak. Vanuit het Odfjell-concern en de raad van commissarissen bestond geen dwingend controlemechanisme om ervoor te zorgen dat Odfjell Rotterdam werkte volgens de Odfjell corporate normen en waarden ten aanzien van veiligheid en milieu.
- De bedrijfscultuur van Odfjell Rotterdam werd gevormd door de aanwezigheid van 'eilandjes', een beschuldigingscultuur en calculerend gedrag. De beheersing van veiligheid werd niet als een gezamenlijk belang gezien. Er werd niet geleerd van elkaar en van (bijna-)ongevallen. Dit belemmerde structurele borging van veiligheid in de organisatie.

4.2 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

3. De complexiteit van het wettelijk kader voor vergunningverlening en de invulling die de DCMR heeft gegeven aan zijn vergunningverleningstaak werkten in een aantal opzichten belemmerend voor het handhavend optreden bij Odfjell Rotterdam.

- De vergunningensituatie met betrekking tot de Wabo-Wm van Odfjell Rotterdam was complex en onoverzichtelijk.
- Vanwege tekortkomingen in de vergunningaanvraag zijn in de vergunning van Odfjell Rotterdam verplichtingen opgenomen om alsnog de ontbrekende informatie aan te leveren. Dit betrof het uitvoeren van onderzoek, het opstellen van programma's en plannen van aanpak op het gebied van procesveiligheid. Voor een aantal bedrijfsprocessen was het daardoor op het moment van vergunningverlening niet duidelijk welke veiligheidsmaatregelen vereist waren.
- De vergunning bevat inconsequent gebruikte termen en vage begrippen. Hierdoor is de vergunning op deze punten niet goed handhaafbaar.
- Tot op heden heeft de DCMR de vergunning nog niet geactualiseerd naar aanleiding van de nieuwe inzichten die zijn opgenomen in de PGS 29 uit 2008.
- In het vergunningverleningsproces met betrekking tot Odfjell Rotterdam was geen sprake van een continue verbetercyclus.
- De omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing bevatten eisen voor dezelfde onderwerpen. Overlappende en verschillende eisen leveren onduidelijkheid op voor zowel de toezichthouder als het bedrijf. Bovendien is hierdoor niet duidelijk welke toezichthouder bij een geconstateerde overtreding handhavend optreedt.
- Door tot oktober 2010 meldingen te accepteren voor wijzigingen van de inrichting waarvoor een veranderingsvergunning nodig was, zijn de mogelijkheden om te handhaven op het treffen van veiligheidsmaatregelen verkleind.
- Door meldingen te accepteren als mededeling, heeft de DCMR tot oktober 2010 de wet niet toegepast, waardoor de handhavingmogelijkheden werden beperkt en belanghebbenden (omwonenden en milieuorganisaties) en de wettelijke adviseurs niet werden betrokken bij de besluitvorming. Belangrijke correctiemechanismen op de besluitvorming konden hierdoor niet functioneren.

4. De wijze waarop de DCMR, de VRR, de Inspectie SZW en het Openbaar Ministerie invulling hebben gegeven aan hun toezichts- en handhavingstaken, heeft niet geleid tot structurele beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam.

- De DCMR verkoos een aanpak waarbij werd gebouwd aan een goede relatie met het bedrijf en er ruimte was voor onderhandeling.
- De DCMR en de (rechtsvoorgangers van de) de VRR hanteerden een aanpak die bij ernstige overtredingen jarenlang niet leidde tot bestuurlijke sancties. Geconstateerde overtredingen die vanuit het oogpunt van procesveiligheid als ernstig zijn te kwalificeren, zijn: tekortkomingen in het VBS, het niet testen van blus- en koelvoorzieningen, tekortkomingen in het onderhoud van opslagtanks en de niet-bereikbaarheid van de bedieningspunten van het koelwatersysteem. Hiermee handelde de DCMR niet in overeenstemming met de provinciale sanctiestrategie.
- Het zogenoemde 'onderhandelingstoezicht' leidt tot een focus op door het bedrijf opgestelde plannen van aanpak. Doordat de toezichthouder zich committeert aan het plan van aanpak, ligt sanctionering minder voor de hand. Door deze werkwijze wordt veiligheid onderhandelbaar.

- De VRR heeft geen geschiedenis als handhavende organisatie en is ook niet als zodanig ingericht. In hun aanpak kozen de VRR en zijn rechtsvoorgangers ook voor onderhandelingstoezicht.
- Voor de Inspectie SZW was de relatie met het bedrijf niet het uitgangspunt; zij heeft voor overtredingen van de Arbo-regelgeving een stringente handhavingaanpak ingezet.
- De constructieve houding van Odfjell Rotterdam tijdens het achterblijvertraject leidde bij de DCMR tot een geloof in de verbeterkracht van Odfjell Rotterdam. Het teruglopend aantal geconstateerde overtredingen bevestigde dat geloof. Met signalen die duiden op het tegendeel, werd niets gedaan. Ook de VRR en de Inspectie SZW bleven het achterblijvertraject steunen.
- Systeemtoezicht is gebaseerd op het principe dat bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de systematische borging van veiligheid. Voor bedrijven die hiertoe niet in staat zijn – zoals Odfjell Rotterdam in de onderzochte periode – is de nadruk op systeemtoezicht niet geschikt.
- De toezichthouders DCMR, VRR en Inspectie SZW werken goed en effectief samen bij de uitvoering van de Brzo-inspecties. In de casus-Odfjell zijn er geen aanwijzingen dat problemen in de structuur of organisatie voor het uitvoeren van Brzo-inspecties direct hebben bijgedragen aan ineffectief toezicht.
- De drie verschillende toezichthouders hebben fundamenteel verschillende visies op de inzet van handhavingsacties. Dat komt door verschillen in hun cultuur en aansturing.
- Van de strafrechtelijke handhaving bij Odfjell Rotterdam is geen aantoonbare afschrikkende werking uitgegaan.
- In de Odfjell-casus was geen sprake van structurele samenwerking, afstemming en overleg tussen het Openbaar Ministerie en bestuurlijke toezichthouders. Het ontbrak aan regie over de toepassing van de sanctiestrategie.
- Er zijn verschillende richtinggevende beleidsdocumenten voor de strafrechtelijke aanpak van het Openbaar Ministerie van kracht, terwijl niet duidelijk is welk document in welk geval moet worden toegepast.

5. De bestuurlijke betrokkenheid bij de veiligheid van Odfjell Rotterdam was vóór medio 2011 gering.

- Ondanks het feit dat Odfjell Rotterdam al jaren op het gebied van veiligheid in gebreke was en in strijd handelde met wet- en regelgeving, gaven de bestuurders tot najaar 2011 geen actieve sturing aan de handhavingaanpak bij Odfjell Rotterdam. Deze handelwijze valt in het licht van de tijdgeest, waarin minder toezicht en meer vertrouwen in de bedrijven het devies was, te verklaren, maar is geen rechtvaardiging.

4.3 Overige partijen

6. De bijdrage van de overige partijen heeft niet geresulteerd in structurele beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam.

- Het feit dat Odfjell Rotterdam over een certificaat voor ISO 14001 beschikte, suggereerde dat Odfjell Rotterdam een werkend milieumanagementsysteem had. Op een belangrijk onderdeel, het voldoen aan wet- en regelgeving, voldeed Odfjell Rotterdam regelmatig niet aan de eisen. Deze discrepantie schaadt het vertrouwen in certificatie.
- Shell laat betrokkenheid zien bij een veilige bedrijfsvoering van de fysieke systemen die gebruikt werden in opdracht van Shell. Hierbij heeft Shell zijn zelf onderschreven ketenverantwoordelijkheid en ambities voor veiligheid niet waargemaakt als opdrachtgever bij Odfjell Rotterdam, aangezien ook bij een aantal door Shell ingehuurde tanks de koel- en blusvoorzieningen niet op orde waren.
- Kort voor de stillegging heeft het Havenbedrijf Rotterdam Odfjell Rotterdam geadviseerd het bedrijf stil te leggen. Tot die tijd heeft het Havenbedrijf Rotterdam geen invloed uitgeoefend op de beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam.

4.4 Brzo-stelsel

7. Er is geen sprake van een helder institutioneel kader voor Brzo-toezicht omdat er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, fragmentatie in het toezicht, overlappende bevoegdheden en onduidelijke wettelijke verplichtingen.

- Door de fragmentatie van het Brzo-toezicht en overlap in taken en bevoegdheden is geen van de toezichthouders eindverantwoordelijk en is veel afstemming en intensieve samenwerking noodzakelijk.
- Handhavend optreden kan door de fragmentatie worden bemoeilijkt doordat iedere toezichthouder een sanctie alleen kan motiveren op basis van zijn eigen wettelijke kader.
- De Brzo-RUD's bieden in de huidige opzet geen oplossing voor de problemen die worden veroorzaakt door de fragmentatie van toezicht.
- Brzo-verplichtingen bevatten begrippen en open normen die nadere specificatie vereisen voordat hierop toezicht kan worden gehouden.
- De aanpak om in het Brzo-toezicht te handhaven op concrete eisen uit andere wet- en regelgeving en niet op het Brzo, geeft geen borging dat het veiligheidsbeheersysteem wordt verbeterd.
- Er is geen goede afstemming tussen de omgevingsvergunning en de bedrijfsbrandweeraanwijzing, waardoor de procedures niet op elkaar aansluiten en er overlap en verschillen in eisen konden ontstaan tussen de twee beschikkingen.

- In het systeem van betrokken partijen vindt geen informatie-uitwisseling plaats over toezichtsresultaten. Informatie uit het publieke toezicht, certificering en audits van opdrachtgevers is gefragmenteerd in het systeem aanwezig.
- Vanwege de recente wijziging in het interbestuurlijk toezicht heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geen duidelijke positie in het VTH-stelsel. De informatiepositie van de staatssecretaris staat onder druk en de bewindspersoon is beperkt in de mogelijkheden om in te grijpen.

4.5 Acties en ontwikkelingen na de stillegging

8. Sinds de stillegging van Odfjell Rotterdam hebben betrokken partijen diverse initiatieven genomen om de veiligheid, het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de beheersing van risico's van het eigen bedrijf of andere, vergelijkbare bedrijven, te verbeteren. De Onderzoeksraad heeft geen onderzoek gedaan naar het effect en de doelmatigheid van deze acties en initiatieven.

5 AANBEVELINGEN

De Onderzoeksraad voor Veiligheid komt tot de volgende aanbevelingen:

Odfjell

Odfjell Rotterdam is primair verantwoordelijk voor de eigen veiligheid. Odfjell Rotterdam heeft de veiligheidssituatie op het bedrijf jarenlang niet onder controle gehad. Veiligheid vormde geen integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Hierdoor liepen werknemers en de omgeving een verhoogd risico en is het vertrouwen van burgers in het bedrijf geschaad. Na de stillegging van Odfjell Rotterdam heeft het bedrijf maatregelen aangekondigd en getroffen. De verbeteringen bij Odfjell sinds de zomer van 2012 richten zich op de technische integriteit van de terminal, de veiligheidscultuur, het primaire proces en het veiligheidsmanagementsysteem.¹⁷² Aanvullend op deze maatregelen door het bedrijf doet de Onderzoeksraad de volgende aanbeveling aan Odfjell.

Aan de raad van commissarissen verantwoordelijk voor Odfjell Terminals Rotterdam B.V.:

1. Stel duidelijke veiligheidsdoelstellingen en -taken op voor het managementteam van Odfjell Rotterdam en beoordeel structureel de prestaties van het managementteam ten aanzien van veiligheid. Zorg dat veiligheidsincidenten door het management van Odfjell Rotterdam direct worden gemeld en door u beoordeeld.

Ketenverantwoordelijkheid chemiebedrijven Rijnmond

In het rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk beval de Onderzoeksraad de verschillende brancheverenigingen¹⁷³ aan om te bevorderen dat leveranciers en afnemers eisen stellen aan het veiligheidsniveau van ondernemingen met wie zij zaken doen. In dit onderzoek constateert de Onderzoeksraad opnieuw dat opdrachtgevers meer kunnen doen om de veiligheid van de bedrijven met wie zij zaken doen, te bevorderen.

De Raad constateert ook dat binnen de branche nog onvoldoende duidelijk is wat ketensamenwerking inhoudt en hoe ketenverantwoordelijkheid verbeterd en versterkt kan worden. Om dit proces verder te stimuleren, adviseert de Onderzoeksraad chemiebedrijven om hier snel meer werk van te maken. Hierbij verwacht de Onderzoeksraad van de opdrachtgevers van bedrijven zoals Odfjell Terminals Rotterdam en van het Havenbedrijf Rotterdam, dat zij het voortouw nemen.

¹⁷² Zie bijlage M.

¹⁷³ VNO-NCW, VNCI, VHCP, CNPI en de VOTOB.

*Aan de voorzitters van de raden van bestuur van de opdrachtgevers van Odfjell Terminals Rotterdam:*¹⁷⁴

2. Geef concrete betekenis en invulling aan ketensamenwerking en ketenverantwoordelijkheid. Maak hiervoor onder meer gebruik van gezamenlijk vastgestelde veiligheidsprestaties, gezamenlijk ontwikkelde indicatoren en standaarden om het veiligheidsniveau van een bedrijf vast te stellen en te beoordelen, onderlinge bedrijfsvisitaties en reguliere informatie-inwinning bij toezichthouders. Bepaal de gevolgen wanneer bedrijven (zowel opdrachtgever als opdrachtnemer) niet aan deze veiligheidsprestaties voldoen. Bezie op welke wijze certificering hierbij een effectieve rol kan spelen.

Aan het Havenbedrijf Rotterdam:

3. Bezie in hoeverre - bij de pacht van grond of anderszins - kan worden vereist dat ondernemingen die zich op gronden van het Havenbedrijf Rotterdam vestigen voldoen aan het voor hen geldende veiligheidsniveau.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Rijnmondgebied

De vergunningverleningstaak is de verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland. Voor de toezichts- en handhavingstaken zijn de provincie Zuid-Holland, de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Inspectie SZW verantwoordelijk. De provincie Zuid-Holland heeft de genoemde taken gemandateerd aan de DCMR. De wijze waarop de overheid invulling heeft gegeven aan haar vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken voor Brzo heeft tot de zomer van 2012 niet geleid tot structurele beheersing van de veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam. Hierdoor is het vertrouwen in het overheidstoezicht op Brzo-bedrijven geschaad. Na de stillegging van Odfjell Terminals Rotterdam hebben de bevoegde gezagen en hun uitvoeringsdiensten verbeteringen aangekondigd.¹⁷⁵ Aanvullend komt de Onderzoeksraad tot de volgende maatregelen.

Aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en de DCMR:

4. a. Zorg dat informatie over het veiligheidsniveau van Brzo-bedrijven gedeeld wordt met belanghebbenden. Denk daarbij aan toezicht- en handhavingsinformatie, informatie van certificeerders, auditverslagen van opdrachtgevers en andere informatie.
b. Zorg voor één geconsolideerd overzicht (document of anderszins) van de vigerende vergunningen per Brzo-bedrijf zodat op elk moment alle verplichtingen van het bedrijf inzichtelijk zijn.

¹⁷⁴ De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft de betreffende Brzo-bedrijven in Nederland hierover aangeschreven.

¹⁷⁵ Zie bijlage M.

Aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

5. Informeer burgers periodiek en op een voor hen inzichtelijke wijze over toezichts- en handhavingsactiviteiten en de resultaten van deze activiteiten bij Brzo-bedrijven.

Stelsel Brzo-toezicht en handhaving

In Nederland is geen sprake van een helder institutioneel kader voor Brzo-toezicht en – handhaving als gevolg van gedeelde verantwoordelijkheid, fragmentatie in het toezicht en overlappende bevoegdheden. Dat dit effectieve handhaving in de weg staat, is eerder geconstateerd. In de afgelopen tijd zijn diverse initiatieven genomen om deze situatie te verbeteren. Recent zijn 28 regionale omgevingsdiensten of uitvoeringsdiensten (RUD's) gevormd. Zes van deze RUD's zijn Brzo-RUD's, waarvan de DCMR de landelijke coördinator is. De Raad vraagt zich af of de Brzo-RUD's voldoende kennis, expertise, bevoegdheden en middelen hebben om hun taken waar te maken en of de DCMR in staat wordt gesteld haar rol als coördinator waar te maken. Vanwege de recente wijziging in het interbestuurlijk toezicht heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geen duidelijke positie in het VTH-stelsel. De informatiepositie van de staatssecretaris staat onder druk en de bewindspersoon is beperkt in de mogelijkheden om in te grijpen. In hoeverre hiermee op de lange termijn een houdbaar Brzo-stelsel ontstaat, moet nog blijken. Op basis van het onderzoek naar Odfjell Terminals Rotterdam, het eerdere onderzoek naar de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en analyse van andere onderzoeken komt de Raad tot de volgende aanbevelingen voor het stelsel van Brzo-toezicht en -handhaving.

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als verantwoordelijke bewindspersoon voor het Brzo-stelsel:

6. a. Regel wettelijk dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doorzettingmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en -bevoegde gezagen als dat nodig is in het belang van een doeltreffende handhaving.
 - b. Borg dat de Brzo-toezichthouders hun handhavingsbeleid en de sanctionering onderling en met het Openbaar Ministerie afstemmen.

Bestuursorganen waaraan een aanbeveling is gericht, dienen een standpunt over de opvolging van deze aanbeveling binnen een halfjaar na verschijning van deze rapportage aan de betrokken minister of staatssecretaris kenbaar te maken. Niet-bestuursorganen of personen aan wie een aanbeveling is gericht, dienen hun standpunt over de opvolging van de aanbeveling binnen een jaar kenbaar te maken aan de betrokken minister of staatssecretaris. Een afschrift van deze reactie dient gelijktijdig aan de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de minister van Veiligheid en Justitie verstuurd te worden.

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Deze bijlage beschrijft het onderzoeksproces op hoofdlijnen, de belangrijkste keuzes die tijdens het onderzoek zijn gemaakt, de belangrijkste kwaliteitstoetsen en de projectorganisatie.

Beslissing om onderzoek te starten

De stillegging van de bedrijfsactiviteiten van Odfjell Rotterdam op 27 juli 2012 is via de media bekendgemaakt. Aan de stillegging van Odfjell Rotterdam gingen twee voorvallen vooraf. In 2003 kwam bij het overpompen circa 330 ton benzeen in een tankput terecht. In 2011 kwam tijdens het butaniseren van benzine (het zogenoemde 'winterklaar maken') circa 219 ton butaan in de buitenlucht terecht. De benzeenlekkage in 2003 is niet onderzocht door de voorganger van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, omdat er toen geen onderzoeksplicht was voor de Raad. Voor de butaanemissie in 2011 geldt wel een onderzoeksplicht.^{176, 177} Beide voorvallen zijn ook in dit rapport beschreven.

De stillegging en de twee voorvallen in het verleden waren voor de Onderzoeksraad aanleiding een onderzoek in te stellen naar Odfjell Rotterdam. De Raad heeft hiertoe alle betrokken partijen uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst op 7 augustus 2012. Tijdens deze bijeenkomst is een toelichting gegeven op de richting en de scope van het onderzoek. Daaropvolgend heeft de Raad de betrokkenen op 10 augustus 2012 verzocht bepaalde documentatie te leveren. Betrokkenen hadden daarvoor tot eind augustus de tijd.

Onderzoeksvraag en onderzoeksgebieden

Op het moment dat de Onderzoeksraad besloot tot dit onderzoek, is de volgende hoofdvraag naar buiten gebracht via onder andere de website en Twitter:

¹⁷⁶ De hoeveelheden die zijn vrijgekomen bij de benzeenlekkage in 2003 en de butaanemissie in 2011 zijn zodanig van omvang dat het een zwaar ongeval betreft als bedoeld in de richtlijn 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie. Hiervoor geldt een onderzoeksplicht voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die in 2005 is opgericht. (Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, artikel 6 lid 1).

¹⁷⁷ Omdat destijds niet duidelijk was of het voorval 'MARS'-plichtig (Major Accident Reporting System) was, heeft de Onderzoeksraad niet direct zelf een onderzoek gestart.

“Hoe kan het dat onder het oog van de inspecties de veiligheid voor de omgeving en de integriteit van de installaties van Odfjell Rotterdam zodanig is dat tot stillegging van het bedrijf is overgegaan?”

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in twee aandachtsgebieden:

- Bedrijfsmatig perspectief op risico- en veiligheidsmanagement Odfjell Rotterdam;
- Bestuurlijk-juridisch perspectief op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Op basis van deze aandachtsgebieden zijn vijf deelonderzoeken benoemd, te weten:

1. bedrijfsvoering van Odfjell Rotterdam;
2. (milieu)vergunningverlening voor Odfjell Rotterdam;
3. toezicht en handhaving (Brzo);
4. tweedelijnstoezicht / interbestuurlijk toezicht;
5. het systeem (1 t/m 4) als geheel, inclusief de betrokken partijen en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Eerste fase van het onderzoek: theorievorming en aanscherping onderzoeksvragen

Op basis van een voorstudie zijn de factoren geïnterpreteerd die mogelijk een rol spelen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven. Voor deze voorstudie is gebruikgemaakt van beschikbare literatuur. Met de resultaten van de voorstudie is een conceptueel model gemaakt en is er een eerste systeemanalyse uitgevoerd met de STAMP-methodiek.¹⁷⁸ Beide methoden zijn hieronder verder in het kort beschreven.

Conceptueel model

Een conceptueel model is een visuele weergave van een theorie. Het model bestaat uit vakken en pijlen: in de vakken worden de begrippen (of onderwerpen) gezet en de pijlen geven de relaties aan. Een conceptueel model geeft een schematisch overzicht van relevante onderwerpen die kunnen worden onderzocht en welke relaties worden verondersteld. Met een conceptueel model worden mogelijke keuzes geëxpliciteerd, en wordt vervolgens het onderzoek afgebakend en de scope bepaald.

Bij het conceptuele model dat is opgesteld voor dit onderzoek, is gestart met de mogelijke factoren die de aanleiding tot het probleem geven. Het conceptueel model heeft het onderzoeksproces geholpen bij:

1. het expliciteren van de theorieën over het ontstaan van de situatie en de oorzaak-gevolgrelaties en daarmee het verkrijgen van een gezamenlijk beeld waarnaartoe wordt gegaan;

¹⁷⁸ STAMP is een acronym voor Systems-Theoretic Accident Model and Processes en is ontwikkeld door prof. Nancy Leveson, MIT, USA.

2. het maken van keuzes tijdens het onderzoek: waarnaar wordt gekeken, waarnaar wordt gezocht, en wat wordt niet gedaan;
3. het systematisch onderbouwen en/of verwerpen van de theorieën;
4. het structureren van de bevindingen.

STAMP

Voor de systeemanalyse is STAMP gebruikt. STAMP is gebaseerd op onderzoek naar systeemtheorie en systeemdynamica en is ontwikkeld door prof. Nancy Leveson van MIT (USA). Onder 'systeem' wordt binnen STAMP een breed stelsel van (deel)processen en (delen van) organisaties verstaan, die gezamenlijk invloed kunnen uitoefenen op de beheersing van een gevaar.

STAMP veronderstelt dat ongevallen het gevolg zijn van ontregelde interacties tussen (deel)processen of (delen van) organisaties in een systeem. Effectieve interacties bestaan uit adequate aansturing (control) en adequate informatie (feedback) over de effectiviteit hiervan. Veiligheid is volgens STAMP een 'beheersingsprobleem'. Onveiligheid ontstaat wanneer partijen in een systeem niet adequaat omgaan met niet-functionerende of veranderende (deel)processen of (delen van) organisaties in het systeem. Dit is meestal het gevolg van inadequate aansturing tussen (delen van) organisaties of inadequate feedback naar de aansturende (delen van een) organisatie.

Een STAMP-analyse wordt uitgevoerd in vijf stappen. In de eerste stap wordt het systeemgevaar geïdentificeerd. In de tweede stap worden de betrokken (deel)processen en (delen van) organisaties in het systeem geïdentificeerd, en de grenzen waarbinnen het systeem zou moeten blijven. In de derde stap wordt de structuur geïdentificeerd zoals die bestond of ontworpen is om het gevaar te beheersen: welke eisen zijn gesteld, welke aansturing vond plaats, welke feedback was geregeld? In de vierde stap wordt geïdentificeerd welke (deel)processen, (delen van) organisaties of welke interacties in het systeem niet adequaat of ontregeld waren. In de vijfde stap worden de oorzaken van ontregeling of inadequaatheid onderzocht.

Beoordelingskader voor toezicht

Voor dit onderzoek heeft de Raad een beoordelingskader voor toezicht opgesteld.

Aanscherpen hoofd- en deelvragen

Gezien de complexiteit van het onderwerp is op basis van het conceptuele model en de STAMP-methodiek de hoofdvraag verder aangescherpt en uitgewerkt in deelvragen hieronder:

Welke rol hebben Odfjell Rotterdam, de vergunningverlener, de toezichhouders en de handhavers, de wetgeving, en de andere partijen gespeeld bij het ontstaan en het beheersen van de veiligheidssituatie bij het bedrijf?

1. *Is er bij Odfjell Rotterdam tussen 2000 en 2012 sprake geweest van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie en in hoeverre heeft Odfjell Rotterdam maatregelen genomen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken?*
2. *In hoeverre hebben vergunningverlening, toezicht en handhaving bijgedragen aan het beheersen van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam?*

3. *In hoeverre hebben de organisatie van het Brzo-toezicht en het wettelijk kader bijgedragen aan de veiligheidssituatie of deze belemmerd?*
4. *In hoeverre hebben de overige partijen, zoals opdrachtgever(s), certificeerder en het Havenbedrijf Rotterdam, bijgedragen aan de beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam?*
5. *Voor de vragen 1 tot en met 4 wordt vervolgens de vraag gesteld wat hiervan de achterliggende oorzaken waren.*
6. *Welke aanbevelingen zijn te formuleren voor Odfjell Rotterdam en de diverse partijen en wetgeving in het systeem rondom het bedrijf?*

Tweede fase van het onderzoek: gegevensverzameling en analyse

Op basis van de deelvragen zijn de bij de betrokken partijen opgevraagde documenten bestudeerd en zijn 66 interviews gehouden met betrokken personen. Ook is gesproken met enkele klokkenluiders en zijn er een aantal verificatiegesprekken gevoerd.

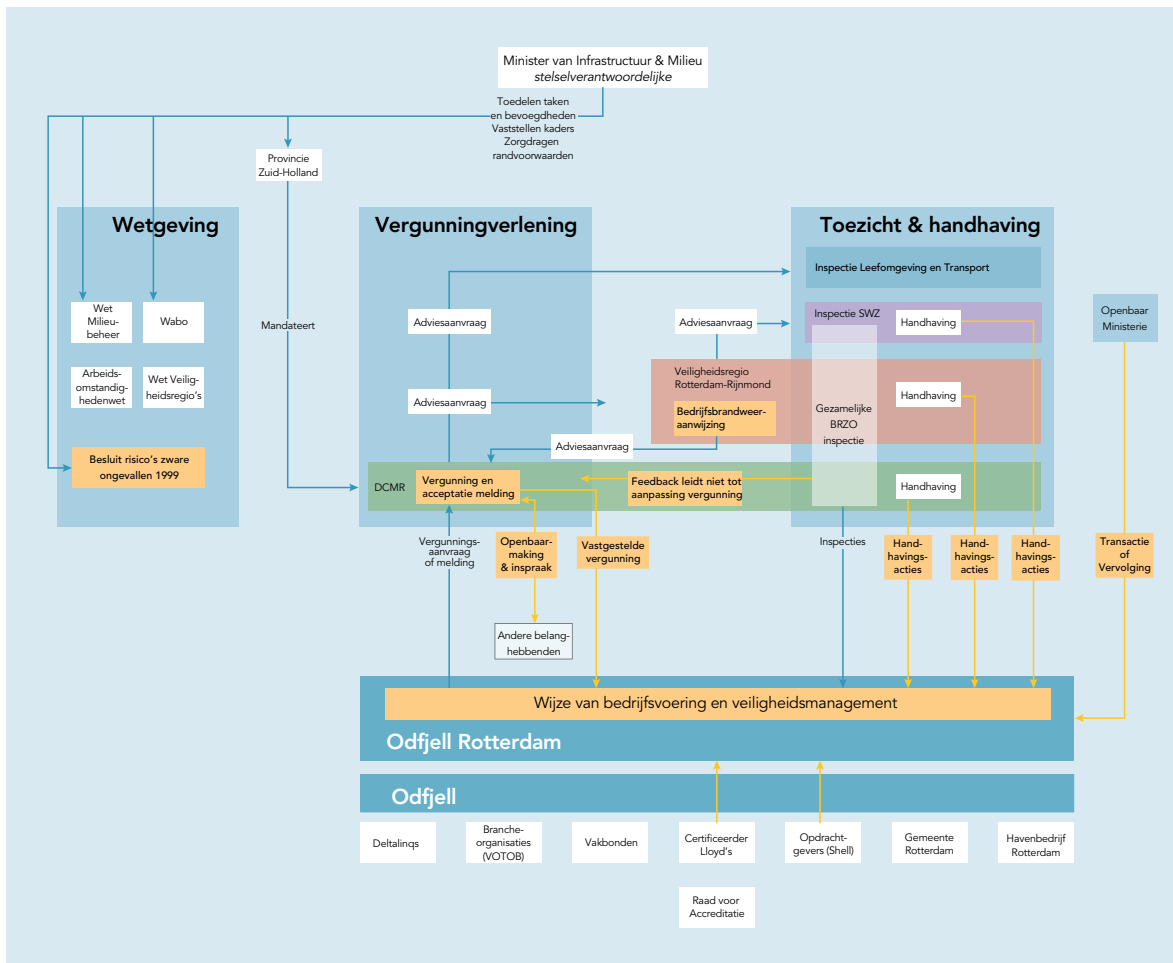
Ten behoeve van de documentenanalyse is een database gebouwd met SharePoint. Met SharePoint kunnen sites voor samenwerking ingesteld worden, hierop kunnen onder andere gegevens tussen leden uit het projectteam gedeeld worden. Relevante teksten uit de bestudeerde documenten zijn ingevoerd in deze database en vervolgens voor de analyse gelabeld op een aantal variabelen, waaronder datum, (deel)onderwerp en betrokken partijen.

Ter ondersteuning van het onderzoek heeft de Raad diverse deelterreinen in kaart gebracht. Zo is er een uitgebreide beschrijving gemaakt van het wettelijk kader, zijn de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden beschreven en zijn de ontwikkelingen op het gebied van Brzo onderzocht.

Op basis van de bevindingen zijn de antwoorden op de deelvragen in beeld gebracht.

Derde fase van het onderzoek: systeemanalyse

De resultaten uit fase 2 zijn gebruikt voor een analyse van het systeem. Daarbij is de in fase 1 uitgevoerde eerste systeemanalyse verder uitgewerkt. Met fase 3 werd inzicht gekregen in de vraag welke partijen een rol (kunnen) spelen in de beheersing van deze tekortkomingen binnen het Brzo- en Wabo-Wm-stelsel. Hieronder is de presentatie van de STAMP-analyse afgebeeld met de geconstateerde problemen.



Figuur: STAMP analyse met geconstateerde problemen weergegeven in oranje.

Kwaliteitstoetsing

Het rapport is in verschillende fasen van het project door 'vreemde ogen' (niet-projectteamleden) beoordeeld in drie sessies. De uitkomsten daarvan zijn gebruikt om het rapport te verbeteren. De onderstaande drie tegendenksessies hebben plaatsgevonden:

1. conceptueel model met drie oud-inspecteurs;
2. STAMP-analyse met externe STAMP-deskundige;
3. kwaliteitstoets van het conceptrapport voor de inzage door de afdeling Bestuurlijke Zaken, Advies en Communicatie van de Onderzoeksraad.

Begeleidingscommissie

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek een begeleidingscommissie in het leven geroepen. Deze commissie bestaat uit externe leden met voor het onderzoek relevante deskundigheid onder voorzitterschap van een lid van de Onderzoeksraad. De externe leden hebben op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie.

Gedurende het onderzoek is de commissie drie keer bijeengekomen om met het raadslid en het projectteam van gedachten te wisselen over de opzet en de resultaten van het onderzoek. De commissie vervult een adviserende rol binnen het onderzoek. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de aanbevelingen ligt bij de Raad. De commissie is als volgt samengesteld.

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:	
prof. mr. dr. E.R. Muller (voorzitter)	Raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid
R.J.G. Bandell	Oud-burgemeester van Dordrecht en andere gemeenten
prof. mr. A.B. Blomberg	Bijzonder hoogleraar op het gebied van rechtshandhaving, Erasmus Universiteit Rotterdam
ir. J.F.C. van den Boer	Director Strip Products Mainland Europe bij TataSteel
ir. H.L.J. Noy	Buitengewoon raadslid bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid, voormalig CEO bij Arcadis
ir. J.J. Prooi	Voormalig Corporate Director bij DSM Safety Health Environment & Manufacturing
ir. R.A. in 't Veld	Voormalig directeur bij Arbeidsinspectie Major Hazard Control, oud-lid van de Commissie In- en Externe Veiligheid van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, lid van de Commissie Integraal Toezicht van de Raad voor de Leefomgeving
mr. J. van der Vlist	Buitengewoon raadslid bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid, oud-secretaris generaal van het ministerie van VROM

Projectteam

Het projectteam bestond uit de volgende personen:	
dr. A.P. Nelis	Onderzoeksmanager
ing. K.E. Beumkes MSHE	Projectleider
ing. M.C.F. Konijn MSHE	Onderzoeker (tot 13-12-2012)
drs. E. Leydesdorff MPIM	Onderzoeker
H. Possel	Onderzoeker
ing. T.T. van Prooijen	Onderzoeker
ir. A.C.J.G.M. van Roosmalen	Onderzoeker (tot 1-2-2013)
ir. L.P. Sluijs	Onderzoeker
P.H. Verheijen MSHE	Onderzoeker
drs. K.N.R. van Schaardenburgh-Verhoeve MPS	Analist en ondersteuning
drs. E. Cillessen	Externe onderzoeker
mr. R.A.C. Luinge	Externe onderzoeker
mr. F. Maas	Externe onderzoeker
drs. M.C. Mussche	Externe onderzoeker

REACTIES OP CONCEPTRAPPORT

Een inzageversie van dit rapport is, conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze partijen is gevraagd het rapport te controleren op fouten en onduidelijkheden. De inzageversie van dit rapport is voorgelegd aan de volgende partijen:

- Odfjell en Odfjell Terminals (Rotterdam)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Inspectie Leefomgeving en Transport
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Provincie Zuid-Holland
- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Functioneel Parket Rotterdam
- Havenbedrijf Rotterdam
- Lloyd's Register Nederland B.V.
- Shell Nederland B.V.

Alle benaderde partijen hebben gereageerd. De binnengekomen reacties zijn in de volgende twee categorieën te verdelen:

- Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau, en redactioneel commentaar, heeft de Raad (voor zover relevant) overgenomen. De betreffende tekstdelen zijn in het eindrapport aangepast. Deze reacties zijn niet afzonderlijk vermeld.
- De reacties die niet zijn overgenomen, zijn voorzien van een weerwoord. Deze reacties zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (www.onderzoeksraad.nl). In die tabel is naast de letterlijke inhoud van de reacties ook aangegeven: op welke paragraaf de reactie betrekking heeft, van welke partij deze afkomstig is en wat het weerwoord van de Raad op de reactie is.

WET- EN REGELGEVING

In deze bijlage is de wet- en regelgeving beschreven die van toepassing is op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Naast bijlage D is deze beschrijving gebruikt als beoordelingskader voor de analyse. Verder bevat deze bijlage een beschrijving van de wettelijke verplichtingen op het gebied van procesveiligheid die van toepassing zijn op Odfjell Rotterdam. Omdat de wet- en regelgeving diverse malen is gewijzigd, is in de beschrijving uitgegaan van de situatie in maart 2012. In die maand heeft de Brzo-inspectie plaatstgevonden die uiteindelijk heeft geleid tot de stillegging. Daar waar dat van belang is wordt echter ook aandacht besteed aan de wet- en regelgeving die daarvoor gold.

Vergunningverlening

Uit oogpunt van externe veiligheid zijn vooral de omgevingsvergunningen van belang voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting. Voor de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010, werden deze vergunningen afgegeven op grond van de Wet milieubeheer (Wm). Het Besluit omgevingsrecht (Bor) wijst de inrichtingen aan waarvoor een vergunning verplicht is. In het Bor is ook aangegeven wie het bevoegd gezag is. Met bevoegd gezag wordt bedoeld het bestuursorgaan dat bevoegd is een omgevingsvergunning te verlenen en de wettelijke verplichtingen te handhaven. Zowel onder het regime van de Wm als de Wabo waren Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag voor de inrichting van Odfjell Rotterdam. De bevoegdheid om vergunningen te verlenen en de wettelijke verplichtingen te handhaven hebben Gedeputeerde Staten gemandateerd aan de directeur van de DCMR.

Verschillende vergunningen voor inrichtingen

Voor inrichtingen kunnen verschillende vergunningen worden verleend. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een:

- oprichtingsvergunning;
- veranderingsvergunning;
- vergunning voor het in werking hebben van een inrichting, en
- revisievergunning.

Een *oprichtingsvergunning* verleent het bevoegd gezag voor inrichtingen die nog gerealiseerd moeten worden. De installaties, tanks, gebouwen en andere delen van de inrichting moeten op dat moment nog gebouwd worden.

Veelal zal de omgevingsvergunning ook moeten voorzien in andere aspecten dan milieu, zoals het slopen en bouwen. Soms voorziet de vergunning ook in het afwijken van het bestemmingsplan.

Een *veranderingsvergunning* is vereist voor wijzigingen binnen de inrichting. Indien de wijziging niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan kan een vereenvoudigde procedure worden toegepast.¹⁷⁹ In dat geval verleent het bevoegd gezag de vergunning als voor de wijziging geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en de wijziging niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend. Voordat de Wabo in werking is getreden werden deze veranderingen afgedaan met een melding op grond van artikel 8.19 Wm (zie hierna). Als de vereenvoudigde procedure niet aan de orde is, moet de uniforme openbare voorbereidings-procedure worden toegepast (zie hierna) en gelden voor de vergunningverlening de hieronder vermelde criteria.

Een vergunning voor het *in werking hebben van een inrichting* wordt verleend als de inrichting al in werking was maar daar nog geen vergunning voor was afgegeven.

Als voor een inrichting een veranderingsvergunning is aangevraagd, kan het bevoegd gezag bepalen dat in plaats van een veranderingsvergunning een aanvraag voor een (*deel*)*revisievergunning* moet worden ingediend. Het bevoegd gezag mag dat alleen bepalen als er al één of meerdere vergunningen voor de inrichting van kracht zijn. Als een revisievergunning wordt verlangd dan neemt het bevoegd gezag de aanvraag voor de veranderingsvergunning niet in behandeling. In plaats daarvan moet een nieuwe aanvraag worden ingediend die betrekking heeft op de gehele inrichting inclusief de gewenste verandering. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of een aanvraag voor een revisievergunning moet worden ingediend. De wetgever heeft aangegeven dat het bevoegd gezag een revisievergunning moet verlangen als een vergunning voor een inrichting in verschillende documenten te vinden is en het vergunningenbestand na verloop van tijd daarmee onoverzichtelijk wordt. Dit vergunningenbestand moet worden gereviseerd in één stuk dat interne samenhang vertoont.¹⁸⁰ Uit de jurisprudentie volgt dat een revisievergunning moet worden verlangd als onvoldoende onderscheid kan worden gemaakt tussen het oude en het nieuwe vergunde gedeelte van de inrichting. Met een veranderingsvergunning kan worden volstaan als de verandering waarvoor vergunning is gevraagd een afgebakende activiteit is die afzonderlijk kan worden beoordeeld.

De hoofdregel is dat een revisievergunning betrekking heeft op de gehele inrichting. Van deze hoofdregel kan worden afgeweken indien sprake is van een zeer omvangrijke en ingewikkelde inrichting die bovendien bestaat uit een aantal zelfstandig te onderscheiden onderdelen.

¹⁷⁹ De Wabo heeft het dan over de reguliere procedure.

¹⁸⁰ Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 3, p31.

Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat een deelrevisievergunning kan worden verleend als voldoende onderscheid kan worden gemaakt tussen het niet veranderde gedeelte van de inrichting en het veranderde gedeelte.¹⁸¹

Vergunningaanvraag

Formeel begint een vergunningenprocedure met een vergunningaanvraag. In de praktijk vindt over het algemeen eerst informeel overleg plaats. De ontvangst van de aanvraag moet door het bevoegd gezag worden bevestigd aan de aanvrager. Daarbij moet ook worden aangegeven welke procedure wordt gevolgd ter voorbereiding van de beslissing, welke beslistermijn van toepassing is en welke rechtsmiddelen beschikbaar zijn om tegen de beschikking op te komen.

De vergunningaanvraag moet aan een aantal eisen voldoen. Als de aanvraag betrekking heeft op een inrichting waarvoor op grond van het Brzo een veiligheidsrapport moet worden opgesteld (VR-plichtige inrichting), moet deze vergezeld gaan van die onderdelen van het veiligheidsrapport die betrekking hebben op de risico's voor personen buiten de inrichting en voor het milieu. Het veiligheidsrapport hoeft op dat moment dus nog niet compleet te zijn. In de praktijk spreekt men wel van de gesterde delen van het veiligheidsrapport die bij de aanvraag moeten worden gevoegd.

Het Brzo geeft aan welke gegevens het veiligheidsrapport moet bevatten dat bij de vergunningaanvraag moet worden gevoegd. Het veiligheidsrapport moet worden aangevuld met de ontbrekende gegevens (ter completering) voordat de inrichting of een onderdeel daarvan in werking wordt gebracht. Op dat moment moeten derhalve de niet gesterde delen worden toegevoegd aan het veiligheidsrapport. Dat betreft onder andere de beschrijving van de organisatie van de nodig geachte bedrijfsbrandweer.

Bij de aanvraag die betrekking heeft op het oprichten of het in werking hebben van een VR-plichtige inrichting moeten ook gegevens worden gevoegd die betrekking hebben op de ligging van een aantal contouren van het plaatsgebonden risico en de grootte van het groepsrisico. De berekeningen hiervan moeten worden uitgevoerd met behulp van de methoden die in de Regeling externe veiligheid daartoe zijn aangewezen. Men duidt dit ook wel aan als de kwantitatieve risicoanalyse (QRA). Als een veranderingsvergunning wordt aangevraagd moet de QRA worden herzien en moeten deze herziene gegevens bij de aanvraag worden gevoegd.

Als de aanvraag een VR-plichtige inrichting betreft dan moet het bevoegd gezag de aanvraag en de daarbij behorende gegevens en bescheiden toezenden aan de minister van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de burgemeester, het bestuur van de veiligheidsregio en de waterkwaliteitsbeheerder (als onderdelen van het veiligheidsrapport betrekking hebben op risico's voor een oppervlaktewaterlichaam).

¹⁸¹ De (deel)revisievergunning in de Wm, StAB, Gerechtelijke omgevingsdeskundigen. (http://www.stab.nl/stab/public/stab/generic/home/content.aspx?action=View&folder_id=27&id=1674&LangType=1043&callerpage=content.aspx&origurl=action%3DViewContentByCategory%26id%3D27).

Een ontvangen veiligheidsrapport moet worden toegezonden aan de burgemeesters van de gemeenten die zijn gelegen binnen het risicogebied, de commissaris van de Koningin, het bestuur van de veiligheidsregio en de minister van Infrastructuur en Milieu.

Beslissing op de vergunningaanvraag

Bij het nemen van besluiten moeten bestuursorganen voldoen aan een aantal eisen. Als deze eisen niet worden nageleefd kan de bestuursrechter het betrokken besluit vernietigen. Bij de voorbereiding van een besluit is het bestuursorgaan verplicht de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Ook moet het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen. Daarbij geldt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Andere eisen waarmee bestuursorganen te maken hebben vloeien voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Volgens het *motiveringsbeginsel* moeten besluiten goed zijn gemotiveerd: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn. Het *rechtszekerheidsbeginsel* betekent dat besluiten zó moeten zijn geformuleerd dat de burger of het bedrijf precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen. Gelijke gevallen moet de overheid op gelijke wijze behandelen. Dat vloeit voort uit het in artikel 1 van de Grondwet neergelegde *gelijkheidsbeginsel*. Een bestuursorgaan mag de hem toekomende bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (verbod van *détournement de pouvoir*). De overheid moet zich *onpartijdig* opstellen bij het nemen van een besluit en moet de noodzakelijke *openheid en eerlijkheid* in acht nemen. Tot slot vloeit uit het *vertrouwensbeginsel* voort dat wie op goede gronden, bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging, erop mag vertrouwen dat de overheid een bepaald besluit neemt, daar ook recht op heeft.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Deze procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht moet worden gevolgd bij het verlenen van een vergunning voor een inrichting. Dat is niet het geval als de aanvraag betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een verandering van de inrichting die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan. Voor dergelijke eenvoudige veranderingen van de inrichting geldt een vereenvoudigde en korte procedure. Voordat de Wabo in werking is getreden werden deze veranderingen afgedaan met een melding op grond van artikel 8.19 Wm (zie hierna).

De procedure van afdeling 3.4 betekent dat eerst een ontwerpbesluit (vergunning) wordt opgesteld. Deze ontwerpbesluit moet worden toegezonden aan de aanvrager en moet daarnaast samen met de daarop betrekking hebbende (relevante) stukken ter inzage worden gelegd. Van de zakelijke inhoud moet openbaar kennis worden gegeven, bijvoorbeeld in een huis-aan-huis-blad. De ter inzage legging duurt 6 weken. Gedurende deze periode krijgen belanghebbenden de gelegenheid om hun zienswijze naar voren te brengen. Deze zienswijze mag naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht. Als het mondeling geschiedt moet daarvan een verslag worden opgesteld.

De ontwerpbeschikking moet worden toegezonden aan de wettelijke adviseurs (zie hierna) die de gelegenheid moeten krijgen advies uit te brengen.

Na afloop van ter inzage legging wordt de definitieve beschikking opgesteld en toegezonden aan de belanghebbenden. Als geen zienswijzen zijn ingediend dan moet deze beschikking binnen vier weken na afloop van de ter inzage legging worden genomen. Als wel zienswijzen zijn ingediend dan moet de beschikking uiterlijk binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag zijn genomen. Deze termijn kan worden verlengd als de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft. De verlenging van de termijn moet dan wel geschieden voordat het ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en uiterlijk binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag. Voordat het bestuursorgaan een besluit tot verlenging neemt, dient de aanvrager de gelegenheid te krijgen zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.

Tegen de definitieve beschikking kan beroep worden ingediend bij de rechtbank. Voordat de Wabo er was moest beroep worden ingediend bij Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Wettelijke adviseurs

Als de vergunningaanvraag een Brzo-inrichting betreft moet een aantal bestuursorganen de gelegenheid krijgen advies uit te brengen. Dat zijn:

- de beheerder van het zuiveringstechnisch werk (rioolwaterzuiveringsinstallatie) of het oppervlaktewaterlichaam waarop wordt geloosd;
- de waterkwaliteitsbeheerder over de onderdelen van het veiligheidsrapport die betrekking hebben op de risico's voor een oppervlaktewaterlichaam;
- burgemeester en wethouders;
- de ILT;
- het bestuur van de veiligheidsregio over het actualiseren van de omgevingsvergunning en over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp en de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi);

In de tabel hieronder is een overzicht opgenomen van de bestuursorganen die moeten worden betrokken bij de besluiten van het bevoegd gezag Wabo.

Bestuursorgaan	Advies vergunning
Beheerder rioolwaterzuiveringsinstallatie	Ja
Waterkwaliteitsbeheerder	Ja (Wabo)
College van burgemeester en wethouders	Ja (Wabo)
ILT	Ja (Wabo)
Bestuur veiligheidsregio	Ja (Bevi en Brzo als het gaat om actualisatie)
Inspectie SZW	Nee

BIBOB toets

Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) advies te vragen omtrent een vergunningaanvaag voor een inrichting. BIBOB gaat in zo'n geval na of er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt voor het begaan van strafbare feiten.

Op grond van de Wabo is het ook mogelijk een omgevingsvergunning in te trekken naar aanleiding van een integriteitsbeoordeling. Voor het intrekken van een vergunning gelden dezelfde voorwaarden als voor het weigeren van een vergunning.

Criteria voor vergunningverlening

In zijn algemeenheid geldt dat de omgevingsvergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Voor de invulling van het criterium "bescherming van het milieu" wordt verwezen naar de Wet milieubeheer dat hieronder verstaat: de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting. Onder gevolgen voor het milieu verstaat de Wm in ieder geval de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen. Bij bescherming van het milieu gaat het derhalve uitdrukkelijk ook om fysieke veiligheid voor mensen. Het moet dan wel gaan om mensen buiten de inrichting. De Wm en de Wabo hebben namelijk geen betrekking op de bescherming van het milieu binnen de inrichting. In verband met deze wetten wordt dan ook wel gesproken van externe veiligheid. Dit ter onderscheiding van interne veiligheid die de bescherming van werknemers betreft.

De Wabo bevat daarnaast aspecten die het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval moet betrekken, zoals de bestaande toestand van het milieu, de gevolgen voor het milieu, de te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu, de tijdens de vergunningenprocedure ingebrachte adviezen en zienswijzen, de mogelijkheden tot bescherming van het milieu en het systeem van met elkaar samenhangende technische, administratieve en organisatorische maatregelen om de gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, te monitoren, te beheersen en te verminderen. In de motivering moet het bevoegd gezag aangeven op welke wijze deze aspecten de inhoud van het besluit hebben beïnvloed.

Er zijn ook aspecten in de wet genoemd die het bevoegd gezag niet alleen moet betrekken bij de beslissing naar aanleiding van een ingediende vergunningaanvraag, maar waarmee hij ook rekening moet houden of die hij in acht moet nemen. Rekening houden met betekent dat afwijken mogelijk is, mits gemotiveerd. In acht nemen is dwingender en betekent dat afwijken niet is toegestaan.

Als door vergunningverlening strijd zou ontstaan met hetgeen in acht moet worden genomen dan is weigering van de vergunning verplicht.¹⁸²

Aspecten waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden zijn onder meer het voor hem geldende milieubeleidsplan, het afvalbeheerplan en de geldende richtwaarden. Deze plannen en richtwaarden zijn nader uitgewerkt in de Wm.

Aspecten die het bevoegd gezag in acht moet nemen zijn de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken, de grenswaarden (uitgewerkt in Wm) en het advies van de waterkwaliteitsbeheerder.

Richtwaarden en grenswaarden (Bevi)

De hiervoor genoemde richtwaarden en grenswaarden, waarmee het bevoegd gezag bij de vergunning verlening rekening moet houden respectievelijk die het bevoegd gezag in acht moet nemen, zijn onder andere opgenomen in het Bevi.

Grenswaarden en richtwaarden zijn milieukwaliteitseisen. Een grenswaarde geeft de kwaliteit aan die op een aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste in stand moet worden gehouden. Een richtwaarde geeft de kwaliteit aan die op het aangegeven tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk in stand moet worden gehouden. In het kader van het Bevi hebben de grenswaarden en richtwaarden betrekking op het niveau van het plaatsgebonden risico. Dat is het risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is. Als de vergunningaanvraag betrekking heeft op een Brzo-inrichting, moet het bevoegd gezag bij de beslissing op die aanvraag, de gevolgen betrekken voor de externe veiligheid die de inrichting veroorzaakt voor personen die gebruikmaken van een hoofdweg of landelijke railweg. Grens- en richtwaarden gelden ook voor allerlei besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals bestemmingsplannen. Het bevoegd gezag kan op grond van het Bevi veiligheidscontouren vaststellen rondom inrichtingen.

Inhoud van de vergunning

Aan een omgevingsvergunning voor een inrichting moeten voorschriften worden verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur aan de bron – te beperken of ongedaan te maken. Het handelen in strijd met de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften is verboden.

De vergunningvoorschriften moeten zodanig worden vormgegeven dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Bij ministeriële regeling worden de documenten aangewezen waarin de beste beschikbare technieken worden aangewezen. Deze aanwijzing heeft plaatsgevonden in de Regeling omgevingsrecht (Mor).

¹⁸² Zie de Memorie van toelichting bij de Wabo, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3.

Daarin is onder andere de PGS 29 aangewezen als document waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij de vergunningverlening. De PGS 29 bevat richtlijnen voor de bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks met als doel om de veiligheidsrisico's te verkleinen. Hiervoor is al aangegeven dat in dit document de beste beschikbare technieken zijn beschreven waarmee het bevoegd gezag bij de vergunningverlening rekening moet houden. Het doel van de PGS is om een overzicht te geven, op basis van de stand der techniek van de voorschriften, eisen, criteria en voorwaarden die kunnen worden toegepast door overheden bij vergunningverlening aan en toezicht op bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. De PGS 29 beoogt een helder referentiekader te zijn voor zowel het bedrijfsleven als het bevoegde gezag voor het oprichten, gebruiken, in stand houden en inspecteren van installaties met verticale tanks. Verder beoogt de richtlijn bij te dragen aan de harmonisatie van veiligheidseisen van verschillende vergunningverlenende instanties aan verschillende bedrijven.

Actualiseringsplicht en intrekking vergunning

Het bevoegd gezag is verplicht om regelmatig te bezien of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Als blijkt dat de vergunningvoorschriften niet meer toereikend zijn moeten deze worden gewijzigd. Deze verplichting duidt men wel aan als de actualiseringsplicht.

Actualiseren (wijzigen) van de vergunningvoorschriften is in elk geval aan de orde als de noodzaak om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken de toepassing van andere technieken vereist. Ontwikkelingen in de techniek om ongevallen te voorkomen kunnen, wanneer daartoe vanuit veiligheidsoogpunt aanleiding toe is, voor het bevoegd gezag aanleiding geven om de voorschriften aan te scherpen. Hierbij kunnen ook praktijkervaringen met het ontstaan van ongevallen of van gevaarlijke situaties een rol spelen.¹⁸³ Deze verplichting gold al ten tijde van de Wet milieubeheer.¹⁸⁴

Wanneer door middel van actualisatie van de vergunningvoorschriften redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, moet de vergunning volgens de Wabo worden ingetrokken. Intrekking van de vergunning moet ook geschieden indien de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en het aanscherpen van de vergunningvoorschriften redelijkerwijs geen oplossing biedt. Daarnaast kan de omgevingsvergunning worden ingetrokken als dit nodig is in het belang van brandveiligheid.

¹⁸³ Zie Nota van toelichting bij het Bor, Stb. 2010, 143.

¹⁸⁴ Zie artikel 8.22 (oud) en artikel 8a.1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer dat op 1 december 2005 in werking is getreden. Daarin was inhoudelijk precies hetzelfde geregeld als in het huidige artikel 5.10 Bor.

Het gegeven dat er sprake is van een onoverzichtelijk geheel van vergunningen is wettelijk gezien geen reden om tot actualisatie over te gaan. Wel zou in zo'n geval een aanvraag van een veranderingsvergunning aanleiding kunnen geven om een revisievergunningaanvraag te verlangen. Met een revisievergunning kan vervolgens eenheid en duidelijkheid worden gebracht in de vergunningensituatie (zie hiervoor).

Wijzigen vergunning naar aanleiding van ongewoon voorval

De minister van Infrastructuur en Milieu kan het bevoegd gezag verzoeken binnen een daarbij aangegeven termijn de omgevingsvergunning of voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen, indien zich in de betrokken inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan. Indien het bevoegd gezag gevolg geeft aan dit verzoek zendt het een exemplaar van de beschikking tot wijziging van voorschriften van de omgevingsvergunning aan de minister.

Als de geboden spoed het niet toelaat om een verzoek te doen aan het bevoegd gezag of als het bevoegd gezag aan het gedane verzoek geen gevolg heeft gegeven, kan de minister van Infrastructuur en Milieu zelf de vergunningvoorschriften wijzigen. Voordat de Wabo in werking trad was er een vergelijkbare regeling in de Wet milieubeheer die in mei 2002 in werking is getreden.

Meldingen

Toen de Wet milieubeheer nog gold was het in bepaalde gevallen mogelijk om veranderingen van de inrichting door te voeren zonder vergunning. In plaats van een vergunningaanvraag kon het bedrijf hiervoor een melding indienen op grond van artikel 8.19 Wet milieubeheer (zie kader).

Artikel 8.19 Wm

1. Een voor een inrichting verleende vergunning geldt tevens voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder voorwaarde dat:
 - a. deze veranderingen niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend;
 - b. het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig de krachtens het zesde lid, onder a, gestelde regels aan het bevoegd gezag is gemeld, en
 - c. het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op veranderingen ten aanzien waarvan, indien zij vergunningplichtig zouden zijn geweest, bij de voorbereiding van de besluiten terzake, een milieu-effectrapport had moeten worden gemaakt.
3. Een besluit inzake een verklaring als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk acht weken na ontvangst van de melding, bekendgemaakt.
4. Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk twee weken na de bekendmaking van de verklaring geeft het bevoegd gezag openbaar kennis daarvan. Indien de verklaring betrekking heeft op een inrichting die behoort tot een krachtens artikel 8.7, eerste lid, onder a, aangewezen categorie, zendt het bevoegd gezag bovendien een afschrift van de melding en de verklaring aan de inspecteur.
5. Het bevoegd gezag geeft een ieder desgevraagd kosteloos inzage in de melding en de daarbij behorende stukken en verstrekt daarvan desgevraagd tegen betaling van de kosten een afschrift.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:
 - a. de gegevens die bij de melding moeten worden verstrekt;
 - b. de openbare kennisgeving van de verklaring.

De verandering mocht dan alleen worden doorgevoerd als het bevoegd gezag deze melding had geaccepteerd. Voor acceptatie was vereist dat de verandering niet leidde tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning mocht veroorzaken. Een andere voorwaarde was dat door de verandering er geen sprake zou zijn van een andere inrichting dan waarvoor vergunning was verleend. Deze criteria zijn hetzelfde als de huidige criteria voor veranderingsvergunningen waarop de vereenvoudigde (reguliere) procedure van toepassing is.

Op grond van de Wm moest het bevoegd gezag bij de beoordeling van de melding ook nagaan of de verandering aanleiding gaf om de vergunning ambtshalve te wijzigen. Volgens de memorie van toelichting¹⁸⁵ zou dat het geval kunnen zijn als met het toepassen van de stand der techniek ten aanzien van de verandering de nadelige milieugevolgen van de inrichting verder kunnen worden teruggedrongen. Daarbij zou volgens de wetgever wel moeten worden afgewogen of de beste beschikbare technieken ten aanzien van de verandering redelijkerwijs kunnen worden gevergd. Daarbij zouden onder meer ook bedrijfseconomische aspecten (zoals investeringsbeslissingen en afschrijvings-termijnen), een rol spelen, waarbij ook gekeken werd naar hetgeen in de bedrijfstak gebruikelijk was.

Verder geeft de memorie van toelichting aan dat het bevoegd gezag naar aanleiding van de melding van de verandering tot de conclusie kan komen dat de vergunning ruimte geeft voor ongewenste normopvulling of dat de vergunde milieugevolgen van de inrichting verder kunnen worden teruggedrongen. Ook dat zouden redenen kunnen zijn geweest om een vergunning voor de verandering te verlangen.

De meldingsprocedure is veel eenvoudiger en korter van duur dan een vergunningen-procedure. Voor bedrijven was het dan ook zeer gunstig om veranderingen binnen de inrichting door te voeren met een 8.19 melding. De procedure voor de afwikkeling van meldingen kwam op het volgende neer:

- besluit over de melding binnen acht weken bekend maken;
- van de verklaring dat melding wordt geaccepteerd binnen twee weken openbaar kennis geven;
- deze verklaring en de melding toezenden aan de inspecteur (Inspectie milieuhygiëne en later VROM-Inspectie die de voorloper is van de ILT).

Met deze procedure is de rechtsbescherming van belanghebbenden verzekerd. Ook de inspectie krijgt hiermee de mogelijkheid om een en ander te toetsen en om zo nodig in te grijpen.

Mededelingen

Volgens de Wm konden veranderingen zonder melding en zonder vergunningwijziging worden doorgevoerd. Dat volgde uit artikel 8.1, derde lid van de Wm.¹⁸⁶ Ook na het in werking treden van de Wabo is dit nog steeds mogelijk omdat in artikel 2.4 van het Besluit omgevingsrecht dezelfde uitzondering is opgenomen als in artikel 8.1, derde lid van de Wm.

Toezicht

In dit deel van de bijlage komt het toezicht aan de orde. Onder toezicht wordt verstaan “het verzamelen van 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” (zie Kaderstellende visie op toezicht). Er worden drie vormen van toezicht onderscheiden: interbestuurlijk toezicht, uitvoeringstoezicht en nalevingstoezicht.

Binnen de hiervoor weergegeven definitie van toezicht valt ook het interveniëren naar aanleiding van een geconstateerde overtreding van een wettelijk voorschrift, de handhaving. Dat wordt in het volgende onderdeel van deze bijlage beschreven.

Interbestuurlijk toezicht en uitvoeringstoezicht

Bij interbestuurlijk toezicht gaat het om toezicht van de overheid op de uitvoering (waaronder vergunningverlening) en handhaving door andere overheden. Daarin onderscheidt het zich van nalevingstoezicht dat zich richt tot burgers en bedrijven en uitvoeringstoezicht dat zich richt op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Met de Wet revitalisering generiek toezicht, die op 1 oktober 2012 in werking is getreden, zijn veel regelingen van interbestuurlijk toezicht in diverse wetten vervallen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regeling in de Wabo op grond waarvan de minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid had om het bevoegd gezag een bindende aanwijzing te geven met betrekking tot een vergunningaanvraag of een verleende omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid van de minister om van het bevoegd gezag te vorderen dat een handhavingsbeschikking wordt genomen.

Het interbestuurlijk toezicht op provincies is geregeld in de Provinciewet. Die wet bepaalt dat de minister die het aangaat namens Gedeputeerde Staten een beslissing kan nemen, een handeling kan verrichten of een resultaat tot stand kan brengen, wanneer Gedeputeerde Staten een door de wet gevorderde beslissing, handeling of resultaat niet naar behoren neemt, verricht respectievelijk tot stand brengt. Deze beslissing, handeling of tot stand brengen van een resultaat geschiedt dan door de minister ten laste van de provincie.

¹⁸⁶ Op grond van artikel 8.13, eerste lid, onder g, van de Wet milieubeheer kon aan de vergunning het voorschrift worden verbonden dat voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan, die in overeenstemming waren met de voor de inrichting verleende vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, een mededeling worden gedaan aan het bevoegd gezag. Voor zover bekend bevatten de vergunningen van Odfjell Rotterdam niet een dergelijk voorschrift.

Deze bevoegdheid van de vakminister voor een bepaald onderwerp wordt ook wel aangeduid als de bevoegdheid om indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing toe te passen. De minister stelt zijn beslissing of handeling namelijk in de plaats van die van een ander bestuursorgaan, dat zijn taakuitvoering heeft verwaarloosd. Bij handhaving kan gedacht worden aan een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang of het intrekken van een vergunning door de minister van Infrastructuur en Milieu indien Gedeputeerde Staten daar niet toe overgaan. Tot 1 oktober 2012 was deze mogelijkheid geregeld in de Wabo.

De minister komt in actie aan de hand van de bestuurlijke interventieladder die is opgenomen in de Provinciewet. Alle stappen van deze ladder moeten worden doorlopen: van signaleren tot en met het daadwerkelijk toepassen van de sanctie. Als de minister bijvoorbeeld wil dat er tegen een bedrijf handhavend wordt opgetreden zal Gedeputeerde Staten eerst een termijn moeten worden gegund om die handhavende maatregelen zelf te treffen. Een termijn stellen is echter niet nodig als er sprake is van spoedeisendheid. In dat geval wordt het besluit tot indeplaatsstelling later, nadat het handhavingsbesluit is genomen, alsnog zo spoedig mogelijk opschrift gesteld en bekend gemaakt.

In de Wet veiligheidsregio's is aangegeven dat er een Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is (inmiddels is dit de Inspectie Veiligheid en Justitie). De Inspectie Veiligheid en Justitie is onder gezag van de minister van Veiligheid en Justitie onder andere belast met het toezicht op de veiligheidsregio's. Dit kan worden gezien als een vorm van uitvoeringstoezicht. Het betreft immers toezicht op de uitvoering van publieke taken (bijvoorbeeld de rampenbestrijding en de aanwijzing van bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen) door zelfstandige organisaties.

Nalevingstoezicht

Op grond van de verschillende wetten zijn ambtenaren aangewezen die zijn belast met het nalevingstoezicht. Voor de verplichtingen van de Wabo, de Wm en het Brzo wijst het bevoegd gezag de toezichthouders aan. Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland hebben de bevoegdheid om toezichthouders aan te wijzen voor de regio Rotterdam-Rijnmond gemandateerd aan de directeur van de DCMR.

Voor de verplichtingen van de Wet veiligheidsregio's (onder andere met betrekking tot bedrijfsbrandweren) is het bestuur van de veiligheidsregio bevoegd om toezichthouders aan te wijzen. Deze aangewezen ambtenaren zijn ook bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de verplichtingen van het Brzo. Het moet dan echter wel gaan om VR-plichtige inrichtingen. Van het besluit waarmee toezichthouders als zodanig zijn aangewezen door het bestuur van de veiligheidsregio moet mededeling worden gedaan in de Staatscourant. In de Staatscourant van 8 mei 2012 (nr. 8877) zijn de (senior) medewerkers Industriële veiligheid van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond aangewezen als toezichthouder. Tot 1 oktober 2010 was alleen de minister van BZK bevoegd om toezichthouders aan te wijzen voor de verplichtingen met betrekking tot bedrijfsbrandweren.

De minister van SZW wijst de ambtenaren aan die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet. Daaronder valt onder andere het Brzo.

De aanwijzing van de toezichthouders heeft plaatsgevonden in de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving. In deze regeling zijn de ambtenaren van de Inspectie SZW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen als ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet. Het Brzo is gebaseerd op deze wet.

Om hun taken op een goede manier uit te kunnen voeren beschikken de ambtenaren die zijn aangewezen als toezichthouder, over een aantal bevoegdheden. Zij zijn onder andere bevoegd om bedrijfsterreinen en kantoren te betreden, inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen in een identiteitsbewijs en zakelijke gegevens en bescheiden, zaken te onderzoeken en monsters te nemen en vervoermiddelen te onderzoeken. De toezichthouder kan alleen gebruikmaken van zijn bevoegdheden als dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Deze beperking is een uitvloeisel van het evenredigheidsbeginsel. Dat betekent dat de uitoefening van de bevoegdheid in verhouding moet staan tot het doel. Het doel moet worden bereikt op een manier die voor betrokkene het minst ingrijpend is. Bovendien vloeit uit de bepaling voort dat de toezichthouder alleen bevoegd is iets te vorderen, indien gebleken is dat de betrokkene niet bereid is om medewerking te verlenen. De toezichthouder zal dus eerst moeten verzoeken om iets te krijgen voordat hij daartoe een vordering doet.

Iedereen is verplicht om aan de toezichthouder medewerking te verlenen. De Wabo en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bieden de mogelijkheid om ter handhaving van deze verplichting een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen.

Toezicht in het kader van het Brzo

Op grond van het Brzo is een aantal taken toebedeeld aan de verschillende toezichthouders die betrekking hebben op het houden van toezicht. Die taken zijn hieronder beschreven.

- **Beoordeling veiligheidsrapport**
Het bevoegd gezag, de Inspectie SZW en het bestuur van de veiligheidsregio beoordelen of het veiligheidsrapport de actuele stand van zaken met betrekking tot de veiligheidssituatie in het bedrijf weergeeft en de gegevens en beschrijvingen bevat die zijn genoemd in bijlage III van het Brzo.¹⁸⁷ Met deze gegevens en beschrijvingen moet worden aangetoond dat voldaan wordt aan artikel 10.

¹⁸⁷ Tot 22 september 2006 moesten de beoordelende instanties een oordeel vellen over de aanvaardbaarheid van de in het VR weergegeven risico's. Dat is per 22 september 2006 vervallen omdat er in de praktijk onduidelijkheid bleek te bestaan over de betekenis die in verband met de beoordeling van veiligheidsrapporten aan het begrip "aanvaardbaarheid van de in het rapport weergegeven risico's" moest worden toegekend. Voor de betrokken bedrijven en voor derden was ook niet duidelijk wat de status was van het oordeel over het veiligheidsrapport. Mede als gevolg van die onduidelijkheid liet de bestuurlijke afhandeling van het veiligheidsrapport in veel gevallen langer op zich wachten dan wenselijk was. Zie de nota van toelichting bij het besluit van 21 augustus 2006, Stb. 2006, nr. 417.

Dat betekent bijvoorbeeld dat daarmee moet worden aangetoond dat het ontwerp, de constructie, de exploitatie en het onderhoud van alle met de werking van de inrichting samenhangende installaties, opslagplaatsen, apparatuur en infrastructuur die samenhangen met de gevaren van een zwaar ongeval binnen de inrichting voldoende veilig en betrouwbaar zijn. De woorden "voldoende veilig en betrouwbaar" geven ruimte voor interpretatie.

Het bevoegd gezag is verplicht om vanuit zijn coördinerende rol de eenduidigheid, onderlinge samenhang en tijdigheid van de conclusies te bewaken en te bevorderen. Het bevoegd gezag Waterwet moet in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen over die onderdelen van het veiligheidsrapport die betrekking hebben op de risico's voor een oppervlaktewaterlichaam.

- **Beoordeling intern noodplan**
Aangezien het intern noodplan er vooral is voor de veiligheid van de werknemers ziet de Inspectie SZW erop toe dat deze verplichting correct wordt nageleefd. Omdat er echter ook een relatie is tussen het interne en het externe noodplan (in de Nederlandse wetgeving wordt dat het rampbestrijdingsplan genoemd), de inzet van de bedrijfsbrandweer en de externe hulpdiensten, hebben ook de veiligheidsregio's aandacht voor het interne noodplan.
- **Actualisering vergunning**
Het bevoegd gezag moet bezien of het veiligheidsrapport aanleiding geeft om de Wm-vergunning te actualiseren. Als het bestuur van de veiligheidsregio waarin de inrichting is gelegen met het oog op de actualisering een advies heeft uitgebracht, is het bevoegd gezag verplicht om dit advies bij de actualisering van de vergunning te betrekken.
- **Vaststellen inspectieprogramma**
Het bevoegd gezag moet in overeenstemming met de Inspectie SZW en het bestuur van de veiligheidsregio een inspectieprogramma vaststellen waarmee een planmatig en systematisch onderzoek van de in de inrichting gebruikte systemen van technische, organisatorische en bedrijfskundige aard kan worden uitgevoerd. Het inspectieprogramma wordt vastgesteld op basis van meldingen die zijn gedaan over significante wijzigingen en het VR. In het inspectieprogramma moet tevens de inspectiefrequentie worden vastgelegd.
- **Uitvoeren inspecties**
Inspecties bij VR-plichtige inrichtingen moeten ten minste eens per jaar worden uitgevoerd. Hiervan kan worden afgeweken indien het bevoegd gezag het inspectieprogramma heeft vastgesteld op grond van een systematische evaluatie van de gevaren van zware ongevallen. Bij een inspectie moet in ieder geval worden gecontroleerd of:
 - degene die de inrichting drijft kan aantonen dat hij passende maatregelen heeft getroffen om zware ongevallen te voorkomen;

- degene die de inrichting drijft kan aantonen dat hij in passende middelen heeft voorzien om de gevolgen van zware ongevallen op en buiten het bedrijfsterrein te beperken;
- de verstrekte gegevens en informatie de situatie in de inrichting trouw weergeven.

De toezichthoudende ambtenaren kunnen in het kader van een inspectie bedrijfsdocumenten inzien, medewerkers en derden interviewen, informatiesystemen onderzoeken en rondgangen maken langs installaties.¹⁸⁸

Na een uitgevoerde inspectie moet een inspectierapport worden opgesteld. Als een gezamenlijke inspectie is uitgevoerd dan wordt er een gezamenlijk rapport opgesteld. Hierbij moet het bevoegd gezag vanuit zijn coördinerende rol de eenduidigheid en onderlinge samenhang van het gezamenlijk rapport bewaken en bevorderen.

Het inspectierapport moet worden toegezonden aan de drijver van de inrichting. Als het rapport daartoe aanleiding geeft moet het met de drijver van de inrichting worden besproken.

Wat opvalt is dat het Brzo ervan uit gaat dat inspecties worden uitgevoerd door de betrokken bestuursorganen. Juridisch gezien is dat onjuist. Een inspectie is namelijk hetzelfde als een controle die wordt uitgevoerd door een toezichthouder in de zin van de Awb. Die toezichthouder beschikt ook over de toezichtsbevoegdheden die zijn opgesomd in die wet. Bestuursorganen beschikken niet over toezichthoudende bevoegdheden.

Handhaving

In dit deel van de bijlage wordt het interveniëren naar aanleiding van een geconstateerde overtreding van een wettelijk voorschrift besproken. Dit interveniëren wordt aangeduid als handhaving. Het opleggen van een bestuurlijke sanctie, zoals een last onder bestuursdwang of het intrekken van een vergunning, wordt gezien als een vorm van bestuurlijke handhaving. Die vorm van handhaving is vooral gericht op naleving en herstel. Daarnaast kennen we ook de strafrechtelijke handhaving die is gericht op bestraffen van onwenselijk gedrag (leedtoevoeging, vergelding). Van bestraffen gaat echter ook een afschrikwekkende werking uit waarmee wordt beoogd om overtredingen door anderen te voorkomen.

Bevoegdheid om bestuurlijk te handhaven

Een bestuursorgaan is alleen bevoegd een bestuurlijke sanctie op te leggen wanneer die bevoegdheid bij of krachtens de wet is toegekend. De bestuurlijke sanctie kan worden gezien als de reactie van een bestuursorgaan op een geconstateerde overtreding. Veelal legt een bestuursorgaan niet direct een bestuurlijke sanctie op maar tracht ze de overtreder middels een waarschuwings- of sommatiebrief ertoe te bewegen om maatregelen te treffen teneinde bijvoorbeeld de overtreding te beëindigen of om herhaling

¹⁸⁸ Zie nota van toelichting, Staatsblad 1999, nr. 234.

te voorkomen. Wanneer deze waarschuwing niet blijkt te werken zal het bestuursorgaan alsnog een bestuurlijke sanctie opleggen.

Bestuurlijke sancties

Met een bestuurlijke sanctie wordt bedoeld een opgelegde verplichting of onthouden aanspraak. De Awb onderscheidt twee bestuurlijke sancties:

- *herstelsanctie*: sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;
- *bestraffende sanctie*: sanctie die beoogt de overtreder leed toe te voegen.

Een bestuurlijke sanctie kan alleen worden opgelegd als een overtreding is vastgesteld. Onder een overtreding wordt verstaan een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Op de regel dat er sprake moet zijn geweest van een overtreding staat de Awb een uitzondering toe voor de herstelsancties. Een herstelsanctie kan namelijk worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. In een dergelijk geval wordt een herstelsanctie preventief opgelegd, dus nog voordat de overtreding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Doel is dan te beletten dat de overtreding wordt begaan.

Sinds 1 januari 2013 beschikken de directeuren van de RUD's over de bevoegdheid om op grond van het Besluit OM-afdoening een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen ter zake van een aantal Brzo-gerelateerde overtredingen door een Brzo-bedrijf. De Inspectie SZW beschikt vanaf 1 januari 2013 over de bevoegdheid om bestraffende sancties (boetes) op te leggen. Dat is een uitvloeisel van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

Herstelsancties kenmerken zich door het karakter van herstel (reparatie). De overtreder van een wettelijk voorschrift wordt meestal in de gelegenheid gesteld de illegale activiteit en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Indien het gaat om ernstige en spoedeisende situaties, dan zal het bevoegd gezag zelf direct handelend moeten optreden. In die gevallen kan de overtreder geen gelegenheid worden gegeven om zelf tot herstel over te gaan. Voorbeelden van herstelsancties zijn de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

Welk bestuursorgaan bevoegd is om met een bestuurlijke sanctie op te treden is afhankelijk van de geconstateerde overtreding. Als het gaat om een overtreding van een voorschrift die aan een omgevingsvergunning is verbonden is het bevoegd gezag voor de inrichting bevoegd. Ten aanzien van overtredingen van het Brzo zijn bevoegd:

- bevoegd gezag Wabo
- bestuur van de veiligheidsregio;
- Inspectie SZW.¹⁸⁹

¹⁸⁹ De mogelijkheid voor de Inspectie SZW om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 25a Brzo in samenhang met artikel 28a en b van de Arbo-wet bestaat pas met ingang van 1 januari 2013 (inwerking-treding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving).

Hierbij is in sommige gevallen sprake van overlap van bevoegdheden. Voor een zelfde overtreding zijn dan meerdere bestuursorganen bevoegd om daarvoor een sanctie op te leggen. Omdat voor dezelfde overtreding slechts één bestuurlijke sanctie tegelijkertijd van kracht mag zijn zullen deze bestuursorganen hun handhavingsactiviteiten op elkaar af moeten stemmen.

Sancties Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft de bevoegdheid om een eis tot naleving te stellen. In een eis geeft de inspecteur concrete en op de feiten en omstandigheden van het bedrijf toegespitste maatregelen aan, die moeten worden getroffen ter naleving van het doelvoorschrift. In de eis wordt gemotiveerd waarom het doelvoorschrift niet juist is nageleefd. Voorts wordt in het besluit waarbij een eis tot naleving wordt opgelegd, een termijn opgenomen waarbinnen de eis moet zijn nageleefd. De werkgever is verplicht om binnen de gestelde termijn aan de eis te voldoen. Na het verstrijken van de termijn(en) in de eis, wordt op naleving gecontroleerd. Heeft men niet aan de eis tot naleving voldaan, dan wordt handhavend opgetreden en wordt alsnog aangegeven dat de nodige maatregelen moeten worden genomen om de overtreding op te heffen.

De Inspectie SZW kan ook een werk, inrichting of een onderdeel daarvan stilleggen. Stillegging dat kan worden gezien als een bijzondere vorm van de uitoefening van bestuursdwang, geschiedt bij mondeling of schriftelijk bevel. Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt indien het verblijf of de werkzaamheden naar het redelijk oordeel van de toezichthouder ernstig gevaar opleveren voor personen.

In het Brzo is een exploitatieverbod opgenomen die inhoudt dat een inrichting of een onderdeel daarvan niet in werking mag worden gebracht of gehouden, indien degene die de inrichting drijft duidelijk onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van zware ongevallen of ter beperking van de gevolgen daarvan. Het moet dan wel de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers betreffen. Ter zake van de naleving van het exploitatieverbod kan de Inspectie SZW een last onder bestuursdwang opleggen. Bestuursdwang kan onder andere betekenen sluiting van de inrichting. Onduidelijk is hoe dit exploitatieverbod zich verhoudt tot de algemene verplichting die is opgenomen in artikel 5, eerste lid van het Brzo. Op basis van dat artikellid geldt er namelijk al een verplichting om alle maatregelen te treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als die verplichting niet wordt nageleefd dan is het bevoegd gezag in principe al bevoegd om daartegen handhavend op te treden door middel van een last onder bestuursdwang. Dat kan neer komen op een stillegging of een exploitatieverbod.

Per 1 januari 2013 is aan het Brzo een aantal nieuwe artikelen toegevoegd waarmee de Inspectie SZW meer handhavingsmogelijkheden krijgt. De Inspectie SZW kan dan ook een werk stilleggen als er sprake is van recidive. Ook krijgt de Inspectie SZW de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom op te leggen. Dit is een uitvloeisel van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

Sancties bestuur veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio kan bevelen dat een inrichting niet in werking wordt gesteld of gehouden, indien degene die de inrichting in werking zal hebben of heeft, niet aan de verplichting tot informatieverstrekking voldoet. Deze verplichting tot informatieverstrekking is onder andere uitgewerkt in het Brzo. Dat betekent dat het bestuur van de veiligheidsregio een bevel kan opleggen als niet voldaan is aan een verplichting van het Brzo tot het verschaffen van informatie. Het moet dan wel gaan om relevante veiligheidstechnische gegevens die het bestuur van de veiligheidsregio nodig heeft voor een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

Daarnaast is het bestuur van de veiligheidsregio bevoegd om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen voor overtredingen van artikel 31 Wvr (verplichtingen met betrekking tot bedrijfsbrandweeraanwijzingen) en de verplichtingen van het Brzo die gelden voor VR-plichtige inrichtingen.

Overzicht bevoegdheden

Hieronder is in de tabel een overzicht opgenomen van de verschillende bestuursorganen en de bestuurlijke sancties die zij kunnen opleggen. Deze bevoegdheden hadden de genoemde bestuursorganen gedurende de gehele onderzoeksperiode (2000 – 2012). Het bestuur van de veiligheidsregio (VRR) heeft deze bevoegdheden echter pas per 1 oktober 2010. Voor deze datum waren de bevoegdheden in handen van burgemeester en wethouders. Sinds 1 januari 2013 beschikken de directeuren van de RUD's over de bevoegdheid om op grond van het Besluit OM-afdoening een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen ter zake van een aantal Brzo-gerelateerde overtredingen door een Brzo-bedrijf. De Inspectie SZW heeft per 1 januari 2013 een aantal aanvullende bevoegdheden gekregen. De aanvullende bevoegdheden per 1 januari 2013 zijn in de tabel cursief weergegeven.

Wettelijk kader	Bevoegd gezag Wabo (GS / de DCMR)	Inspectie SZW	Bestuur VRR
Wabo en Wm	LOB LOD Intrekken vergunning	<i>Bestuurlijke straf- beschikking</i>	-
Arbo-wet	-	Eis tot naleving <i>Stillegging LOB, LOD, bestuurlijke boete en preventieve stillegging</i>	-
Brzo*)	LOB LOD Intrekken vergunning	Eis tot naleving <i>Stillegging LOB, LOD, bestuurlijke boete en preventieve stillegging</i>	Bevel niet in werking stellen of houden LOB LOD

Wettelijk kader	Bevoegd gezag Wabo (GS / de DCMR)	Inspectie SZW	Bestuur VRR
Wvr (bedrijfsbrandweeraanwijzing)	-	-	LOB LOD

*) Het bevoegd gezag Wabo, de Inspectie SZW en het bestuur van de VRR zijn niet voor alle bepalingen van het Brzo bevoegd om een bestuurlijke sanctie toe te passen. Grofweg kan worden gesteld dat het bevoegd gezag Wabo alleen bevoegd is voor de bepalingen die betrekking hebben op milieu en externe veiligheid, de VRR alleen bevoegd is voor zaken met betrekking tot rampenbestrijding en de Inspectie SZW gaat alleen over zaken die verband houden met de veiligheid van werknemers. In de Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999: 2013 (nu nog een concept) is een tabel opgenomen waarin voor alle bepalingen van het Brzo is aangegeven welke van de hiervoor genoemde instanties bevoegd zijn om een bestuurlijke sanctie toe te passen. Deze tabel is in vereenvoudigde vorm hieronder opgenomen. Een plus (+) betekent dat er handhavingsbevoegdheid is. Een min (-) betekent dat die bevoegdheid er niet is.

Artikel Brzo	Onderwerp	Handhavingsbevoegd		
		Inspectie SZW	BG Wabo	VRR
3, tweede lid	Veiligheid en gezondheid van werknemers	+	-	-
5, eerste lid	Maatregelen treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken	+	+	-
5, tweede lid	Preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo)	+	+	+
5, derde lid	Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) invoeren	+	+	+
5, vierde lid	Herzien van het Pbzo en VBS	+	+	+
6, eerste lid	Significante wijziging melden	+	+	+
7, derde lid	Uitwisselen van gegevens tussen inrichtingen met domino-effecten	+	+	+
9	Actueel veiligheidsrapport (VR) moet aanwezig zijn	+	-	-
10, eerste lid	VR moet aangegeven inhoud hebben	+	+	+
11, eerste lid	Werkgever moet VR openbaar maken	+	-	-
13, eerste lid	Bij vergunningaanvraag VR met gegevens nodig voor voorbereiding rampenbestrijding	-	-	+
13, tweede lid	VR completeren voordat (onderdeel) van inrichting in werking wordt gebracht	+	+	+
13, derde lid	VR herzien bij veranderingen inrichting	+	+	+
14, eerste lid	VR elke 5 jaar evalueren	+	+	+
14, tweede lid	Nieuw VR indienen bij nieuwe inzichten of ontwikkelingen en op verzoek bevoegd gezag	+	+	+
16, vijfde lid	Voldoen aan verzoek om aanvullende inlichtingen als VR onvolledig is	+	+	+
17	VR in zeventvoud indienen; meer exemplaren op verzoek bevoegd gezag	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Handhavingsbevoegd		
		Inspectie SZW	BG Wabo	VRR
21, eerste lid	Stoffenlijst bijhouden van de gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn	+	+	+
22, eerste lid	Intern noodplan moet aanwezig zijn met inhoud die in bijlage IV is opgesomd	+	-	+
22, tweede lid	Intern noodplan eens per drie jaar evalueren en zonodig herzien	+	-	+
22, derde lid	Overleg met werknemers over noodplan	+	-	-
22, vierde lid	Intern noodplan moet door werkgever openbaar worden gemaakt	+	-	-
23, eerste lid	Inrichting niet in werking bij onvoldoende maatregelen ter bescherming van werknemers	+	-	-
26 – 28	Kennisgeving doen, stoffenlijst opstellen en VR indienen (artikelen niet meer relevant)	+	+	+
29	Bij regeling minister SZW regels stellen over gegevens verstrekken na zwaar ongeval	+	-	-

Uit bovenstaande tabel blijkt dat voor veel bepalingen alle instanties bevoegd zijn, zoals de bepalingen over het preventiebeleid zware ongevallen, het VBS, het melden van significante wijzigingen, de inhoud van het VR en het bijhouden van een stoffenlijst. Aangegeven is dat in die gevallen de bevoegde bestuursorganen moeten afstemmen wie een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel oplegt voor een bepaalde overtreding.

Kwaliteitseisen voor de handhaving

Bij de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving is de provincie Zuid-Holland (DCMR) verplicht om aan de kwaliteitseisen voor de handhaving te voldoen. Deze eisen, die alleen gelden voor de handhaving van het omgevingsrecht, zijn niet van toepassing op de Inspectie SZW en de veiligheidsregio.

De kwaliteitseisen houden kort gezegd in dat het bevoegd gezag (provincie) handhavingsbeleid moet vaststellen, dit moet afstemmen met de handhavingspartners en organisatorische maatregelen moet treffen om de uitvoering van het beleid te waarborgen. In het handhavingsbeleid, dat moet bestaan uit een toezicht- en sanctiestrategie, moet gemotiveerd worden aangegeven welke doelen de provincie zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. De toezichtstrategie moet inzicht geven in de wijze waarop controles worden voorbereid en uitgeoefend en de frequentie waarmee dat geschiedt. De sanctiestrategie moet inzicht geven in de wijze waarop sanctionerend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen. Welke sancties worden bijvoorbeeld voor welke overtredingen toegepast en welke termijnen worden daarbij gehanteerd?

Regelmatig moet worden gezien of het handhavingsbeleid moet worden aangepast, bijvoorbeeld naar aanleiding van de evaluatie van het uitvoeringsprogramma. Dit programma vermeldt welke handhavingsactiviteiten in het komende jaar worden uitgevoerd. Het handhavingsbeleid moet zijn gebaseerd op een analyse van de problemen die zich met betrekking tot de naleving kunnen voordoen en het moet inzicht geven in de prioriteiten die de provincie stelt met betrekking tot de handhavingsactiviteiten en de methode die wordt toegepast om te bepalen of de handhavingsdoelen worden bereikt. Verder moet het beleid inzicht geven in de wijze waarop de naleving van de wettelijke verplichtingen wordt bevorderd en de voorlichting over die verplichtingen.

Het bevoegd gezag moet zijn handhavingsbeleid afstemmen met de andere betrokken handhavende organisaties, inclusief het Openbaar Ministerie met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving. Over de wijze waarop die afstemming heeft plaatsgevonden en de afspraken die daarover zijn gemaakt moet het beleid inzicht geven.

Om te waarborgen dat het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma adequaat, objectief en behoorlijk worden uitgevoerd, moet het bevoegd gezag er onder andere voor zorgen dat de personen die zijn belast met vergunningverlening geen toezichthoudende of handhavende taken uitvoeren, toezichthouders niet steeds toezicht houden bij dezelfde inrichting, de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening worden beschreven, voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn, de personen die zijn belast met werkzaamheden in het kader van de handhaving adequaat zijn opgeleid en adequate technische, juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar zijn.

Over het bereiken van de handhavingsdoelen, de uitvoering van de voorgenomen activiteiten in verhouding tot de prioriteitenstelling en de uitvoering van de afspraken met de handhavingspartners, moet het bevoegd gezag periodiek rapporteren. Ook moet jaarlijks het uitvoeringsprogramma worden geëvalueerd om te zien of de daarin opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de handhavingsdoelen.

Beginselplicht tot handhaving

Uit de jurisprudentie valt een beginselplicht tot handhaving af te leiden. Die beginselplicht houdt in dat als een wettelijk voorschrift wordt overtreden het bevoegde bestuursorgaan daartegen in de regel handhavend dient op te treden. Van handhaving mag slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Daarvan is sprake als concreet zicht op legalisatie bestaat (er is bijvoorbeeld een vergunning aangevraagd en de activiteit is ook vergunbaar). Van handhavend optreden mag ook worden afgezien wanneer het opleggen van een last onevenredig is in verhouding tot de met handhaving te dienen belangen.

Op 5 oktober 2011 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de beginselplicht tot handhaving genuanceerd.¹⁹⁰ Wanneer in handhavingsbeleid is vastgelegd dat de overtreder in bepaalde gevallen eerst ambtelijk moet worden gewaarschuwd, dan moet het bevoegd gezag zich daar – in beginsel – aan houden. In dat geval hoeft niet direct te worden opgetreden door middel van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Met de waarschuwing krijgt de overtreder een kans om de overtreding te beëindigen. Als dat niet gebeurt kan alsnog bestuurlijk worden gehandhaafd. In de zaak waarop deze uitspraak betrekking heeft had een gemeente handhavingsbeleid vastgesteld waarin een sanctiestrategie werd beschreven die uit twee stappen bestond: eerst een ambtelijke waarschuwingsbrief en daarna een formeel voornemen tot het nemen van een handhavingsbeschikking. Verder was bepaald dat wanneer binnen een jaar hetzelfde wettelijk voorschrift opnieuw zou worden overtreden burgemeester en wethouders stap 1 zouden overslaan. De Afdeling Bestuursrechtspraak achtte dergelijk beleid redelijk. Maar dat betekent ook dat het bevoegd gezag zich hier – in beginsel – aan moet houden. In casu was dezelfde overtreding binnen een jaar twee maal begaan en had de gemeente in strijd met zijn eigen beleid geen bestuurlijke sanctie opgelegd.

Handhaving in het Brzo

Het Brzo bevat, afgezien van een aantal handhavingsbevoegdheden voor de Inspectie SZW, geen bepalingen die betrekking hebben op het toepassen van bestuurlijke sancties. De Seveso III richtlijn¹⁹¹ zal daarin verandering brengen. Die richtlijn besteedt namelijk nadrukkelijk aandacht aan de handhaving, dus de fase na de uitgevoerde inspectie. De lidstaten moeten op basis van deze richtlijn sancties vaststellen die van toepassing zijn bij schendingen van nationale bepalingen die krachtens de Seveso III richtlijn zijn vastgesteld. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Verder is bepaald dat na een uitgevoerde inspectie het bevoegd gezag binnen vier maanden de conclusies van de inspectie moet mededelen aan de exploitant. Daarbij moet ook worden aangegeven welke acties moeten worden genomen. Het bevoegd gezag moet er ook voor zorgen dat de exploitant binnen een redelijke termijn al die noodzakelijke acties onderneemt. Als bij een inspectie een belangrijk geval van niet-naleving van de Seveso III richtlijn wordt opgemerkt, moet binnen zes maanden een aanvullende inspectie worden uitgevoerd.

Strafrechtelijke handhaving

Voor de opsporing van economische delicten kunnen de buitengewone opsporingsambtenaren gebruikmaken van de bevoegdheden van de Wet op de economische delicten (Wed). Economische delicten zijn bijvoorbeeld de overtredingen van de Wabo, voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, het Brzo en de Arbowetgeving. Opsporingsambtenaren hebben de volgende bevoegdheden op grond van de Wed:

- betreden en onderzoeken van elke plaats; voor het betreden van woningen dient de Algemene wet op het binnentreden in acht genomen te worden;

¹⁹⁰ Zie Afd. BR. RvSt. 5 oktober 2011, zaaknummer 201010199/1/M2.

¹⁹¹ Zie hiervoor bij toezicht.

- inzage vorderen in gegevens en bescheiden.
- zaken onderzoeken, aan opneming onderwerpen en daarvan monsters nemen;
- vervoermiddelen en de lading onderzoeken;
- inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen.

Van de Wed-bevoegdheden kan alleen gebruik worden gemaakt wanneer er sprake is van een aanwijzing dat een economisch delict is of wordt gepleegd. Iedereen is verplicht medewerking te verlenen aan de opsporingsambtenaar. Het (opzettelijk) niet meewerken aan deze opsporingsbevoegdheden is een economisch delict.

De opsporingsambtenaar die tevens toezichthouder is, kan zowel van de bevoegdheden van de Wed als van de Awb gebruikmaken.

Opsporingsambtenaren hebben ook de bevoegdheden van het Wetboek van strafvordering tot hun beschikking. Dat betekent dat zij een aantal vergaande bevoegdheden hebben, zoals staande houden, aanhouden en inbeslagneming. Deze opsporingsbevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt jegens een verdachte. Dat is degene ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit.

Op basis van een door een opsporingsambtenaar opgemaakt proces-verbaal kan de officier van justitie besluiten om de verdachte te vervolgen. In dat geval moet de verdachte zich voor de strafrechter verantwoorden. Deze bepaalt vervolgens wat de straf of maatregel is die aan de verdachte wordt opgelegd. Als de strafrechter van oordeel is dat er onvoldoende bewijs is zal de verdachte van het tenlastegelegde worden vrijgesproken.

In plaats van het vervolgen van een verdachte kan de officier van justitie ook besluiten om de zaak te seponeren. In dat geval komt er geen zaak bij de strafrechter. Een andere mogelijkheid is dat de officier van justitie aan de verdachte een transactievoorstel doet. Als de verdachte daarmee instemt wordt hij niet vervolgd maar is hij wel verplicht om aan de voorwaarden van de transactie te voldoen. In de meeste gevallen betreft dat het betalen van een bepaalde geldsom.

Het Openbaar Ministerie neemt een proces-verbaal in behandeling en besluit of de verdachte wordt vervolgd of niet. Wanneer de verdachte wordt vervolgd, kan de strafrechter vervolgens een boete of gevangenisstraf opleggen. Het Wetboek van strafrecht en de Wed geven aan welke maximale straf voor een strafbaar feit kan worden opgelegd. De Wed bevat een aantal aanvullende strafrechtelijke sancties en maatregelen, zoals het bevel zich te onthouden van bepaalde handelingen, gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de verdachte, onderbewindstelling van de onderneming van de verdachte, ontzetting van bepaalde rechten en verbeurdverklaring van voor inbeslagneming vatbare voorwerpen.

De directeurs van de RUD's beschikken sinds 1 januari 2013 over de bevoegdheid om op grond van het Besluit OM-afdoening een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen ter zake van een aantal aangewezen milieu-overtredingen (ook Brzo).

Besluit risico's zware ongevallen 1999

In dit onderdeel van de bijlage komen de verplichtingen voor bedrijven aan de orde die voortvloeien uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo).

Seveso II

Het Brzo is de Nederlandse implementatie van Richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Deze richtlijn is beter bekend als de Seveso II richtlijn. Het onderwerp van deze richtlijn is de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu, teneinde op coherente en doeltreffende wijze hoge niveaus van bescherming binnen de gehele EU-gemeenschap te waarborgen.

In de Seveso II richtlijn is niet expliciet een doelstelling geformuleerd. Het doel van de richtlijn is wel omschreven op de website van de Europese Commissie: *"the aim of the Seveso II Directive is two-fold. Firstly, the directive aims at the prevention of major-accident hazards involving dangerous substances. Secondly, as accidents do continue to occur, the directive aims at the limitation of the consequences of such accidents not only for man (safety and health aspects) but also for the environment (environmental aspect). Both aims should be followed with a view to ensuring high levels of protection throughout the Community in a consistent and effective manner."*¹⁹² Deze doelstelling komt onder andere tot uitdrukking in artikel 5 van de Seveso II richtlijn waarin is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de exploitant alle nodige maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.

Doelstelling Brzo

De doelstelling van het Brzo is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Deze doelstelling komt overeen met de doelstelling van de Seveso II richtlijn. Het Brzo stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Daarnaast wordt in het besluit de wijze waarop de overheid daarop moet toezien geregeld (dat is hiervoor beschreven in het onderdeel dat gaat over toezicht). In de Regeling risico's zware ongevallen 1999 (Rrzo) zijn nadere uitwerkingen opgenomen van een aantal verplichtingen van het Brzo.

Wettelijke grondslagen voor het Brzo

Het Brzo bevat een integrale regeling op het gebied van externe veiligheid, arbeidsveiligheid (interne veiligheid) en rampenbestrijding. De grondslag voor het Brzo is te vinden in drie wetten: de Wet milieubeheer, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's.¹⁹³ De verantwoordelijkheid voor de correcte uitvoering berust daardoor ook bij verschillende ministers. De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het onderdeel externe veiligheid.

¹⁹² <http://ec.europa.eu/environment/seveso/legislation.htm>.

¹⁹³ Voordat de Wet veiligheidsregio's in werking trad op 1 oktober 2010, vormden de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen grondslagen voor het Brzo.

Het onderwerp arbeidsomstandigheden valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW en rampenbestrijding onder de minister van VenJ. Deze driedeling komt ook terug bij de verschillende bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en de handhaving van het Brzo. Het bevoegd gezag Wabo gaat over de externe veiligheid, de Inspectie SZW over de arbeidsveiligheid en –omstandigheden en het bestuur van de veiligheidsregio over de rampenbestrijding en de bedrijfsbrandweer-aanwijzing. Naast de hiervoor genoemde drie kolommen kan de waterkolom nog worden toegevoegd. De waterkwaliteitsbeheerder toetst immers op basis van een risicoanalyse wat de gevolgen kunnen zijn voor de kwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam wanneer zich een ramp of zwaar ongeval voordoet in een inrichting.

In het figuur hieronder is een overzicht opgenomen van de verschillende wettelijke grondslagen en de kolommen waarbinnen het Brzo zich begeeft. Ook is in het figuur aangegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn in de verschillende kolommen.

	Milieu (EV)	Arbeidsveiligheid	Rampenbestrijding	Waterkwaliteit
EU-richtlijn	Seveso-II-richtlijn			
Wetten	Wm/Wabo	Arbo-wet	Wvr	Waterwet
AMvB's	Act. Besluit Bor Bevi	Arbo-besluit	Bvr Bir	Water-besluit
	Brzo			
Min. reg.	Act. regeling Mor Revi	Arbo-regeling		Water-regeling
	Rrzo			
Besluit	Omgevings-vergunning		Bbrw-aanwijz Ramp-bestr. plan	Lozings-vergunning
	Bevoegd gezag Wabo	Inspectie SWZ	Veiligheidsregio Brandweer	Waterkwaliteits-beheerder

Toelichting:

- Brzo : Besluit risico's zware ongevallen 1999
- Rrzo : Regeling risico's zware ongevallen 1999
- Wm : Wet milieubeheer
- Wabo : Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Act. besluit : Activiteitenbesluit milieubeheer (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)
- Bor : Besluit omgevingsrecht
- Bevi : Besluit externe veiligheid inrichtingen
- Act. Regeling : Activiteiten regeling (Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)
- Mor : Regeling omgevingsrecht
- Revi : Regeling externe veiligheid inrichtingen

Arbo-wet	: Arbeidsomstandighedenwet
Arbo-besluit	: Arbeidsomstandighedenbesluit
Arbo-regeling	: Arbeidsomstandighedenregeling
Wvr	: Wet veiligheidsregio's
Bvr	: Besluit veiligheidsregio's
Bir	: Besluit informatie inzake rampen en crises
Bbrw-aanwijz	: Bedrijfsbrandweeraanwijzing
Rampbestr.plan	: Rampbestrijdingsplan

Verschillende inrichtingen

Het Brzo maakt onderscheid tussen:

- Pbzo-plichtige inrichtingen: lichte categorie waarvoor een preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo) moet worden opgesteld en een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) moet worden ingevoerd, en
- VR-plichtige-inrichtingen: zware categorie waarvoor niet alleen de verplichting geldt een Pbzo op te stellen en een VBS in te voeren maar tevens de verplichting geldt een veiligheidsrapport en een intern noodplan op te stellen alsmede een lijst actueel te houden van de in de inrichting aanwezige gevaarlijke stoffen.

Artikel 4 van het Brzo bepaalt welke inrichtingen Pbzo-plichtig zijn. Het betreft inrichtingen waarin gevaarlijke stoffen volgens de vergunning aanwezig mogen zijn of door het onbeheersbaar worden van een industrieel chemisch proces kunnen worden gevormd, in met name genoemde hoeveelheden. Deze hoeveelheden zijn opgenomen in bijlage I van het Brzo. Deel 1 van deze bijlage bevat drempelwaarden voor met name genoemde stoffen. Deel 2 bevat drempelwaarden voor stoffen, per gevaarcategorie van een stof, bijvoorbeeld giftig, zeer giftig, ontvlambaar et cetera. Als de laagste drempelwaarden wel maar de hoogste drempelwaarden niet worden overschreden is de inrichting Pbzo-plichtig. Als de hoogste drempelwaarden worden overschreden dan is de inrichting VR-plichtig.

Verplichtingen voor Pbzo-plichtige inrichtingen

Voor Pbzo-plichtige inrichtingen gelden alleen de volgende verplichtingen:

- Alle maatregelen moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.
Dit is een vergaande verplichting. In de praktijk leidt deze verplichting tot onduidelijkheid over de aard en de mate waarin deze maatregelen moeten worden getroffen. Uit de uitspraak van de Rechtbank Breda in de Chemie-Pack valt echter af te leiden dat deze verplichting wel degelijk is te handhaven. Verder blijkt uit deze uitspraak dat deze verplichting (artikel 5, eerste lid) gezien moet worden als een generalis van de leden 2 tot en met 4 waarin de verplichting ex artikel 5, eerste lid voor een aantal situaties wordt geconcretiseerd.¹⁹⁴ Dat betekent derhalve dat als tekortkomingen worden geconstateerd in het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) dit tevens een overtreding oplevert van artikel 5, eerste lid van het Brzo.

¹⁹⁴ Rechtbank Breda, 21 december 2012, LJN: BY7000.

- Er moet een document voorhanden zijn waarin het gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's, is vastgelegd (Pbzo).
Dit document bevat de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's van zware ongevallen. Het Pbzo moet in hoofdlijnen de aard en de omvang van de risico's van zware ongevallen beschrijven. Daarnaast moet het inzicht bieden in de samenhang tussen het beleid en het VBS en de criteria die worden toegepast bij de vaststelling van de risico's van zware ongevallen. Er moet inzicht worden geboden in de samenhang tussen de getroffen maatregelen en de risico's van zware ongevallen.
- Een VBS moet worden ingevoerd om het Pbzo te bepalen en uit te voeren. In de tabel hieronder is aangegeven welke elementen in het VBS aan de orde moeten komen.
- Het bevoegd gezag moet in kennis worden gesteld van iedere significante wijziging in de inrichting.
- Als de inrichting is aangewezen als domino-inrichting dan is het verplicht met de andere aangewezen inrichtingen gegevens uit te wisselen.

Aangezien ook bij VR-plichtige inrichtingen de laagste drempelwaarden worden overschreden gelden deze verplichtingen ook voor die inrichtingen.

Veiligheidsbeheerssysteem

In bijlage II van het Brzo is bepaald wat in het VBS aan de orde moet komen. In de praktijk is dit onderverdeeld in zeven elementen. Die zeven elementen zijn terug te voeren op bijlage III van de Seveso II richtlijn. In de tabel hieronder zijn deze elementen opgesomd. De rechterkolom vermeld wat in bijlage II van het Brzo staat vermeld.

VBS elementen	Wat volgens bijlage II in het VBS aan de orde moet komen
1	c. Onderdelen van het algemene beheerssysteem die het mogelijk maken het Pbzo te bepalen en uit te voeren
	d. Organisatie en de werknemers (taken, verantwoordelijkheden, opleiding)
2	e. Systematische identificatie van de gevaren en beoordeling van de risico's van zware ongevallen
3	f. Beheersing van de veiligheid van de bedrijfsvoering, met inbegrip van het onderhoud van de installaties en de tijdelijke onderbrekingen
4	g. Wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen (management of change)
5	h. Planning voor noodsituaties
6	i. Toezicht op de prestaties en systeem voor melding van zware ongevallen en bijna ongevallen
7	j. Audits en beoordeling (periodieke evaluatie van het Pbzo en van de doeltreffendheid en de deugdelijkheid van het VBS)

Wat opvalt is dat het Brzo wel voorschrijft dat er een VBS moet zijn ingevoerd waarin de hiervoor genoemde elementen aan de orde moeten komen, maar dat het Brzo niet verplicht om ook conform het VBS te werken.

Dat maakt de handhaving problematisch wanneer uit een inspectie blijkt dat een bepaald VBS element wel is ingevoerd maar in de praktijk niet goed wordt uitgevoerd. Indien uit een inspectie bijvoorbeeld blijkt dat het onderhoud van de installaties tekort schiet dan volgt daar wel uit dat element 3 niet goed wordt uitgevoerd maar dat betekent niet automatisch dat dit VBS element niet goed is ingevoerd. Niettemin valt uit de jurisprudentie af te leiden dat het niet goed invoeren van een VBS wel degelijk kan worden gehandhaafd.¹⁹⁵ Bovendien zou gesteld kunnen worden dat door het onjuist uitvoeren van het onderhoud de inrichting niet alle maatregelen heeft getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Het handhavingsbesluit moet dan worden gebaseerd op artikel 5, eerste lid in combinatie met artikel 5, derde lid van het Brzo.¹⁹⁶

Verplichtingen voor VR-plichtige inrichtingen

Hiervoor is al aangegeven dat de inrichtingen waar de hoogste drempelwaarden worden overschreden VR-plichtig zijn. Deze inrichtingen moeten voldoen aan alle verplichtingen die zijn opgenomen in het Brzo, dus ook aan de verplichtingen die gelden voor Pbzo-plichtige inrichtingen.

Daarnaast gelden de volgende verplichtingen voor VR-plichtige inrichtingen:

- Er moet een veiligheidsrapport (VR) aanwezig zijn dat de actuele stand van zaken weergeeft met betrekking tot de veiligheid van de betrokken inrichting. Dit VR moet de gegevens en beschrijvingen bevatten die in bijlage III zijn genoemd en wel zodanig dat daarmee wordt aangetoond dat:
 - een Pbzo en een VBS is ingevoerd;
 - de gevaren van zware ongevallen geïdentificeerd zijn en de nodige maatregelen zijn getroffen om die te voorkomen en de gevolgen van dergelijke ongevallen voor mens en milieu te beperken;
 - het ontwerp, de constructie, de exploitatie en het onderhoud van alle met de werking van de inrichting samenhangende installaties, opslagplaatsen, apparatuur en infrastructuur die samenhangen met de gevaren van een zwaar ongeval binnen de inrichting voldoende veilig en betrouwbaar zijn;
 - een intern noodplan is gemaakt.
- Het VR moet iedere vijf jaar worden geëvalueerd en zonodig worden bijgewerkt.
- Er moet een bijgewerkte lijst van in de inrichting aanwezige gevaarlijke stoffen worden bijgehouden die door een ieder moet kunnen worden geraadpleegd. Deze lijst moet per gevaarlijke stof de chemische stofnaam of de handelsnaam bevatten en de lijst moet ten minste eens per maand worden bijgewerkt.

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Vz Afd. BR RvSt. van 13-04-2005, zaaknr: 200501737/1 en de uitspraak van de Afd. BR RvSt. van 9 oktober 2008, zaaknr. 200806951/1.

¹⁹⁶ Deze uitleg wordt ondersteund door de uitspraak van de Rechtbank Breda in de Chemie-Pack zaak (Rechtbank Breda, 21 december 2012, LJN: BY7000).

- Er moet een intern noodplan worden opgesteld voor bij een zwaar ongeval binnen de inrichting ten uitvoer te leggen maatregelen, gericht op het beperken en beheersen van zware ongevallen en de gevolgen ervan voor de werknemers. Het intern noodplan moet eens in de drie jaar worden geëvalueerd, beproefd en zonodig gewijzigd.

Seveso III

Naast hetgeen hiervoor al is beschreven bij toezicht en de wijzigingen in de stoffen-classificatie, zijn de meest in het oog springende wijzigingen die met de Seveso III richtlijn worden doorgevoerd de volgende:

- Het preventiebeleid voor zware ongevallen moet periodiek, ten minste om de vijf jaar, opnieuw worden gezien en indien nodig worden bijgewerkt.
- Er wordt bepaald dat het preventiebeleid voor zware ongevallen moet worden uitgevoerd met passende middelen, structuren en een veiligheidsbeheerssysteem die evenredig zijn met de gevaren van zware ongevallen en met de complexiteit van de organisatie of de activiteiten van de inrichting.
- De verplichtingen voor de overheid om de bevolking te informeren worden uitgebreid. Ook krijgt de bevolking meer mogelijkheden om zijn mening te geven over voorgenomen besluiten waarmee het bevoegd gezag bij de besluitvorming rekening moet houden.

Overige wettelijke verplichtingen

Odfjell Rotterdam moet niet alleen voldoen aan de voorschriften die in de omgevingsvergunning zijn opgenomen maar ook aan de rechtstreeks uit de wet- en regelgeving voortvloeiende verplichtingen. Naast het Brzo, dat hiervoor is beschreven, betreft het verplichtingen die zijn gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's. Deze verplichtingen, voor zover betrekking hebbende op procesveiligheid, komen in dit deel van de bijlage aan de orde.

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer (Wm) bevat een aantal zorgplichten. De meest algemeen gestelde zorgplicht is dat iedereen voldoende zorg voor het milieu in acht moet nemen. Deze zorg houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden geveerd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

De Wm bevat verder de verplichting om stoffen en preparaten op de voorgeschreven wijze te etiketteren. Deze verplichting is uitgewerkt in het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten. Verder verklaart de Wm het handelen in strijd met een aantal bepalingen van de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) verboden. REACH is een Europese verordening voor chemische stoffen.

Bedrijven die beroepshalve chemische stoffen of preparaten produceren, in de Europese Unie (EU) importeren, distribueren of gebruiken vallen onder REACH.

Indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, is degene die de inrichting drijft op grond van de Wm verplicht om onmiddellijk de maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om de gevolgen van die gebeurtenis te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

Het voorval moet bovendien zo spoedig mogelijk worden gemeld aan het bevoegd gezag. Bij die melding moet een aantal gegevens worden gevoegd, zoals oorzaken van het voorval, vrijgekomen stoffen, maatregelen die zijn getroffen. Het bevoegd gezag moet van de melding direct kennis geven aan het College van Burgemeester en Wethouders, de ILT, de veiligheidsregio, Gedeputeerde Staten en andere organen die er direct belang bij hebben.

In de Wm zijn ook bepalingen opgenomen die van toepassing zijn als milieuschade is ontstaan of dreigt te ontstaan. Het bevoegd gezag voor de inrichting kan in zo'n geval degene die de activiteit verricht verplichten om bepaalde informatie te verstrekken of om de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen.

De Regeling op-, overslag en distributie benzine milieubeheer, die is gebaseerd op de Wet milieubeheer, bevat de implementatie van Richtlijn 94/63/EG van 20 december 1994 (Benzinerichtlijn). In de regeling zijn eisen gesteld aan terminals waar benzine wordt opgeslagen. Deze eisen, die gelden naast de voorschriften die aan de omgevingsvergunning zijn verbonden, zijn bedoeld om het vrijkomen van dampen (vluchtige organische stoffen) zoveel mogelijk te voorkomen. Daartoe dient een aantal maatregelen te worden getroffen, zoals:

- de buitenwand en het uitwendige dak van bovengrondse tanks dienen te worden geschilderd in een kleur met een totale stralingshittereflectie van 70% of meer;
- de afdichtingen van tanks met een uitwendig of inwendig drijvend dak dienen aan bepaalde eisen te voldoen;
- tanks met een vast dak moeten overeenkomstig een aantal voorschriften met een dampterugwinningseenheid zijn verbonden;
- het ontwerp en onderhoud van inwendig drijvende daken moeten aan bepaalde eisen voldoen;
- voor terminals met een doorzet van meer dan 10.000 ton/jaar gelden maximale gemiddelde concentraties van vluchtige organische stoffen in de afvoer van een dampterugwinningseenheid en de emissie van een dampterugwinnings- of dampverbrandingsinstallatie moet ten minste eenmaal per drie jaar worden gemeten.

Arbeidsomstandighedenwet

Deze wet bepaalt dat de werkgever moet zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Daartoe moet de werkgever een beleid voeren dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden.

Verder moet de arbeid door de werkgever zodanig worden georganiseerd dat daarvan geen nadelige invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer.

Om een goed arbeidsomstandighedenbeleid te kunnen vormgeven moet de werkgever een overzicht opstellen van alle risico's die in het bedrijf kunnen voorkomen. Dat vindt plaats door het uitvoeren van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Met een RI&E kan het bedrijf gestructureerd de risico's aanpakken om zo de kans op arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten en ongevallen tot een minimum te beperken.

Een onderdeel van de RI&E is een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen in verband met de bedoelde risico's en de samenhang daartussen. In het plan van aanpak moet tevens worden aangegeven binnen welke termijn deze maatregelen zullen worden genomen. Uit de RI&E kan blijken dat specifieke nadere inventarisaties nodig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het werken met gevaarlijke stoffen. Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn bijvoorbeeld: Zijn er binnen het bedrijf gevaarlijke stoffen aanwezig die de gezondheid/veiligheid zouden kunnen schaden? Zo ja, welke? En is er wellicht sprake van blootstelling aan deze stoffen en zo ja, hoeveel?

Na het uitvoeren van de RI&E en het opstellen van het plan van aanpak moeten deze voorgelegd worden aan de arbodienst of een gecertificeerde kerndeskundige. Zij beoordelen of de ingevulde RI&E compleet en betrouwbaar is en uitgaat van de huidige stand van wetenschap en techniek.

In het Arbo-besluit is bepaald dat de gevaren in verband met explosieve atmosferen en de bijzondere risico's die daaruit kunnen voortvloeien, in het kader van de RI&E, voor de aanvang van de arbeid en bij iedere belangrijke wijziging, uitbreiding of verbouwing moeten worden beoordeeld en schriftelijk moeten worden vastgelegd in een explosie-veiligheidsdocument. Deze verplichting is een uitvloeisel van de ATEX 137-richtlijn (Richtlijn 1999/92/EG).

Verder is bepaald dat doeltreffende maatregelen moeten zijn genomen om het ontstaan van een explosieve atmosfeer op de arbeidsplaats te voorkomen.

Als werknemers (kunnen) worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, moet de werkgever zorgen voor een doeltreffende bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemer. Aan deze verplichting wordt voldaan indien:

- in het kader van de RI&E, de aard, mate en duur van de blootstelling is beoordeeld;
- doeltreffende maatregelen zijn getroffen ter voorkoming of beperking van de blootstelling;
- preventieve maatregelen zijn getroffen ter voorkoming van ongewilde gebeurtenissen.

De werkgever moet blootstelling aan gevaarlijke stoffen voorkomen of minimaliseren door op de verpakking van de gevaarlijke stof opvallend en goed leesbaar te vermelden:

- de officiële naam van de gevaarlijke stof en de relevante gevaarlijke bestanddelen, en
- de gevaarsymbolen, gevaarbenamingen en de waarschuwingszinnen.

Daarnaast moet de werkgever de volgende maatregelen treffen om:

- de aanwezigheid van gevaarlijke concentraties van ontvlambare stoffen of gevaarlijke hoeveelheden chemisch onstabiele stoffen op de werkplek te voorkomen of, wanneer dat gezien de aard van de werkzaamheden niet mogelijk is;
- ervoor te zorgen dat er geen ontbrandingsbronnen aanwezig zijn die brand en explosies kunnen veroorzaken, of om ongunstige omstandigheden te vermijden die ertoe kunnen leiden dat chemisch onstabiele stoffen of mengsels van stoffen ongelukken met ernstige fysieke gevolgen veroorzaken, en
- de schadelijke gevolgen voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers als gevolg van brand en explosies ten gevolge van het ontbranden van ontvlambare stoffen, of ernstige fysieke gevolgen ten gevolge van ongelukken veroorzaakt door chemisch onstabiele stoffen of mengsels van stoffen te verminderen.

In alle gevallen waarbij arbeid wordt verricht waarbij werknemers worden of kunnen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, moet de werkgever ervoor zorgen dat voorlichting en onderricht wordt gegeven.

Wet veiligheidsregio's

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) is op 1 oktober 2010 in werking getreden en is in de plaats gekomen van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Op grond van artikel 31 van deze wet is het bestuur van de veiligheidsregio bevoegd inrichtingen aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Voor zo'n aanwijzing komen onder andere inrichtingen in aanmerking die vallen onder het Brzo (zowel VR-plichtige inrichtingen als Pbzo-plichtige inrichtingen). Voor de inwerkingtreding van de Wvr op 1 oktober 2010 konden inrichtingen worden aangewezen door het College van Burgemeester en Wethouders op grond van de Brandweerwet 1985.

Voordat tot aanwijzing wordt besloten moet het hoofd of de bestuurder van de inrichting worden verzocht een rapport inzake de bedrijfsbrandweer te overleggen. Dat is niet nodig als een veiligheidsrapport is opgesteld waarin de nodig geachte bedrijfsbrandweer reeds is beschreven. In het bedrijfsbrandweerrapport (of het veiligheidsrapport) moeten onder andere geloofwaardige incidentscenario's worden beschreven. Dat zijn beschrijvingen van de aard, de omvang, het verloop in de tijd en de bestrijding of de beheersing van een brand of een ongeval op het terrein van de inrichting:

1. die gegeven de aard van een installatie of de inrichting, rekening houdend met de daarin aangebrachte preventieve voorzieningen, als reëel en typerend wordt geacht,
2. waarbij schade aan gebouwen of personen in de omgeving van de inrichting kan ontstaan, en
3. waarbij van preventieve of repressieve maatregelen duidelijk effect verwacht mag worden, waardoor escalatie daarvan wordt voorkomen.

Op basis van de beschreven incidentscenario's worden de maatgevende incidentscenario's benoemd. Dat zijn de incidentscenario's die bepalend zijn voor de omvang en de uitrusting van de bedrijfsbrandweer.

Verder moet in het bedrijfsbrandweerrapport een beschrijving worden opgenomen van de organisatie van de nodig geachte bedrijfsbrandweer, waaronder de omvang van het personeel en het materieel.

Een exemplaar van het bedrijfsbrandweerrapport moet worden toegezonden aan Inspectie SZW, het College van Burgemeester en Wethouders (tot 1 oktober 2010), het bestuur van de VRR (na 1 oktober 2010) en het bevoegd gezag Wabo. Deze organen moeten ook de gelegenheid krijgen om advies uit te brengen voordat de inrichting wordt aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Ook moet het hoofd of de bestuurder van de inrichting worden gehoord.

Als het bestuur van de veiligheidsregio op basis van het bedrijfsbrandweerrapport of het veiligheidsrapport van oordeel is dat de inrichting in geval van brand of ongeval een bijzonder gevaar oplevert voor de openbare veiligheid, kan het bestuur de inrichting aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. In de aanwijzingsbeschikking kunnen eisen worden opgenomen waaraan de bedrijfsbrandweer moet voldoen. Deze eisen hebben betrekking op het personeel van de bedrijfsbrandweer en het materieel waarvan de bedrijfsbrandweer gebruikmaakt bij de bestrijding van incidenten. In het Besluit veiligheidsregio's is de mogelijkheid om eisen te stellen beperkt. Bepaald is dat slechts eisen kunnen worden gesteld aan:

- de geoefendheid en de samenstelling van de bedrijfsbrandweer;
- de voorzieningen inzake bluswater, melding, alarmering en verbindingen;
- het blusmaterieel;
- de beschermende middelen;
- de alarmering van en samenwerking met de brandweer en andere hulpverleningsorganisaties;
- de omvang van het personeel en het materieel van de bedrijfsbrandweer.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft zogenoemde algemene bepalingen geformuleerd die worden verbonden aan aanwijzingsbeschikkingen. Deze algemene bepalingen, die algemeen geformuleerde eisen bevatten waaraan bedrijfsbrandweren moeten voldoen, gelden pas wanneer deze zijn opgenomen in een aanwijzingsbeschikking. Hoewel de naam anders suggereert zijn het dus geen algemeen verbindende voorschriften. De algemene bepalingen zijn eerder een soort van standaard voorschriften waarvan de opsteller van de aanwijzingsbeschikking in een concreet geval gebruik kan maken.

Het hoofd of de bestuurder van de inrichting is verplicht om de eisen die zijn verbonden aan een aanwijzingsbeschikking na te leven. Het bestuur van de veiligheidsregio is bevoegd om de naleving van deze eisen met een bestuurlijke sanctie af te dwingen.

Als een aangewezen inrichting wijzigt of uitbreidt of als er sprake is van een verandering van de daarin gebezigde processen die in betekenende mate consequenties hebben voor de inhoud van het bedrijfsbrandweerrapport, dient het hoofd of de bestuurder van die inrichting zo spoedig mogelijk een dienovereenkomstig gewijzigd rapport aan het bestuur van de veiligheidsregio te over leggen.

Ook hierbij geldt dat dit rapport onderdeel kan uit maken van het veiligheidsrapport. Het nieuwe rapport moet worden toegezonden aan de wettelijke adviseurs.

Indien het gewijzigde rapport, het veiligheidsrapport of de wijziging daarvan daartoe aanleiding geeft, kan het bestuur van de veiligheidsregio de aanwijzing intrekken dan wel de bij de aanwijzing gestelde eisen wijzigen. Dat is ook mogelijk na wijziging van de omgeving van een aangewezen inrichting die in betekenende mate consequenties heeft voor gegevens over de geloofwaardige en maatgevende incidentscenario's. Als de bedrijfsbrandweeraanwijzing wordt gewijzigd moet worden bepaald binnen welke termijn aan de gewijzigde eisen moet zijn voldaan.

De wettelijke adviseurs moeten de gelegenheid krijgen advies uit te brengen en het hoofd of de bestuurder van de inrichting moet worden gehoord voordat wordt besloten tot wijziging van de aanwijzing.

Informatieverschaffing

Artikel 48 Wvr bevat een algemene verplichting voor degene die beschikt over relevante veiligheidstechnische gegevens. Deze persoon moet het bestuur van de veiligheidsregio de informatie verschaffen die nodig is voor een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Het Brzo is onder andere gebaseerd op artikel 48. Als wordt voldaan aan het Brzo kan derhalve worden aangenomen dat ook aan artikel 48 Wvr wordt voldaan.

BEOORDELINGSKADER

De Onderzoeksraad voor Veiligheid maakt in zijn onderzoeken gebruik van een eigen beoordelingskader. Vanuit dit kader onderzoekt de Raad of en hoe organisaties principes van veiligheidsmanagement toepassen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Algemene uitgangspunten van het beoordelingskader

De Onderzoeksraad onderkent dat een risicoloze maatschappij niet bestaat. De Raad neemt dan ook als uitgangspunt dat in elk proces zaken kunnen misgaan die direct of indirect kunnen leiden tot blootstelling aan gevaar of schade. Zulke gebeurtenissen zijn zelden het gevolg van de kwaadwillendheid van de betrokken functionaris, die doorgaans handelt met de beste intenties. Het doel van de Onderzoeksraad is dan ook niet zozeer om te achterhalen welke 'overtreding van een regel' heeft bijgedragen aan het voorval, maar vooral welke factoren tot dit handelen aanleiding gaven, ondanks de goede intenties. Door deze achterliggende factoren te kennen en aan te pakken, wordt de kans op toekomstige ongevallen kleiner.

Om te voorkomen dat gevaren zich openbaren, en om personen en goederen te beschermen tegen de gevolgen van gevaren die zich al voordoen, moeten partijen hun processen beheersen. Partijen hebben hierin niet alleen een individuele verantwoordelijkheid, maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel. De partijen moeten bijvoorbeeld gezamenlijk de risico's beheersen, als er bij één partij een gevaar ontstaat dat gevolgen kan hebben voor een andere partij, of als die andere partij juist kan helpen om het risico van de veroorzakende partij te beheersen.

De Onderzoeksraad hanteert als uitgangspunt dat de verantwoordelijke partijen het risico zo ver moeten beperken als redelijkerwijs mogelijk is. Dat wil zeggen dat ze steeds de beschikbare maatregelen moeten nemen om het risico te verminderen, tenzij daaraan aantoonbaar onredelijke kosten of andere negatieve gevolgen zijn verbonden. Deze maatregelen kunnen zich richten op het voorkomen van ongewenste gebeurtenissen, of op het beperken van de gevolgen daarvan.

Aandachtspunten voor veiligheidsmanagement

De Onderzoeksraad heeft in zijn beoordelingskader een aantal aandachtspunten voor veiligheidsmanagement gedefinieerd. Bij ieder onderzoek kijkt de Raad in hoeverre de bij het onderzochte voorval betrokken organisaties invulling geven aan deze aandachtspunten.

Het beoordelingskader van de Raad bevat de volgende aandachtspunten

Inzicht in risico's als basis voor veiligheidsaanpak

Om de vereiste veiligheid te bereiken, moet in de eerste plaats het systeem worden verkend. Daarna volgt een inventarisatie van de bijbehorende risico's. Op basis hiervan wordt vastgesteld welke gevaren beheerst moeten worden en welke preventieve en repressieve maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.

Aantoonbare en realistische veiligheidsaanpak

Om ongewenste gebeurtenissen te voorkomen en te beheersen, moet een realistische en praktisch toepasbare veiligheidsaanpak opgesteld worden. Deze veiligheidsaanpak moet op management-niveau vastgesteld en aangestuurd worden. Deze veiligheidsaanpak is gebaseerd op:

- relevante wet- en regelgeving;
- beschikbare normen, richtlijnen en best practices uit de branche, en eigen inzichten en ervaringen van de organisatie en de voor de organisatie specifiek opgestelde veiligheidsdoelstellingen.

Uitvoering en handhaving veiligheidsaanpak

De volgende elementen zijn van belang om de veiligheidsaanpak uit te voeren en te handhaven en om de geïdentificeerde risico's te beheersen:

- een beschrijving van hoe de veiligheidsaanpak tot uitvoering moet worden gebracht, met aandacht voor de concrete doelstellingen en plannen, inclusief de daaruit voortvloeiende preventieve en repressieve maatregelen;
- een inzichtelijke, eenduidige en voor iedereen toegankelijke verdeling van verantwoordelijkheden op de werkvloer om de veiligheidsplannen en maatregelen uit te voeren en te handhaven;
- duidelijk vastgelegde afspraken over de vereiste personele inzet en deskundigheid voor de verschillende taken;
- een duidelijk en actieve centrale coördinatie van veiligheidsactiviteiten.

Aanscherping veiligheidsaanpak

De veiligheidsaanpak moet continu aangescherpt worden op basis van:

- het uitvoeren van (risico)analyses, observaties, inspecties en audits (proactieve aanpak). Deze vinden periodiek plaats, en/of bij iedere wijziging van uitgangspunten;
- een systeem van monitoring en onderzoek van incidenten, bijna-ongevallen en ongevallen, en een deskundige analyse daarvan (reactieve aanpak). Op basis hiervan worden evaluaties uitgevoerd en stelt het management de veiligheidsaanpak bij.

Managementsturing, betrokkenheid en communicatie

Het management van de betrokken partijen/organisaties moet:

- intern zorg dragen voor duidelijke en realistische verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsambitie;

- zorg dragen voor een klimaat van continu verbetering van de veiligheid op de werkvloer door in ieder geval het goede voorbeeld te geven;
- voldoende mensen en middelen beschikbaar stellen;
- extern duidelijk communiceren over de algemene werkwijze, wijze van toetsing daarvan, procedures bij afwijkingen etc. op basis van heldere en vastgelegde afspraken met de omgeving.

De Raad onderkent dat rekening moet worden gehouden met de aard en omvang van de organisatie als beoordeeld wordt hoe zij invulling geven aan veiligheidsmanagement. Daarom kan de oordeelsvorming per voorval verschillen. De manier van denken blijft echter wel identiek en de bovengenoemde verwachtingen blijven van kracht (net als uiteraard de van toepassing zijnde wettelijke verplichtingen).

Vergelijkbare uitgangspunten vormen de basis van talrijke normen en standaarden die organisaties in alle geledingen van de maatschappij hanteren om hun veiligheidsmanagement in te richten.

Soms kunnen activiteiten van een bepaalde partij risico's met zich meebrengen voor een andere partij, of kan een andere partij juist iets doen om dat risico te beheersen. In dat geval hebben partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de risico's te beheersen.

Aandachtspunten voor toezicht

De Onderzoeksraad wordt in veel onderzoeken geconfronteerd met vraagstukken rond toezicht door inspecties. Het gaat hier om overheidstoezicht door inspecties op organisaties en processen in de samenleving. Om tot een beoordeling van de staat van het toezicht en het handelen van inspecties te komen is het noodzakelijk daarvoor een beoordelingskader vorm te geven die aanvullend is ten opzichte van het beoordelingskader van het veiligheidsmanagementsysteem. Hieronder zijn de kernelementen van dit beoordelingskader weergegeven.

Helder formeel institutioneel kader voor toezicht

Er is een helder formeel institutioneel kader voor toezicht in een bepaalde sector. In dit kader zijn de verantwoordelijkheid, bevoegdheden en taken van betrokken minister, inspectie en onder toezichtstaande expliciet beschreven. De wet- en regelgeving is voor alle betrokkenen duidelijk. De stelselverantwoordelijkheid van de minister is expliciet gemaakt. De rol en taakopvatting van de inspectie is expliciet en duidelijk. De verhouding tussen de minister en de inspectie is duidelijk afgebakend. De onder toezichtstaanden (kunnen) weten wat zij kunnen verwachten van de inspectie. Het is duidelijk welke inspectie welke onderdelen inspecteert. Het is duidelijk op welke wijze de inspecties met elkaar samenwerken. De inspecties beschikken over voldoende bevoegdheden op ex ante en ex post te kunnen interveniëren.

Goed toezicht door inspecties

Er is sprake van goed toezicht door inspecties als voldaan is aan zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.¹⁹⁷

Selectief toezicht

De keuzes voor vorm en inhoud van toezicht en inspectie worden gemaakt op basis van een afweging van risico's, kosten en baten. De toezichthouder moet nagaan in hoeverre het mogelijk is burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten in het handhaven van bepaalde regels. De verhouding tussen toezicht door toezichthouder en toezicht door anderen is duidelijk. De vorm en omvang van het toezicht is afgestemd op de specifieke situatie. De toezichthouder geeft aan welke niveau van handhaving zij nastreeft. Toezichthouders hebben een expliciete handhavingstrategie.

Slagvaardig toezicht

Toezichthouders beschikken over de juiste interventiebevoegdheden en maken daarvan passend gebruik. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vereist. Toezichthouders hanteren een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten. Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet.

Samenwerkend toezicht

Er vindt intensieve samenwerking tussen de toezichthouders plaats. Er zijn expliciete afspraken over inhoud en vorm van de samenwerking. De samenwerking tussen de toezichthouders is goed. De samenwerking verbetert de vorm en inhoud van het toezicht. Door samenwerking wordt relevante kennis en informatie gedeeld.

Onafhankelijk toezicht

Toezichthouders kunnen het verzamelen van informatie, het oordelen over die informatie en het plegen van interventies uitvoeren zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de politiek verantwoordelijken of andere belanghebbenden. De verhouding tussen de minister/staatssecretaris en de inspectie is expliciet en biedt formeel en feitelijk voldoende ruimte voor onafhankelijk toezicht. De toezichthouder hanteert expliciete waarborgen op basis waarvan zijn onafhankelijkheid is gewaarborgd.

Transparant toezicht

Toezichthouders maken de organisatie en werkwijze van toezicht openbaar. Toezichthouders maakt duidelijk waarom toezicht wordt gehouden en maken de keuzes in de organisatie, vorm en inhoud van het toezicht inzichtelijk. De toezichthouder maakt zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar. De toezichthouder verantwoordt zich achteraf.

Professioneel toezicht

De toezichthouders zijn professioneel. De toezichthouders beschikken over een intern kwaliteitsmanagementsysteem gebruiken. De toezichthouders beschikken over voldoende kennis. De medewerkers van de toezichthouders zijn voldoende opgeleid en hebben voldoende ervaring. De toezichthouders beschikken naar het oordeel van alle betrokkenen over voldoende kwaliteit.

¹⁹⁷ Deze zijn gebaseerd op de Rijksbrede Visie op Toezicht en bewerkt en aangevuld door de Onderzoeksraad.

BETROKKEN PARTIJEN EN HUN VERANTWOORDELIJKHEDEN

In deze paragraaf zijn de partijen beschreven die een belangrijke rol spelen bij dit onderzoek en wordt toegelicht wat hun verantwoordelijkheden zijn.

Het bedrijf

Odfjell en Odfjell Terminals (Rotterdam)

Odfjell SE (Odfjell) is wereldwijd actief op het gebied van transport en opslag van vloeibare chemicaliën, zuren, minerale oliën en andere producten. Het hoofdkantoor van Odfjell staat in Bergen (Noorwegen). Odfjell is als rederij van start gegaan in 1916. Sinds de jaren vijftig heeft Odfjell zich ontwikkeld op de markt van chemicaliëntankers. Vanaf eind jaren zestig heeft Odfjell zijn activiteiten uitgebreid naar tankopslag.

Odfjell is eigenaar van tien opslagterminals: Rotterdam, Noord Natie Terminals (België), Houston, Charleston (USA), Singapore, Sohar (Oman), Ulsan (Korea), Dalian (China), Jiangyin (China), Nangang (China).

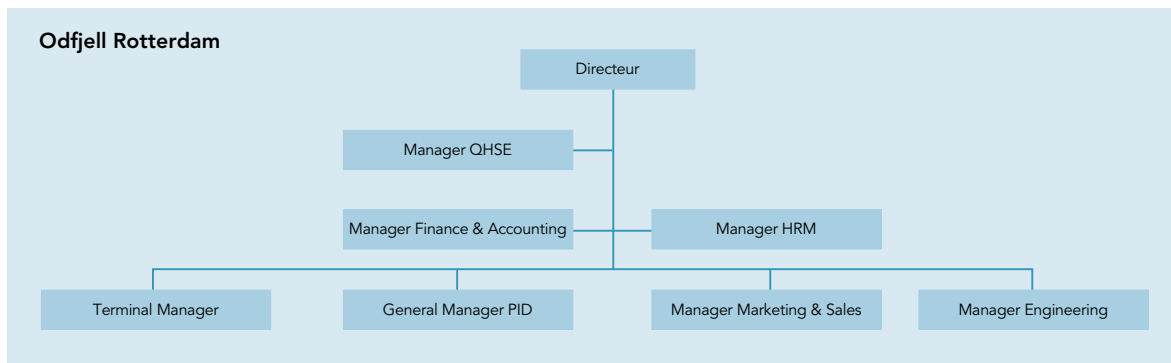
Odfjell Terminals (Rotterdam) B.V. is een juridisch zelfstandige entiteit binnen het Odfjell-concern. Het bedrijf verhuurt bovengrondse tanks voor de opslag van organische chemicaliën, minerale olieproducten en (gevaarlijke) afvalstoffen. De terminallocatie dateert van 1957 en is in 2000 door Odfjell overgenomen. Odfjell heeft op 1 januari 2008 ook AVR Maritiem gekocht. Dit bedrijf, Odfjell Maritiem, is gelegen tegenover de locatie van Odfjell Rotterdam en hield zich tot aan het staken van deze bedrijfsactiviteiten bezig met het inzamelen van afvalstoffen afkomstig uit de scheepvaart. Odfjell Maritiem verricht sinds 2010 geen activiteiten meer met betrekking tot de verwerking van afvalstoffen uit de scheepvaart. De activiteiten van Odfjell Maritiem vallen buiten de scope van dit onderzoek.

In 2011 heeft Odfjell een minderheidsbelang van 49% van Odfjell Rotterdam verkocht aan kapitaalinvesteerder Lindsay Goldberg.

In de periode 2000-2012 groeit het aantal fte's bij Odfjell Rotterdam van circa 270 naar 340. Daarnaast zijn er gemiddeld tussen vijftig en honderd personen van aannemers en contractors op het terrein werkzaam voor Odfjell Rotterdam.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Odfjell Rotterdam VR 2001, 2006 en 2011, deel 1.

In onderstaand organogram is de managementstructuur van Odfjell Rotterdam schematisch weergegeven voor de periode vanaf 2011.



Organogram Odfjell Rotterdam management anno 2011¹⁹⁹

Odfjell Rotterdam heeft een eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid waarbij het naleven van wet- en regelgeving, onder andere het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99), het vertrekpunt is.

De certificeerder

Lloyd's Register Nederland B.V.

Lloyd's Register Nederland B.V. (Lloyd's) is onderdeel van Lloyd's Register Group uit Londen. Het kwaliteitsmanagementsysteem en het milieumanagementsysteem van Odfjell Rotterdam zijn door Lloyd's gecertificeerd. De verantwoordelijkheid van Lloyd's bestaat uit het periodiek vaststellen of het kwaliteitsmanagementsysteem en het milieumanagementsysteem van Odfjell Rotterdam voldoen aan de ISO-normen, respectievelijk ISO 9001 en ISO 14001.

De brancheverenigingen

Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven

De Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB) is in 1980 opgericht op initiatief van onder andere Van Ommeren, Paktank en Oiltanking. De doelstelling van de VOTOB is het samenbrengen van technische deskundigheid en het fungeren als spreekbuis namens de sector. Door de grote hoeveelheid milieuregels bestaat volgens de VOTOB namelijk het risico dat de belangen van de tank op- en overslagbedrijven onderbelicht blijven.

Convenanten

In 1988 heeft de VOTOB met het bevoegd gezag en de rijksoverheid een convenant afgesloten voor het terugdringen van emissies van vluchtige organische stoffen naar de lucht.

¹⁹⁹ De organisatiestructuur en samenstelling van het management team verandert door de jaren heen.

In de jaren negentig is een integraal milieukader op- en overslagbedrijven (IMKO) ontwikkeld, dat kan worden beschouwd als een leidraad voor het opstellen van bedrijfsmilieuplannen voor de inrichtingen van de VOTOB-leden. In 2005 is het convenant IMKO-2 uitgewerkt. Hoewel dit convenant nooit is ondertekend, heeft de DCMR in het kader van de vergunningverlening hier wel op geanticipeerd. Op 8 februari 2006 is er een overeenkomst gesloten tussen de VOTOB en het bevoegd gezag over een tekst die het resultaat was van de onderhandelingen tot juni 2005. Deze tekst bevat de afspraken voor een volwaardig milieuconvenant. Er werd toen nog naar gestreefd om dit milieuconvenant uiterlijk in 2006 af te ronden. De DCMR heeft de tekst van de IMKO-2 van 8 februari 2006 als toetsingscriterium gebruikt om een vergunningaanvraag van Odfjell Terminals te beoordelen.

In het convenant gaat het om diffuse emissies, het waterkader, IMKO-2-aandachtstoffen afkomstig uit de studie en beste beschikbare technieken voor tanks.

De belangrijkste afspraken die in de IMKO-2 zijn opgenomen, zijn de volgende:

- Het bestrijden van emissies naar de lucht heeft in de afweging met andere milieucompartmenten prioriteit. De Staat der Nederlanden heeft in het kader van de Europese NEC (Nationale Emissie Plafonds) Richtlijn de verplichting op zich genomen om de emissies van VOS terug te dringen tot een maximum van 185 kiloton in het jaar 2010. Het IMKO-2 is de uitwerking van hoe de VOTOB-bedrijven zullen bijdragen aan het realiseren van deze verplichting. Door de in de overeenkomst afgesproken gelijkmatige handhaving vanwege het bevoegd gezag geldt deze uitwerking ook voor andere tankopslag- en overslagbedrijven.
- IMKO-2 is gebaseerd op implementatie van de best beschikbare techniek (BBT), die in het convenant zowel voor nieuwbouw als voor bestaande inrichtingen gedefinieerd wordt.
- De partijen leggen zich niet vast op de te behalen emissiereductie per bedrijf en/of de branche, maar op de implementatie van de BBT.
- Naast de overeengekomen taakstelling met betrekking tot luchtemissies/VOS zijn in het IMKO-2 afspraken gemaakt over:
 - historische bodemverontreiniging (indiening locatiebeheerplan, nader onderzoek of raamsaneringsplan) en preventie (bodemrisicoanalyse en plan van aanpak);
 - uitvoering van een afval- en emissiepreventiescan;
 - toepassing van een energiemanagementsysteem;
 - implementatie van een milieumanagementsysteem op het niveau van ISO-14001;
 - toepassing van een veiligheidsbeheerssysteem.
- De ondernemingen stellen per inrichting eens in de vier jaar een bedrijfsmilieuplan (BMP) op. Het definitieve bedrijfsmilieuplan moet voldoen aan de inhoudsvereisten en opgesteld worden volgens de procedure zoals beschreven in de leidraad *Opstellen bedrijfsmilieuplannen*, uitgegeven door het Ministerie van VROM.
- De onderneming rapporteert per inrichting als resultaatsverbintenis jaarlijks via een milieujaarverslag (MJV) aan de betrokken overheden over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan en over de verwezenlijkte voortgang. Binnen de VOTOB wordt gestreefd het MJV via elektronische weg toegankelijk/openbaar te maken.

- Bij de toetsing van het bedrijfsmilieuplan door de betrokken overheden heeft de betreffende provincie (voor zover het provinciale inrichtingen betreft) een coördinerende taak. Deze taak houdt onder meer in dat de provincie zich inzet om een eensluidend oordeel van de betrokken overheden over het bedrijfsmilieuplan te bewerkstelligen. Indien de betrokken overheden kunnen instemmen met het bedrijfsmilieuplan, maken zij kenbaar aan de onderneming dat zij zich in zullen zetten om bij de vergunningverlening voor de inrichting het geaccordeerde plan in acht te nemen, door ten minste de zekere maatregelen in de Wm-vergunning op te nemen.

Een aantal milieucompartimenten en -aspecten was, bij ondertekening van de overeenkomst op 8 februari, nog onvoldoende uitgekristalliseerd en is daarom vooralsnog buiten het (voorlopige) convenant gelaten. Omdat daarmee, voor deze onderdelen, het milieukader voor de periode 2006-2010 nog niet voldoende duidelijk was, zijn deze aspecten vooralsnog buiten het BMP gehouden. De bedoeling was dat deze na ondertekening van het convenant zouden worden toegevoegd.

Algemene voorwaarden en inkoopvoorwaarden

Naast het onderhandelen met de overheid, het maken van afspraken en het sluiten van convenanten heeft de VOTOB ook diverse (standaard)documenten opgesteld die de verhoudingen regelen tussen de leden van VOTOB en hun opdrachtgevers. Deze documenten betreffen algemene voorwaarden en inkoopvoorwaarden. Hieronder is een aantal bepalingen opgenomen uit de algemene voorwaarden en de inkoopvoorwaarden die relevant zijn in de Odfjell Rotterdam-casus.

In artikel 13 van de standaard algemene voorwaarden is bepaald dat de opdrachtgever (de eigenaar van de opgeslagen stoffen) is gerechtigd de reinheid, geschiktheid en staat van de voor zijn zaken bestemde opslagruimte vóór de aankomst van de zaken te inspecteren. Indien de opdrachtgever zodanige inspectie achterwege laat of geen bezwaar heeft gemaakt wegens een gebrek aan reinheid of wegens de ongeschiktheid of de staat van de opslagruimte, dan wordt de opslagruimte geacht rein, geschikt en in goede staat te zijn geweest bij de aankomst van de zaken.

Op grond van artikel 14 heeft het opslagbedrijf (bijvoorbeeld Odfjell Terminals) te allen tijde het recht om controle-, onderhouds- en reparatiewerkzaamheden aan de opslagruimte te verrichten of te doen verrichten en voorts om wijzigingen dan wel bijkomende of bijzondere voorzieningen aan de opslagruimte aan te brengen of te doen aanbrengen, indien het opslagbedrijf zulks nodig of raadzaam acht, dan wel indien het opslagbedrijf hiertoe vanwege overheidsvoorschriften verplicht is. In verband daarmee kan het opslagbedrijf de zaken van de opdrachtgever verplaatsen naar een andere opslagruimte, ook indien zou zijn overeengekomen dat de desbetreffende zaken in een bepaalde opslagruimte zouden worden opgeslagen respectievelijk behandeld. Van een zodanige verplaatsing zal het opslagbedrijf de opdrachtgever of – indien een ceel/delivery-order in omloop is – de laatste aan het opslagbedrijf bekende houder van deze ceel/delivery-order zo veel mogelijk vooraf in kennis stellen.

Op grond van artikel 11 van de Inkoopvoorwaarden van VOTOB heeft de opdrachtgever (de eigenaar van de opgeslagen stoffen) het recht om toezicht te houden, inspecties te verrichten of keuringen dan wel beproevingen uit te voeren om te bevorderen of zich ervan te vergewissen dat de prestatie zal (kunnen) beantwoorden aan de overeenkomst. Het nemen van die maatregelen, dan wel het achterwege laten ervan, leidt niet tot vermindering van de verantwoordelijkheid van de wederpartij voor de tijdige en deugdelijke verrichting van de prestatie. Het opslagbedrijf is verplicht om aan dit toezicht, deze inspecties, keuringen of beproevingen de nodige medewerking te geven.

Veiligheid voorop

In 2011 heeft een deel van het bedrijfsleven het initiatief genomen om acties te formuleren ter verbetering van de veiligheid in bedrijven waar grootschalig met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt.²⁰⁰ Het stuk waarin deze acties zijn uitgewerkt heet *Veiligheid Voorop, 10 actiepunten voor veiligheid*. Uitgangspunt van de tien actiepunten is dat het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen een onderdeel moet zijn van een solide veiligheidscultuur, die de standaard wordt in deze bedrijven. Veilig werken moet door het management en de werkvloer in denken en handelen voorop worden geplaatst. Daarbij moet er sprake zijn van het continu verbeteren van de veiligheidsprestaties. Veiligheidscultuur laat zich volgens het stuk niet vangen in gedetailleerde wettelijke voorschriften.

Als kern van een solide veiligheidscultuur zijn de volgende elementen benoemd:

- betrokken leiderschap;
- excellente uitvoering van het VBS door continue verbetering van de kwaliteit van het systeem en de uitvoering daarvan, meten van de veiligheidsprestaties en versterken van competentie;
- actieve veiligheidsnetwerken voor betere veiligheidsprestaties;
- in de keten alleen zakendoen met bedrijven die ook een solide veiligheidscultuur hebben.

Deze vier elementen zijn uitgewerkt in tien actiepunten. Verder is er een planning opgesteld voor de uitvoering daarvan. De acties zouden starten op 1 november 2011. Vanaf 1 januari 2012 zou gestart worden met de registratie van gegevens en per 1 juli 2013 zal regelmatig worden gerapporteerd over de voortgang van de veiligheidsprestaties. In 2015 zal het initiatief worden geëvalueerd. Verder is aangegeven dat VNO-NCW de voortgang van de acties in een jaarlijks overleg met het betrokken bedrijfsleven zal bespreken en hierover verslag uitbrengen aan de staatssecretaris van I&M, de ministers van EZ en SZW en de Tweede Kamer.

De bedrijven zelf zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de hieruit voortvloeiende acties. De brancheorganisaties zullen deze waar mogelijk bevorderen en ondersteunen.

²⁰⁰ Het betreft een initiatief van VNO-NCW, Verbond van handelaren in chemische producten (VHCP), Vereniging van de Nederlandse chemische industrie (VNCI), Vereniging Nederlandse petroleum industrie (VNPI) en Vereniging van onafhankelijke tankopslagbedrijven (VOTOB).

Tot medio 2011 was de algemeen directeur van Odfjell Rotterdam de vicevoorzitter van de VOTOB.

Deltalinqs

Deltalinqs is een organisatie die beoogt de collectieve belangen van de aangesloten bedrijven en verenigingen te behartigen. Odfjell Rotterdam is een van de leden van Deltalinqs.

De hoofdonderwerpen waarmee Deltalinqs zich bezighoudt, zijn arbeidsmarkt, economie, infrastructuur, innovatie, milieu en veiligheid.

De activiteiten van Deltalinqs zijn gericht op:

- versterken van de concurrentiepositie van de Mainport Rotterdam;
- de duurzame ontwikkeling van het havengebied;
- de bevordering van het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de activiteiten van de aangesloten bedrijven en verenigingen.

Daarnaast houdt de organisatie zich bezig met kennisuitwisseling. Via Deltalinqs 'University' vindt uitwisseling van kennis en ervaringen plaats tussen de bedrijven. Deltalinqs University heeft van 2003-2010 een stappenplan ontwikkeld voor het implementeren van een veiligheidsbeheerssysteem voor Brzo- en Pbzo-bedrijven.

Binnen het domein veiligheid heeft Deltalinqs het dossier Duurzaam verbeteren van de veiligheid benoemd. In dat kader heeft Deltalinqs zich tot taak gesteld te voorkomen dat boven op de EU-richtlijnen voor Nederlandse ondernemingen additionele maatregelen of eisen worden gesteld die de concurrentiepositie van de leden nadelig kunnen beïnvloeden.

De focus van Deltalinqs is:

- harmoniseren en uniformeren van veiligheidsmaatregelen en -instructies;
- afstemmen van incidentenprocedures;
- PortKey als digitale drager van persoonsgebonden informatie;
- implementeren Brzo;
- monitoren overkoepelende veiligheidsperformance bij Deltalinqs-leden;
- gezamenlijke brandweer, ambulance, transport, schermenpool, mobilfoonnetwerk;
- terugdringen fysieke belasting medewerkers.

Verder wordt gesteld dat overheden en bewoners verlangen dat de activiteiten van de bedrijven zorgvuldig worden uitgevoerd zonder overlast te veroorzaken. Het verkrijgen en behouden van een 'license to operate' binnen de vergunde milieugebruiksruimte vergt een open dialoog met het bevoegd gezag en de omgeving. Deltalinqs vervult hierbij een coördinerende rol als intermediair voor alle betrokkenen.

Deltalinqs ontwikkelt geen normen of richtlijnen.

De opdrachtgevers/klanten

Op de terminal slaat Odfjell Rotterdam vloeibare producten van derden op in tanks. De tanks zijn eigendom van Odfjell Rotterdam en de producten niet. De klanten van Odfjell Rotterdam zijn producenten van en handelaren in vloeibare chemische en (minerale) olieproducten en/of (gevaarlijke) afvalstoffen en zij bevinden zich over de hele wereld. Vanuit de tanks van Odfjell Rotterdam worden de producten afgevoerd met behulp van diverse vervoermiddelen (spoor, vrachtwagen en (binnenvaart)schip) of via ondergrondse leidingen direct naar de klant.

Shell is een van de klanten die via een pijpleiding verbonden is met Odfjell Rotterdam. Shell heeft in de openbaarheid gebracht dat het bedrijf het contract met Odfjell Rotterdam heeft beëindigd omdat Odfjell Rotterdam vanwege de stillegging niet meer aan zijn contractverplichtingen kon voldoen.²⁰¹ Shell schrijft op zijn website: *"Veiligheid is onze topprioriteit. Wij streven naar nul ongevallen met dodelijke afloop en willen incidenten en ongevallen voorkomen, omdat die een risico vormen voor onze medewerkers, omwonenden en voorzieningen."*²⁰²

De vakbonden

CNV

Het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) heeft als taak de belangen van mensen te behartigen op het gebied van werk en inkomen. *"Voor het CNV is het van groot belang dat mensen gezond en veilig kunnen werken gedurende hun werkbare leven. Werknemers mogen geen gezondheidsschade oplopen t.g.v. hun werk en op de werkvloer mag geen ongelijkheid ontstaan op het gebied van arbeidsomstandigheden tussen werknemers, flexwerkers, uitzendkrachten en zelfstandigen. Het CNV hecht aan gelijke arbeidsomstandigheden voor alle werkenden."*

FNV

De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) is een vereniging van vakbonden die de belangen behartigt van werkenden en uitkeringsgerechtigden. *"FNV Bondgenoten vindt veilig werk een grondrecht van iedere werknemer. Bovendien is een veilige werksituatie ook in het belang van de werkgever. Daarom moeten werkplekken en werksituaties zodanig in elkaar zitten, dat het gevaar voor een ongeval minimaal is. De primaire verantwoordelijkheid hierin ligt bij de werkgever, maar de werknemer moet een actief aandeel hebben in het veiligheidsbeleid in een bedrijf."*

Het CNV en de FNV zijn voornamelijk betrokken bij het sluiten van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Hierin staan niet alleen afspraken over loon, vergoedingen, werktijden en rusttijden, maar ook over aspecten die te maken hebben met veiligheid.

In de beleidsverklaring, die deel uitmaakt van de cao, stelt Odfjell Rotterdam bijvoorbeeld dat het bedrijf voortdurend streeft naar verbetering in relatie tot kwaliteit,

²⁰¹ <http://www.rijnmond.nl/nieuws/11-09-2012/shell-verbreekt-contract-met-odfjell>.

²⁰² <http://www.shell.nl/nld/environment-society/safety.html>.

veiligheid en bescherming van het milieu en dat oorzaken van (bijna-)ongevallen, milieu-incidenten en schades worden onderzocht en maatregelen worden getroffen om herhaling te voorkomen. Voor zware ongevallen wordt aangegeven dat alles in het werk wordt gesteld om systeemfouten en risico's vooraf te identificeren en weg te nemen. Verder geeft de cao aan dat:

- het bedrijf zijn medewerking zal geven aan het opzetten van een Arbocatalogus voor de sector en een ongevallenregistratiesysteem;
- het beheer van de veiligheidscertificaten (registratie) door de Stichting Veilige Haven zal worden gevoerd;
- de werknemer mede verantwoordelijk is voor handhaving van veiligheid in het bedrijf;
- alle werknemers verantwoordelijk zijn voor het naleven van de beleidsverklaring Kwaliteit, Veiligheid, Gezondheid en Milieu, de kwaliteit van hun werk, naleving van de procedures en instructies en hun handelen; om dit te realiseren, zal het bedrijf voldoende middelen ter beschikking stellen;
- alle werknemers verplicht zijn (bijna-)ongevallen, milieu-incidenten en schades te melden;
- het bedrijf ontwikkelingen stimuleert die gericht zijn op verdere verbetering.

De eigenaar van de grond

Havenbedrijf Rotterdam

Het Havenbedrijf Rotterdam is een niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van zowel de gemeente Rotterdam (70%) als de Nederlandse Staat (30%). Het Havenbedrijf Rotterdam heeft als doel de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als logistiek knooppunt en industriecomplex van wereldniveau te versterken en is beheerder, exploitant en ontwikkelaar van het Rotterdamse haven- en industriegebied. Het Havenbedrijf Rotterdam verhuurt het terrein, de kades en de steigers aan Odfjell Rotterdam.

In de Rotterdamse haven vervult Havenbedrijf Rotterdam verschillende rollen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen een commerciële en een publieke rol. Zijn commerciële rol vervult het Havenbedrijf als beheerder, exploitant en ontwikkelaar van het Rotterdamse havengebied. De publieke rol betreft havenmeestertaken.

Ter borging van de onafhankelijkheid van de havenmeester, is tussen de betrokken partijen het convenant Havenmeester gesloten.²⁰³ Aan de havenmeester zijn zowel gemeentelijke bevoegdheden als rijksbevoegdheden op- of overgedragen. Over de bevoegdheden kan de havenmeester instructies ontvangen van de staatssecretaris, respectievelijk de gemeente.

²⁰³ Convenant inzake publieke taken Havenbedrijf Rotterdam N.V. op het gebied van nautisch beheer, 17 december 2003.

De bevoegdheden hebben betrekking op de orde en wetgeving op nautisch gebied. De bijzondere opsporingsambtenaren die in dienst zijn van het Havenbedrijf Rotterdam, kunnen processen-verbaal opmaken.

Gemeente Rotterdam

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende drie zaken van belang:

- De gemeente Rotterdam is grootaandeelhouder (70%)²⁰⁴ van het Havenbedrijf Rotterdam.
- De gemeente Rotterdam maakt deel uit van de gemeenschappelijke regeling de DCMR. De wethouder Haven, Verkeer en Regionale economie is lid van het algemeen bestuur van de DCMR Milieudienst Rijnmond.
- De burgemeester van Rotterdam is de voorzitter van het algemeen en het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (bestuurlijk)

Provincie Zuid-Holland

Voor inrichtingen zoals Odfjell Rotterdam zijn Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland het bevoegd gezag. Daartoe heeft de provincie taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer. De provincie heeft deze wettelijke taken voor het Rijnmondgebied gemandateerd aan de DCMR Milieudienst Rijnmond. De gedeputeerde van Milieu is de voorzitter van het algemeen bestuur van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

In navolging van het kabinetsbesluit in 2011 voor een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten, ook wel 'regionale uitvoeringsdiensten' genoemd, heeft de provincie Zuid-Holland de taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving overgedragen aan vijf²⁰⁵ regionale uitvoeringsdiensten. De DCMR is een van deze regionale uitvoeringsdiensten, die op 1 januari 2011 van start gingen.

DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR)

De provincie Zuid-Holland en vijftien²⁰⁶ gemeenten in de regio Rijnmond laten de vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer uitvoeren door de DCMR. De DCMR voert sinds 1972 namens de provincie en gemeenten in het Rijnmondgebied taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Sinds 1 januari 2011 wordt de DCMR aangemerkt als regionale uitvoeringsdienst. De DCMR draagt ook zorg voor het toezicht op Brzo-inrichtingen in het Rijnmondgebied. Toezicht vindt plaats in samenwerking met de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁰⁴ Website: www.portofrotterdam.com.

²⁰⁵ Zuid Holland Zuid, de DCMR Rijnmond, West Holland, Midden Holland en Haaglanden.

²⁰⁶ In de periode 2000-2012 heeft het aantal gemeenten gevarieerd in verband met toetredingen en gemeentelijke fusies. Het aantal participanten in de zomer van 2012 bedroeg zestien, waarvan vijftien gemeentelijke en de provincie Zuid-Holland.

De DCMR draagt namens de gemeenten en provincie ook zorg voor de coördinatie van het Brzo-toezicht. Deze coördinatie behelst de planning en uitvoering van de inspecties en de vastlegging daarvan. De afdeling Haven en industrie van de DCMR heeft diverse bureaus. Twee daarvan houden zich bezig met Brzo-inrichtingen, te weten het bureau Vergunningen industrie en het bureau Toezicht en handhaving industrie. Het bureau Vergunningen industrie is belast met de vergunningverlening van Brzo-inrichtingen, het bureau Toezicht en handhaving industrie met het toezicht en de handhaving.²⁰⁷

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is als huidige gemeenschappelijke regeling ontstaan na de invoering van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010. Daarvoor was het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. De VRR heeft als doelstellingen:

- het invulling geven aan de regionale taken om de fysieke veiligheid van de samenleving te waarborgen (risicobeheersing), de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing en het terugkeren naar een normale situatie na afloop van een crisis (herstel);
- het doelmatig organiseren en coördineren van werkzaamheden ter voorkoming, beperking en bestrijding van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al wat daarmee verband houdt.

Een van de taken van de VRR is toezicht houden op de naleving door de inrichtingen van het Brzo. Dit wordt gedaan door de afdeling Industriële Veiligheid.

Het algemeen bestuur is het bevoegd gezag van de VRR. De burgemeesters van zestien gemeenten van de regio Rotterdam-Rijnmond vormen samen het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester van Rotterdam is de voorzitter van het algemeen bestuur.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) is een rijksinspectie die deel uitmaakt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van SZW). De Inspectie SZW valt onder de inspecteur-generaal. Binnen het ministerie houdt de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken zich (onder andere) bezig met beleidsontwikkeling voor Brzo. Deze directie valt onder de directeur-generaal Werk. Beiden maken deel uit van het managementteam SZW. De scheiding tussen beleid, toezicht en handhaving is tot op het hoogste ambtelijke niveau doorgevoerd.

Op 1 januari 2012 is de Inspectie SZW van start gegaan. De Inspectie SZW is een samenvoeging van de organisaties en activiteiten van de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van SZW. Tot de kerntaken van de Inspectie SZW behoren onder andere:

²⁰⁷ Ook de bureaus Vergunningen haven en afval en Toezicht en handhaving haven en afval behandelen enkele Brzo-bedrijven.

- toezicht houden op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeids-tijdenwet (ter bevordering van veilige en gezonde werkomstandigheden en werk- en rusttijden voor werknemers);
- toezicht houden op de naleving van het Brzo en de Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ter beperking van de risico's voor werknemers en de omgeving van bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen).

Sinds begin jaren tachtig van de vorige eeuw houdt de Inspectie SZW, voorheen Arbeidsinspectie, toezicht op procesveiligheid en de gevolgen voor werknemers. Met het Brzo is het kader waarin dit toezicht plaatsvindt gewijzigd. Op 1 april 2003 is een aparte directie Major Hazard Control (MHC) opgericht, met als specifieke opdracht het toezicht op het Brzo.

Rijkswaterstaat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu)

Rijkswaterstaat is de waterkwaliteitsbeheerder die betrokken is bij Odfjell Rotterdam. De waterkwaliteitsbeheerder kan als adviseur deelnemen aan Brzo-inspecties. Rijkswaterstaat valt buiten de scope van dit onderzoek.

Interbestuurlijk toezicht (ook wel tweedelijns toezicht)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De algemene doelstelling voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het kader van externe veiligheid en risico's is mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte milieu- en gezondheidsrisico's. De minister²⁰⁸ is verantwoordelijk voor de integrale kaderstelling rond activiteiten die risico's kunnen veroorzaken voor het milieu en de gezondheid van de mens. Deze regisserende rol komt (onder andere) naar voren in de normstelling waaraan bedrijven en overheden zich bij de uitoefening van hun activiteiten moeten houden. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van I&M om samen met de andere voor Brzo verantwoordelijke ministeries (het Ministerie van SZW voor de Inspectie SZW en het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor de Inspectie Veiligheid en Justitie)²⁰⁹ de voorwaarden te scheppen voor een goede afstemming.

De minister van I&M is verantwoordelijk voor de inrichting en goede werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor risicovolle bedrijven. VTH-taken zijn belegd bij provincies en gemeenten. De minister is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken, maar voor het functioneren van het VTH-stelsel. Het Brzo maakt deel uit van het VTH-stelsel.

²⁰⁸ In het huidige Kabinet zijn de milieutaken neergelegd bij de staatssecretaris. De Staatssecretaris van I&M is dan ook verantwoordelijk voor het milieubeleid, waaronder het Brzo.

²⁰⁹ Hierbij wordt opgemerkt dat de Inspectie SZW eerstelijns toezichthouder is en rechtstreeks op de bedrijven toezicht houdt. De Inspectie Veiligheid en Justitie is tweedelijns toezichthouder en houdt toezicht op het functioneren van de rampbestrijdingsorganisaties.

Stelselverantwoordelijkheid houdt in dat de minister van I&M verantwoordelijk is voor de juiste implementatie van de Seveso-richtlijn, het toedelen van taken en bevoegdheden, vaststellen van kaders (organisatorisch, inhoudelijk), opstellen van duidelijke, uitvoerbare en handhaafbare regels en de zorg voor goede randvoorwaarden (kennisinfrastructuur, financiering).

De minister van I&M wordt ondersteund door de ambtenaren van de directie Veiligheid en Risico's. Bij het vergaren van informatie over het functioneren van het Brzo in de praktijk speelt de programmaorganisatie Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LATrb) een belangrijke rol. Dit is een organisatie waarin de verschillende uitvoeringsorganisaties zijn vertegenwoordigd. Deze organisatie vormt de verbindende schakel tussen de (regionale) uitvoering en de instrumentontwikkeling en is betrokken bij de borging van activiteiten op landelijk niveau door de verantwoordelijke ministeries.

Namens de minister houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport²¹⁰ (ILT) toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door provincies (interbestuurlijk toezicht). Als een provincie een wettelijke taak, zoals vergunningverlening, toezicht of handhaving, niet naar behoren uitvoert, heeft de minister de mogelijkheid om in te grijpen.²¹¹ Het interbestuurlijk toezicht van de minister richt zich ook tot de regionale uitvoeringsdiensten, zoals de DCMR. Deze diensten voeren immers op basis van een mandaat wettelijke taken uit namens de provincies. De ILT adviseert ook over vergunningaanvragen en voert thematische onderzoeken uit (beleidsevaluatie en monitoring) en incidentenonderzoek. Tot slot wordt de ILT door de minister ingeschakeld naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer, bijvoorbeeld over de naleving van Brzo-verplichtingen. De activiteiten van de ILT genereren informatie die de minister gebruikt voor eventuele bijstelling van het beleid.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is toezichthouder op het terrein van politie, politieonderwijs, brandweer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het toezicht van de Inspectie Veiligheid en Justitie (voorheen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) richt zich op uitvoering van taken door bestuursorganen en operationele diensten op het terrein van openbare orde en veiligheid.

Met intreding van de Wet veiligheidsregio's per 1 oktober 2010 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie onder andere tot taak om toezicht te houden op de uitvoering van wettelijke taken door de veiligheidsregio's.

²¹⁰ Tot 1 januari 2012 was dat de VROM-Inspectie die per die datum is opgegaan in de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

²¹¹ Ingrijpen kan door indeplaatsstelling. Dat houdt in dat een bestuursorgaan (in dit geval de minister) een beslissing of handeling in de plaats stelt van die van een ander bestuursorgaan (in dit geval de provincie), dat zijn taakuitvoering heeft verwaarloosd.

Handhaving (strafrechtelijk)

Openbaar Ministerie

Het Functioneel Parket richt zich vanaf zijn oprichting in 2003 op alle zaken van de vier bijzondere opsporingsdiensten, te weten de FIOD, de SIOD, de ILT-IOD en de NVWA-IOD.²¹² Vanaf 2005 behoren alle milieuzaken, met uitzondering van de zogeheten 'leefbaarheidszaken',²¹³ ook tot de taken van het Functioneel Parket, ongeacht wie deze opspoort. Deze opsporing gebeurt door bijvoorbeeld bijzondere opsporingsdiensten, politie, BOA's van inspecties en regionale uitvoeringsdiensten.

In de Odfjell-casus werd de opsporing uitgevoerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond, de Inspectie ILT, in het bijzonder de voormalige inspectie IVW, de Inspectie SZW en de DCMR.

Op basis van een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar is het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke afdoening. Bij voldoende bewijs zal het Openbaar Ministerie de zaak voorleggen aan de strafrechter (vervolging) of de verdachte een transactievoorstel doen. Indien de verdachte niet ingaat op het transactievoorstel, vindt alsnog vervolging plaats en wordt de zaak aan de strafrechter voorgelegd. Als een verdachte wordt vervolgd, dan stelt het Openbaar Ministerie een eis met betrekking tot de op te leggen straf. Uiteindelijk bepaalt de strafrechter de straf en zij is hierbij niet gebonden aan de eis van het Openbaar Ministerie.

²¹² Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD); Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD); Inspectie Leefomgeving en Transport – Inlichtingen en Opsporingsdienst (ILT-IOD); Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD).

²¹³ Dat zijn zaken die gaan over kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten.

PLATTEGROND INRICHTING ODFJELL TERMINALS (ROTTERDAM)

Plattegrond indeling (A-, B-, C- en D-terrein) met tankputten en tanks.



VEILIGHEIDSBEHEERSSYSTEEM ODFJELL ROTTERDAM

Odfjell Rotterdam dient als Brzo-bedrijf een preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo) op te stellen en hier invulling aan te geven middels een veiligheidsbeheerssysteem (VBS). Het Brzo schrijft een aantal elementen voor. Hieronder is kort per element aangegeven hoe Odfjell Rotterdam beschreven heeft hier invulling aan te geven.²¹⁴

1. De organisatie en de werknemers
De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de medewerkers zijn vastgelegd in functieomschrijvingen. Er zijn procedures ten behoeve van beoordelen en opleiden van personeel.
2. De identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen
Gevaren worden systematisch geïdentificeerd middels een veiligheidsstudie. Ook worden bestaande installaties en werkprocessen periodiek gecontroleerd door middel van een dergelijke veiligheidsstudie. Voor de beoordeling van het risico wordt gebruikgemaakt van een risicomatrix.
3. Beheersing van de uitvoering
Odfjell Rotterdam geeft aan dat algemene (operationele) procedures vele elementen bevatten die direct te maken hebben met veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de procedures, instructies en formulieren ten aanzien van in- en buitengebruik nemen van middelen, op- en overslagwerkzaamheden, opereren dampverwerking, werken met werkvergunningen, overbruggen van beveiligingen, storingen en onderhoud.
4. De wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen
Odfjell Rotterdam beschikt over een procedure 'Vaststellen type verandering'. De aanpassing van documentatie, training, bewaking en evaluatie zijn onderdeel van het hierop volgende proces.
5. De planning voor noodsituaties
Voor de identificatie en uitwerking van mogelijke noodsituaties zijn verschillende scenario's uitgewerkt die beschreven zijn in het veiligheidsrapport. Afhankelijk van de situatie treedt ook de bedrijfsnoodorganisatie in werking. In het bedrijfsnoodplan staan de communicatie, organisatie en ter beschikking staande middelen beschreven ingeval van inwerking treden van de bedrijfsnoodorganisatie of een incident.

²¹⁴ Beschrijving is gebaseerd op het veiligheidsrapport van Odfjell Rotterdam uit 2011 en het Pbzo-document (d.d. februari 2010). Hier wordt geen oordeel gegeven over de invulling en uitvoering in de praktijk.

6. Toezicht op de prestaties

Er is een procedure waarmee (bijna-)ongevallen en onveilige situaties kunnen en moeten worden gemeld en onderzocht. De afdeling QHSE controleert de kwaliteit van correctieve en preventieve maatregelen en de uitvoering en voortgang van deze maatregelen en rapporteert hier vier keer per jaar over. Zowel het opslagbedrijf als het destillatiebedrijf beschikken over specifieke KPI's die de voortgang van de implementatie van het VBS bewaken.

7. Audits en beoordeling

Op basis van een procedure vinden periodieke interne audits plaats van het managementsysteem. De follow-up van uit de audits voortkomende onvolkomenheden is geborgd door vastlegging in een auditverslag en controle van de afdeling QHSE op voortgang van de verbeterpunten. Voor het management review wordt een rapport opgesteld en de resultaten worden vastgelegd in de notulen met een aktielijst, conform een procedure Management Review.

OVERZICHT VERGUNNINGEN TIJDENS OVERNAME DOOR ODFJELL

Ten tijde van de overname in 2000 door Odfjell waren achttien milieuvergunningen van toepassing op de inrichting. Dit betreffen:

1. Vergunning op grond van de Hinderwet van 2 september 1980, kenmerk B110379 (een aantal voorschriften van deze vergunning is nu nog van kracht);
2. Vergunning op grond van de Wet op de luchtverontreiniging van 2 september 1980, kenmerk B110380 (een aantal voorschriften van deze vergunning is nu nog van kracht);
3. Veranderingsvergunning op grond van de Hinderwet, Wet luchtverontreiniging en Wet geluidhinder van 6 december 1983, kenmerk M82.833/54);
4. Vergunning op grond van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging van 3 januari 1984 (nummer M83,251/52);
5. Vergunning op grond van de Hinderwet van 11 januari 1984 (nummer M83.251/47);
6. Veranderingsvergunning op grond van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging van 6 maart 1984, kenmerk M83.551/29);
7. Vergunning op grond van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging van 9 december 1986 (nummer M86.1495/26);
8. Vergunning op grond van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging van 24 november 1987 (nummer 203800/07);
9. Vergunning op grond van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging van 21 maart 1989 (nummer 10711/Rad);
10. Vergunning op grond van de afvalstoffenwet van 21 augustus 1989 (nummer 340332020);
11. Vergunning op grond van de Wet luchtverontreiniging van 29 augustus 1991 (nummer 265002);
12. Vergunning op grond van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging van 14 februari 1992 (nummer 265000/10);
13. Veranderingsvergunning van 18 september 1992 op grond van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging, kenmerk 265006/27);
14. Veranderingsvergunning van 2 augustus 1994 op grond van de Wet milieubeheer, kenmerk 265009/9);
15. Veranderingsvergunning van 9 februari 1995 op grond van de Wet milieubeheer, kenmerk 265013/15);
16. Deelrevisievergunning van 4 maart 1997 op grond van de Wet milieubeheer, kenmerk 265016/14);
17. Wijziging vergunning op verzoek op grond van artikel 8.24 van de Wet milieubeheer van 12 januari 1998, kenmerk 265016/29);
18. Veranderingsvergunning op grond van de Wet milieubeheer van 25 juli 2000.

GECONSTATEERDE OVERTREDINGEN BIJ BRZO-INSPECTIES

Inleiding

In deze bijlage wordt per Brzo-inspectie weergegeven welke overtredingen er door de verschillende toezichthouders zijn geconstateerd bij Odfjell Rotterdam en welke handhavingsacties hierop zijn ingezet. Daarnaast wordt per Brzo-inspectie, waar van toepassing, het oordeel over de implementatie van het VBS in kaart gebracht. Dit wordt gedaan op basis van onderstaande VBS elementen:²¹⁵

1. PBZO-document
2. De organisatie en de werknemers
3. De identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen
4. Beheersing van de uitvoering
5. De wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen
6. De planning voor noodsituaties
7. Toezicht op de prestaties
8. Audits en beoordeling

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft voor Brzo-inspecties onderstaande definitie aangehouden:

Een inspectie van de DCMR, de VRR en de Inspectie SZW waarbij een planmatig en systematisch onderzoek van de in de inrichting gebruikte systemen van technische, organisatorische en bedrijfskundige aard wordt uitgevoerd en in ieder geval wordt gecontroleerd op de elementen genoemd in artikel 24, tweede lid Brzo. Daaronder vallen geen nacontroles of inspecties naar aanleiding van de veiligheidsrapportage. Deze worden wel genoemd.

2001-2004: één Brzo-inspectie

Tijdens de Brzo-inspectie van mei 2001 zijn geen overtredingen geconstateerd. De toezichthouders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2001-2004: één Brzo-inspectie								
	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Score		redelijk	zwak	zwak	zwak	redelijk	redelijk	afwezig

²¹⁵ Als bedoeld in artikel 5, derde lid jo. bijlage II Brzo.

In 2002 tot en met 2004 vinden er geen Brzo-inspecties plaats. Wel vinden er in deze periode inspecties plaats in het kader van de beoordeling van het veiligheidsrapport.

2005-2006: één Brzo-inspectie

In november en december 2005 vindt er één Brzo-inspectie plaats. De toezichthouders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2005-2006: één Brzo-inspectie								
	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Score			slecht	matig	redelijk		Concreet & meetbaar	onvoldoende

Op grond van de bevindingen van de inspectie zijn elf overtredingen vastgesteld. Deze zijn hieronder weergegeven.

11 geconstateerde overtredingen

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 8.1 Wm	Een drietal zeecontainers staan niet vermeld in de aanvraag van de PID
2	Art. 6.30 Wm vergunning	Een aantal hydranten hebben 1 in plaats van 2 vereiste afsluiters
3	Art. 2.5 Alg. Bep. Bedrijfsbrandweerbeschikking	Schuimvoorraad vorig jaar niet gekeurd
4	Milieuvoorschrift 6.23 en art. 2.9 Alg. Bep.	Geen test van de stationaire blusvoorzieningen.
5	Algem. Bepaling 2.7 Bedrijfsbrandweerbeschikking en Wm-voorschrift 6.23	Niet jaarlijks testen stationaire blusinstallaties
6	Art. 5, lid 3 jo. bijlage II onder g Brzo	De opvolging van de actiepunten, naar aanleiding van onderzoeken van incidenten en bijna ongevallen, is niet volledig sluitend.
7	Art. 5 lid 1 en lid 3 Brzo	Koppeling van het schoonmaken van schepen met VBS van Odfjell Rotterdam is onvoldoende aanwezig.
8	Art. 5 lid 3, bijlage II onder c Brzo en artikel 3 Rrzo	Gevaren met betrekking tot incinerator 1 en de bijbehorende dampleidingen zijn onvoldoende bij Odfjell Rotterdam bekend. Hierdoor is onduidelijk of de aanwezige preventieve en repressieve maatregelen voldoende zijn om het risico van de bedrijfsvoering in het aanvaardbare gebied van de risicomatrix van Odfjell Rotterdam te brengen.

#	Overtreden voorschrift	Betreft
9	Art. 5, lid 1 en 3, bijlage II onder d Brzo	De uitvoering van het testen, inspecteren en onderhouden van alle toestellen, machines, apparaten en instrumenten met betrekking tot incinerator 1 én de bijbehorende dampleidingen geeft een onvoldoende beheersing van de veiligheid van de bedrijfsvoering.
10	Art. 5, Lid 3, bijlage II onder d Brzo	De unieke identificatie van toestellen, machines, apparaten en instrumenten met betrekking tot incinerator 1 en de bijbehorende dampleidingen is onvoldoende.
11	Artikel 5, lid 3, bijlage II onder g Brzo	De invulling van de actieve monitoring ten behoeve van de beoordeling van de veiligheidsprestaties van VBS wordt door Odfjell Rotterdam niet uitgevoerd op een systematische wijze.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen.

#	handhaver	actie	Opgeheven
1	DCMR	De overtreding wordt n.a.v. een melding ex. 8.19 Wet milieubeheer ²¹⁶ door de DCMR als opgeheven beschouwd.	
2		De DCMR vereist een inventarisatie en een plan van aanpak van de hydranten. Het ingediende plan van aanpak voldoet volgens de DCMR niet. Met Odfjell Rotterdam wordt afgesproken dat binnen zes maanden de tekortkomingen verholpen moeten zijn. Er vindt geen nacontrole plaats.	
3	BRR	De VRR geeft aan dat ze Odfjell Rotterdam op deze punten heeft aangeschreven. De bewuste brief bevindt zich niet in het archief van de VRR. De VRR koos er, gezien de lopende discussie ten aanzien van indirect testen voor om niet te handhaven.	
4	DCMR/BRR		
5	BRR		
6	Niet vermeld		
7	AI	AI stelt een vijftal eisen, bij nacontroles in november 2006 en mei 2007 blijkt dat aan de eisen is voldaan.	
8			
9			
10			
11			

2007: één Brzo-inspectie

Hoofdpijnen bevindingen

Eind mei 2007 vindt er een Brzo-inspectie plaats. De toezichthouders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

²¹⁶ Dit artikel is per 1-10-2010 komen te vervallen.

2007: één Brzo-inspectie

	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Score			slecht	slecht	matig	redelijk		

Op grond van de bevindingen van de inspectie zijn 19 overtredingen vastgesteld. Deze zijn hieronder weergegeven.

19 overtredingen

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 5 lid 3, bijlage II onder c Brzo jo. Art. 3 Rrzo	Op geïdentificeerde ongewenste gebeurtenissen uit een in 2003 uitgevoerde Hazop studie (m.b.t. een butaansysteem) heeft geen risicoafweging plaatsgevonden. Daardoor kon geen besluit worden genomen over de prioriteit en noodzaak van de aanbevelingen.
2	Art. 5.3. Brzo jo. Bijlage II onder c jo. Art. 3 Rrzo	De inventarisatie van de procesveiligheidsrisico's van unit 2 is onvoldoende specifiek uitgevoerd.
3	Art. 5 lid 3, bijlage II onder c	Er wordt geen risicoweging uitgevoerd met behulp van de risicomatrix die deel uit maakt van het Pbzo van tijdens een Hazop studie geïdentificeerde ongewenste gebeurtenissen. Daarnaast wordt de wijze van afhandeling en registratie van aanbevelingen uit Hazop studies niet geregistreerd en is de wijze van afhandeling niet geborgd.
4	Art. 5 lid 3, jo. Bijlage II onder c Brzo	Er kon niet worden aangetoond dat alle installaties systematisch door middel van een veiligheidsstudie worden beoordeeld (bijv. olievoerend riool en dampverwerking steigers). Ook ontbreekt een prioriteitsstelling op basis van het risico van de installatie.
5	Art. 5 lid 3, jo. Bijlage II onder C Brzo	De gevarenetekening van de PID geeft vanwege de slecht gekozen schaal onvoldoende inzicht in de ligging van de gevarenezones voor explosiegevaar. De inventarisatie en beoordeling van ontstekingsbronnen op plaatsen waar zich een explosieve atmosfeer kan voordoen heeft nog niet volledig plaatsgevonden op de terminal en niet op de PID.
6	Art. 5 lid 3 jo. Bijlage II onder d Brzo	Het periodiek testen van alle instrumentele Lines of Defence van de PID is onvoldoende geborgd.
7	Art. 5 lid 3, jo. Bijlage II onder d Brzo	De checklijst van de operatorrondes van de PID is onvoldoende specifiek. De checklijst geeft niet duidelijk aan welke locaties tijdens de rondes bezocht moeten worden. De aandachtspunten die kritisch zijn voor veiligheid worden niet duidelijk benoemd. De invuldiscipline van de checklijst is onvoldoende. Er is onvoldoende toezicht op het juist uitvoeren en rapporteren van de operatorrondes van de PID.

#	Overtreden voorschrift	Betreft
8	Art. 5 lid 3, jo. Bijlage II onder e Brzo	De management of change procedure is niet volledig en onvoldoende geïmplementeerd. Een aantal belangrijke aspecten worden onvolledig of niet geadresseerd. De methodiek voor het bepalen van de vereiste soort veiligheidsstudie is te grof. Sommige kritische wijzigingen met invloed op de veiligheid worden niet beoordeeld.
9	Art. 5 lid 3, jo. Bijlage II onder e Brzo	Na een wijziging is niet vastgesteld of de 'Line of Defence' tegen het overvullen van een toren nog het gewenste beveiligingsniveau biedt.
10	Voorschrift 6.22. milieuverg. En algemene bep. 2.6. inzake bedrijfsbrandweerbeschikking	Odfjell Rotterdam heeft voor het onderhoud aan preventieve en repressieve incidenten bestrijdingsmiddelen geen onderhoudsprogramma vastgesteld. Niet is geborgd dat het onderhoud juist en conform een vastgestelde periodiek wordt uitgevoerd.
11	Art. 5 lid 1 Brzo	Op 4 april 2006 heeft Odfjell Rotterdam scenario 7.11 butaan vastgesteld. Het scenario werd als 'ernstig risico' ingedeeld. Het Pbzo beleid van Odfjell Rotterdam bepaalt dat hiervoor correctieve maatregelen noodzakelijk zijn met uitvoering binnen 3 maanden. Vastgesteld is dat er geen aanvullende maatregelen genomen zijn.
12	Art. 10 Brzo en art. 5 Rrzo	De installatie scenario's zijn onvoldoende juist en niet specifiek genoeg, de 'Lines of Defence' zijn in onvoldoende detail beschreven.
13	Voorschrift 14.2 milieuverg.	Odfjell Rotterdam heeft het onderhoud aan de veiligheidskleppen niet opgenomen in een onderhoud- en beheersysteem. Hierdoor is niet geborgd dat het onderhoud aan de veiligheidskleppen jaarlijks wordt uitgevoerd.
14	Art. 5.3 jo. Bijlage II Brzo	Het veiligheidsmanagementsysteem is slecht geïmplementeerd.
15	Voorschrift 14.5. milieuverg.	In de tankputdijken zitten veel konijnenholen waardoor de integriteit van de tankdijk ter discussie gesteld kan worden. De konijnenholen in de tankputdijk zullen de constructie doen verzwakken.
16	Voorschrift 6.22 milieuverg. En alg. bep. 2.2. en 2.6. bedrijfsbrandweerbeschikking	De leiding van het koelsysteem op tank 810 bleek tijdens de inspectie dusdanig gecorrodeerd dat gaten in de leiding waarneembaar waren. Het onderhoudsprogramma van de koel- en blussystemen is beperkt en onvoldoende om de integriteit van deze systemen te garanderen.
17	Alg. bep. 2.9 bedrijfsbrandweerbeschikking	De goede werking van koel- en blussystemen wordt niet aangetoond door middel van een live test (jaarlijkse live test is voorgeschreven).

#	Overtreden voorschrift	Betreft
18	Voorschrift 6.19 milieuverg.	De blussystemen kunnen door middel van een manifold door de brandweer worden gevoed. Nabij de manifold is een handafsluiter aanwezig om het koelsysteem in werking te stellen. De bediening bevindt zich voor de in de veiligheidsrapportage beschreven scenario's binnen de hittestralingscontour.
19	Voorschr. 6.31 milieuverg.	De fire proofing van kolom c1101 unit 5 is van de onderzijde tot de bovenzijde op diverse plaatsen gescheurd.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
1	AI	AI stelt een elftal eisen. AI geeft in een afhandelingsbrief van juli 2012 aan dat ten aanzien van overtredingen 1-4, 6-9, 11-13 en 15 bij verschillende nacontroles is geconstateerd dat deze zijn opgelost en dat de laatste van deze controles heeft plaatsgevonden in februari 2009. Van een aantal van deze controles zijn geen verslagen beschikbaar.	Green
2			
3			
4			
5		De overtreding blijkt tijdens een nacontrole in november 2008 niet te zijn opgelost, waarop proces-verbaal wordt opgemaakt. Tijdens een Brzo-inspectie in 2012 wordt deze overtreding wederom geconstateerd.	Red
6		Zie overtreding 1	Green
7			
8			
9			
10	BRR/DCMR	BRR verzoekt Odfjell Rotterdam om een plan van aanpak ter goedkeuring aan te leveren om deze (en overtredingen 16 en 18) op te lossen. Er wordt aangegeven dat in de periode dat overtreding 18 niet is opgelost, de aanwijsbeschikking bedrijfsbrandweer aangepast zal moeten worden. Bij brief (8-10-2007) geeft de DCMR aan Odfjell Rotterdam aan dat de overtredingen op 1 juni 2008 opgeheven dienen te zijn. Deze brief wordt verstuurd n.a.v. een verzoek hiertoe van de VRR. Er vindt geen nacontrole plaats.	Red
11		Zie overtreding 1.	Green
12			
13	DCMR	Bij een nacontrole in juli 2008 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgeheven.	Green
14	DCMR	Bij een nacontrole in juli 2008 wordt geconstateerd dat de overtreding niet is opgeheven. De DCMR besluit om m.b.t. de bevindingen t.a.v. de systematische borging niet direct handhavend op te treden, maar hier tijdens de Brzo-inspectie in augustus 2008 aandacht aan te besteden.	Red

#	inspectie	actie	Opgeheven
15		Bij een nacontrole in juli 2008 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgeheven.	
16	DCMR/BRR	Zie tevens onder 10. Bij een nacontrole in september 2008 wordt geconstateerd dat de overtreding niet is opgeheven. Vastgesteld is dat ten aanzien van het onderhouden van koel- en blussystemen geen referentiekader met normen, degradatiemechanismen en afkeurcriteria zijn opgenomen in het onderhoudsconcept. Wel wordt geconcludeerd dat het koelleidingsegment is gerepareerd.	
17	DCMR	Bij brief (8-10-2007) geeft de DCMR aan dat er overleg wordt gepleegd tussen BRR, brandweer en ondernemersvereniging Deltalinqs om afspraken te maken omtrent het preventief onderhoud en het live testen van stationaire blusinstallaties. Er wordt niet gehandhaafd.	
18	DCMR/BRR	Zie tevens onder 10. De DCMR vereist een plan van aanpak van Odfjell Rotterdam, waarin een inventarisatie is opgenomen ten aanzien van welke tankputten de koeling bij een eventuele tankputbrand niet bijgezet kan worden. Op 26 november 2009 wordt een masterplan van Odfjell Rotterdam door de DCMR goedgekeurd. Tijdens de Brzo-inspectie van 6 en 7 maart 2012 wordt geconstateerd dat het Masterplan niet was opgevolgd. De DCMR legt daarop in juni 2012 een dwangsom op.	
19	DCMR	Bij een nacontrole in juli 2008 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgeheven. Hierbij wordt de opmerking gemaakt dat de staat van de fireproofing nog niet geborgd is. De DCMR besluit om m.b.t. de bevindingen t.a.v. de systematische borging niet direct handhavend op te treden, maar hier tijdens de Brzo-inspectie in augustus 2008 aandacht aan te besteden.	

2008: één Brzo-inspectie

Augustus 2008 vindt er een Brzo-inspectie plaats. De toezichthouders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2008: één Brzo-inspectie										
Score ²¹⁷	Pbzo	1	2	3	4	5	6.5	6.7	7.4	7.5
Gedocumenteerd	goed	redelijk		matig			slecht	slecht	slecht	slecht
Geschikt	goed	matig		slecht			matig	matig	redelijk	slecht
Geïmplementeerd	slecht	matig		slecht			matig	matig	redelijk	redelijk

217 Op VBS element 6 heeft alleen een beoordeling plaatsgevonden van onderdeel 6.5. (vaststelling van prestatie indicatoren) en 6.7. (communicatie naar hoger management). Op VBS element 7 heeft alleen een beoordeling plaatsgevonden van onderdeel 4 (systeem directiebeoordeling) en 5 (directiebeoordeling).

Op grond van de bevindingen van de inspectie zijn 13 overtredingen²¹⁸ vastgesteld. Deze zijn hieronder weergegeven.

13 overtredingen

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 5, derde lid, bijlage II onder g Brzo	De monitoring van veiligheidsprestaties ten aanzien van procesveiligheid is onvoldoende ingevuld (vastgesteld en geïmplementeerd).
2	Art. 5, derde lid, jo. Bijlage II onder h Brzo	De procedures voor de systematische periodieke evaluatie van het beleid ter voorkoming van zware ongevallen en de beoordeling van de doeltreffendheid en de deugdelijkheid van VBS evenals de onderbouwing van resultaten van het beleid zijn onvoldoende vastgesteld
3	Art. 5, derde lid jo. Bijlage II onder d	In het kader van Toezicht op de Uitvoering (VBS element 3) is geconstateerd dat het preventieve onderhoud niet structureel wordt gepland, uitgevoerd en geëvalueerd.
4	Art. 14.2. milieuvergunning	Op het onderhoudsconcept statusoverzicht is aangegeven dat de veerbelaste vacuüm/druk ventielen eenmaal per vier jaar een controle moeten ondergaan. Volgende inspectie staat echter gepland na zes jaar i.p.v. vier jaar.
5	Alg. bep. Bedrijfsbrandweeraanwijzing 2.2. / Brandweerwet	(tijdelijke) wijzigingen aan de (bedrijfs)brandweervoorzieningen zijn niet geïnventariseerd middels MOC-procedure om de bedrijfszekerheid middels vervangend, gelijkwaardig materiaal te borgen.
6	Alg. bep. 2.2. Bedrijfsbrandweeraanwijzing / Brandweerwet	De bedrijfszekerheid van de filters is – als gevolg van het ontbreken van onderhoud en/of reiniging – onvoldoende geborgd middels een onderhouds-/inspectieprogramma.
7	Alg. bep. 2.9 Bedrijfsbrandweeraanwijzing / Brandweerwet	Stationaire blusinstallaties worden niet eenmaal per jaar getest.
8	Alg. bep. Bedrijfsbrandweeraanwijzing	De bluswatervoorziening dient ten minste tweemaal per jaar gespoeld te worden, hiertoe behoort tevens de blusboot-aansluiting. Deze is niet opgenomen in het spoelprogramma, noch wordt deze doorgespoeld.
9	Bijlage 3, artikel 6.2. Bouwverordening Rotterdam	Droge blusleidingen dienen eenmaal per 5 jaar afgeperst te worden op een druk van 1600 Kpa. Dit is niet opgenomen in een onderhoudsprogramma, ook kan Odfjell Rotterdam niet inzichtelijk maken dat dit onderhoud plaatsvindt/ heeft plaatsgevonden.

²¹⁸ NB: Het betreffende Brzo-inspectierapport bevat 13 overtredingen. De nummering van de overtredingen telt door tot 15 overtredingen. Overtreding 3 en overtreding 5 ontbreken in de opsomming.

#	Overtreden voorschrift	Betreft
10	Voorschrift 6.44 Milieuvergunning	Activatie van het gasdetectiesysteem en alarmering vindt niet bij 10% LEL plaats.
11	Voorschrift 6.44 Milieuvergunning	Detectie dient plaats te vinden bij 10% LEL van een voor het RCC representatief gas. De keuze voor het ijkgas dient dan ook gebaseerd te zijn op de productrange van de te verladen producten.
12	Art. 5, eerste lid Brzo	Odfjell Rotterdam heeft niet aangetoond dat alle Lines of defense op juiste wijze worden onderhouden. Bij verschillende Lines of defense worden tekortkomingen geconstateerd.
13	Art. 5, eerste lid Brzo	Een instructie van de leverancier m.b.t. tank 545 om het niveau van de condensaat elke drie maanden te controleren (om te voorkomen dat membraan in aanraking komt met het condensaat) is niet opgenomen in het betreffende scenario. Odfjell Rotterdam heeft niet aangetoond en geborgd dat deze controle plaatsvond.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
1	AI	AI stelt een drietal eisen. In december 2009 wordt procesverbaal opgemaakt omdat bij een nacontrole blijkt dat de overtredingen niet zijn opgeheven. AI geeft aan dat tijdens controles in april 2009 en juli 2010 wordt geconstateerd dat de overtredingen zijn opgeheven. Hiervan is geen controleverslag beschikbaar.	Opgeheven
2			
3	DCMR	Bij een nacontrole in januari 2009 wordt geconstateerd dat de overtredingen deels zijn opgelost. In april 2009 wordt bij een nacontrole geconstateerd dat de overtredingen zijn opgeheven, maar worden tevens nieuwe overtredingen vastgesteld.	
4			
5	BRR	Naar aanleiding van deze overtredingen is niet gehandhaafd.	Niet opgeheven
6			
7			
8			
9			
10	DCMR	Bij een nacontrole in januari 2009 wordt geconstateerd dat de overtredingen zijn opgelost.	Opgeheven
11			
12	AI	AI geeft aan dat tijdens controles in april 2009 en juli 2010 wordt geconstateerd dat de overtredingen zijn opgeheven. Hiervan is geen controleverslag beschikbaar.	Opgeheven
13			

2009: één Brzo-inspectie

September 2009 vindt er een Brzo-inspectie bij Odfjell Rotterdam. De toezichthouders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2009: één Brzo-inspectie								
Score	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Gedocumen- teerd				matig		redelijk		
Geschikt				redelijk		redelijk		
Geïmplemen- teerd				slecht		matig		

Op grond van de bevindingen van de inspectie zijn 2 overtredingen vastgesteld. Deze zijn hieronder weergegeven.

2 overtredingen

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 7.4a Arbo besl. En art. 5, eerste en derde lid jo. Bijlage 2 c en d Brzo	Odfjell Rotterdam heeft drukapparatuur welke niet onder enig wettelijk keuringsregime valt en waarop derhalve de zorgplicht van de gebruiker van toepassing is, geen onderhoud- en inspectieplan vastgesteld, waarbij de inhoud en inspectiefrequentie zijn afgestemd op het risico.
2	Art. 5, eerste en derde lid, jo. Bijlage 2 onder c Brzo	Het registeroverzicht van de opgestelde keuringsplichtige drukapparatuur is niet actueel en volledig. Hierdoor wordt niet beschikt over een actueel inventarisatie- en classificatielijst van de opgestelde drukapparatuur en de indeling m.b.t. het keuringsregime. Odfjell Rotterdam geeft geen invulling aan de geldende zorgplicht voor de gebruiker.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
1	AI	Bij een nacontrole in augustus 2010 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	

2010: twee Brzo-inspecties

Maart 2010 vindt er een Brzo-inspectie bij plaats bij Odfjell Rotterdam. De toezicht-houders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2010: twee Brzo-inspecties								
Score	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Gedocumen-teerd			redelijk	matig	redelijk			
Geschikt			matig	matig	matig			
Geimplemen-teerd			matig	slecht	matig			

Op grond van de bevindingen van de inspectie is één overtreding vastgesteld. Deze is hieronder weergegeven. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

1 overtreding

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage 2c Brzo	De Hazop van benzeentanks 504, 505 en 506 is niet op gestructureerde wijze uitgevoerd. De Hazop systematiek is niet juist toegepast en de uitgangspunten van de Hazop zijn niet vastgesteld.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
1	Al	Bij een nacontrole in augustus 2010 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	

November 2010 vindt er een Brzo-inspectie plaats bij Odfjell Rotterdam. De toezicht-houders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2010: twee Brzo-inspecties								
Score	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Gedocumen-teerd			matig	matig		redelijk		
Geschikt			matig	redelijk		redelijk		
Geimplemen-teerd			redelijk	redelijk		matig		

Op grond van de bevindingen van de inspectie is één overtreding vastgesteld. Deze is hieronder weergegeven.

1 overtreding

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 5, eerste lid Brzo	Odfjell Rotterdam beschikt over diverse transferleidingen (naar Shell, Lyondell en Vopak. Alleen het proces dat de paklijnen naar Lyondell gebruikt is vastgelegd in een procedure.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
1	AI	Bij een nacontrole in juli 2011 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	

2011: twee Brzo-inspecties

In oktober en november 2011 vindt er een Brzo-inspectie plaats bij Odfjell Rotterdam. De toezichthouders oordelen tijdens deze inspectie niet over de implementatie van het VBS.

Op grond van de bevindingen van de inspectie worden tien overtredingen vastgesteld. Deze zijn hieronder weergegeven.

10 overtredingen

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II onder c en d en art. 23 Brzo	Door Odfjell Rotterdam zijn niet alle veiligheidskritische maatregelen van DVS-1 en alle aan DVS-1 gekoppelde installaties vastgesteld. Ook is door Odfjell Rotterdam niet vastgesteld welk "inspectie, test en onderhoudsregime" nodig is. Sommige (in potentie veiligheidskritische) maatregelen worden niet of onvoldoende onderworpen aan een "inspectie, test en onderhoudsregime". Odfjell Rotterdam kan niet aantonen dat verbeteringen worden doorgevoerd in het onderhouds(management)systeem voor de optimalisatie van het onderhoud DVS-1 en hieraan gekoppelde installaties.
2	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II onder d Brzo	Diverse belangrijke voorschriften en voorwaarden die nodig zijn voor een veilige operatie van DVS-1 ontbreken.
3	Art. 5, eerste en derde lid, jo. bijlage II onder c en art. 23 Brzo	De identificatie van de risico's van de gebruikte gevaarlijke stoffen in DVS-1 en hieraan gekoppelde installaties is niet volledig en onvoldoende deugdelijk.
4	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II onder en atikel 23 Brzo	Ten opzichte van het oorspronkelijk ontwerp van DVS-1 (1993) zijn door Odfjell Rotterdam zeven wijzigingen doorgevoerd, terwijl daarvan niet aantoonbaar is beoordeeld welke extra risico's deze met zich meebrengen. Eventuele maatregelen om, met deze wijzigingen samenhangende, voorzienbare ongewenste gebeurtenissen te voorkomen zijn niet genomen.

#	Overtreden voorschrift	Betreft
5	Art. 10, eerste lid onder b Brzo	Het MRA is onvolledig en onjuist. Hiermee zijn de gevaren van zware ongevallen niet goed geïdentificeerd. Ook is niet goed na te gaan of alle nodige maatregelen zijn getroffen om ongevallen te voorkomen, dan wel de gevolgen voor mens en milieu te beperken.
6	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II onder d Brzo	De tankputdijk van tankput 8A is deels verzakt. Een gedocumenteerde inspectie- en onderhoudsmethodiek en een systematisch inspectie- en onderhoudsprogramma m.b.t. de tankputdijken ontbreken. De PDCA-cyclus is niet sluitend.
7	Omgevingsverg. 20.4	Veel leidingen zijn niet voorzien van eindcaps dan wel blindflenzen. Een storing dan wel bedieningsfout zou kunnen leiden tot lekkage. Het gaat hier om een recidive in 2001 werd tijdens de Brzo-inspectie geconstateerd: 'Tevens laat het consequent aanbrengen van caps en blindflenzen op het terrein te wensen over.'
8	Omgevingsverg. 8.9 en 8.10	Diverse IBC's met potentieel bodemverontreinigende dan wel gevaarlijke stoffen worden niet overeenkomstig vergunningvoorschriften opgeslagen.
9	Art. 5 eerste en derde lid, bijlage II onder d Brzo en voorschrift 14.5 omgevingsvergunning	Diverse installatieonderdelen van de inrichting zijn in onvoldoende mate ontworpen beheerd en onderhouden. De good housekeeping is hier onvoldoende.
10	Art. 5 eerste en derde lid bijlage II onder d Brzo en 19.10 omgevingsvergunning	Er is geen gedocumenteerde inspectie- en onderhoudsmethodiek aanwezig, die onderbouwt en beschrijft op welke wijze en wanneer de tankseal geïnspecteerd en onderhouden dienen te worden ter voorkoming van ongewenste dampvorming boven de seals. De geschiktheid en de implementatie van het inspectie- en onderhoudsprogramma is onvoldoende.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
1 2 3 4	AI	Odfjell Rotterdam maakt bij brief (4-11-'11) aan AI kenbaar tot de conclusie te zijn gekomen dat de risico's van DVS-1 niet adequaat beheerst zijn en dat daartoe de nodige maatregelen getroffen zullen worden. AI stelt bij brief (10-11-'11) vast dat Odfjell Rotterdam tot de conclusie komt dat er sprake is van onbeheerste risico's in het bedrijf. Ze acht het zorgelijk dat dit inzicht pas na de inspectie is gekomen. AI heeft het voornemen om een exploitatieverbod voor DVS-1 op te leggen onder dwangsom van €25.000,- per week. Odfjell Rotterdam geeft hierop aan dat ze DVS-1 uit bedrijf zal nemen, waarop wordt afgezien van een exploitatieverbod. Eind 2011 wordt DVS-1 uit bedrijf genomen.	

#	inspectie	actie	Opgeheven
5	DCMR	In april 2012 worden verschillende dwangsommen opgelegd: Voor overtreding 5 wordt een dwangsom opgelegd. Odfjell Rotterdam heeft hierop aanvullende informatie aangeleverd, welke onvoldoende bleek. Hierop heeft een inning van de dwangsom plaatsgevonden. Het handhavingstraject wordt voortgezet.	Opgeheven
6 7	DCMR	De DCMR heeft een dwangsom opgelegd. Tijdens een nacontrole in juli 2012 wordt vastgesteld dat de tanputdijk is gerepareerd. de inspectie- en onderhoudssystematiek is opgezet en de uitvoering is geborgd in het systeem. De DCMR geeft aan dat er nog een nacontrole plaats zal vinden om de implementatie te controleren (januari 2013).	
8 9	DCMR	Voor overtreding 8 wordt ook een dwangsom opgelegd. Bij een nacontrole in juli 2012 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	Opgeheven
10	DCMR	Ook voor overtreding 10 wordt een dwangsom opgelegd. Bij een nacontrole in juli 2012 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost. De DCMR geeft aan dat er nog een nacontrole op de implementatie plaats zal vinden (februari 2013).	Opgeheven

In december 2011 vindt er een Brzo-inspectie plaats bij Odfjell Rotterdam. De toezicht-houders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2011: twee Brzo-inspecties								
Score	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Gedocumen- teerd			redelijk	redelijk				
Geschikt			matig	slecht				
Geimplemen- teerd			slecht	slecht				

Op grond van de bevindingen van de inspectie worden zes overtredingen vastgesteld. Deze zijn hieronder weergegeven.

6 overtredingen

#	Overtreden voorschrift	Betreft
11	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II Brzo	In april 2010 heeft Odfjell Rotterdam door een externe partij (Horst Weyer) een "process and safety engineering check" uit laten voeren om de geschiktheid van dampverwerkingsinstallatie 4 voor het behandelen van diverse dampen te bepalen. In het rapport worden diverse aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de integriteit en de beoordeling van de (explosie)risico's van de installatie. Odfjell Rotterdam heeft die aanbevelingen niet uitgevoerd.

#	Overtreden voorschrift	Betreft
12	Art. 5 eerste en derde lid jo. bijlage II onder d Brzo	Op de lijst met stoffen die volgens Odfjell Rotterdam geschikt zijn om te verwerken op dampverwerkingsinstallatie 4 staan stoffen die volgens Horst Weyer niet geschikt zijn voor deze installatie (ca. 18 stoffen), onder voorwaarden geschikt zijn (31 stoffen) en waarvan de geschiktheid onbekend is (26 stoffen)
13	Art. 5, eerste en derde lid Brzo	Odfjell Rotterdam heeft met betrekking tot dampverwerkingsinstallatie 4 een viertal gevaren geïdentificeerd en deze als ontoelaatbaar gekwalificeerd. Odfjell Rotterdam heeft hierop niet terstond maatregelen getroffen om deze risico's naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen.
14	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II onder c Brzo	Odfjell Rotterdam heeft in de Hazop-studie van dampverwerkingsinstallatie 4 omstreeks 33 ongewenste gebeurtenissen geïdentificeerd waarvan verzuimd is de risicobepaling uit te voeren. Hierdoor is niet duidelijk welke risico's deze mogelijke ongewenste gebeurtenissen vertegenwoordigen en of er maatregelen nodig zijn om deze risico's naar een aanvaardbaar niveau te brengen.
15	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II onder c Brzo	Met betrekking tot risico's die door Odfjell Rotterdam als "beperkt" zijn geclassificeerd heeft Odfjell Rotterdam geen aantoonbare en navolgbare afweging gemaakt tussen eventueel te treffen additionele maatregelen en de daaraan verbonden kosten, rekening houdend met de bedrijfsdoelstellingen voor veiligheid, gezondheid en milieu.
16	Art. 5, eerste en derde lid jo. bijlage II onder c Brzo	Odfjell Rotterdam heeft meer dan een jaar na de uitvoering van de veiligheidsstudie dampverwerkingsinstallatie 4 nog vrijwel geen invulling gegeven aan de actiepunten zoals deze voortkwamen uit de HAZOP. De beheersing van de uitvoering met betrekking tot de identificatie van de gevaren en de beoordeling van risico's door Odfjell Rotterdam was onvoldoende.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
11 12	AI	Bij een nacontrole in december 2011 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	
13 14	AI	Bij een nacontrole in december 2011 wordt vastgesteld dat Odfjell Rotterdam het onacceptabele risico niet heeft gereduceerd tot acceptabel. Er wordt een proces-verbaal aangezegd. In de loop van 2012 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgeheven.	
15 16	AI	Bij een nacontrole in december 2011 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	

2012: twee Brzo-inspecties en de uiteindelijke stillegging

In februari 2012 vindt er een Brzo-inspectie plaats bij Odfjell Rotterdam. Tijdens deze inspectie worden geen overtredingen geconstateerd en wordt geen beoordeling gegeven over de implementatie van het VBS.

In maart 2012 vindt er een Brzo-inspectie plaats bij Odfjell Rotterdam. De toezicht-houders oordelen als volgt over de implementatie van het VBS:

2012: twee Brzo-inspecties en de uiteindelijke stillegging								
Score	Pbzo	1	2	3	4	5	6	7
Gedocumen-teerd				slecht				
Geschikt				slecht				
Geïmplemen-teerd				slecht				

Op grond van de bevindingen van de inspectie worden 26 overtredingen vastgesteld. Deze zijn hieronder weergegeven.

26 overtredingen

#	Overtreden voorschrift	Betreft
1	Art. 5, eerste lid jo. lid 3, bijlage II, element d Brzo en voorschriften 4.3 en 4.5. omgevingsverg. / Wabo	De juiste werking van de inwendig drijvende daken is onvol-doende geborgd waardoor een verhoogde dampvorming uit de tanks niet adequaat is voorkomen. Tevens is er sprake van niet effectieve seals en een te laag verwijderingsrendement in de zin van de omgevingsvergunning.
2	Art. 5, eerste en derde lid, bijlage II, lid d Brzo	Odfjell Rotterdam heeft door het niet op tijd kalibreren van de vacuüm-/ drukventielen geen opvolging gegeven aan onderhoudsacties voortkomend uit uitgevoerde inspecties en heeft de PDCA cyclus niet gesloten. Tijdens de Brzo-inspectie 2008 werd dezelfde overtreding geconstateerd. Na een opgelegde eis van de DCMR (31-10-2008) werd de overtreding voorlopig opgeheven.
3	Art, 5, eerste lid Brzo	De zoneringstekening van een onderdeel van Odfjell Rotterdam geeft niet aan dat de drainputten zone 1 gebieden zijn. Voorts is niet onderzocht of alle draintanks zodanig betrouwbaar geïnertiseerd zijn dat de inertiseringswijze in overeenstemming is met betreffende richtlijnen.
4	Art. 5, eerste lid Brzo	Odfjell Rotterdam heeft geen Ignition Hazard Assesment uitgevoerd van 10 voorpompbakken en drie mobiele pompjes.
5	Art. 5, eerste lid Brzo	De procedure inspectie en onderhoud PID maakt niet duidelijk hoe en waar de hierop betreffende richtlijnen worden geïmplementeerd.

#	Overtreden voorschrift	Betreft
6	Art. 5 eerste en derde lid, bijlage IIc Brzo	Een aantal drainputinstallaties zijn niet juist op de zoneringstekening ingetekend. De ligging, de afmetingen en de zonesoort van genoemde gebieden zijn niet in het explosie-veiligheidsdocument op tekeningen vastgelegd
7	Art. 5, eerste en derde lid, bijlage II c en d Brzo	Het olievangerpomphuis 1 en pompplaats 1 zijn besloten ruimten en gezoneerd gebied. Deze ruimten zijn vrij toegankelijk en zijn niet geïdentificeerd als besloten ruimten en niet als Ex-ruimten. Er is geen V&G signalering aanwezig met betrekking tot de gevaren van deze arbeidsplaats. Pompplaats 10 ligt verdiept in het veld. Deze put is dieper dan 1,5 m en vrij toegankelijk op meerdere plaatsen. Uit interviews blijkt dat Odfjell Rotterdam de pompplaats niet beschouwt als een besloten ruimte (ruimte met gevaar voor verstikking, bedwelmeling, vergiftiging, brand en explosie). Tevens blijkt dat per wach een pompplaats gemiddeld eenmaal betreden wordt door meerdere personen. Deze personen dragen dan geen middelen bij zich om vast te stellen of de pompplaats veilig betreden kan worden. Uit interviews blijkt dat deze constatering ook gelden voor de overige pompplaatsen.
8	Art. 5, eerste en derde lid bijlage II d Brzo	Tijdens de visuele inspectie zijn in ATEX gezoneerde gebieden ²¹⁹ 13 tekortkomingen met betrekking tot E&I apparatuur vastgesteld.
9	Art. 5 eerste lid Brzo	In een aantal als zone 0 ²²⁰ of 1 ²²¹ geclassificeerde gebieden zijn ontstekingsbronnen aangetroffen die niet voldoen aan de wettelijke vereisten voor de desbetreffende zone.
10	Art. 3.16 Arbobesluit	Op steiger 7 ontbreekt over circa 20 meter leuningwerk, terwijl de Odfjell Rotterdam operator ter plaatse aan het werk is. Er bestaat ernstig gevaar voor personen om te vallen, onder meer nabij aansluitpunten voor slangen om onder andere chemicaliën en aardolieproducten te verpompen. De valhoogte bedraagt ca. 7 meter.
11	Art. 4.6, tweede lid Arbobesluit	Gasflessen waren op een verkeerde wijze opgeslagen. Bij de brandbare gasen bevond zich ook zuurstof. Hierdoor was er een verhoogd risico op brand en explosie aanwezig.
12	Art. 4.81, eerste lid Arbobesluit	Het gevaar van blootstelling van werknemers aan dampen en of spatten van gevaarlijke en kankerverwekkende stoffen was bij een tankautolaadplaats niet zoveel mogelijk voorkomen of geminimaliseerd, terwijl dit technisch wel mogelijk is.

²¹⁹ Plaatsen waar ontloffingsgevaar kan heersen.

²²⁰ Een zone wordt als 0 gekwalificeerd wanneer een explosief gasmengsel voortdurend of gedurende lange perioden aanwezig is (meer dan 1000 uur/j).

²²¹ Een zone wordt als 1 gekwalificeerd als de kans op aanwezigheid van een explosief gasmengsel onder normaal bedrijf groot is (tussen 10 en 1000 uur/j).

#	Overtreden voorschrift	Betreft
13	Art. 5, eerste en derde lid bijlage II onder d Brzo	Gevaren, risico's en bijbehorende maatregelen van de arbeidsplaats zijn onvoldoende vastgesteld met behulp van veilig-werkvergunningen en eventueel gekoppelde taakrisicoanalyses.
14	Art. 5, eerste en derde lid bijlage II onder d Brzo	Er is geen gedetailleerde planning opgesteld waaruit blijkt dat de opslagtanks zijn gecategoriseerd naar termijnen waarbinnen de inspectie achterstand moet zijn weggenomen, ingedeeld in prioriteit 1 tot en met 4.
15	Art. 5, eerste en derde lid bijlage II onder d Brzo	Odfjell Rotterdam heeft van diverse tanks geen zettingsinformatie beschikbaar
16	Art. 5, eerste en derde lid bijlage II onder d Brzo	Odfjell Rotterdam verstrekt een lage prioriteit aan tussentijdse inspecties die niet overeenstemt met de mogelijke ernst van de aantasting door corrosie onder isolatie.
17	Art. 5, eerste en derde lid bijlage II onder d Brzo	De slechte staat van tankdaken leidt niet tot inspecties die op korte termijn worden uitgevoerd.
18	Art. 5, eerste en derde lid bijlage II onder d Brzo	Odfjell Rotterdam heeft niet voor alle tanks met een in slechte staat verkerend tankdak maatregelen vastgesteld voor het veilig betreden van het tankdak.
19	Vergunningvoorschrift 19.11 omgevingsvergunning Wabo	Odfjell Rotterdam heeft het RBI-handboek op diverse punten niet nageleefd.
20	Alg. bep. 2.2. inzake de bedrijfsbrandweer Wet veiligheidsregio's	Door het niet jaarlijks testen van de koelsystemen op de tanks kan niet worden aangetoond dat deze voor onmiddellijk gebruik gereed en bedrijfszeker zijn. Deze overtreding werd tevens geconstateerd tijdens de Brzo-inspecties van 2005, 2007 en 2008.
21	Alg. bep. 2.2. inzake de bedrijfsbrandweer Wet veiligheidsregio's	De op 28-2-2012 door Odfjell Rotterdam getroffen tijdelijke maatregelen tijdens de buitenbedrijfstelling van de drie bluswaterpompen zijn onvoldoende om als gelijkwaardige voorziening te dienen.
22	Alg. bep. 2.2. inzake de bedrijfsbrandweer Wet veiligheidsregio's	Door de wijze testen na het jaarlijks onderhoud van de brandwaterpompen en de registratie hiervan is niet duidelijk aantoonbaar dat de blusmiddelen voor onmiddellijk gebruik gereed en bedrijfszeker zijn.
23	Alg. bep. 2.7. inzake de bedrijfsbrandweer Wet veiligheidsregio's	Door de wijze van meten en registeren van de testen van de brandwaterpompen die door het eigen personeel worden uitgevoerd kan niet worden aangetoond dat Odfjell Rotterdam beschikt over een bluswatervoorziening zoals omschreven in de voor de inrichting geldende vergunning Wet milieubeheer.
24	Alg. bep. 2.9. inzake de bedrijfsbrandweer Wet veiligheidsregio's	De stationaire blusinstallaties worden door Odfjell Rotterdam niet jaarlijks live getest op goede werking. Deze overtreding werd tevens geconstateerd tijdens de Brzo-inspecties van 2005, 2007 en 2008.

#	Overtreden voorschrift	Betreft
25	Alg. bep. 2.2. inzake de bedrijfsbrandweer Wet veiligheidsregio's	Doordat de grondafsluiter, waarmee het koelsysteem van tankput 03 geactiveerd moet worden, tijdens een live test niet door één persoon en zonder hulpmiddelen te openen was, was dit koelsysteem niet bedrijfszeker en voor onmiddellijk gebruik gereed.
26	Voorschrift 6.17 omgevingsvergunning	De brandschermen en aansluitpunten voor de brandweer bevinden zich binnen de 3kW-contouren. Deze overtreding is voor het eerste vastgesteld tijdens de Brzo-inspectie 2007. Hierop is een traject ingezet dat heeft geleid tot een door Odfjell Rotterdam ingediend plan van aanpak dat op 14 november 2008 bij de DCMR werd ingediend en op 26 november 2009 goedgekeurd. Geconstateerd is dat Odfjell Rotterdam de zeven aanpassingen die vóór eind 2011 gerealiseerd moesten worden niet heeft uitgevoerd.

In onderstaande tabel is kort weergegeven welke acties er naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen zijn genomen. De nummering is gelijk aan die van bovenstaande tabel.

#	inspectie	actie	Opgeheven
1	DCMR	De DCMR legt een dwangsom met een maximum van € 200.000,- per tank op.	Op 28-7-'12 stellen inspecteurs van de DCMR vast dat de volledige terminal door Odfjell Rotterdam is stilgelegd.
2	DCMR	De DCMR legt een last onder dwangsom op. Voor 1 augustus 2012 en 1 september 2012 moeten gespecificeerde maatregelen worden getroffen.	
3 4 5	Inspectie SZW	De Inspectie SZW legt in april 2012 een eis op.	
6 7	Inspectie SZW	De Inspectie SZW legt in mei 2012 een eis op.	
8 9	Inspectie SZW	De locatie is door de arbo-inspecteur stilgelegd en er is een boete rapport en een proces-verbaal opgemaakt. Deze overtreding is eerder geconstateerd tijdens de Brzo-inspectie in 2007, waarna een eis werd opgelegd.	
10	Inspectie SZW	De locatie is door de arbo-inspecteur stilgelegd en er is een boete rapport en een proces-verbaal opgemaakt. Deze overtreding is eerder geconstateerd tijdens de Brzo-inspectie in 2007, waarna een eis werd opgelegd. Bij een nacontrole in maart 2012 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	
11	Inspectie SZW	De Inspectie SZW geeft Odfjell Rotterdam in maart 2012 een schriftelijke waarschuwing. Bij een nacontrole in juni 2012 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	
12	Inspectie SZW	De Inspectie SZW legt in april 2012 een eis op. Bij een nacontrole in juni 2012 wordt geconstateerd dat de overtreding is opgelost.	

#	inspectie	actie	Opgeheven
13	Inspectie SZW	De Inspectie SZW legt in mei 2012 een eis op	
14	DCMR	De DCMR legt een dwangsom met een maximum van € 200.000,- per tank op.	
15			
16			
17			
18	Inspectie SZW	De Inspectie SZW legt in juni 2012 een eis op. Odfjell Rotterdam reageert door het opsturen van een procedure 'betreden tankdaken' en geeft aan hiermee aan de gestelde eis te hebben voldaan.	
19	DCMR	De DCMR legt in juni 2012 een aantal maatregelen op.	
20	VRR	Op 22 maart vindt er een controlebezoek plaats. De overtredingen zijn niet opgeheven. Op 24 april 2012 stuurt de VRR een adviesbrief naar de DCMR waarin verwezen wordt naar de Brzo-inspecties van 6 en 7 maart en de extra inspectie op 22 maart. In deze brief wordt de DCMR geattendeerd op problemen met brandschermen, met het verzoek hierop te handhaven. De VRR legt verschillende dwangsommen op, variërend van € 1.000,- tot € 5.000,- per overtreding. Op 16, 17 en 18 juli is de VRR aanwezig bij het doorspoelen van koel- en blusleidingen op het terrein van Odfjell Rotterdam. Tijdens deze testen worden diverse tekortkomingen geconstateerd.	
21			
22			
23			
24			
25			
26	DCMR	De DCMR legt een dwangsom met een maximum van €50.000,- op.	

STRAFRECHTELIJKE VERVOLGINGEN ODFJELL ROTTERDAM

In 2000 tot en met 2002 vinden er tien incidenten bij Odfjell Rotterdam plaats op basis waarvan het Openbaar Ministerie actie heeft ondernomen. Twee van deze gevallen leiden tot een sepot in verband met het ontbreken van wettig bewijs. In de overige acht gevallen gaat Odfjell Rotterdam in op een transactievoorstel. In totaal heeft Odfjell Rotterdam in 2000 tot en met 2002 € 14.679,01 aan transacties betaald. Alle overtredingen die tot een transactie hebben geleid hadden betrekking op het zonder vergunning lozen van schadelijke stoffen.²²²

Op 18 maart 2003 vindt er een incident plaats bij Odfjell Rotterdam. Nadat het bedrijf een leidingstuk had weggenomen voor inspectie is er een verpomping gestart van benzeen, waarbij naar schatting van de DCMR, 450 m³ crude benzeen is vrijgekomen. Het incident vormt aanleiding tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Tijdens dit onderzoek worden een aantal overtredingen geconstateerd die aanleiding gaven tot het opmaken van processen-verbaal. Uit een brief van de Arbeidsinspectie van 2 december 2003 blijkt dat in overleg met de Officier van Justitie is besloten om parallel aan het strafrechtelijke traject bestuursrechtelijke handhaving in te zetten. De door het Openbaar Ministerie ingezette vervolging naar aanleiding van dit incident leidt tot een zitting van de meervoudige economische kamer te Rotterdam en een veroordeling tot een totaalbedrag van € 70.000,-. Bij deze zaak werden ook twee kleinere incidenten betreffende de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gevoegd. Naast deze incidenten vinden er in 2003 en 2004 vier incidenten plaats die tevens tot actie van het Openbaar Ministerie leiden. Drie van deze incidenten hebben eveneens betrekking op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en één op de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Twee zaken leiden tot een veroordeling tot een geldboete van in totaal € 11.000,-, één zaak leidt tot vrijspraak en één zaak wordt afgedaan met een schriftelijke waarschuwing.

In de jaren 2005 en 2006 vormen negen incidenten het Openbaar Ministerie aanleiding tot actie. Zes hiervan hebben betrekking op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, twee op de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en één op de Wet milieugevaarlijke stoffen. Zes zaken worden afgedaan met een transactie van gemiddeld € 1250,-. De overige zaken leiden respectievelijk tot een sepot wegens gebrek aan bewijs, vrijspraak en een veroordeling tot een boete van € 10.000,-.

²²² In de zin van art. 1, derde lid Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze wet is per 22 december 2009 opgegaan in de Waterwet.

Op 23 mei 2007 is op twee steigers van Odfjell Rotterdam het laden van gevaarlijke stoffen door de Arbeidsinspectie stilgelegd wegens het ontbreken van de explosie-beveiliging. Hiervan is proces-verbaal opgemaakt. Het Openbaar Ministerie heeft naar aanleiding van de verdenking van drie strafbare feiten die zich voordeden in 2007 actie ondernomen. Al deze feiten hebben betrekking op de hierboven omschreven gebeurtenis en leiden tot veroordeling tot een boete van € 75.000,- waarvan € 25.000,- voorwaardelijk.

In 2008 vormen twee incidenten voor het Openbaar Ministerie aanleiding om over te gaan tot vervolging. Het betreft allebei overtredingen van de Arbeidsomstandigheden-wet. Voor een van de incidenten wordt Odfjell Rotterdam veroordeeld tot een boete van € 10.000,- en een incident wordt ter terechtzitting gevoegd.

In 2009 worden twee incidenten afgedaan met een transactie van in totaal € 100.000,-. De incidenten hebben betrekking op respectievelijk de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Eén incident dat betrekking heeft op Brzo wordt geseponeerd.

Ook in 2010 worden twee incidenten afgedaan met een transactie. Eenmaal betreft het een transactie van € 50.000,- met betrekking tot de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en één maal van € 1000,- betreffende de Waterwet.

Over de periode 2011 tot en met 2012 geven negen incidenten aanleiding tot actie van het Openbaar Ministerie. Signalen van klokkenluiders en toezichthouders zijn voor het Openbaar Ministerie in de loop van 2012 aanleiding om een nieuwe rechtsgang tegen Odfjell Rotterdam voor te bereiden. Tijdens deze rechtsgang worden meerdere incidenten tegelijk voor de rechter gebracht, waarbij het Openbaar Ministerie van mening is dat medewerkers van het bedrijf concreet gevaar hebben gelopen en dat maatregelen om dit gevaar te beperken achterwege zijn gebleven. Een woordvoerder van het Openbaar Ministerie geeft aan dat een mogelijke boete in de miljoenen kan lopen, waarbij de maximale straf per incident € 780.000,- is. In december 2012 heeft een eerste regiezitting over deze zaak plaatsgevonden.

CONCLUSIES UIT RAPPORT VROM-INSPECTIE HUNTSMAN

De minister van Infrastructuur en Milieu gaf in 2011 de VROM-Inspectie (thans ILT) opdracht om de taakuitvoering van de DCMR te onderzoeken. Aanleiding voor dit onderzoek was een brief van een omwonende waarin aandacht werd gevraagd voor de taakuitvoering van de DCMR inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving bij het bedrijf Huntsman die als "niet goed" werd gekarakteriseerd.

ILT constateerde dat:

1. De DCMR procedurele fouten heeft gemaakt in de vergunningverlening aan Huntsman. De fouten waren van verschillende aard:
 - De kennisgeving over ontwerpbeschikking in juli 2007 was in onvoldoende mate gepubliceerd.
 - De DCMR had het besluit moeten nemen om de vergunning niet te verlenen vanwege onzorgvuldige besluitvorming (onterecht achterwege laten van een MER-afweging).
 - Meerdere 8.19 Wm-meldingen en de acceptatie daarvan door de DCMR waren niet gepubliceerd.

Door de procedurele fouten heeft het vergunningverleningstraject meer dan twee keer zo lang geduurd als nodig was. In plaats van twee jaar heeft het viereneenhalf jaar geduurd voordat de revisievergunning aan Huntsman was verleend. Verder bleek dat herhaling van eerder gemaakte fouten optrad en de DCMR dus niet voldoende leerde van gemaakte fouten. Tenslotte was door het niet publiceren van 8.19 Wm-meldingen aan belanghebbende derden de mogelijkheid tot bezwaar onthouden.

2. Het Wm-toezicht van de DCMR op Huntsman onvoldoende intensief was geweest en de DCMR nagelaten had om bestuursrechtelijk op te treden tegen (kern)overtradingen. ILT was van mening dat Huntsman gekwalificeerd kon worden als een reactief bedrijf, dat niet transparant communiceert met het bevoegd gezag, zoals blijkt uit:
 - Huntsman had in 2008 een substantieel hogere productiecapaciteit gehanteerd dan volgens de vergunning was toegestaan, zonder overleg met de DCMR. Het is alleen achteraf vermeld in het milieujaarverslag (MJV).
 - Huntsman had de te hoge emissies van monochoorbenzeen en tetrachloorkoolstof niet actief aan de DCMR gemeld. Pas na enkele jaren werd het opgenomen in de emissie-overzichten in de milieujaarverslagen. Huntsman stelde zich vervolgens in de aanpak van de emissieproblemen volgend/niet-proactief op.

Op grond van de houding van het bedrijf en de naleving zou te verwachten zijn dat de DCMR het bedrijf de kwalificatie "redelijk of slecht presterend" zou geven volgens de classificaties in haar eigen toezichtsprogrammering. Desondanks heeft de DCMR bij Huntsman de uitvoering van het Wm-toezicht toegepast dat past bij een goed presterend bedrijf. Bovendien hanteert de DCMR nog de voormalig toezichtsintensiteit die niet meer in lijn is met de DCMR's huidige criteria voor toezichtsprogrammering. In de sanctiestrategie van de DCMR wordt in geval van kernovertradingen voorgeschreven dat een last onder dwangsom wordt opgelegd. Ondanks dat de criteria van een kernovertrading opgaan voor de te hoge monochoorbenzeen- en tetrachloorkoolstof-emissies legt de DCMR geen last onder dwangsom op en wijkt hiermee dus af van de eigen sanctiestrategie, waarvoor ook in de dossiers geen argumenten terug te vinden zijn.

Bij de aanvraag van de uiteindelijke revisievergunning in september 2009 werd door Huntsman een Quantitative Risk Analysis (QRA) aangeleverd met daarin een beschrijving van de procesinstallatie waarin fosgeen (zeer giftig gas) voorkwam, en waarbij op de tekeningen de gebruikte insluitsystemen waar nodig dubbelwandig waren uitgevoerd. Met deze maatregel was de beoogde verhoging van productiecapaciteit mogelijk zonder dat het risico voor de omgeving gelijk zou blijven. ILT constateerde daarover:

3. Het Brzo-toezicht van de DCMR op Huntsman is in lijn met de daarvoor bestaande systematiek (NIM), maar een kritische veiligheidsvoorziening was tot dat moment niet of onvoldoende meegenomen in de controles. Het betrof hier controle op de integriteit van dubbelwandige voorzieningen en geïntegreerde lekdetectie binnen de procesinstallatie waarin fosgeen voorkwam.

Naar aanleiding van deze constatering inspecteerde de DCMR medio 2011 de technische installatie bij Huntsman en constateerde dat er inderdaad verschillen zaten tussen de plannen voor de technische installatie zoals die bij de aanvraag van de revisievergunning waren gevoegd en de daadwerkelijke installatie. Sommige enkelwandige systemen bleken dubbelwandig uitgevoerd en sommige systemen die dubbelwandig waren gepland, bleken enkelwandig uitgevoerd. Omdat alleen een tabel verkeerd ingevuld bleek te zijn, berekende de DCMR opnieuw de QRA met medeneming van deze discrepanties. De geconstateerde verschillen ten opzichte van de eerdere QRA waren verwaarloosbaar waardoor er geen nieuwe Bevi-toets uitgevoerd hoefde te worden.

Volgens de vigerende regelgeving bestaat er geen noodzaak om een nadere beoordeling uit te voeren op de juistheid van de in de QRA vastgelegde uitgangspunten indien de aangevraagde activiteiten voldoen aan best beschikbare technieken en aan de wettelijk vastgestelde normen wat betreft plaatsgebonden risico en groepsrisico. Bij inspectie moet het bedrijf aantonen dat de installatie op de juiste manier is ingericht om te voldoen aan de vergunning. In de onderhavige casus gaf de DCMR aan dat bij hen nooit het vermoeden is ontstaan dat Huntsman met opzet informatie in de aanvraag zou hebben gemanipuleerd. De DCMR vertrouwt op de deskundigheid van Huntsman en controleert alleen of het bedrijf de afspraken nakomt zoals in de revisievergunning zijn aangegeven. De DCMR heeft niet gecontroleerd of de maatregelen volledig zijn en kwalitatief goed zijn uitgevoerd.

BEOORDELINGSKADER VOOR TOEZICHT INGEVULD

Toetsing aan het beoordelingskader

De Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt in veel onderzoeken geconfronteerd met vraagstukken rond toezicht door toezichthouders. Het gaat hier om overheidstoezicht door toezichthouders op organisaties en processen in de samenleving. De Onderzoeksraad hanteert hierbij het beoordelingskader voor toezicht. De onderwerpen uit het toezichtskader die uit de toedracht en analyse volgen, komen hieronder aan de orde.

Helder institutioneel kader voor toezicht	
Verantwoordelijkheden, bevoegdheden van taken van staatssecretaris, toezichthouder en onder toezichtstaande zijn expliciet beschreven. De verhouding tussen de staatssecretaris en de toezichthouder is afgebakend.	Ja, in het Brzo en in het bestuurlijk inspectieprogramma.
Wet- en regelgeving is voor alle betrokkenen duidelijk.	Nee, de regelgeving bevat onduidelijkheden
De stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris is expliciet gemaakt.	Ja.
De rol- en taakopvatting van de toezichthouder is expliciet en duidelijk.	Nee.
De onder toezichtstaanden weten wat zij kunnen verwachten van de toezichthouder.	Ja, zij het niet in detail.
Het is duidelijk welke toezichthouder welke onderdelen inspecteert.	Nee, de bevoegdheden overlappen
Het is duidelijk op welke wijze de toezichthouders samenwerken.	Ja, vastgelegd in het bestuurlijk inspectieprogramma en in afspraken, structuren en methodieken (zie LATrb).
De toezichthouders beschikken over voldoende bevoegdheden om te kunnen interveniëren.	Ja.

Selectief toezicht	
De keuzes voor vorm en inhoud van inspectie zijn gemaakt op basis van risico's, kosten en baten.	Ja, er wordt een risicoafweging gemaakt bij de keuze voor het verdelen van de capaciteit.
De vorm en omvang en omvang van toezicht is afgestemd op de specifieke situatie.	Ja, bij achterblijvende bedrijven wordt meer capaciteit ingezet dan bij koplopers.
Toezichthouders hebben een expliciete handhavingstrategie.	Ja, maar hier wordt regelmatig van afgeweken.

Slagvaardig toezicht	
Toezichthouders beschikken over de juiste interventiebevoegdheden.	Ja, uit het onderzoek komt naar voren dat de toezichthouders voldoende bevoegdheden hebben. Enige punt van aandacht is de overlap in bevoegdheden, bijvoorbeeld tussen de VRR en de DCMR, dit leidt tot ineffektieve werkwijze.
Toezichthouders maken passend gebruik van de interventiebevoegdheden.	Nee (toelichting hieronder).
Toezichthouders hanteren een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten.	Nee, er was sprake van vertrouwen in verbetering terwijl dit niet werd gestaafd door de feiten.
Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet.	Nee, het toezicht op Odfjell Rotterdam was zacht terwijl een harde aanpak gerechtvaardigd was gezien de tekortkomingen.

Slagvaardig toezicht gaat onder andere over de interventiebevoegdheden waarover de toezichthouders beschikken en hoe zij deze bevoegdheden toepassen. Zoals blijkt uit de toedracht en de analyse hebben de toezichthouders bij Odfjell Rotterdam beperkt gebruikgemaakt van het instrumentarium dat hen ter beschikking stond (dit geldt in mindere mate voor de Inspectie SZW).

De gehanteerde aanpak van nadruk op de relatie en onderhandelingsstoezicht blijkt bij een bedrijf zoals Odfjell Rotterdam niet te werken.

Samenwerkend toezicht	
Er vindt intensieve samenwerking tussen de toezichthouders plaats.	Ja, in het algemeen wel. Handhaving vindt apart plaats. Na de zomer van 2011 vindt meer onderlinge afstemming plaats over handhaving.
Er zijn expliciete afspraken over inhoud en vorm van de samenwerking.	Ja, maar niet op het gebied van handhaving.
De samenwerking tussen de toezichthouders is goed.	Ja, met als kanttekening dat er gaandeweg tijdens het achterblijverstraject een verschil van inzicht ontstond over de aanpak van Odfjell Rotterdam.

Samenwerkend toezicht

De samenwerking verbetert de vorm en inhoud van het toezicht.

Ja, dat samenwerking nodig is voor het goed uitvoeren van het Brzo-toezicht staat niet ter discussie.

Door samenwerking wordt relevante kennis en informatie gedeeld.

Ja.

Onafhankelijk toezicht

Toezicht wordt niet beïnvloed door de onder toezicht staande partij.

Nee, het beeld is ontstaan van een toezicht-houder (DCMR) die door zijn focus op de goede relatie met het bedrijf niet op basis van de feiten oordeelt maar op basis van de constructieve houding die het management van het bedrijf toont. De DCMR en de VRR dachten ook teveel mee met het bedrijf, bijvoorbeeld bij de problematiek van het live-testen. Er werd jarenlang niet gehandhaafd in afwachting van beleid om indirect te kunnen testen.

Toezicht wordt niet beïnvloed door de politiek verantwoordelijken.

Ja, de VRR en de DCMR zijn weliswaar verlengd lokaal bestuur maar er zijn geen aanwijzingen dat de bestuurders een belemmerende factor waren voor het toezicht. Er zijn aanwijzingen dat er vanuit de bestuurders (wethouder, gedeputeerde, staatssecretaris SZW) druk uit ging om strenger te handhaven na de incidenten in 2011.

Transparant toezicht

Toezichthouders maken de organisatie en werkwijze van toezicht openbaar.

Ja, onder meer via de LATrb.

Toezichthouders maken vorm en inhoud van het toezicht inzichtelijk.

Ja, in Brzo-rapportages. Nee, als het gaat om de keuze om af te wijken van de sanctiestrategie.

Toezichthouders maken bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar.

Nee, toezichthouders maken bevindingen niet actief openbaar.

ACTIES EN ONTWIKKELINGEN NA DE STILLEGGING

In deze bijlage worden door partijen genomen acties en ontwikkelingen na de stillegging beschreven. Deze acties en ontwikkelingen vallen buiten de scope van het onderzoek.

Door partijen genomen acties na de stillegging

Odfjell Terminals (Rotterdam)

Odfjell Rotterdam is een omvangrijk verbetertraject gestart dat erop gericht is de milieu- en veiligheidsprestaties te verbeteren. Het traject richt zich op:

1. de technische integriteit van de terminal
2. de veiligheidscultuur
3. het primaire proces
4. het veiligheidsmanagementsysteem.

De technische integriteit van de terminal

Odfjell doet nu en in de komende vijf jaar omvangrijke investeringen in de modernisering van de terminal. Het betreft hier extra investeringen, bovenop de reguliere investeringen en onderhoudskosten. Dit programma loopt al langer; eerder zijn 21 opslagtanks in twee tankputten vervangen.

Een substantieel deel van de investeringen (circa 100 miljoen euro) is bestemd voor milieu en veiligheid. Dit geld wordt onder andere geïnvesteerd in nieuwe autolaadinstallaties en verdere (rest)emissiebeperkende maatregelen. Zo zijn er inmiddels inwendig drijvende daken aangebracht in diverse tanks en weer andere tanks worden aangesloten op de dampverwerkingsinstallatie.

Andere, minder zichtbare, zaken betreft de invoering van nieuwe inspectiemethodieken voor zowel de opslagtanks als de overige hardware. De onderhoudsintervallen zijn bij deze nieuwe methodieken afhankelijk van het gebruik van het materieel; tot voor kort werd het materieel op basis van een vast tijdsinterval geïnspecteerd. Voor de tankinspecties wordt gebruikgemaakt van Risk Based Inspection (RBI) en voor de overige hardware Reliability Centered Maintenance (RCM). Het RBI handboek van Odfjell Rotterdam is opgezet conform EEMUA 159 en wordt gezien als een best practice. Alle in gebruik zijnde tanks hebben een goedgekeurd RBI handboek.

Verdere investeringen worden gedaan in vervanging en nieuwbouw en er wordt gestart met de voorbereidingen voor volledige vervanging en uitbreiding van twee steigers. Verder zal Odfjell in de komende tijd doorgaan met het vervangen van opslagtanks in het kader van modernisering van de terminal. Deze wijzigingen worden geborgd door deze mee te nemen in het gestarte traject voor het verkrijgen van een revisievergunning (Wabo/Ww). Daarnaast vervangt Odfjell alle niet-ATEX-gecertificeerde vuilwaterpompen op de terminal.

Odfjell Rotterdam heeft na de stillegging een uitgebreide procedure voor commissioning opgezet en geïmplementeerd. De reikwijdte van deze procedure gaat verder dan het protocol voor in gebruikname van tanks. In dit protocol zijn afspraken gemaakt over RBI en testen van koel- en blusvoorzieningen op tanks. De commissioning omvat ook andere onderdelen zoals leidingwerk, (beveiligings-)instrumentatieloops, elektrische voorzieningen, pompplaatsen, steigers en laad- en losplaatsen. De commissioning procedure is conform de Amerikaanse standaard ANSI/ISA-62382-2012 en Odfjell's eigen specifieke documenten.

De veiligheidscultuur

Het is voor Odfjell van belang dat er verder gewerkt wordt aan een verbetering van de veiligheidscultuur, het veiligheidsdenken, -bewustzijn en handelen. Het verbetertraject kent globaal de volgende stappen:

1. Grondig in kaart brengen hoe het bedrijf er voor staat op het gebied van de techniek, de werkprocessen en de (veiligheids)cultuur.
2. Verbeterplannen opstellen waarmee duurzame verbeteringen van de veiligheid bij Odfjell mogelijk zijn.
3. Uitvoeren en bijstellen van verbeterplannen.
4. Evalueren of de doelen gehaald zijn.

Uitgangspunten bij het in kaart brengen van de huidige situatie zijn de tripod-methode en het 'Hearts & Minds'-veranderingsmodel, ooit geïntroduceerd door Shell en daarna ter beschikking gesteld aan de industrie. Beide methodieken zijn ontworpen om een cultuur te creëren waarin een ieder uit zichzelf datgene doet wat nodig is om zonder ongelukken te werken; niet omdat het de persoon wordt opgedragen of omdat het systeem het vereist, maar omdat de persoon dat zelf nastreeft.

Odfjell Rotterdam heeft eind 2012 een reorganisatie ingezet die per 1 april 2013 geïmplementeerd is. In dit reorganisatieplan zijn veel aanbevelingen uit de audit van TNO meegenomen. De reorganisatie heeft niet alleen beoogd om de kosten in lijn te brengen met de inkomsten, maar ook een veiliger organisatie op te bouwen. Voorbeelden hiervan zijn het opzetten van een Technische Inspectie Afdeling, het benoemen van een functionaris die operationele en onderhoudsplanningen op elkaar afstemt en een Risk Management & Compliance Officer.

Bij de selectie van belangrijke functies, zoals management team leden, wordt gekeken naar bewezen veiligheidsprestaties en -ervaring. De afdeling QHSE is versterkt met medewerkers met specifieke kennis over producten, vergunningen en veiligheid.

Ook het management team is versterkt met leden die ruime ervaring hebben in de procesindustrie en bij Brzo-bedrijven.

Odfjell Rotterdam heeft ook ten behoeve van de veiligheid van haar aannemers acties ondernomen. Zo is onder andere een maandelijkse Contractor Safety Meeting opgezet. Ook is een externe veiligheidskundige aangetrokken om veiligheidsinspecties uit te voeren op de werkvloer.

Odfjell Rotterdam heeft het meldgedrag van bijzondere voorvallen richting de overheid verbeterd. Dit is bereikt door training, heldere instructies en het bewust maken van medewerkers van de meldingsformaliteiten.

Het primaire proces

Odfjell Rotterdam heeft haar werkvergunningstelsel herzien. Er is een centraal uitgifteloket voor werkvergunningen op de terminal en er is een functionaris benoemd die de vergunningen uitdeelt. Een verdere doorontwikkeling van het werkvergunningstelsel vindt plaats door de implementatie van een zogenaamd "Lock-out & Tag-out & Try-out" systeem.

Het veiligheidsmanagementsysteem

Alle VBS elementen zijn door een externe deskundige partij beoordeeld door middel van een audit. Actiepunten die hieruit voort zijn gekomen worden iedere twee weken besproken tijdens de management team vergadering. Alle VBS elementen hebben een eigenaar binnen het management team. Op deze wijze is voortgang gerealiseerd en wordt de verdere voortgang en doorontwikkeling van het VBS geborgd.

Audit TNO

TNO heeft in 2012 een grootschalige audit uitgevoerd op de veiligheid van alle vitale onderdelen van de terminal. TNO heeft dit gedaan in samenwerking met de Universiteit Leiden, Advisafe Risk Management en Risk Management Pro. De focus van deze audit was gericht op de veiligheid van mensen en processen op de terminal. Daarbij werd gekeken naar alle hardware (oftewel de installatie-integriteit), mensen (gedrag en houding) en de organisatie (cultuur, structuur en processen). Met deze aanpak is het bedrijf integraal doorgelicht op het gebied van veiligheid.

De aanbevelingen van het TNO onderzoek zijn vervat in een actieplan waarin de aanbevelingen zijn ondergebracht in zeven hoofdgroepen. Deze zijn allemaal toegekend aan een verantwoordelijke manager. Om de voortgang te monitoren en te borgen dat afgesproken deadlines gehaald worden is bij het proces om de aanbevelingen om te zetten in acties en de opvolging ervan ook de Odfjell Terminals divisie nauw betrokken.

Verbeteringen

De resultaten van de ingezette acties ter verbetering van de veiligheid- en milieuprestaties zijn:

- Diverse tankputten (in totaal dertig opslagtanks) zijn volledig vernieuwd.
- Van tankput 9A zijn alle tanks geheel vervangen door nieuwe tanks.

- Het dampverwerkingssysteem 1, dat stamt uit 1993, is buiten gebruik gesteld. De dampverwerking loopt nu via het moderne dampverwerkingssysteem 4 en leidt tot minder energieverbruik.
- Additionele opslag tanks zijn aangesloten op dampverwerkingssysteem 4.
- De capaciteit van dampverwerkingssysteem 4 is vergroot en wordt verder vergroot.
- Uitbreiding van het aantal tanks met inwendig drijvende daken.
- Vervanging van oude drijvende daken door nieuwe, moderne varianten; op die daken waar dit nog niet heeft plaatsgevonden zal dat worden opgepakt.
- Procedures en controles voor het betreden van pompplaatsen en tankdaken zijn verbeterd.
- Extra veiligheidsexperts zijn aangesteld om naleving van procedures te waarborgen.
- Alle kritische bedrijfsprocessen worden onderworpen aan een risicoanalyse (HAZOP). De gevolgde HAZOP methodiek is verder doorontwikkeld gebaseerd op Best Practices en is aangevuld met het zogenaamde "Layers of Protection Analysis" – een verdiepende veiligheidsstudie die helpt beslissingen te nemen om risico's verder te verlagen. Voor beperkte risico's zijn daarvoor geschikte methodieken beschikbaar zoals de "What-If Study" methodiek.
- Technologisch nieuwe en geavanceerde meetapparatuur is aangeschaft en wordt ingezet om eventuele uitstoot van VOS, waaronder benzeen, zo spoedig mogelijk te detecteren en te verhelpen.
- De uitstoot van benzeen is tot een minimum teruggebracht (het betrof hier restemissies en geen lekkages).
- De uitstoot van overige VOS is tot een minimum teruggebracht. Dit wordt bewaakt door periodieke blootstellingonderzoeken en controles op mogelijke emissies die uitgevoerd worden volgens het zogenaamde "Emissieprotocol Diffuse Emissies".
- De uitstoot bij het laden van tankauto's is voor een aantal producten sterk gereduceerd. Dit vindt plaats door andere beladingstechnieken en het gebruik van bijvoorbeeld 'scrubbers' (dit is een gasreinigingsinstallatie gebaseerd op absorptie).
- Er is een Quick Response Team in het leven geroepen; dit is een groep technici die snel kleine en laag-risico storingen kan verhelpen.
- Er is extra aandacht voor "good housekeeping", waardoor veel maatregelen getroffen of uitgevoerd zijn die schoon, veilig en efficiënt werken ten goede komen.
- Een wekelijkse vergadering waarin de incidenten en near misses van de voorgaande week worden besproken is geïmplementeerd. Daaraan nemen alle afdelingen deel en het doel is om te leren van incidenten en bepalen waar nader onderzoek of acties noodzakelijk zijn. Het meldgedrag van near misses en incidenten hebben hierin ook continue de aandacht.
- Het zogenaamde "Management of Change" proces is herzien en verbeterd, zoals verbetering van definities en procesbeschrijving die beter aansluiten op project management principes.
- Van alle in bedrijf zijnde bedrijfsonderdelen zijn de aanwezige koel- en blusvoorzieningen live getest.

Gemeente Rotterdam

De Gemeente Rotterdam heeft aangekondigd²²³ de vraag nader uit te werken hoe bedrijven nadrukkelijker kunnen worden geprikkeld om de eigen verantwoordelijkheid in te vullen, hoe de veiligheidscultuur kan worden bevorderd, hoe de transparantie kan worden vergroot, en hoe andere verbeteringen in het systeem van toezicht en handhaving kunnen worden bevorderd.

Voor het versterken van de eigen verantwoordelijkheid wordt onder meer gedacht aan self assessments uitgevoerd door Brzo-bedrijven om de staat van veiligheid en risico-beheersing te testen. Voor het bevorderen van de transparantie naar burgers, bedrijven, ketenpartners door de resultaten van inspecties en self assessments openbaar te maken (name, shame or honour). Voor systeemverbeteringen wordt gedacht aan een grotere rol voor platform- en belangenorganisaties om de veiligheidscultuur binnen de bedrijven bespreekbaar te laten maken en het uitvoeren van onder meer onaangekondigde steekproeven en fysieke controles door inspecties.

DCMR Milieudienst Rijnmond

Naar aanleiding van de stillegging van Odfjell Rotterdam heeft de DCMR op verzoek van de provincie Zuid-Holland twee onderzoeken gedaan om de vraag te beantwoorden hoe veilig het is bij de Brzo-bedrijven in het Rijnmondgebied. Hiertoe is een onderzoek gedaan naar tanks en bijbehorende koel- en blusvoorzieningen bij twaalf bedrijven. Daarbij is samengewerkt met de VRR en de Inspectie SZW. Het tweede onderzoek gaat over een quick scan van de veiligheidscultuur bij veertien bedrijven. Dit onderzoek is door TNO uitgevoerd. De resultaten van beide onderzoeken zijn op 12 oktober 2012 bekendgemaakt.

Naast bovenvermelde onderzoeken heeft de DCMR evaluaties en audits uitgevoerd van de eigen werkprocessen en van diverse bedrijfsdossiers. Dit heeft geleid tot een verbeterprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Onderzoek 1: Inspectie van twaalf Brzo-tankopslagbedrijven

Onder de naam *Intensivering Inspectie Tankopslag (I2T project)*, zijn twaalf Brzo-bedrijven uit verschillende branches geselecteerd die beschikken over tanks met gevaarlijke chemicaliën en/of brandbare olieproducten. In de steekproef is voornamelijk gekeken naar de meest risicovolle tanks die ouder dan vijftien jaar zijn. De inspecties betroffen fysieke controles en bestudering van het onderhoudsmanagement en inspectiesystemen van de tanks.

De bevindingen zijn getoetst aan het geldende beleid en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Daarbij zijn de overtredingen van de omgevingsvergunning (Wabo) en Brzo'99 in kaart gebracht en ingedeeld in categorieën (vrijwel nihil, beperkt, van belang en aanzienlijk en/of onomkeerbaar). Uit de resultaten bleek dat er bij geen bedrijf overtredingen zijn in de zwaarste categorie. Bij de livetests van de koel- en blusvoorzieningen zijn bij enkele bedrijven gebreken geconstateerd die zijn gecategoriseerd als categorie 'beperkt en van belang'.

²²³ Brief van het College van Burgemeester en Wethouders van 29 november 2012, nummer 1071346-1074449.

Dit onderzoek loopt vooruit op het landelijke PSG-29 inspectietraject van bedrijven met opslagtanks. Hierin worden onder andere de overige 38 bedrijven betrokken in het Rijnmondgebied met tanks en opslag van gevaarlijke stoffen.

Onderzoek 2: Onderzoek naar de veiligheidscultuur

Naast de technische integriteit van de installaties en de mate van borging middels een veiligheidsbeheerssysteem die onderdeel maken van het Brzo-toezicht, is naar de veiligheidscultuur gekeken van veertien Brzo-bedrijven. Het onderzoek was gericht op vier branches, te weten:

1. Op- en overslagbedrijven voor gevaarlijke stoffen
2. (Petro)chemische industrie
3. Natte bulk
4. Raffinaderijen.

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de veiligheidscultuur bij de veertien bedrijven en het mogelijk maken van benchmarking tussen branches en tussen bedrijven in een branche.

De belangrijkste resultaten van het quick scan onderzoek zijn:

- De scores van de veertien bedrijven op de cultuurladder à la Hearts & Minds methode²²⁴ variëren van reactief/calculatief tot proactief.
- Bij negen bedrijven heerst een goede veiligheidscultuur, met een redelijk tot zeer consistent beeld op basis van de cultuurdimensies. Bij drie bedrijven is er sprake van enkele zwakke cultuurdimensies of onduidelijke punten, echter zonder dat een aantoonbare bedreiging voor de veiligheid is geconstateerd. Bij de overige twee bedrijven is de veiligheidscultuur onvoldoende ontwikkeld.
- In de keten raffinage – chemie - natte bulk – op-/overslag is bij de onderzochte bedrijven de veiligheidscultuur zwakker aan het eind van de keten.
- In alle branches en bedrijven is er ruimte voor betekenisvolle verbetering van de veiligheidscultuur.

Om de veiligheidscultuur bij de Brzo-bedrijven verder te verbeteren, heeft de DCMR de volgende acties aangekondigd:

- Brzo-toezichthouders opleiden om de veiligheidscultuur te beoordelen. Hiertoe is in de Landelijke Aanpak Toezicht risicovolle bedrijven een toezichtsmethodiek ontwikkeld.
- Workshops over veiligheidscultuur bij bedrijven houden in samenwerking met Deltalinqs.

²²⁴ TNO heeft veertien cultuurdimensies gedefinieerd, waarvan er negen overgenomen zijn uit de zogenaamde 'Hearts & Minds methode'. Dit levert resultaten over de veiligheidscultuur per bedrijf en een aantal per branche. De resultaten hebben de vorm van een score op de cultuurladder à la Hearts & Minds en bevindingen over de veertien cultuurdimensies. Deze cultuurdimensies zijn: leiderschap en commitment, veiligheidscommunicatie, visie van het management op oorzaken en incidenten, productiviteit versus veiligheid, werknemersbetrokkenheid, aansturing van en samenwerking met onderaannemers, omgaan met procedures, ongevalsregistratie en analyse, uitvoering en opvolging van audits, leren van incidenten proces, rol van de supervisor met betrekking tot veiligheid, procesveiligheid versus persoonlijke veiligheid, onderhoudsmanagement, complexiteit en resilience.

- Bedrijven aanspreken om een veiligheidscultuurmeting te laten uitvoeren bij uitkomsten van Brzo-inspecties met veel en/of langdurige overtredingen.

Verbeterprogramma de DCMR Rijnmond

Het programma richt zich op de taakuitvoering door de DCMR, maar start met de algemene uitgangspunten die aan toezicht vooraf gaan; de verantwoordelijkheid van bedrijven, beleid en instrumenten. De hoofdlijnen in het verbeterprogramma zijn:

1. Verantwoordelijkheid bedrijf als uitgangspunt. Het bedrijf is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de interne en externe veiligheid. Bedrijven moeten er voor zorgen dat de (wettelijk verplichte) informatievoorziening adequaat is ten aanzien van verificatie, certificaten en veiligheidscultuur.
2. Beleid en instrumenten:
 - Voor de toezichtstrategie een scherpere differentiatie aanbrenge in de aanpak van goed en slecht presterende bedrijven. Daarbij volgens risicomethodiek een rangorde maken van bedrijven rekening houdend met risico's, naleefgedrag en veiligheidscultuur.
 - Beoordelen van de veiligheidscultuur als nieuw toezichtinstrument.
 - Voldoende capaciteit inzetten om Brzo-bedrijven jaarlijks te controleren.
 - Zorgen voor goed opgeleide toezichthouders conform de landelijke kwaliteitscriteria.
 - Opstellen van protocollen en aanwijzen van vertrouwenspersonen om informatie van klokkenluiders op een zorgvuldige manier te ontvangen en te behandelen.

Ad 1:

Onderdeel van het verbeterprogramma van de DCMR is het belang van certificering voor naleving van wet- en regelgeving en hoe de overheid in de rol van toezichthouder hier mee rekening kan houden. In een discussienotitie van voorjaar 2013 worden voorstellen gedaan om invulling te geven aan dit zogenaamde horizontale toezicht waarin bedrijfsleven, de certificatie-instellingen en de overheid elkaar ondersteunen ten behoeve van de verbetering van de veiligheidsprestaties van Brzo-bedrijven. Betrokkenen partijen waren de DCMR, VNO/NCW, Stichting Coördinatie Certificering Milieu & Arbeidsmanagementsystemen, provincie Zeeland en Rijkswaterstaat. Zij onderschrijven op hoofdlijnen de aanpak en willen deze verder uitwerken. De notitie is een condensatie van een gesprek tussen de betrokken partijen. Het is in mei 2013 nog werk in uitvoering en wordt nog verder afgestemd met andere overheden.

De volgende punten worden in de notitie onder andere naar voren gebracht:

- In het verbeteren van veiligheidsprestaties kunnen bedrijven en overheid elkaar versterken. Het uitwisselen van betrouwbare informatie is hierbij van cruciaal belang.
- De focus moet niet eenzijdig liggen op verbetering van het overheidstoezicht. Ook het bedrijfsleven realiseert zich dat het minimaliseren van de risico's die inherent zijn aan de productieprocessen van Brzo-bedrijven een inspanning van alle genoemde partijen vergt. De motivatie om die handschoen op te pakken is groot bij de genoemde partijen.
- Bij horizontaal toezicht wordt gedacht aan bedrijfsinterne audits, certificatie, klant- en leveranciersbeoordelingssystemen en audits van verzekeringsmaatschappijen en kapitaalverstrekkers.

Voorstellen voor verbetering zijn:

- Bedrijven zouden jaarlijks aan de overheid moeten kunnen aantonen dat de technische integriteit van de installaties is geborgd. Dat kan op verschillende manieren:
 - Het bedrijf zou kritische parameters kunnen rapporteren van de technische integriteit van de installaties.
 - Onderzocht moet worden of bedrijven met een 'Self-Assesment Questionnaire' (SAQ) de overheden actief en integraal kunnen informeren over de technische integriteit van installaties.
 - De directeur van het bedrijf verklaart jaarlijks aan de overheid dat het bedrijf voldoet aan wet- en regelgeving en waar het in gebreke blijft vraagt het bedrijf in een plan van aanpak van de overheid instemming voor verbetering.
- Certificatie van het VBS met als basis NTA 8620 geactualiseerd met de veranderingen die met SEVESO-III worden ingevoerd. Certificering zou het bedrijf moeten ondersteunen om te komen tot een goed VBS en de overheid moeten helpen om haar toezichhoudende taak effectief en efficiënt uit te voeren.
- Gebruik van de SAQ van het 'Hearts & Minds' programma om een meting uit te voeren van de veiligheidscultuur. De doorontwikkelde SAQ moet informatie opleveren over de stand van de veiligheidscultuur bij een bedrijf waarover bedrijf en overheid kunnen communiceren.
- Verbetering van de informatiestromen van bedrijven naar overheid.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De VRR heeft naar aanleiding van Odfjell Rotterdam de volgende verbeterpunten aangekondigd, alsmede een wensenlijst van verbeterpunten opgesteld. Deze verbeterpunten zijn:

1. Introductie steekproefsgewijs live testen blus- en koelvoorzieningen als onderdeel van de Brzo-inspecties;
2. deelname aan het IT-2 project van de DCMR om bij twaalf vergelijkbare bedrijven livetests uit te voeren en te komen tot adviezen aan het bevoegd gezag alsmede aan de bedrijven zelf, inclusief een strenge opvolging van het niet halen van termijnen;
3. deelname aan het landelijke project van de Inspectie SZW om naast de twaalf bedrijven nog een aantal bedrijven te testen op blus- en koelvoorzieningen (incl. een strenge opvolging van het niet halen van termijnen);
4. inspecteurs zijn voorzien van foto-toestel om bewijsmateriaal vast te leggen;
5. intensivering van de samenwerking tussen de bevoegde gezagen in vergunningen trajecten;
6. het strikt toepassen van de sanctiestrategie conform de mogelijkheden van het hand-havingsbeleid;
7. gesprekken met branchesorganisaties en Deltalinqs zijn gestart om te komen tot concrete verbeterlagen bij de tankopslagbedrijven;
8. intensivering van de samenwerking met de Gezamenlijke Brandweer om geconstateerde problemen bij bedrijven die direct een negatieve invloed hebben op de afhandeling van incidenten snel en daadkrachtig op te pakken;
9. interne audit naar het functioneren van en verbetering bij de afdeling Industriële Veiligheid;

10. aanschaf van schuimrefractiemeters, flowmeters en PID-meters om sneller en beter de blus- en koelvoorzieningen te kunnen testen;
11. openbaar maken Brzo-inspectieresultaten in samenwerking met de DCMR en Inspectie SZW;

Concrete verbeterpunten die op de lange termijn wenselijk zijn:

12. mandateren van de bevoegdheden ten aanzien van brandpreventieve voorzieningen benoemd in de Wabo-vergunning;
13. koppelen risicocommunicatie aan resultaten inspectierapporten;
14. verscherping kwaliteitseisen Brzo-inspecteurs;
15. landelijke inspectietool blus en koelvoorzieningen tankopslag;
16. start van de expertregio waarbij de kennis van industriële repressieve voorzieningen en afhandeling van incidenten onder de regie van de VRR landelijk worden aangeboden;
17. organiseren expertmeeting in november 2013 over ervaringen 'Odfjell' om tot aanvullende tips en adviezen voor de andere veiligheidsregio te komen.
18. publiceren van meldingen aan het centraal incidentennummer (CIN) en van handhavings-besluiten van alle Brzo-bedrijven. Als bijdrage aan een transparant beeld voor de omgeving en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven.

Provincie Zuid-Holland

Onder meer naar aanleiding van Odfjell Rotterdam hebben Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 30 oktober 2012 besloten om de uitvoering van het toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven in de provincie Zuid-Holland aan te scherpen. Hiertoe zijn verbetervoorstellen gemaakt en wordt de nota *Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2010-2013*²²⁵ op onderdelen aangepast.

Het betreft onderstaande verbetervoorstellen op het gebied van toezicht, handhaving en communicatie:

Toezicht

1. In de uitvoering van het toezicht scherper differentiëren tussen goed en slecht presterende bedrijven. Dit moet leiden tot scherpere aanpak van bedrijven die niet goed scoren op naleefgedrag, risico's van de activiteiten voor de omgeving, veiligheidsprestatie, procesveiligheid en veiligheidscultuur.
2. Jaarlijks alle provinciale Brzo-bedrijven inspecteren (Brzo en Wabo).

²²⁵ Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 21 juni 2010.

3. Toezicht uitvoeren vanuit drie invalshoeken: toezicht op de systemen van bedrijven (VBS), fysieke controle (inspectie van kritische veiligheidsvoorzieningen en controle van juistheid bedrijfsinformatie) en toezicht op cultuur (houding en gedrag). Ook zal vaker onaangekondigd en buiten werktijden worden geïnspecteerd.
4. Brzo-inspecteurs opleiden om de veiligheidscultuur te beoordelen tijdens de Brzo-inspectie.

Handhaving

1. Strikte toepassing van sanctiestrategie: eenduidig, consequent, tijdig en goed geborgd en vastgelegd in de bedrijfsvoeringsystemen. Na iedere inspectie volgt een advies of een handhavingsactie nodig is.
2. Optimaal benutten van de juridische mogelijkheden bij aanhoudend matig presterende bedrijven ter voorkoming van opeenstapeling van overtredingen.
3. Zo hoog mogelijke dwangsom opleggen binnen de grenzen van de wet en jurisprudentie. Het moet voor de overtreder aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.

Communicatie

1. Publiceren van meldingen aan het centraal incidentennummer (CIN) en van handhavings-besluiten van alle Brzo-bedrijven. Als bijdrage aan een transparant beeld voor de omgeving en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven.
2. Actief benaderen van de ketenpartners van een bedrijf over het naleven van de wet- en regelgeving door dat bedrijf.
3. Opstellen van protocollen en aanwijzen van vertrouwenspersonen om informatie van klokkenluiders op een zorgvuldige manier te ontvangen en te behandelen.

Bovenstaande verbetervoorstellen leiden tot onderstaande aanpassingen in de nota *Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2010-2013*. Deze aanpassingen lopen vooruit op de integrale herziening van de nota in 2013.

Visie en uitgangspunten

- Uitgangspunt bij toezicht en handhaving in het kader van Brzo en Wabo is de eigen primaire verantwoordelijkheid van ondernemers voor interne en externe veiligheid van hun risicovolle bedrijven. In deze verantwoordelijkheid hebben ook branches en ketenpartners een rol.
 - Bedrijven dienen goede en volledige vergunningaanvragen in.
 - Bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor de naleving en maken beter gebruik van bedrijfsinterne zorgsystemen. Zij zorgen voor betrouwbare en geverifieerde informatie over de werking van deze systemen.
 - Bedrijven zorgen zelf voor actieve en betrouwbare informatievoorziening over de interne en externe veiligheid van hun installaties.
 - Bedrijven zijn verantwoordelijk voor een optimale veiligheidscultuur binnen hun bedrijf.

- In de uitvoering van toezicht wordt het uitgangspunt 'vertrouwen verdienen' in plaats van 'vertrouwen vooraf'.
 - Bedrijven worden benaderd vanuit het principe dat vertrouwen moet worden verdiend.
 - Optimaal gebruik moet worden gemaakt van bedrijfsinterne kwaliteitssystemen en –gegevens, aanvullend worden er fysieke controles uitgevoerd en wordt de veiligheidscultuur beoordeeld.

Klokkenluiders

De omgevingsdiensten stellen protocollen vast en stellen vertrouwenspersonen aan voor een goede behandeling van informatie van interne en externe klokkenluiders.

Toezichtstrategie

- Nog meer risicogericht en gedragsgericht plannen in de toepassing van de toezichtstrategie; naar alle bedrijven maatwerk leveren op basis van risico's van bedrijven (aard van bedrijfsprocessen), van het naleefgedrag (ernst van de overtreding, incidenten), van de omgeving (klachten) en houding van het bedrijf (veiligheids-cultuur).
- Het beoordelen van de veiligheidscultuur wordt als toezichtinstrument toegevoegd. Daarbij zullen de volgende vragen worden uitgewerkt:
 - Wanneer kan de overheid bij een bedrijf een veiligheidscultuurmeting afdwingen en het bedrijf dwingen om dit met de overheden te delen?
 - Gebeurt dit in het kader van vergunningverlening of in het kader van toezicht en handhaving?
 - Wanneer is het nodig dat de overheid vanuit de eigen verantwoordelijkheid zelf een onderzoek uitvoert naar de veiligheidscultuur?
- Hoe is de transparantie en actieve openheid van inspectieresultaten geregeld?

Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft onderstaande acties ingezet en verbeterpunten aangekondigd naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack en de stillegging van Odfjell Rotterdam.

Onaangekondigd inspecteren

In 2012 is een landelijke afspraak gemaakt ook in het kader van het Brzo-toezicht onaangekondigd te inspecteren. Er zijn geen vormvereisten geformuleerd, 2012 is gezien als het jaar om uit te testen wanneer deze aanpak lonend is en wat goede manieren hiertoe zijn. Hierbij zijn meerdere manieren aangewend: als voorbereiding op een periodieke inspectie, een onaangekondigd controlebezoek ter vaststelling of overtredingen zijn opgeheven, of als losstaande inspectie. Binnen de LAT is recent een evaluatievragenlijst bij de Brzo-coördinatoren uitgezet om de resultaten te evalueren. Onaangekondigd inspecteren loopt in 2013 door; daarmee komen knelpunten op tafel die anders niet in beeld zouden zijn gekomen.

Meer maatregelgericht inspecteren

De inspectiemethodiek NIM voorziet in twee 'aanvliegroutes': systeemgericht en maatregelgericht. In het eerste geval wordt het beheerssysteem als basis genomen en wordt met een 'realitycheck' nagegaan of dit in de praktijk ook zo wordt toegepast (NIM-begrip 'geïmplementeerd'). Bij de maatregelgerichte inspectie wordt een praktijksituatie als startpunt gebruikt: dat kan een scenario zijn, of een bepaalde werkzaamheid, of een bepaald procesonderdeel. Vanuit de waarnemingen met betrekking tot die praktijksituatie wordt een verbinding met het beheerssysteem gemaakt om zo te zien of er sprake is van een goed functionerend geheel. In deze aanpak is er meer aandacht voor de concrete technische uitwerking.

Aandacht voor veiligheidscultuur

Er is een inspectiemodule veiligheidscultuur ontwikkeld en alle inspecteurs hebben daarin een trainingsdag gehad. Doel van deze module is een globaal beeld te krijgen van de cultuur in het bedrijf met betrekking tot de omgang met veiligheid. In de module is een koppeling gelegd tussen aspecten van de veiligheidscultuur –gerelateerd aan de 'Hearts en Minds'-methodiek– en aspecten van het VBS. (Het opheffen van een overtreding, door een tekortkoming in het beheerssysteem, is alleen structureel goed mogelijk als ook aandacht aan het gerelateerde knelpunt op het gebied van veiligheids-cultuur plaatsvindt). De module is in 2012 gehanteerd en een eerste evaluatie heeft plaatsgevonden. Hieruit volgt dat inspecteurs het enerzijds waardevol vinden cultuur in inspecties te betrekken en het anderzijds lastig vinden om dat goed te doen. Vervolgstappen hierin zijn nodig en recent –27 februari 2013- zijn hier ook in LAT-verband afspraken over gemaakt. De resultaten van de TNO-studie in het Rijnmondgebied worden hier ook nadrukkelijk in meegenomen.

Inspectieproject tankopslag

Naar aanleiding van de problematiek bij tankopslagbedrijven is er een landelijk project tankopslag onder verantwoordelijkheid van het LAT gestart. Doel van dit project is alle Brzo-bedrijven met PGS 29 opslagen te inspecteren op naleving van relevante aspecten. Het project is sterk maatregelgericht, dat wil zeggen dat de feitelijke situatie uitgangspunt is dat antwoord moet geven op onder meer de volgende vragen: zijn de tanks integer, wanneer zijn ze voor het laatst gekeurd, worden aanbevelingen opgevolgd, is er sprake van de juiste aanpak op gebied van explosieveiligheid, zijn de juiste beveiligingen aangebracht, et cetera. Het project is door de escalatie bij Odfjell Rotterdam in de tijd naar voren gehaald.

In het Rijnmond gebied zijn vooruitlopend op dit project en in opdracht van bevoegd gezag (provincie en gemeente) door Brzo toezichthouders inspecties uitgevoerd bij een twaalftal terminals. Selectie vond plaats op basis van voorinformatie over de veiligheids-performance van de bedrijven. Dit project "I2T" is in oktober gerapporteerd. De resultaten worden in het overall landelijk beeld meegenomen.

Strakker handhavingsregime

De politieke en maatschappelijk verhoogde aandacht voor Brzo heeft de afgelopen tijd tot de inzet van een strakker handhavingsregime geleid. In 2012 zijn er naast Odfjell Rotterdam intensieve handhavingstrajecten uitgevoerd bij meerdere bedrijven. In alle gevallen is door inzet van handhaving en langduriger controles aan het bedrijf duidelijk gemaakt dat aanpassing van de aanpak noodzakelijk was. Het doorpakken is succesvol: de meeste op deze wijze benaderde bedrijven gaan over tot structurele verbetermaatregelen. Bij deze aanpak wordt door de Inspectie SZW nauw samengewerkt met de collega-toezichthouders.

Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW regelgeving

Geen direct gevolg van de brand bij Chemie-Pack en de stillegging van Odfjell Rotterdam, maar wel inspelend op maatschappelijke ontwikkelingen, is de implementatie van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW. Deze nieuwe wet geeft de Inspectie SZW een uitgebreider bestuursrechtelijk instrumentarium, ook ten aanzien van het toezicht op naleving van het Brzo:

1. Bestuurlijke boete: overtredingen die vanuit de Arbeidsomstandighedenwet gelieerd zijn aan het Brzo zijn bestuurlijk beboetbaar vanaf 1 januari 2013.
2. Recidive: de hoogte van boetebedragen voor bedrijven die herhaaldelijk gelijksoortige overtredingen begaan verdubbelen of verdriedubbelen. Daarnaast kan tot het opleggen van een preventieve stillegging van de in geding zijnde activiteiten worden overgegaan.

VOTOB

Naar aanleiding van Chemie-Pack en Odfjell Rotterdam heeft de VOTOB het initiatief genomen een zogenoemde self assessment voor haar leden op te zetten. Deze self assessment is gebaseerd op de drie zogenoemde zuilen van veiligheid, te weten hardware (de technische installatie), software (procedures en dergelijke, waaronder VBS) en mindware (veiligheidscultuur) die samen resulteren in de veiligheidstoestand bij een inrichting.

Deze *self assessment* wordt in 2013 verder uitgewerkt door de VOTOB. Het is de bedoeling dat de leden de self assessment zelf uitvoeren. De VOTOB is van mening dat de resultaten van de uitgevoerde self assessments een indicatie van de veiligheidssituatie geeft van de inrichtingen. Met deze resultaten acht de VOTOB zich beter in staat om van elkaar te leren. De resultaten zullen ook gedeeld worden met het bevoegd gezag.

Havenbedrijf Rotterdam

Het Havenbedrijf Rotterdam trekt als les uit de situatie van Odfjell Rotterdam dat de communicatie tussen bedrijven, binnen branches, naar overheden, omwonenden en ander stakeholders over de veiligheid in het havengebied beter kan. Initiatieven die de transparantie vergroten worden door het Havenbedrijf Rotterdam gesteund onder voorwaarde dat er aandacht wordt besteed aan de duiding van de informatie die beschikbaar wordt gesteld. Het Havenbedrijf heeft zelf het initiatief genomen tot de ontwikkeling van de zogenoemde 'Port Safety Index' om, in navolging van de ervaringen met de zogenoemde 'Safety Environmental Index' als gebruikt door de Divisie Havenmeester Rotterdam, de veiligheid op het 'droge' beter te kunnen trenden, volgen en te communiceren.

Openbaar Ministerie

Het Functioneel Parket werkt aan herijking van het sanctiebeleid, hetgeen zowel tot uiting zou kunnen komen in de hoogte van de eis ten aanzien van boetes als in de keuze van de eis voor de soort van straffen (gevangenisstraffen voor feitelijke leidinggevers, stillegging van ondernemingen). Het Functioneel Parket is daar in de praktijk al mee bezig: recente eisen zijn zwaarder geweest of hebben ook gevangenisstraffen omvat (DB Schenker, Dupont en in het bijzonder Chemie-Pack). Het Functioneel Parket wil in de nabije toekomst een nadere visie op hoogte en vooral ook aard van de straf ontwikkelen. Hierbij zijn twee belangrijke voorwaarden aan het optreden van het Openbaar Ministerie relevant. In de eerste plaats is dat het wettelijk kader, dat vooral bij de boete soms beperkend werkt. De maximale boete van € 780.000,- per misdrijf die voor rechtspersonen geldt, is namelijk mogelijk voor multinationals niet wezenlijk afschrikkend. Hier is van belang het actuele wetsvoorstel waarin de maximale boete voor sommige strafbare feiten wordt vastgesteld op 10% van de jaaromzet van de betrokken onderneming.

Nieuwe ontwikkelingen

Regionale uitvoeringsdiensten voor uitvoering Brzo-taken

Naar aanleiding van diverse ontwikkelingen en gebeurtenissen maken het voor de regering duidelijk dat aan de kwaliteit en expertise van de toezichthouders voor risicovolle bedrijven hoge eisen moeten worden gesteld. Daarom worden verspreid over het land zes Brzo regionale uitvoeringsdiensten (Brzo-RUD's) opgericht die de uitvoering van de Wabo door gemeenten en provincies clustert. Deze Brzo-RUD's moeten voor landelijke uniforme uitvoering van de Brzo-taken zorgen. Één van de zes Brzo-RUD's coördineert de uitvoering en zorgt voor de kwaliteitsbewaking, borging van kennis- en informatie-uitwisseling en contacten met het Rijk. Voor Zuid-Holland en Zeeland wordt de DCMR de Brzo-RUD.

Wetsontwerp herziening Wabo (vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Naar aanleiding van onder meer het advies 'De tijd is rijp' van de commissie Mans hebben het IPO, de VNG en het Rijk in 2009 afspraken gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren (de zogeheten package deal). De afspraken over de introductie van kwaliteitseisen, de vorming van een landsdekkend netwerk van RUD's en de uitwisseling en afstemming van informatie tussen bestuur en Openbaar Ministerie/politie worden wettelijk verankerd. Voor de Brzo-bedrijven gaat het om de volgende maatregelen:

- Wettelijke borging van de landelijk uniforme sanctiestrategie. Dit moet ervoor zorgen dat er doortastender wordt opgetreden;
- Wettelijke borging van kwaliteitscriteria die ervoor zorgen dat Brzo toezichthouders voldoende deskundig zijn;
- Monitoring en jaarlijkse rapportage over naleving door Brzo-bedrijven;
- Uitbreiding van de Brzo-inspectiedatabase met handavingsinformatie en wettelijke verplichting tot informatie-uitwisseling tussen toezichthouders onderling en tussen toezichthouders en Openbaar Ministerie/politie.

Het wetsontwerp wordt naar verwachting in 2013 in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer behandeld.

Kwaliteitscriteria 2.1 (voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo)

Met de in 2012 vastgelegde kwaliteitscriteria 2.1 zijn er afspraken gemaakt over de minimale kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt zowel voor de taken die worden uitgevoerd door een RUD als voor VTH-taken die het Wabo-bevoegd gezag in eigen beheer uitvoeren. Nu de kwaliteitseisen zijn vastgesteld, gaat het er om dat er ook naar gewerkt gaat worden. Hiervoor start vanuit gemeenten en provincies een gezamenlijk opgezet implementatietraject van ongeveer twee jaar.

Landelijke sanctiestrategie Brzo 2012

De provincie, de veiligheidsregio en de inspectie moeten uniform optreden in verband met het *level playing field* voor Brzo-bedrijven. Daartoe wordt landelijk een sanctiestrategie opgesteld. De uitgangspunten daarvan zijn:

- Er zijn drie soorten Brzo overtredingen, afhankelijk van de mate van dreiging van een zwaar ongeval. Een Brzo overtreding wordt altijd gesanctioneerd.
- De overtreding wordt zoveel mogelijk gesanctioneerd door het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is (milieuovertreding door de provincie, Arbo overtreding door Inspectie SZW).
- Sancties kunnen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk van aard zijn.

De regiegroep Landelijke Aanpak Toezicht risicobeheersing bedrijven (LATrb) komt in 2013 met een voorstel voor een dergelijke strategie, die na bestuurlijke bekrachtiging in werking kan treden. Het is de bedoeling dat de landelijke strategie op grond van het wetsvoorstel vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo bindende werking wordt gegeven, zodat op de toepassing ervan interbestuurlijk toezicht mogelijk is.

Landelijk PGS-29 inspectieproject

Naar aanleiding van Odfjell Rotterdam is een landelijk inspectietraject gestart naar de veiligheid van 130 tankopslagbedrijven met gevaarlijke stoffen. Dit project wordt in de zomer van 2013 afgerond. In dit verband loopt het I2T project van de DCMR, waarbij twaalf tankopslagbedrijven in het Rijnmondgebied zijn geïnspecteerd, op het PGS-29 inspectieproject vooruit.

Seveso III

Op 24 juli 2012 is Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. Deze richtlijn, die bekend staat als de Seveso III richtlijn, komt in de plaats van Seveso II. Wijziging van de Seveso II richtlijn was nodig om aan te sluiten bij de nieuwe stoffenclassificatie (REACH en CLP-verordening). Bovendien is de Seveso II richtlijn geactualiseerd op de onderdelen openbaarheid van informatie, inspecties en de uitwisseling van informatie met de Commissie. Uiterlijk op 1 juni 2015 moet deze nieuwe wetgeving zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Dat zal onder andere betekenen dat het Brzo moet worden aangepast.

Buiten de wijzigingen in de stoffenclassificatie zijn de meest in het oog springende wijzigingen die met de Seveso III richtlijn worden doorgevoerd zijn de volgende:

- Er is de volgende definitie opgenomen van inspectie: alle door of namens de bevoegde autoriteit ondernomen acties, met inbegrip van bezoeken ter plaatse, controles van de interne maatregelen, systemen en rapporten en vervolgdokumentatie, en alle noodzakelijke follow-up, om de naleving van de voorschriften van deze richtlijn door inrichtingen te controleren en te bevorderen.
- Het preventiebeleid voor zware ongevallen moet periodiek, te minste om de vijf jaar, opnieuw worden bezien en indien nodig worden bij gewerkt.
- Er wordt bepaald dat het preventiebeleid voor zware ongevallen moet worden uitgevoerd met passende middelen, structuren en een veiligheidsbeheersysteem die evenredig zijn met de gevaren van zware ongevallen en met de complexiteit van de organisatie of de activiteiten van de inrichting.
- De verplichtingen voor de overheid om de bevolking te informeren worden uitgebreid. Ook krijgt de bevolking meer mogelijkheden om zijn mening te geven over voorgenomen besluiten waarmee het bevoegd gezag bij de besluitvorming rekening moet houden. Mogelijkerwijs voldoet Nederland hier al aan door de regelgeving m.b.t. de voorbereidingsprocedures.
- Er moeten inspectieplannen worden opgesteld op nationaal, regionaal of lokaal niveau die alle inrichtingen bestrijken. In deze inspectieplannen moet een aantal gegevens worden opgenomen, zoals de lijst van inrichtingen die eronder vallen, het geografisch gebied, procedures voor routinematige en niet-routinematige inspecties. Op basis van de inspectieplannen moeten door het bevoegd gezag regelmatig programma's worden opgesteld voor routinematige inspecties. Daarin komt ook de frequentie van de bezoeken ter plaatse voor de verschillende soorten inrichtingen aan de orde. Niet-routinematige inspecties worden uitgevoerd om ernstige klachten, ernstige ongevallen en bijna-ongevallen, incidenten en gevallen van niet-naleving zo snel mogelijk te onderzoeken.
- De inspectiefrequentie voor VR-plichtige inrichtingen (de Seveso III richtlijn spreekt van hogedrempelinrichtingen) blijft eenmaal per jaar. Het gaat dan om de routinematige inspecties. Daarnaast wordt voor de Pbzo-plichtige inrichtingen (lagedrempelinrichtingen) een inspectiefrequentie voorgeschreven van eens in de drie jaar. Van deze frequentie kan worden afgeweken in het inspectieprogramma dat is opgesteld op basis van een systematische beoordeling van de gevaren voor zware ongevallen van de betrokken inrichtingen. Voor het uitvoeren van de systematische beoordeling zijn in de richtlijn criteria opgenomen, te weten de mogelijke effecten van de betrokken inrichtingen op de menselijke gezondheid en het milieu en gegevens betreffende de naleving van de voorschriften van de Seveso III richtlijn. Ook kan rekening worden gehouden met relevante bevindingen van inspecties uitgevoerd krachtens andere wetgeving van de Europese Unie.
- In tegenstelling tot de eerdere Seveso richtlijnen besteedt de Seveso III richtlijn ook nadrukkelijk aandacht aan de handhaving, dus de fase na de uitgevoerde inspectie. De lidstaten moeten sancties vaststellen die van toepassing zijn bij schendingen van nationale bepalingen die krachtens de Seveso III richtlijn zijn vastgesteld. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Verder is bepaald dat na een uitgevoerde inspectie het bevoegd gezag binnen vier maanden de conclusies van de inspectie moet mededelen aan de exploitant. Daarbij moet ook worden

aangegeven welke acties moeten worden genomen. Het bevoegd gezag moet er ook voor zorgen dat de exploitant binnen een redelijke termijn al die noodzakelijke acties onderneemt. Als bij een inspectie een belangrijk geval van niet-naleving van de Seveso III richtlijn wordt opgemerkt, moet binnen zes maanden een aanvullende inspectie worden uitgevoerd.

Omgevingswet

Het Rijk gaat met provincies, gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties het omgevingsrecht veranderen. Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Deze hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, procedures en vereisten. De wetgeving is te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Dit zorgt voor lange doorlooptijden, hoge onderzoekskosten en het remt innovatie. Daarom wil het kabinet het omgevingsrecht vereenvoudigen en bundelen in één Omgevingswet. De Omgevingswet vervangt vijftien bestaande wetten, waaronder de Waterwet, de Crisis- en herstelwet en de Wet ruimtelijke ordening. Van ongeveer vijftwintig andere wetten gaan de onderdelen over omgevingsrecht naar de nieuwe wet.

Op veel plekken werken bestuurders, bedrijven en burgers al in de geest van de toekomstige Omgevingswet. Dit zijn initiatieven onder de noemer "*Nu al Eenvoudig Beter*". In 2013 stuurt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een wetsvoorstel voor de Omgevingswet naar de Tweede Kamer.

**Bezoekadres**

Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag
T 070 333 70 00
F 070 333 70 77

Postadres

Postbus 95404
2509 CK Den Haag

www.onderzoeksraad.nl