

Vergaderjaar 2022–2023

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 217

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2022

Hierbij bied ik u – mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Justitie en Veiligheid – de Staat van de Veiligheid (hierna SvdV) Brzo-bedrijven 2021 aan (bijlage 1) met bijbehorende rapportenbundel (bijlage 2). In de SvdV zijn monitoring- en toezichtdata opgenomen van de toezichthouders via de Brzo (Besluit risico's zware ongevallen 2015)-monitor van BRZO+¹, als van de aangesloten Brzo-bedrijven via het jaarverslag Veiligheid Voorop. De SvdV komt tot stand onder mijn coördinatie. Voor de inhoud van deze deelrapportages zijn de aanleverende organisaties verantwoordelijk.

Vorig jaar is door mijn voorganger aangekondigd de SvdV op inhoud en vormgeving te vernieuwen (Kamerstuk 26 956, nr. 216). Zoals u kunt lezen hebben we hiertoe dit jaar de eerste stappen gezet door de vormgeving van de SvdV aan te passen en te vernieuwen. Daarnaast is dit jaar meer aandacht gegeven aan de duiding van de beschikbare indicatoren uit de onderliggende rapportages om zo een beter en meer transparanter beeld te krijgen over het naleefgedrag en de inspanningen vanuit de sector bij Brzo-bedrijven. Daarmee is met de SvdV 2021 een eerste stap gezet richting een vernieuwde SvdV. Met deze benadering wordt vanuit de verschillende invalshoeken het beeld bij deze groep bedrijven losgekoppeld van de individuele casuïstiek en wordt recht gedaan aan de aandacht van zowel overheid als bedrijfsleven voor veiligheid.

In deze brief zal ik eerst ingaan op de belangrijkste bevindingen uit de onderliggende rapportages die in de SvdV zijn opgenomen en de acties die hieruit volgen. Voor een nadere uitleg op de bevindingen verwijs ik u naar de individuele onderliggende rapportages opgenomen in de bijbehorende rapportenbundel (bijlage 2) bij deze brief. Tot slot zal ik in

¹ BRZO+ is een samenwerkingsprogramma van verschillende overheidsdiensten om samen te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt.

deze brief ook ingaan op de stand van zaken rond de doorontwikkeling van de SvdV.

Bevindingen Staat van de Veiligheid Brzo-bedrijven 2021

Inspecties bedrijven

Tot begin maart 2021 vond het grootste deel van de Brzo-inspecties op afstand plaats als gevolg van de uitbraak van het corona-virus. Het vooroverleg, het beoordelen van documenten, het bespreken van de rapportage en de close-out van de inspectie gebeurden digitaal. Daarnaast volgde een fysieke inspectie ter verificatie en controle. De inspectie bij het bedrijf werd zo kort mogelijk gehouden, maximaal 4 uur per dag en met maximaal 3 inspecteurs. Met ingang van 11 maart 2021 zijn de restricties opgeheven. Gedurende de rest van het jaar golden voor de inspecteurs geen bijzondere regels meer qua grootte van het team of de duur van de inspectie, behalve het strikt in acht nemen van de corona-maatregelen. Op 10 juni 2022² bent u geïnformeerd over een langdurig onderzoek naar regelnaleving bij Brzo-bedrijven. Uit dit onderzoek volgt dat de trend van verlaging van het aantal overtredingen vóór de corona-maatregelen is ingezet en dat deze wordt doorgetrokken over de gehele periode.

De Brzo-toezichthouders maken in hun rapportage over 2021³ – net als in voorgaande jaren – geen melding van een situatie bij een Brzo-bedrijf waar sprake is van een langdurig onbeheersbare veiligheidssituatie.

De Monitor BRZO+ geeft aan dat in 2021, 408 Brzo-bedrijven actief waren, waarvan 145 lage-drempelbedrijven en 263 hoge-drempelbedrijven⁴. In 2020 waren 407 Brzo-bedrijven actief. In 2021 zijn bij 388 Brzo-bedrijven 451 inspecties uitgevoerd. Bij een aantal bedrijven zijn dus meerdere inspecties uitgevoerd. Van de 451 inspecties werd 90% (406) vooraf aangekondigd bij de bedrijven. Daarvan had 11% (43) ook een onaangekondigd inspectiedeel. 10% (45) van de inspecties werd niet aangekondigd. In mijn brief van vorig jaar⁵ heb ik u nader geïnformeerd over de samenhang van aangekondigde/onaangekondigde inspecties. Van de hoog risico bedrijven is dit jaar 95% geïnspecteerd en is vergelijkbaar met het inspectiepercentage van vorig jaar (94%).

Naleving en handhaving

In 2020 is ten opzichte van voorgaande jaren het aantal overtredingen licht gedaald tot 761. In 2021 is deze dalende trend verder doorgezet naar 752 overtredingen. Van alle geconstateerde overtredingen betrof 70% een lichte overtreding, maar is er wel een verschuiving naar de categorie middelzwaar tot zwaar. Bij alle zware overtredingen is direct ingegrepen waarmee het onmiddellijke gevaar werd weggenomen. In relatie tot het aantal beoordelingen zijn de meeste overtredingen geconstateerd op de onderwerpen Explosieveiligheid en Maatregelen (om zware ongevallen te voorkomen) en op het onderwerp Controle op exploitatie en maatregelen. Relatief gezien zijn de minste overtredingen geconstateerd op het onderwerp Organisatie en personeel. Deze verdeling van type overtredingen geven het hetzelfde beeld als vorig jaar.

² Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 334

³ Monitoring naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2021, Bureau BRZO+, mei 2022

⁴ Bij hoge-drempelbedrijven wordt jaarlijks een inspectie gehouden, bij lage-drempelbedrijven ten minste 1 keer per 3 jaar, tenzij het bevoegd gezag door een systematische evaluatie van de gevaren het inspectieprogramma aanpast.

⁵ Kamerstuk 26 956, nr. 216

Intervinciaal Overleg (IPO)

IPO constateert in haar reactie op de naleving en handhaving Brzo-bedrijven dat er in 2021 ten opzichte van vorig jaar weliswaar meer bedrijven zonder overtredingen zijn, maar er is ook een toename van het aantal zwaardere categorie 1 overtredingen. IPO geeft aan in gesprek te gaan met de Brzo-omgevingsdiensten om te bepalen welke acties ingezet kunnen worden zodat bedrijven zich beter houden aan hun primaire verantwoordelijkheid om het aantal overtredingen omlaag te brengen en daarmee de veiligheid te verbeteren. Eventuele acties zullen opgenomen worden in het uitvoeringsprogramma 2023.

IPO blijft zich, in nauwe afstemming met de BRZO+ partners, onverminderd inzetten om het naleefgedrag van de regels die zijn vastgelegd in het Brzo 2015 bij bedrijven verder te bevorderen en zal daarover blijvend het gesprek voeren met lenW over het verhogen van de veiligheid bij Brzo-bedrijven.

Ministerie van SZW

De Staatssecretaris van SZW gaf bij de vorige Staat van de Veiligheid Majeure Risicobedrijven (Kamerstuk 26 956, nr. 216) aan zich zorgen te maken om de stijgende lijn van het aantal ongevallen met verzuim. De Staatssecretaris van SZW heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (destijds nog «Inspectie SZW») in dat kader verzocht om een nadere analyse van deze cijfers voor de Brzo-bedrijven⁶. Na onderzoek is helaas gebleken dat deze nadere analyse niet gemaakt kan worden, onder meer doordat de Brzo-bedrijven niet een aparte sector vormen maar onderdeel zijn van diverse sectoren zoals industrie, farmacie en metaal. Ook andere data bleken niet steeds goed vergelijkbaar of beschikbaar. De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna Arbeidsinspectie) rapporteert wel regelmatig over de door de inspectie onderzochte arbeidsongevallen in Nederland. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de aard van de ongevallen, het verzuim en de sectoren waarbij de ongevallen zich voordeden. De rapportages van de Arbeidsinspectie geven samen een breder en uitgebreider beeld dan Veiligheid Voorop. Zo signaleerde de Arbeidsinspectie in de Staat van arbeidsveiligheid 2018⁷ dat het aantal arbeidsongevallen per 100.0000 banen over het geheel in Nederland toeneemt. In de daarop volgende jaren heeft de Arbeidsinspectie nader gekeken naar verschillende typen veel voorkomende ongevallen en verschillen tussen sectoren of branches. De Arbeidsinspectie rapporteert hierover jaarlijkse in de Monitor Arbeidsongevallen⁸. Juist door in te zoomen op de verschillende typen ongevallen kunnen lessen getrokken worden die relevant zijn over verschillende branches en sectoren heen. Uit de rapportages van de Arbeidsinspectie blijkt bijvoorbeeld dat de meeste ongevallen de afgelopen perioden plaatsvonden bij Afvalbeheer, Bouw en Industrie (waar de Brzo-bedrijven grotendeels toe behoren). De Arbeidsinspectie betreft al deze inzichten bij de programmering van het toezicht en de communicatie en voorlichting.

⁶ Kamerstuk 26 956, nr. 216

⁷ Staat van arbeidsveiligheid 2018 | Campagnes | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

⁸ Monitor arbeidsongevallen 2021 <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2022/09/05/monitor-arbeidsongevallen-2021>

Uit de cijfers van de Arbeidsinspectie en Veiligheid Voorop blijkt dat het aantal personen dat gewond raakt op het werk nog steeds niet omlaag gaat en soms zelfs licht stijgt. De Brzo-bedrijven krijgen het helaas niet voor elkaar om deze trend te doorbreken.

De Minister van SZW gaat daarom samen met het RIVM en andere Brzo-partijen voor de volgende SvdV bezien wat nodig is om meer inzicht te krijgen in de oorzaken, teneinde te bevorderen dat de Brzo-bedrijven het aantal incidenten met verzuim gaan terugdringen. Op basis daarvan zal het Ministerie van SZW vervolgens opnieuw in gesprek gaan met de Brzo-partners zoals Veiligheid Voorop en zal bepaald worden of en zo ja, welke vervolgacties nog nodig zijn. Het uiteindelijke doel hiervan is dat de Brzo-bedrijven het aantal incidenten met verzuim gaan verminderen en dat elke werknemer een gezonde en veilige werkplek heeft.

Door de Staatssecretaris van SZW is bij de aanbidding van de vorige Staat van de Veiligheid Majeure Risicobedrijven tevens toegezegd om in de Arbeidsomstandighedenregelgeving op te nemen dat een opslagtank een onafhankelijke overvulbescherming moet bevatten. Dit ter bescherming van de werknemersgezondheid en veiligheid. Deze wijziging van de Arbeidsomstandighedenregelgeving heeft nog niet plaatsgevonden, aangezien deze gekoppeld is aan de inwerkingtreding van de Omgevingswetgeving. Met dezelfde wijziging van de Arbeidsomstandighedenregelgeving worden overigens ook maatregelen opgenomen voor beperken van risico's bij laden en lossen, interlock en bliksembeveiliging. Omdat de Minister van SZW verder uitstel niet verantwoordt acht, zal de wijziging ondanks het recente uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswetgeving, toch begin 2023 in gang gezet gaan worden. Het op korte termijn geven van duidelijkheid is immers van groot belang voor het level playing field t.a.v. bedrijven met opslagtanks. Bedrijven die proactief deze maatregelen hebben genomen mogen geen economisch nadeel hebben t.o.v. bedrijven die deze maatregelen nog niet hebben genomen omdat deze wachten op de regelgeving en dan pas plannen gaan maken voor het plaatsen van de overvulbeveiliging.

De Arbeidsinspectie heeft haar interpretatie van de regelgeving in relatie tot het gebruik van mobiele apparatuur in gebieden waar een explosieve atmosfeer kan voorkomen, vastgelegd in een wijze van toezicht. Deze interpretatie en wijze van toezicht is op 15 april 2021 vastgesteld en daarna gepubliceerd⁹.

Uit de resultaten van de BRZO+ monitor blijkt dat «explosieveiligheid» (nog steeds) extra aandacht vraagt. Sinds 2019 neemt de Arbeidsinspectie explosieveiligheid terecht expliciet mee in de Brzo-inspecties. De Arbeidsinspectie zal dit aankomend jaar ook doen.

Vorbereiding rampenbestrijding: aanwijzingen bedrijfsbrandweer 2021 (LEC industriële veiligheid)

Periodiek wordt beoordeeld of de Brzo-bedrijven een bedrijfsbrandweer nodig hebben. Een bedrijfsbrandweer is nodig wanneer sprake is van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid, er onvoldoende stationaire blus- en koelvoorzieningen zijn en een bedrijfsbrandweer het verschil kan maken op het verloop van een incident.

In 2021 is sprake van 96 bedrijfsbrandweeraanwijzingen. Bij 240 Brzo-bedrijven is geen bedrijfsbrandweer noodzakelijk. De rapportage «stand van zaken aanwijzingen bedrijfsbrandweer» van het LEC industriële veiligheid meldt dat in 2021 bij 328 Brzo-bedrijven een beoordeling is uitgevoerd. Dit heeft geleid tot 96 aanwijzingen en 240 besluiten dat geen bedrijfsbrandweer nodig is. Van de aangewezen bedrijven is 84% een hoge-drempelbedrijf. Tijdens de momentopname (op 1 april 2022) zijn

⁹ Explosieve atmosfeer | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

68 Brzo-bedrijven in beeld waar een bedrijfsbrandweer procedure loopt of nog opgestart moet worden. Deels betreft dit nieuwe Brzo-bedrijven.

Veiligheid Voorop

Uit het jaarverslag Veiligheid Voorop 2021 blijkt dat de resultaten van de gerapporteerde prestatie-indicatoren over het algemeen een stabiel beeld laten zien. Dit jaar zijn naast aanscherping van enkele definities drie nieuwe prestatie indicatoren toegevoegd (management review, leren van incidenten en het testen van noodplannen). Daarnaast is de bestaande indicator voor procesveiligheidsincidenten uitgebreid om meer inzicht te krijgen in de consequenties van dergelijke incidenten. De indicator «inspectie door leidinggevende» is dit jaar vervallen aangezien deze werkwijze ruimschoots is ingevoerd bij de Brzo-locaties en rapportage daarover geen meerwaarde meer vormt.

Met onder andere het uitvoeren van een management review van het veiligheidsbeheersysteem (VBS) en het op managementniveau bespreken van de leerpunten van incidenten is dit jaar het betrokken leiderschap beoordeeld. De scores hierop zijn positief en bij de meeste bedrijven is het management betrokken bij een review van het VBS en het bespreken van incidenten. Het bevorderen van het uitwisselen van leerpunten uit incidenten was in 2022 ook onderwerp van de Veiligheidsdag die door Veiligheid Voorop werd georganiseerd.

Ten opzichte van 2020 is het aantal ongevallen met verzuim gelijk gebleven, maar is het aantal procesveiligheidsincidenten gestegen, veroorzaakt door een stijging bij enkele individuele bedrijven. Met deze bedrijven is vanuit de brancheorganisaties en/of regionale veiligheidsnetwerken contact gezocht om de achterliggende oorzaken te achterhalen en een verbeterplan op te stellen.

Incidenten (MARS-meldingen) 2021 en uitkomsten incidenten-analyse

In 2021 hebben twee zware ongevallen plaatsgevonden, die op basis van de vrijgekomen hoeveelheden gevaarlijke stoffen gemeld moeten worden aan de Europese Commissie volgens de Seveso-III-richtlijn (de zogenaamde Major Accident Reporting System (MARS)-meldingen). Beide zware ongevallen zijn emissies van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarbij geen personen gewond zijn geraakt.

Deze ongevallen worden door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) onderzocht¹⁰. Beide incidenten vonden plaats bij hoge-drempel inrichtingen. Het Ministerie van SZW ziet dat al jaren de zware ongevallen voornamelijk bij hoge-drempel inrichtingen plaatsvinden en gaat het RIVM vragen of daar een nadere analyse van gemaakt kan worden. Deze nadere analyse is de basis voor het bepalen welke vervolgacties nodig zijn om te zorgen dat er minder (zware) ongevallen gaan plaatsvinden.

In 2021 zijn door het RIVM in opdracht van het Ministerie van SZW elf incidenten geanalyseerd die voornamelijk bij hoge-drempelbedrijven plaatsvonden waarvan het incidentonderzoek in 2021 is afgerond. De incidenten zijn door de Arbeidsinspectie onderzocht. Deze incidenten hebben zich dus niet allemaal in 2021 voorgedaan.

Bij negen incidenten kwamen gevaarlijke stoffen vrij en bij twee incidenten trad een directe explosie op door werkzaamheden aan een niet geleegd systeem. Bij een incident kwam geen gevaarlijke stof vrij, alleen stoom via de overdrukbeveiliging. Eén persoon liep vermoedelijk blijvend letsel op (verminderd zicht aan één oog). Bij datzelfde incident liep een

¹⁰ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/20454/emissie-van-acrylonitril-en-blauwzuur-anqore-b.v.>

ander persoon onbekend letsel op. Bij zeven andere incidenten liepen in totaal dertien personen vermoedelijk niet-permanent letsel op na het vrijkomen van gevaarlijke stoffen of explosies. De incidenten vonden overwegend plaats bij hoge drempelbedrijven, waarbij verschillende soorten gevaarlijke stoffen betrokken waren. Aan de incidenten lagen verschillende directe oorzaken ten grondslag, waarbij vooral menselijke fouten relatief vaak voorkwamen. Daarbij werden de procedures vaak wel juist opgevolgd, maar bleken deze onjuist of onvolledig. Het RIVM zal zoals gebruikelijk de resultaten delen met de toezichthouders en branches van Veiligheid Voorop.

Meldingen ongewone voorvallen 2021

De Factsheet «meldingen Brzo-bedrijven 2021» maakt onderdeel uit van de SvdV. Voorheen werd de Factsheet door de Brzo-omgevingsdiensten opgesteld en door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aangeleverd. Op verzoek van ILT wordt vanaf dit jaar de Factsheet door IPO aangeleverd.

De Factsheet laat zien dat het aantal bedrijven dat een melding ongewoon voorval conform artikel 17.2 van de Wet milieubeheer doet, gestegen is ten opzichte van 2020. Zo zijn er door 20 bedrijven voor het eerst meldingen gedaan. Dit wordt gezien als een positieve ontwikkeling en als resultaat van de door de Brzo-omgevingsdiensten ondernomen acties om de meldingsbereidheid te vergroten. Het totaal aantal meldingen (1735) is licht afgenomen ten opzichte van 2020 (1836).

Doorontwikkeling Staat van de Veiligheid

Net als voorgaande jaren informeer ik u over de voortgang van de doorontwikkeling van de SvdV en het opnemen van nieuwe indicatoren die met de betrokken partijen zijn geselecteerd. Afgelopen jaar zijn hierin de eerste stappen gezet en is in opdracht van IenW door een extern bureau onderzoek uitgevoerd in afstemming met de stakeholders naar de verbeterpunten van de SvdV. De aanbevelingen uit dit onderzoek¹¹ (bijlage 3) zijn dit jaar opgepakt en deels al overgenomen in de SvdV.

Beter benutten van gegevens

Het beter benutten van bestaande gegevens en indicatoren kan bijdragen aan het verbeteren van de veiligheidssituatie bij Brzo-bedrijven. Ook kan het duiden van gegevens zorgen voor meer begrip en handelingsperspectief voor Brzo-bedrijven en toezichthouders. Betrokken stakeholders (overheid en bedrijfsleven) zijn het erover eens dat de huidige data en gegevens beter kunnen worden benut. Het verzamelen van gegevens blijkt echter lastig en vergt het combineren van verschillende datasets, wetenschappelijke inzichten en indicatoren en duiden van deze data. Komend jaar zal met de betrokken stakeholders worden gewerkt aan een gezamenlijk agenda gericht op het beter verbinden van indicatoren en analyseren van de informatie.

Ontwikkeling nieuwe indicatoren

Veiligheidscultuur

Veiligheidscultuur bestaat uit die verschillende aspecten van de bedrijfscultuur die een impact kunnen hebben op de houding en het gedrag met

¹¹ Modernisering Staat van de Veiligheid, RHDHV, referentie BI6136-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001, 1 september 2022

betrekking tot veiligheid. Voor het beheersen van veiligheidsrisico's wordt verondersteld dat een goede veiligheidscultuur een belangrijke rol speelt. Veiligheidscultuur is een complex fenomeen en bestaat uit meerdere dimensies. Door deze complexiteit kan men niet spreken van «de» veiligheidscultuur. Elk onderzoek naar veiligheidscultuur geeft een duiding van de verschillende aspecten van bedrijfscultuur die een impact kunnen hebben op de veiligheidsperformance van een bedrijf.

Al langdurig wordt er door het bedrijfsleven en overheden geprobeerd om duiding te geven aan aspecten van veiligheidscultuur. Zo heeft het bedrijfsleven een zelfevaluatie tool ontwikkeld, wordt gebruik gemaakt van externe audits en wordt een veilige werkomgeving voor het melden van ongewone voorvallen gestimuleerd. Vanuit de overheden is ingezet op het herkennen, benoemen en bespreekbaar maken van veiligheids-cultuur tijdens inspecties en prioritering van inspecties op basis van ingeschatte veiligheidscultuur.

De afgelopen periode ben ik met Safety Delta Nederland en Veiligheid Voorop in overleg geweest om te komen tot een indicator voor de veiligheidscultuur bij Brzo-bedrijven. Zoals hierboven al aangegeven kan vanwege de complexiteit dit niet zomaar in één indicator worden gevangen. In plaats daarvan is daarom met de betrokken instanties besloten de ontwikkeling van een veiligheidscultuur indicator op dit moment los te laten en de focus te richten op het beter duiden van de bestaande cijfers van de SvdV.

Interactie met de omgeving was een andere indicator waarvoor nader onderzoek nodig was. In mijn brief van 13 juni 2022¹² is het onderzoek hierover reeds met u gedeeld.

Nieuwe inspectiemethodiek per 2022

De samenwerking tussen de Brzo-inspectiediensten komt o.a. naar voren in de gezamenlijke inspecties. In 2022 is een nieuwe inspectiemethodiek ingevoerd die in gezamenlijkheid is ontwikkeld: de Landelijke Benadering Risicobedrijven (LBR). Met deze nieuwe methodiek wordt op een andere wijze dan voorheen een integraal beeld gecreëerd van de naleving bij de Brzo-bedrijven. Het is de verwachting dat inspectieresultaten zoals gerapporteerd in de SvdV door de gewijzigde methodiek vanaf volgend jaar op een andere manier worden gerapporteerd en nieuwe data kan bevatten die helpen in de aanvullende duiding.

Tot slot

Met deze SvdV is een eerste stap gezet in het verder vernieuwen van de SvdV. Het creëren van transparantie voor burgers, bedrijven en overheden over de gedane inspanningen van alle betrokkenen in het speelveld van de SvdV is een belangrijke jaarlijkse mijlpaal. Ik blijf mij inzetten met de betrokken partijen om verdere stappen te zetten om omgevingsveiligheid te borgen en verder te verbeteren. Zo heb ik recent nog een bestuurlijke bijeenkomst georganiseerd en zijn een film en podcasts (besturen met veiligheid) gemaakt over samenwerking, communicatie en een integrale afweging. Hiermee blijf ik bijdragen aan het bredere doel van een gezonde en veilige leefomgeving.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹² Kamerstuk 28 089, nr. 225