

Vergaderjaar 2012–2013

33 679

Initiatiefnota van het lid Van Veldhoven over veiliger omgaan met chemie

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Kansen, maar ook risico's

Nederland kent een grote chemische industrie waar wordt gewerkt met gevaarlijke stoffen. Deze industrie levert een forse bijdrage aan de Nederlandse welvaart, handel en werkgelegenheid.¹ Een belangrijke factor hierin is de Rotterdamse haven, waar veel van deze activiteiten samenkomen. Ondanks de waarde van deze economische activiteiten, moeten we oog hebben voor de maatschappelijke gevolgen die deze chemische industrie kan hebben.

Iedereen heeft recht op een veilige leefomgeving. Dat geldt ook voor wie woont of werkt in de buurt van chemische bedrijven. Helaas zijn er in het verleden vaak incidenten geweest in de chemische sector. Bewoners en werknemers hebben zo minder vertrouwen gekregen. Dit is een kwalijke zaak. Mens en natuur hebben recht op een veilige en schone omgeving. Daar is niets op af te dingen. Daarom worden er met deze nota zes voorstellen gedaan om veiliger om te gaan met chemie.

Oorzaken

Wat is de oorzaak van deze incidenten? Aan de ene kant blijkt dat veiligheid te weinig een permanent aandachtspunt was binnen de chemiebedrijven. De zogenoemde veiligheidscultuur binnen bedrijven waar het fout ging was niet op orde. Bedrijfsleiding en personeel waren niet altijd scherp op de risico's en voorschriften. Vanzelfsprekend zijn bedrijven zelf verantwoordelijk voor een veilige werksfeer. Maar aan de andere kant is recent ook duidelijk geworden dat de toezichhoudende en handhavende instanties vaak tekort schoten. Door deze twee factoren zijn er grote risico's genomen met de veiligheid van werknemers en omwonenden.

¹ Omzet chemische industrie 2011: 50 miljard euro. Handel 2011: invoer € 51 miljard, uitvoer € 71 miljard. In 2011 63.000 mensen werkzaam in chemische industrie (waarvan 16.000 in farmaceutische industrie). Cijfers VNCI, <http://www.vnci.nl/feiten/chemie-in-nederland.aspx>.

Resultaat

Al eerder is er aangedrongen op verbetering van de externe veiligheid. Daardoor zijn er enkele resultaten bereikt. Zo heeft de staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu toegezegd dat de zes Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) die zich specifiek toeleggen op het toezicht op de ruim 400 BRZO (Besluit Risico Zware Ongevallen)-bedrijven in Nederland zich ook thematisch zouden moeten specialiseren.² Zo is er meer kennis en meer maatwerk beschikbaar voor gerichte controles op de werkvloer.

Ook heeft de staatssecretaris na lang aandringen toegezegd dat zij het model van visitatie voor de RUD's gaat opnemen in de kwaliteitscriteria voor RUD's.³ Dit model werkt als een peer review. Zo kunnen de RUD's onderling de kwaliteit van prestaties toetsen, vergelijken en op die manier verbeteren. Ook regionaal zijn er successen geboekt. In Zuid-Holland is bijvoorbeeld het beleid voor toezicht en handhaving aangescherpt en zijn inspecties geïntensiveerd.

Uitgangspunt bij al deze maatregelen is dat het principe van «de vervuiler betaalt» voorop staat. Een bedrijf dat zich meerdere malen aan dezelfde steen stoot, zal zelf voor de kosten van de extra inspecties moeten opdraaien. Het is onwenselijk dat extra toezicht en inspecties op deze bedrijven worden doorberekend aan de belastingbetaler. Ook hier is de staatssecretaris over de brug gekomen. Zij heeft toegezegd dit voorstel te laten onderzoeken.⁴

Actie blijft nodig

Er zijn dus belangrijke stappen gezet in de juiste richting. Maar er is meer te doen. Nog steeds is het duidelijk dat de veiligheid bij een substantieel aantal gevaarlijke bedrijven onvoldoende is gewaarborgd. De effectieve veiligheidscultuur en bijbehorende daadkracht is onvoldoende op orde, zo concludeert ook de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur.⁵ Mede op basis van intensieve gesprekken met bedrijven uit de sector en toezichthoudende instanties, heeft de indiener een initiatiefnota opgesteld met zes concrete actiepunten. Dit Zes-Punten-Plan zorgt voor een betere veiligheidscultuur bij gevaarlijke bedrijven en scherper toezicht. Alleen op die manier kan het vertrouwen van omwonenden en werknemers worden teruggewonnen. Vertrouwen dat zo noodzakelijk is voor deze sector.

Zes stappen naar vertrouwen

1. Beprijzen van recidive

Bedrijven die consequent in de fout gaan, moeten daarvoor worden bestraft. Daarbij is het belangrijk dat boetes «pijn» doen. Overtreden van de wet mag niet goedkoper zijn dan naleven. Daarom is het belangrijk dat boetes voor herhaalde overtredingen elke keer zwaarder

² Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 70-10-66, 3 april 2013: «Er is gevraagd (...) of de Brzo's zich niet zouden moeten specialiseren. Ik vind dat een heel goede suggestie en ik neem die mee. (...) Ik ga door naar de vraag van D66 over thematisch organiseren. Ik heb net gezegd dat ik dat een goede suggestie vind.»

³ Motie van Veldhoven Kamerstuk 26956, volgnummer 99, 6 april 2011. Zie ook Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 70-10-67, 3 april 2013: «Ik heb begrepen dat de RUD's zelf de visitaties gaan oppakken. Ik zal dit ondersteunen door het op te nemen in de kwaliteitscriteria, die dus een wettelijke status krijgen. Ik hoop dat ik daarmee mevrouw Van Veldhoven duidelijkheid heb verschaft.»

⁴ Brief Ministerie Infrastructuur & Milieu, 12 juni 2013, IENM/BSK-2013/113676, «Meebetalen aan toezicht door majeure risicobedrijven».

⁵ Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, Persbericht 17 juni 2013.

zijn dan de voorgaande boete. Eveneens moet worden onderzocht of het huidige boetestelsel voldoende proportioneel is.

2. **Betere handhaving door toezichthouders**

De kwaliteit van de handhavende instanties moet worden verbeterd. Kennis is daarbij van groot belang. Dit kan door de toezichthoudende instanties bij te scholen, bijvoorbeeld door cursussen. Er moet niet alleen beter worden geïnspecteerd en gecontroleerd, het moet ook vaker gebeuren. Dat betekent meer fysieke aanwezigheid van controleurs bij de bedrijven en minder controle op papier. Onaangekondigde inspecties spelen hierbij een grote rol. De frequentie van zulke onaangekondigde inspecties zal daarom moeten worden verhoogd. Tot slot is het van belang dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de ernst van verschillende overtredingen. Een kapot lampje is iets anders dan een lekkende buis. Daarom zijn er verschillende categorieën nodig. Bovendien zou elke inspectie moeten worden afgesloten met een eindoordeel: groen, oranje of rood, zodat risicobedrijven gemakkelijk opvallen.

3. **Mentaliteitsverandering bij bedrijven**

Bij chemische bedrijven die consequent in de fout gaan moet mentaliteitsverandering plaatsvinden. Dat kan onder meer door de medewerkers in alle lagen van de bedrijven beter te trainen over verschillende aspecten van veiligheid met behulp van verplichte, reguliere cursussen. Daarnaast zitten er voordelen aan de introductie van één verplichte eindverantwoordelijke voor alle veiligheidsaspecten binnen elk bedrijf, naar het voorbeeld van de Duitse *Sicherheitsbeauftragter* die ook periodiek wordt bijgeschoold. Ook is het van belang de meldcultuur in de chemische industrie te verbeteren. Werknemers die tijdens de uitvoering van hun werk tegen veiligheidsproblemen aanlopen moeten dit kunnen melden zonder dat daarbij hun positie in het gevaar komt. Het feit dat veel misstanden nu naar buiten komen door klokkenluiders, geeft aan dat deze meldcultuur nog onvoldoende is geborgd.

4. **Betere coördinatie op landelijk niveau**

Het toezicht op bedrijven in de chemische industrie is te versnipperd. Op dit moment zijn er teveel verschillende bestuurlijke niveaus (gemeente, provincie, rijksoverheid) en teveel verschillende invalshoeken (Inspectie SZW, Veiligheidsregio's, RUD's, Inspectie Leefomgeving en Transport) van waaruit toezicht wordt gehouden. De onderlinge afstemming en samenhang laten bovendien te wensen over. De Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB) lijkt op dit moment vooral een papieren tijger zonder echte bevoegdheden. Daarom is het van belang het toezicht op de BRZO bedrijven te integreren op interdepartementaal niveau, waarbij er uiteindelijk één verantwoordelijke is. Hierbij is het ook noodzakelijk dat het OM en de inspectie beter samenwerken en communiceren.

5. **Maak externe veiligheid integraal onderdeel van Omgevingswet**

Externe veiligheid is nog onvoldoende geborgd in de Omgevingswet. Het wetsvoorstel laat veel ruimte voor flexibiliteit. Wat betreft de externe veiligheid zijn burgers, toezichthouders en bedrijven juist gebaat bij eenduidige en inzichtelijke regelgeving. Zoals ook de Raad van State opmerkt ten aanzien van de Omgevingswet, kan deze flexibilisering de handhaving bemoeilijken.⁶ Aangezien er op dit moment wordt gewerkt aan de stelselherziening van het Omgevingsrecht, ligt hier een duidelijke kans om dit beter te regelen. Daarom dat er wordt voorgesteld om externe veiligheid een grotere rol te geven in de Omgevingswet.

⁶ Raad van State, Advies No.W14.11.0341/IV, 25 januari 2012, pagina 20. Ook raadpleegbaar via Kamerstuk 33 118, volgnummer 3, 9 maart 2012, bijlage.

6. **Verbeter toezicht op net-niet BRZO bedrijven.**

Op dit moment gaat veel aandacht naar de ruim 400 BRZO-bedrijven in Nederland. Maar de sector die werkt met gevaarlijke stoffen is veel groter en beslaat alle bedrijven die gebonden zijn aan de voorschriften van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). Ook deze bedrijven zijn onderworpen aan verschillende voorschriften wat betreft zaken als arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en brandveiligheid. Alle PGS-bedrijven hebben een verhoogd risico voor de veiligheid van mens en milieu, ook al vallen zij lang niet altijd onder de intensieve BRZO-controlenorm. Ook bij deze bedrijven moet het toezicht op orde zijn en daar waar nodig controles worden aangescherpt.

Beslispunten initiatiefnota

In deze initiatiefnota worden beslispunten aan de Kamer voorgelegd. De Kamer wordt verzocht er mee in te stemmen de regering een reactie te vragen op de volgende voorstellen:

1. Een onderzoek te laten uitvoeren naar de vraag of het huidige boeteregime voor overtredingen van BRZO-bedrijven voldoende proportioneel is.
2. Het kennisniveau binnen Regionale Uitvoeringsdiensten te verbeteren en inspecties door Regionale Uitvoeringsdiensten af te laten sluiten met een eindoordeel over de veiligheid van het onderzochte bedrijf.
3. BRZO-bedrijven te stimuleren tot een betere borging van de veiligheidscultuur door verplichte cursussen voor het personeel, verbetering van de meldcultuur en één verantwoordelijke voor veiligheid aan te wijzen.
4. De staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu een coördinerende rol te geven en eindverantwoordelijk te maken voor samenhang tussen de verschillende inspecties.
5. Externe veiligheid steviger te verankeren bij de stelselherziening van het omgevingsrecht.
6. Verbetering van toezicht op bedrijven gebonden aan de voorschriften van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen.
7. De aanstelling van een Functionaris voor de Veiligheid (naar analogie van de Duitse Sicherheitsbeauftragter) te verplichten voor bedrijven die gebonden zijn aan de voorschriften van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen.

Financiële consequenties

De voorgestelde wijzigingen zullen geen structurele gevolgen hebben voor de financiën van de Rijksoverheid. Provincies (in de vorm van Gedeputeerde Staten) en gemeenten (in de vorm van het College van Burgemeester en Wethouders) zijn het bevoegd gezag ten aanzien van de Regionale Uitvoeringsdiensten, zoals bepaald in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Omdat de bestaande handhaving door deze voorstellen niet wordt uitgebreid, maar wel wordt verbeterd, zullen de kosten hiervoor niet stijgen ten aanzien van de bestaande situatie.

Wel kunnen er financiële gevolgen zijn voor de BRZO-bedrijven. Dit kan bijvoorbeeld als er uit het onderzoek naar het boeteregime blijkt dat de boetes niet voldoende proportioneel zijn of als recidive een prijs krijgt. Ook kunnen er kosten zijn verbonden aan de (bij)scholing over veiligheid door middel van cursussen voor het personeel. De exacte kosten hiervan zijn moeilijk op voorhand te bepalen. Dit zal onder meer afhankelijk zijn van de inhoud en frequentie van zulke cursussen. Tevens kunnen er kosten verbonden zijn aan het aanstellen van een functionaris voor de veiligheid. Ook hier is het op voorhand moeilijk aan te geven wat de

precieze kosten per bedrijf zullen zijn, omdat dit onder andere afhankelijk is van de grootte van het bedrijf en daarmee de (inhoudelijke) zwaarte van de functie.

Er worden geen extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven verwacht, aangezien er niet om ingrijpende herzieningen wordt gevraagd, maar enkel om beter borging van de veiligheid binnen de bestaande wettelijke kaders.

Van Veldhoven