Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek naleving Brzo

Uitvoering motie Van Tongeren

Versie 1.7

Datum	20 juni 2012
Status	Definitief

Colofon

Versie 1.7

Inspectie Leefomgeving en Transport
Risicovolle Bedrijven
Handhaving Overheden
Nieuwe Uitleg 1
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Inhoud

Samenvatting 4

1 Inleiding 7

1.1 Aanleiding 7
1.2 Brzo-inspecties 7

2 Opdracht en onderzoeksmethodiek 8

2.1 Opdracht 8
2.2 Werkwijze 8
2.3 Bedrijfselectie 9
2.4 Relatie met LAT RB rapportage Brzo-bedrijven 9
2.5 Afbakening 10

3 Bevindingen 11

3.1 Naleving door bedrijven 11
3.1.1 Doelgroep 11
3.1.2 Resultaten overtredingen uit 2011 11
3.1.3 Resultaten overtredingen uit 2009/2010 12
3.1.4 Bedrijven met herhaaldelijk overtredingen 12
3.2 Bedrijfsbezoeken 12
3.3 Toezicht en handhaving 13
3.4 Slotbeschouwing 14

4 Conclusies 15

Bijlage 1. Motie van Tongeren 16

Bijlage 2. Bedrijven met overtredingen in 2009, 2010 of 2011 17

Samenvatting

Aanleiding
Op 29 november 2011 is door de Tweede Kamer de motie 'Van Tongeren' aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht om de VROM-Inspectie, tegenwoordig Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), een nader onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid bij een groep van 100 bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) valt. De bedoelde bedrijven werden in 2011 geïdentificeerd in de 'Quickscan Brzo-bedrijven', hierna aangeduid als de Quickscan. Over deze Quickscan is eerder op 14 juli 2011 aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Veiligheid
In de motie word gevraagd om een nader onderzoek naar de *veiligheid* bij de genoemde groep Brzo-bedrijven. Deze *veiligheid* is afhankelijk van een veelheid van factoren, waaronder de complexiteit van de bedrijfsprocessen, de technische integriteit van de installaties en de veiligheidsmaatregelen die een bedrijf heeft getroffen. Het Brzo stelt eisen aan de veiligheidsmaatregelen door middel van het veiligheidbeheerssysteem (VBS). De mate van naleving van het Brzo is daarom in dit onderzoek gebruikt als een indicator voor de veiligheid. Dat wil overigens niet zeggen dat bij goede naleving van het Brzo geen ongeval kan plaatsvinden, maar wel dat wordt voldaan aan de eisen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen te beperken.

In navolging van de aanpak bij de Quickscan is in dit onderzoek nagegaan in welke mate deze groep bedrijven het Brzo naleeft. Een inspectie is echter altijd een steekproef. Op basis van die steekproef kunnen overtredingen worden vastgesteld en wordt een beeld verkregen van de naleving van het Brzo.

Doelgroep
Het onderzoek is gericht op de bedrijven die in de Quickscan werden geïdentificeerd. In de motie wordt een aantal van 71 risicovolle bedrijven genoemd die niet aan de eisen voldeden. Tijdens de Quickscan zijn aan deze oorspronkelijke 71 bedrijven nog drie bedrijven toegevoegd, zodat er 74 bedrijven zijn met ten minste één keer het oordeel 'slecht' in 2009 en/of 2010. Daarnaast zijn er 29 bedrijven die om verschillende redenen in die periode niet zijn geïnspecteerd. In dit onderzoek is de naleving van het Brzo bij deze groep van totaal 103 bedrijven onderzocht.

De onderzoekgroep bevat bedrijven uit de sectoren chemie, transport, opslag, maar ook metaalbewerking en vuurwerk, waarvan 60 bedrijven in de zware categorie (VR-bedrijven) en 43 bedrijven in de lichtere categorie (Pbzo-bedrijven). Deze bedrijven variëren sterk in complexiteit, omvang en bedrijfsprocessen en daarmee ook in de gerelateerde veiligheidsrisico's.

Onderzoek
Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:
1. Hoe staat het met veiligheid bij de 103 Brzo-bedrijven die eerder in de Quickscan zijn geïdentificeerd?
2. Wordt er bij alle overtredingen handhavend opgetreden door het bevoegd gezag?
3. Is het nodig om bij het Wabo bevoegd aan te dringen op handhaving of, als het bevoegd gezag niet handhavend optreedt, zelf een handhavingverzoek in te dienen?

Hierbij ligt de nadruk op het in beeld brengen van resultaten van Brzo-inspecties die in 2011 zijn uitgevoerd. Daarnaast is nagegaan of alle overtredingen uit de jaren 2009 en 2010 inmiddels zijn opgeheven. Hiervoor is als peildatum 7 mei 2012 gehanteerd.

Waar in het onderzoek wordt gesproken over een overtreding, wordt een Brzo-overtreding bedoeld. Een overtreding is beschouwd als 'openstaand', indien er door het bevoegd gezag een hersteltermijn is vastgelegd tot na de peildatum, indien er nog geen hercontrole is uitgevoerd of indien er tijdens de hercontrole is vastgesteld dat overtreding nog niet (afdoende) is opgeheven. Een overtreding is beschouwd als 'opgeheven' indien dit ook schriftelijk door het bevoegd gezag aan het bedrijf of aan de ILT was bevestigd.
De resultaten van het onderzoek zijn voor wederhoor aan het bevoegd gezag en de betrokken bedrijven voorgelegd. Daarnaast zijn elf bedrijven bezocht.

Relatie met LAT RB rapportage Brzo-bedrijven
Door de LAT RB[1] wordt dit jaar voor het eerst een rapportage opgesteld over alle 416 Brzo-bedrijven in Nederland, de naleving in 2011 en de handhaving door het bevoegd gezag. De rapportage van LAT RB betreft dus alle Brzo-bedrijven in Nederland. In het onderzoek van de ILT ligt het accent op de naleving van het Brzo door de geselecteerde 103 bedrijven.
De ILT heeft de informatie uit haar onderzoek aan de LAT RB ter beschikking gesteld zodat het bevoegd gezag slechts één keer informatie hoefde aan te leveren.

Resultaten
Naleving
Van de 103 Brzo-bedrijven die in dit onderzoek zijn betrokken vallen 9 bedrijven in 2011 niet langer onder het Brzo als gevolg van een wijziging of het volledig stoppen van de bedrijfsactiviteiten. Daarnaast is er bij 14 bedrijven in 2011 geen Brzo-inspectie uitgevoerd, onder andere omdat ze nog in aanbouw waren of pas recent onder het Brzo vielen.
Van de resterende 80 bedrijven waarbij in 2011 wel een Brzo-inspectie is uitgevoerd zijn er 32 bedrijven (40%) waarbij geen overtredingen zijn vastgesteld. Bij de overige 48 bedrijven (60%) zijn in totaal 259 overtredingen geconstateerd. Het aantal geconstateerde overtredingen tijdens deze Brzo-inspecties varieert sterk en ligt in de meeste gevallen tussen 1 en 10. Van de 48 bedrijven met overtredingen zijn er 31 bedrijven met 1 t/m 5 overtredingen, 12 bedrijven met 6 t/m 10 overtredingen, 3 bedrijven met 11 t/m 15 overtredingen en 2 bedrijven met meer dan 15 overtredingen.
Bij 13 van de 48 bedrijven zijn zowel in 2010 als in 2011 overtredingen vastgesteld en bij 8 bedrijven zijn in de drie opeenvolgende jaren 2009, 2010 en 2011 één of meerdere overtredingen vastgesteld.

Handhaving
Voor alle overtredingen uit 2011 is door het bevoegd gezag een traject van handhaving gestart. De handhaving door het bevoegd gezag betreft in veel gevallen de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten. Er worden echter ook andere interventies toegepast zoals verscherpt toezicht, een ambtelijke waarschuwing, advies of een bestuurlijk gesprek.

[1] Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB) is een programma van de beleidsdepartementen I&M, SZW en V&J, de rijksinspecties en de uitvoerende overheden in samenwerking met het bedrijfsleven om te komen tot een optimale risicobeheersing op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu en water.

Er treden verschillen op bij de inzet van handhavinginstrumenten door het bevoegd gezag bij vergelijkbare overtredingen. Verder wordt geconstateerd dat enkele gemeenten de handhaving onvoldoende doorzetten, waardoor overtredingen lang open blijven staan.

Opheffen van overtredingen
Op de peildatum zijn van de 259 overtredingen uit 2011 inmiddels 158 (61%) opgeheven en stonden 101 overtredingen (39%) nog open. Bij deze openstaande overtredingen was in vrijwel alle gevallen sprake van een lopende hersteltermijn of had nog geen herinspectie plaatsgevonden. Een deel van de inspecties is uitgevoerd in de laatste drie maanden van het jaar. Van deze inspecties zijn de inspectierapporten soms recent verzonden.
Echter, bij twee bedrijven is na een herinspectie geconstateerd dat de overtreding niet binnen de gestelde termijn was opgeheven. In het ene geval wordt nu een last onder dwangsom opgelegd, in het andere geval is door het bevoegd gezag nog geen opvolging aan de handhaving gegeven.

Er zijn drie bedrijven waarbij de overtredingen uit 2010 nog niet zijn opgeheven. Eén bedrijf was door de Inspectie SZW reeds onder verscherpt toezicht geplaatst. Bij de overige twee werd niet handhavend opgetreden. Inmiddels is bij één bedrijf door het Wabo bevoegd gezag een last onder dwangsom opgelegd om tot naleving te komen. Voor het andere bedrijf is door de ILT een verzoek tot handhaving ingediend bij het Wabo bevoegd gezag.
De overtredingen uit 2009 zijn bij alle bedrijven opgeheven.

Conclusies
De onderzoekvragen worden als volgt beantwoord:

1. Bij de 80 bedrijven in de onderzoeksgroep die in 2011 zijn geïnspecteerd is bij 40% geen overtreding geconstateerd en bij 60 % zijn één of meerdere overtredingen geconstateerd. Bijna tweederde van de overtredingen is inmiddels opgeheven.
   Op basis van het aantal overtredingen kan voor deze geselecteerde groep worden geconcludeerd dat een aanzienlijk deel daarvan onvoldoende invulling geeft aan de verplichtingen van het Brzo. Dit beeld wordt versterkt door het feit dat bij een aantal bedrijven meerdere jaren achtereen overtredingen worden geconstateerd. Daarbij is de overtreding gebruikt als een indicator voor de veiligheid.

2. Bij alle overtredingen die in 2011 zijn geconstateerd wordt door het bevoegd gezag een traject van handhaving gestart. In veel gevallen worden daarbij bestuursrechtelijke instrumenten ingezet. Er worden echter ook andere interventies toegepast. Voor overtredingen uit 2010 werd bij twee bedrijven niet handhavend opgetreden door het bevoegd gezag.

3. Bij de twee bedrijven met openstaande overtredingen uit 2010 waarbij niet handhavend werd opgetreden is bij één bedrijf recent door het Wabo bevoegd gezag een last onder dwangsom opgelegd. Voor het andere bedrijf is door de ILT een verzoek tot handhaving ingediend bij het Wabo bevoegd gezag. Alle overtredingen uit 2009 zijn inmiddels opgeheven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Na de grote brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 werd in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de toenmalige VROM-Inspectie werd verzocht om een quickscan uit te voeren naar bedrijven in dezelfde gevaarcategorie als Chemie-Pack. De rapportage 'Quickscan Brzo-bedrijven' is op 14 juli 2011 aan de Tweede Kamer verzonden. Deze wordt verder aangeduid als de Quickscan.

Op 29 november 2011 werd tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Infrastructuur en Milieu motie van mevrouw Van Tongeren aangenomen. De motie is als bijlage 1 toegevoegd. In deze motie wordt de regering verzocht om de VROM-Inspectie, tegenwoordig Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) "*een nader onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid bij 100 Brzo-bedrijven*" die werden geïdentificeerd in de Quickscan.

1.2 Brzo-inspecties

Het uitvoeren van Brzo-inspecties bij bedrijven vindt gezamenlijk plaats door het Wabo bevoegd gezag, de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) en de Veiligheidsregio. Deze instanties worden in dit rapport verder aangeduid als 'het bevoegd gezag'. De resultaten van deze inspecties worden opgeslagen in de landelijke online database Inspectieruimte Brzo (IRB). De handhaving vindt niet gezamenlijk plaats, maar door ieder bevoegd gezag afzonderlijk en deze informatie wordt ook niet gezamenlijk op landelijk niveau opgeslagen.

Het Brzo stelt eisen aan de veiligheidsmaatregelen die een bedrijf moet treffen door middel van het veiligheidbeheerssysteem (VBS). Tijdens een Brzo-inspectie worden niet steeds alle VBS-elementen beoordeeld. Er wordt per bedrijf een planmatige cyclus van vijf jaar gehanteerd. In deze periode van vijf jaar moet ieder element tenminste eenmaal worden beoordeeld. Daarmee is het niet mogelijk om bedrijven onderling te vergelijken op basis van de inspectieresultaten van één jaar.

2 Opdracht en onderzoeksmethodiek

2.1 Opdracht

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Hoe staat het met veiligheid bij de 103 Brzo-bedrijven die eerder in de Quickscan zijn geïdentificeerd?
2. Wordt er bij alle overtredingen handhavend opgetreden door het bevoegd gezag?
3. Is het nodig om bij het Wabo bevoegd aan te dringen op handhaving of, als het bevoegd gezag niet handhavend optreedt, zelf een handhavingverzoek in te dienen?

2.2 Werkwijze

In de motie wordt gevraagd naar de *veiligheid* bij Brzo-bedrijven. Deze *veiligheid* is afhankelijk van een veelheid van factoren, waaronder de complexiteit van de bedrijfsprocessen, de technische integriteit van de installaties en de veiligheidsmaatregelen die een bedrijf heeft getroffen. Het Brzo stelt eisen aan deze veiligheidsmaatregelen door middel van het veiligheidbeheerssysteem (VBS). De mate van naleving van het Brzo is daarom in dit onderzoek gebruikt als een indicator voor de veiligheid. Dat wil overigens niet zeggen dat er bij goede naleving van het Brzo geen ongeval kan plaatsvinden, maar wel dat wordt voldaan aan de eisen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen te beperken.

In navolging van de Quickscan is in dit onderzoek nagegaan in welke mate deze groep bedrijven het Brzo naleeft. Dit wordt tijdens een Brzo-inspectie vastgesteld door het inspectieteam en is eenduidig vastgelegd in een inspectierapport.

De ILT heeft alle rapportages opgevraagd van de Brzo-inspecties in 2009, 2010 en 2011 met de daarbij behorende handhavingbrieven, voor zover deze nog niet eerder waren ontvangen. Deze informatie is opgevraagd bij het Wabo bevoegd gezag[2], de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) en de Veiligheidsregio (brandweer). De handhavinginformatie van de Inspectie SZW is centraal beschikbaar, de overige informatie is bij alle betrokken provincies, gemeenten en veiligheidsregio's opgevraagd.

Op basis van deze schriftelijke informatie zijn bevindingen geformuleerd en voor wederhoor voorgelegd aan het bevoegd gezag en de bedrijven. De reacties zijn beoordeeld en hebben in enkele gevallen geleid tot een aanpassing van de bevindingen. Zes bedrijven hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot wederhoor.

In het onderzoek is handhaving gedefinieerd als bestuursrechtelijke handhaving zoals een waarschuwing, een (voornemen) last onder dwangsom of een eis, maar ook andere interventies zoals verscherpt toezicht, een ambtelijke waarschuwing, een ambtelijk advies of een bestuurlijk gesprek.

[2] Bevoegd gezag voor de vergunningverlening in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo); voor de Brzo-bedrijven is dat de gemeente of de provincie waarin het bedrijf is gelegen.

In het onderzoek zijn overtredingen beschouwd als 'openstaand', indien er door het bevoegd gezag een hersteltermijn is vastgelegd tot na de peildatum, indien er nog geen hercontrole is uitgevoerd of indien er tijdens de hercontrole is vastgesteld dat overtreding nog niet (afdoende) is opgeheven. De overtredingen zijn beschouwd als 'opgeheven' indien dit ook schriftelijk door het bevoegd gezag was bevestigd aan het bedrijf of aan de ILT.

Alle informatie van het bevoegd gezag en de bedrijven die uiterlijk op de peildatum 7 mei 2012 was ontvangen is nog verwerkt in het onderzoek. In de periode van 7 t/m 15 mei zijn nog elf bedrijven in het kader van wederhoor bezocht.

2.3 Bedrijfselectie

De Brzo-bedrijven in Nederland vormen geen statische groep: bedrijven veranderen van activiteit, houden op te bestaan, verhuizen, worden overgenomen of zitten langere tijd in een opstartfase. Het betekent dat de omvang en samenstelling van de groep ten opzichte van de Quickscan enigszins is veranderd.

De groep bevat bedrijven uit de sectoren chemie, transport, opslag, maar ook metaalbewerking en vuurwerk, waarvan 60 bedrijven in de zware categorie (VR-bedrijven) en 43 bedrijven in de lichtere categorie (Pbzo-bedrijven). Deze bedrijven variëren sterk in complexiteit, omvang en bedrijfsprocessen en daarmee ook in de gerelateerde veiligheidsrisico's.

Er zijn in totaal 103 bedrijven nader onderzocht op het aantal geconstateerde overtredingen, de handhaving door het bevoegd gezag en de opheffing van de overtredingen door de bedrijven. Die groep is als volgt opgebouwd:

- In de motie wordt een aantal van 71 risicovolle bedrijven genoemd die niet aan de eisen voldeden. Tijdens de Quickscan zijn aan deze oorspronkelijke 71 bedrijven nog drie bedrijven toegevoegd, zodat er 74 bedrijven zijn die in 2009 en/of 2010 niet aan de eisen voldeden:
  - 27 bedrijven die in 2009 en/2010 tenminste twee keer het oordeel 'slecht' over vijf geselecteerde elementen van het veiligheidbeheerssysteem (VBS) kregen; deze bedrijven stonden in de eindrapportage over de Quickscan vermeld.
  - 47 bedrijven die in 2009 en/of 2010 één keer het oordeel 'slecht' over vijf geselecteerde elementen van het VBS kregen. Deze bedrijven stonden niet in de eindrapportage over de Quickscan vermeld, omdat ze niet voldeden aan het criterium 'tenminste twee keer het oordeel 'slecht'.
- Verder zijn er 29 bedrijven waarbij in 2009 en 2010 geen Brzo-inspectie was uitgevoerd.

2.4 Relatie met LAT RB rapportage Brzo-bedrijven

Door de LAT RB wordt dit jaar voor het eerst een rapportage opgesteld over de naleving in 2011 door alle 416 Brzo-bedrijven in Nederland en over de handhaving door het bevoegd gezag. De rapportage van LAT RB betreft dus alle Brzo-bedrijven in Nederland.
In het onderzoek van de ILT ligt het accent op de naleving van het Brzo in 2011 door een deel van deze bedrijven, namelijk de geselecteerde 103 bedrijven die voortvloeien uit de Quickscan. De ILT heeft de informatie uit haar onderzoek aan de

LAT RB ter beschikking gesteld zodat het bevoegd gezag slechts één keer informatie hoefde aan te leveren.

2.5 Afbakening

De selectie van de 103 bedrijven vloeit rechtstreeks voort uit de motie en daarmee uit de eerdere ILT rapportage 'Quickscan Brzo-bedrijven' uit 2011. Er heeft geen beoordeling plaatsgevonden van de naleving door de overige 313 Brzo-bedrijven. Er heeft tevens geen beoordeling plaatsgevonden van andere wet- of regelgeving die op de bedrijven van toepassing is. Deze aanpak is daarmee eenduidig en robuust, maar geeft geen volledig beeld van de actuele risico's of het volledig naleefgedrag van een bedrijf.

Voor de overtredingen uit 2009 en 2010 is dezelfde afbakening gehanteerd die ook voor de Quickscan is gebruikt. Dit betekent dat voor 2009 en 2010 de overtredingen zijn beoordeeld die horen bij het oordeel 'slecht' over vijf geselecteerde VBS-elementen. Voor 2011 zijn alle overtredingen beoordeeld die staan vermeld in het Brzo-inspectierapport.

3 Bevindingen

3.1 Naleving door bedrijven

3.1.1 Doelgroep

De totale onderzoeksgroep bestaat uit 103 Brzo-bedrijven.
Er zijn 9 bedrijven die niet langer onder het Brzo vallen en waarbij in 2011 dan ook geen Brzo-inspectie meer is uitgevoerd.
Daarnaast zijn er bij 14 bedrijven in 2011 om verschillende andere redenen geen Brzo-inspecties uitgevoerd. De redenen daarvoor zijn:

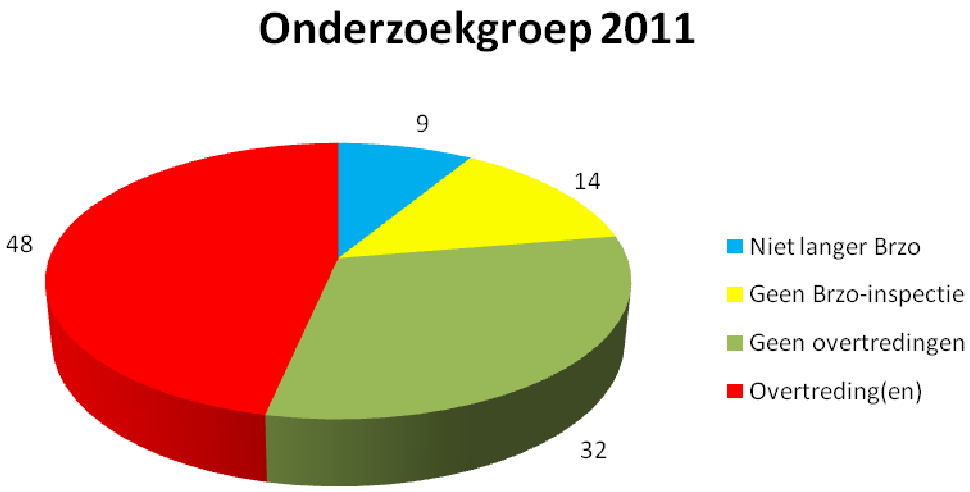
- bedrijf niet opgericht en vergunning recent ingetrokken (1)
- bedrijf in aanbouw en nog niet in werking (3)
- bedrijf in 2011 Brzo-plichtig geworden; inspectie gepland in 2012 (3)
- bedrijf vanwege lagere risico-inschatting niet geïnspecteerd (7).

Er resteren 80 bedrijven waarbij in 2011 één of meerdere Brzo-inspecties zijn uitgevoerd.

3.1.2 Resultaten overtredingen uit 2011

In 2011 waren er van de 80 geïnspecteerde bedrijven 32 bedrijven (40%) waarbij geen Brzo- overtredingen zijn vastgesteld.

Bij de overige 48 bedrijven (60%) zijn in totaal 259 overtredingen geconstateerd. Het aantal geconstateerde overtredingen tijdens deze Brzo-inspecties varieert sterk en ligt in de meeste gevallen tussen 1 en 10. Van de 48 bedrijven met overtredingen zijn er 31 bedrijven met 1 t/m 5 overtredingen, 12 bedrijven met 6 t/m 10 overtredingen, 3 bedrijven met 11 t/m 15 overtredingen en 2 bedrijven met meer dan 15 overtredingen.



In bijlage 2 staan de 48 bedrijven waarbij in 2011 overtredingen zijn vastgesteld. Daarnaast zijn ook de 28 bedrijven opgenomen waarbij uitsluitend in 2009 en/of 2010 één of meerdere overtredingen zijn vastgesteld door het Brzo-inspectieteam. Bedrijven waarbij in de jaren 2009, 2010 of 2011 geen overtreding is vastgesteld zijn niet in de tabel opgenomen.

Op de peildatum zijn van de 259 overtredingen uit 2011 inmiddels 158 (61%) opgeheven en stonden er 101 overtredingen (39%) nog open. Bij deze openstaande overtredingen was in vrijwel alle gevallen sprake van een lopende hersteltermijn of had nog geen herinspectie plaatsgevonden. Een deel van de inspecties is uitgevoerd in de laatste drie maanden van het jaar. Van deze inspecties zijn de inspectierapporten soms recent verzonden. Om deze redenen is het openstaan van overtredingen bij die bedrijven niet uitzonderlijk.
Echter, bij twee bedrijven is na een herinspectie geconstateerd dat de overtreding niet binnen de gestelde termijn was opgeheven. In het ene geval wordt nu een last onder dwangsom opgelegd, in het andere geval is door het bevoegd gezag nog geen opvolging aan de handhaving gegeven.

3.1.3 Resultaten overtredingen uit 2009/2010

Bij de bedrijven uit de Quickscan met overtredingen uit 2009 en 2010 zijn er op dit moment nog drie bedrijven waarbij overtredingen uit 2010 nog niet aantoonbaar zijn opgeheven. Bij de overige bedrijven zijn alle overtredingen uit 2009 en 2010 inmiddels opgeheven.

3.1.4 Bedrijven met herhaaldelijk overtredingen

Bij 13 bedrijven zijn zowel in 2010 als in 2011 overtredingen vastgesteld en bij 8 bedrijven zijn in de drie opeenvolgende jaren 2009, 2010 en 2011 één of meerdere overtredingen vastgesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat de overtredingen in 2009 en 2010 uitsluitend berusten op het oordeel 'slecht' over vijf geselecteerde VBS-elementen. Daarmee geeft het een beperkter beeld van de naleving dan de overtredingen in 2011, waarbij alle overtredingen zijn meegenomen.

3.2 Bedrijfsbezoeken

In de periode van 7 t/m 15 mei 2012 is een steekproef van elf bedrijven uit de onderzoeksgroep bezocht. Het bezoek vond plaats in het kader van de wederhoor van het bedrijf. Het bedrijf is daarbij in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen en een toelichting te geven. De resultaten zijn meegenomen conform de wederhoor van bedrijven die niet werden bezocht. Daarnaast is op deze wijze een algemene indruk van het bedrijf en de overtredingen verkregen.
Uit de bedrijfsbezoeken blijkt dat het beeld dat gevormd wordt op basis van de Brzo-inspectie in 2011 soms kan afwijken van de meest recente ontwikkelingen. Enkele voorbeelden zijn hierna in een kader opgenomen.

Bij een bedrijf werden door het Brzo-inspectieteam herhaaldelijk veel overtredingen vastgesteld. Tijdens het bedrijfsbezoek bleek het bedrijf inmiddels duidelijke keuzes te hebben gemaakt. Zo was zeer recent een full-time veiligheidsmanager aangesteld en werd er hard gewerkt aan het opheffen van de overtredingen. Dit bedrijf had duidelijk het besluit genomen om orde op zaken te gaan stellen.

Bij een VR-bedrijf waren zowel in 2009, 2010 als in 2011 overtredingen geconstateerd. Bij het bedrijfsbezoek werd geconstateerd dat de directie het Brzo als belangrijk managementinstrument ziet. Het bedrijf handelde met name in voedingsmiddelen en de overtredingen betroffen in dit geval administratieve verplichtingen die het bedrijf verzuimd had op te pakken. Het kan dus een vertekend beeld van de risico's opleveren wanneer uitsluitend het aantal Brzo-overtredingen per bedrijf wordt geteld, zonder een beschouwing van de feitelijke situatie en de aard van de overtreding.

3.3 Toezicht en handhaving

In alle gevallen wordt in 2011 door het bevoegd gezag na het constateren van de overtreding een traject van handhaving ingezet. In een enkel geval worden tekortkomingen niet benoemd als overtreding en wordt vervolgens ook niet tot handhaving overgegaan. Daarvoor benoemt het inspectieteam in het inspectierapport ook de redenen. Daaruit blijkt dat het inspectieteam een afweging heeft gemaakt op basis van waarnemingen en feiten die tijdens inspectie zijn gebleken.

In een enkel geval wordt door het inspectieteam besloten om tekortkomingen niet te benoemen als overtredingen en daardoor niet over te gaan tot handhaving. Zo wordt in een Brzo-inspectierapport gesteld: "Sinds de overname is er veel tijd geïnvesteerd in het implementeren van het VBS. Dit heeft in korte tijd tot verbeteringen geleid, waardoor nu nog niet wordt overgegaan tot handhaving."

Het is op basis van de schriftelijke informatie niet goed mogelijk om na te gaan of op vergelijkbare overtredingen op vergelijkbare wijze wordt gehandhaafd. De ILT kan de verschillende wijzen waarop wordt gehandhaafd niet verklaren op basis van de aard van de overtredingen.

De handhaving door het bevoegd gezag betreft ongeveer 75% van de gevallen bestuursrechtelijke handhaving: een waarschuwing, een voornemen last onder dwangsom of dwangsom of een eis. Voor de overige 25% van de gevallen worden andere vormen van interventies ingezet zoals verscherpt toezicht, een ambtelijke waarschuwing, een ambtelijk advies of een bestuurlijk gesprek.

Tijdens een bedrijfsbezoek werd door het bedrijf bevestigd dat er geen Brzo-overtredingen waren vastgesteld. Het Brzo-inspectieteam had wel vastgesteld dat het veiligheidbeheerssysteem verbeterd diende te worden. Er was door het inspectieteam besloten om geen overtredingen te benoemen, maar het bedrijf gedurende een jaar onder verscherpt toezicht te stellen. Het doel van dit verscherpte toezicht was om het bedrijf te dwingen aan het eind van het jaar een goed geïmplementeerd VBS te hebben.

De ILT constateert dat in incidentele gevallen de handhaving door het bevoegd gezag onvoldoende wordt doorgezet waardoor overtredingen lang open blijven staan.

Sommige Brzo-overtredingen staan in het ene jaar als afgerond vermeld, maar komen in het volgend jaar toch weer terug. Bij nadere analyse blijkt dan dat van werkelijke beëindiging van een overtreding geen sprake is geweest, maar dat dit slechts door de toezichthouder administratief is afgedaan. Vervolgens komen deze overtredingen weer terug in het inspectierapport van de volgende inspectie. Soms wordt er dan alsnog op gehandhaafd of wordt eerst weer een nieuwe termijn gesteld.

Bij drie bedrijven is vastgesteld dat er nog overtredingen uit 2010 open stonden. Eén bedrijf was door de Inspectie SZW reeds onder verscherpt toezicht geplaatst. Bij de overige twee bedrijven met openstaande overtredingen uit 2010 was geen handhaving ingezet. Recent is door het Wabo bevoegd gezag bij één bedrijf een last onder dwangsom opgelegd om tot naleving te komen. Voor het andere bedrijf is door de ILT een verzoek tot handhaving ingediend bij het Wabo bevoegd gezag.

3.4 Slotbeschouwing

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat het toezicht en handhaving door het bevoegd gezag over het algemeen adequaat wordt uitgevoerd. Verder worden bij de geselecteerde bedrijven regelmatig overtredingen vastgesteld en bij sommige bedrijven worden meerdere jaren achtereen overtredingen vastgesteld. Van Brzo-bedrijven wordt verwacht dat zij structureel en systematisch aandacht hebben voor de eisen die het Brzo stelt. Bij 21 bedrijven uit de onderzoekgroep van 103 bedrijven is gebleken dat toezicht en handhaving nodig zijn om ze aan de voorschriften te laten voldoen.

Tijdens een Brzo-inspectie worden niet steeds alle VBS-elementen beoordeeld. Er wordt per bedrijf een planmatige cyclus van vijf jaar gehanteerd. In deze periode van vijf jaar moet ieder element tenminste eenmaal worden beoordeeld. Daarmee is het niet mogelijk om bedrijven onderling te vergelijken op basis van de inspectieresultaten van één jaar. Voor een goede vergelijking zouden de inspectieresultaten daarom over een periode vijf jaar beschouwd moeten worden.

Reguliere Brzo-inspecties worden vanwege de benodigde voorbereiding bij het bedrijf vooraf aangekondigd en de agenda van de inspectie wordt vooraf aan het bedrijf toegezonden. De jaarlijks aangekondigde en geplande Brzo-inspecties zijn gericht op het niveau van het VBS en op het niveau van de installaties en procedures. Daarnaast worden er de laatste tijd ook onaangekondigde Brzo-inspecties uitgevoerd die zijn gericht op het operationele niveau. Dit levert een completering op van het toezicht.

4 Conclusies

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Hoe staat het met veiligheid bij de Brzo-bedrijven die eerder in de Quickscan Brzo-bedrijven zijn geïdentificeerd?
2. Wordt er bij alle Brzo-overtredingen handhavend opgetreden door het bevoegd gezag?
3. Is het nodig om bij het Wabo bevoegd aan te dringen op handhaving of, als het bevoegd gezag niet handhavend optreedt, zelf een handhavingverzoek in te dienen?

Deze vragen kunnen op basis van onderzoeksgegevens als volgt worden beantwoord:

1. Bij de 80 bedrijven in de onderzoeksgroep die in 2011 zijn geïnspecteerd is bij 40% geen overtreding geconstateerd en bij 60 % zijn één of meerdere overtredingen geconstateerd. Bijna tweederde van de overtredingen is inmiddels opgeheven.
   Op basis van het aantal overtredingen kan voor deze geselecteerde groep worden geconcludeerd dat een aanzienlijk deel daarvan onvoldoende invulling geeft aan de verplichtingen van het Brzo. Dit beeld wordt versterkt door het feit dat bij een aantal bedrijven meerdere jaren achtereen overtredingen worden geconstateerd. Daarbij is de overtreding gebruikt als een indicator voor de veiligheid.

2. Bij alle overtredingen die in 2011 zijn geconstateerd wordt door het bevoegd gezag een traject van handhaving gestart. In veel gevallen worden daarbij bestuursrechtelijke instrumenten ingezet. Er worden echter ook andere interventies toegepast. Voor overtredingen uit 2010 werd bij twee bedrijven niet handhavend opgetreden door het bevoegd gezag.

3. Bij de twee bedrijven met openstaande overtredingen uit 2010 waarbij niet handhavend werd opgetreden is bij één bedrijf recent door het Wabo bevoegd gezag een last onder dwangsom opgelegd. Voor het andere bedrijf is door de ILT een verzoek tot handhaving ingediend bij het Wabo bevoegd gezag. Alle overtredingen uit 2009 zijn inmiddels opgeheven.

Bijlage 1. Motie van Tongeren

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2011–2012

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2012

Nr.46 MOTIE VAN HET LID VAN TONGEREN

Voorgesteld 23 november 2011

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat uit de quickscan naar de veiligheid van chemiebedrijven bleek dat 71 risicovolle bedrijven niet aan alle wettelijke vereisten voldoen en dat van 29 BRZO-bedrijven geen informatie beschikbaar was over 2009 en 2010;

overwegende, dat de veiligheid van grote chemische bedrijven maximaal gewaarborgd moet worden en dat er sinds de quickscan acht maanden zijn verstreken;

verzoekt de regering om de VROM-Inspectie opdracht te geven, in samenwerking met de provincies en gemeenten nader onderzoek te doen naar de veiligheid bij deze 100 BRZO-bedrijven;

verzoekt de regering tevens er bij het bevoegd gezag op aan te dringen om sancties te treffen als onverhoopt mocht blijken dat deze bedrijven nog steeds niet aan alle veiligheidsvereisten voldoen en, als het bevoegd gezag geen sancties treft, zelf in het tweedelijnstoezicht sancties te treffen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Tongeren

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XII, nr. 46

Bijlage 2. Bedrijven met overtredingen in 2009, 2010 of 2011

De tabel geeft een overzicht van:

- Brzo-categorie van het bedrijf: VR-bedrijf of Pbzo-bedrijf.
- Naam van het bedrijf met één of meer overtredingen in 2009, 2010 en/of 2011.
- Wabo bevoegd gezag: gemeente of provincie.
- Aantal overtredingen van Brzo-inspectie in 2009 (VBS element c,d,e,f of g)
- Aantal openstaande overtredingen van Brzo-inspectie in 2009.
- Aantal overtredingen van Brzo-inspectie in 2010 (VBS element c,d,e,f of g)
- Aantal openstaande overtredingen van Brzo-inspectie in 2010.
- Aantal overtredingen van Brzo-inspectie in 2011.
- Aantal openstaande overtredingen van Brzo-inspectie in 2011.

In de tabel staan de 48 bedrijven waarbij 2011 overtredingen zijn vastgesteld. Daarnaast zijn ook de 28 bedrijven opgenomen waarbij uitsluitend in 2009 en/of 2010 één of meerdere overtredingen zijn vastgesteld door het Brzo-inspectieteam. Bedrijven waarbij in geen van de jaren 2009, 2010 of 2011 een overtreding is vastgesteld zijn niet in de tabel opgenomen.

Er heeft geen beoordeling plaatsgevonden van andere van toepassing zijnde wet- of regelgeving. Deze aanpak is daarmee eenduidig en robuust, maar geeft geen volledig beeld van de actuele risico’s of het volledig naleefgedrag van een bedrijf.

Bedrijven met overtredingen in 2009, 2010 en/of 2011.

In onderstaande tabel staan uitsluitend de bedrijven die in de Quickscan zijn geïdentificeerd en waarbij in 2009, 2010 en/of 2011 één of meerdere overtredingen zijn vastgesteld door het Brzo-inspectieteam. Bedrijven waarbij in geen van de jaren een overtreding is vastgesteld zijn niet in de tabel opgenomen.

- Een overtreding beschouwd als 'openstaand', indien er door het bevoegd gezag een langere hersteltermijn is vastgelegd (tot na de peildatum), indien er nog geen hercontrole is uitgevoerd of indien er tijdens de hercontrole is vastgesteld dat overtreding nog niet (afdoende) is opgeheven.
- Een overtreding is beschouwd als 'opgeheven' indien dit ook schriftelijk door het bevoegd gezag aan het bedrijf of aan de ILT was bevestigd.

In de tabel zijn de volgende verwijzingen geplaatst:

1. In de Quickscan Brzo-bedrijven is een selectie uitgevoerd op de VBS elementen c,d,e,f en g. Bij het oordeel 'slecht' over de implementatie, werden de bijbehorende overtredingen opgenomen. Hierdoor is er voor de jaren 2009 en 2010 een beperking toegepast die ook doorwerkt in deze tabel.
2. Voor 2011 zijn alle overtredingen uit de Brzo-inspectie meegenomen.
3. In twee gevallen blijkt de informatie uit inspectiedatabase af te wijken van het Brzo-inspectierapport. Het oordeel 'slecht' in de database komt niet terug in het inspectierapport en heeft dus ook niet tot een overtreding geleid.
4. Een streepje (-) geeft aan dat in het betreffende jaar geen Brzo-inspectie is uitgevoerd.

Brzo cat.	Bedrijfsnaam	Wabo bevoegd gezag	Overtreding 2009[1]	Openstaand 2009	Overtreding 2010[1]	Openstaand 2010	Overtreding 2011[2]	Openstaand 2011
Pbzo	Air Liquide B.V.	Gem. Eindhoven	2	0	0	0	0	0
VR	Akzo Nobel Base Chemicals B.V. (Botlek)	Prov. Zuid-Holland	1	0	0	0	9	0
Pbzo	Akzo Nobel Functional Chemicals B.V. (Arnhem)	Gem. Arnhem	0	0	2	0	0	0
VR	Akzo Nobel Polymer Chemicals B.V. (Deventer)	Prov. Overijssel	0	0	1	0	6	6
Pbzo	Bakker & Zoon B.V.	Gem. Rhenen	0[3]	0	0	0	0	0
Pbzo	Beko Vuurwerk B.V.	Prov. Noord-Brabant	0	0	1	0	0	0
VR	Bertschi B.V. Moerdijk	Gem. Moerdijk	1	0	1	0	1	0
VR	Bertschi B.V. Rotterdam	Gem. Rotterdam	1	0	0	0	15	9
Pbzo	Biesterfeld Nederland B.V.	Prov. Zuid-Holland	-	-	-	-	7	3
Pbzo	Brenntag Nederland B.V.	Gem. Zwijndrecht	1	0	2	0	2	1
VR	Broekhoff Vuurwerk International B.V.	Prov. Flevoland	1	0	0	0	0	0
Pbzo	Bunker Service Harlingen B.V.	Gem. Harlingen	1	0	0	0	0	0
VR	Cerexagri B.V.	Prov. Zuid-Holland	1	0	0	0	2	1
Pbzo	Chugoku Paints B.V.	Gem. Moerdijk	1	0	0	0	0	0
VR	CP Benelux BV (Pro Delta)	Gem. Spijkenisse	2	0	0	0	3	0
VR	CZL Tilburg B.V.	Gem. Tilburg	0	0	1	0	4	0
VR	D.W. van Rooijen en zn. Warehousing B.V.	Gem. Spijkenisse	-[4]	-	2	0	4	0

Brzo cat.	Bedrijfsnaam	Wabo bevoegd gezag	Overtreding 2009[1]	Openstaand 2009	Overtreding 2010[1]	Openstaand 2010	Overtreding 2011[2]	Openstaand 2011
VR	Dekker Tankopslag B.V.	Gem. Ouderkerk	-	-	5	0	4	0
VR	Den Hartogh Exploitatiemaatschappij B.V.	Gem. Moerdijk	2	0	0	0	0	0
Pbzo	Denka International B.V.	Gem. Barneveld	2	0	2	0	4	0
Pbzo	Diechemco B.V.	Gem. Waddinxveen	1	0	0	0	7	7
VR	DL Freight Management B.V.	Gem. Vlaardingen	1	0	1	0	3	0
VR	Eastman Chemical Middelburg B.V.	Prov. Zeeland	0	0	-	-	7	2
Pbzo	Enthone B.V.	Gem. 's-Hertogenbosch	-	-	6	0	3	0
VR	Frans De Wit B.V.	Gem. Moerdijk	0	0	2	0	3	2
Pbzo	Gulf Oil (vh Enviem Wholesale Real Estate BV)	Gem. Delfzijl	0	0	2	0	0	0
Pbzo	H.C.I. Holland Coatings Industries B.V.	Gem. Hoogeveen	0	0	1	1	0	0
Pbzo	Ineos Maastricht B.V. (vh. Tessenderlo Chemie)	Gem. Maastricht	-	-	-	-	3	1
Pbzo	Joontjes B.V.	Gem. Meppel	0	0	3	3	8	2
VR	JPB Logistics (vh. VTK Fritom)	Gem. Oldambt	1	0	0	0	4	4
VR	Koole Tankstorage Nijmegen B.V.	Gem. Nijmegen	1	0	2	0	2	0
Pbzo	Koopman Warehousing B.V.	Gem. Hoogezand-Sappemeer	1	0	0	0	0	0
Pbzo	Lidl Nederland GmbH	Gem. Weert	-	-	-	-	2	0
VR	Loodet B.V.	Gem. Breda	1	0	3	0	0	0
Pbzo	Lydia van de Werken Beheer B.V.	Gem. Tilburg	-	-	3	0	4	0
VR	Maastank B.V.	Gem. Rotterdam	-	-	-	-	11	11
VR	Mepavex Holding B.V.	Gem. Bergen op Zoom	0	0	2	0	0	0
VR	Metabel B.V.	Prov. Noord-Brabant	0	0	1	0	2	1
VR	Momentive Specialty Chemicals	Prov. Zuid-Holland	-	-	2	0	-	-
VR	Mond & Riksen B.V.	Gem. Arnhem	2	0	0	0	8	8
VR	NBK Warehousing B.V.	Gem. Spijkenisse	1	0	0	0	2	0
VR	Nederlandse Gasunie Ravenstein - Ravenstein	Prov. Noord-Brabant	-	-	-	-	2	1
Pbzo	Nijman/Zeetank Holding B.V.	Gem. Spijkenisse	3	0	0	0	3	0
Pbzo	Noord Nederlandse Tankopslag (vh. Ucon)	Gem. Súdwest Fryslân	3	0	2	0	9	0
VR	Norit Nederland B.V. (Zaandam)	Prov. Noord Holland	-	-	-	-	7	0
VR	North Sea Group (Geertruidenberg)	Prov. Noord-Brabant	0	0	1	0	0	0
Pbzo	North Sea Group B.V. (Schiedam)	Gem. Schiedam	4	0	-	-	1	1

Brzo cat.	Bedrijfsnaam	Wabo bevoegd gezag	Overtreding 2009[1]	Openstaand 2009	Overtreding 2010[1]	Openstaand 2010	Overtreding 2011[2]	Openstaand 2011
Pbzo	North Sea Group Storage B.V. (Utrecht)	Gem. Utrecht	2	0	0	0	2	1
VR	North Sea Group Storage B.V. (Zwolle)	Gem. Zwolle	2	0	0	0	2	1
VR	Odfjell Terminals B.V. (Rotterdam)	Prov. Zuid-Holland	1	0	1	0	16	6
VR	Oiltanking Amsterdam B.V.	Prov. Noord-Holland	0	0	1	0	7	2
Pbzo	Organik Kimya Netherlands B.V.	Prov. Zuid-Holland	-	-	6	0	10	1
Pbzo	PPG Coatings B.V. (Tiel)	Prov. Gelderland	2	0	0	0	3	3
Pbzo	Praxair B.V.	Gem. Vlaardingen	1	0	0	0	0	0
Pbzo	Primagaz Nederland B.V. (Texel)	Gem. Texel	-	-	1	0	-	-
Pbzo	Primagaz Woudenberg	Gem. Woudenberg	2	0	1	0	1	1
Pbzo	Purac Biochem B.V.	Gem. Gorinchem	-	-	-	-	4	0
Pbzo	Robo Gascentrale B.V.	Gem. Nijkerk	0	0	2	0	0	0
Pbzo	Smeding B.V.	Gem. Leek	-	-	-	-	2	2
VR	Stinoil Holding B.V.	Gem. Veendam	0	0	1	1	0	0
VR	Stork Veco B.V.	Gem. Brummen	2	0	2	0	0	0
Pbzo	Synerlogic B.V.	Gem. Duiven	1	0	1	0	0	0
VR	Tanatex Chemicals B.V.	Gem. Ede	2	0	0	0	1	0
Pbzo	Titan Wood B.V.	Prov. Gelderland	-	-	-	-	4	0
VR	Trespa International B.V.	Prov. Limburg	1	0	-	-	0	0
VR	Tronox Pigments Holland B.V.	Prov. Zuid-Holland	-	-	2	0	-	-
VR	Umicore Nederland B.V.	Prov. Limburg	-	-	-	-	2	0
VR	Vabix Holding B.V.	Gem. Rotterdam	0	0	1	0	7	0
VR	Veembedrijf de Rijke B.V. (Rotterdam)	Prov. Zuid-Holland	1	0	0	0	30	20
VR	Veembedrijf De Rijke B.V. (Terneuzen)	Gem. Terneuzen	-	-	-	-	13	4
Pbzo	Vopak Logistic Services OSV B.V.	Gem. Rotterdam	1	0	0	0	3	0
VR	Vopak Terminal Botlek-Noord	Prov. Zuid-Holland	-	-	1	0	-	-
VR	Vopak Terminal Laurenshaven B.V.	Prov. Zuid-Holland	-	-	1	0	-	-
VR	Wolff-Vuurwerk B.V.	Prov. Gelderland	2	0	0	0	0	0
Pbzo	Wolff-Vuurwerk B.V. (vh. Brave & Wichers)	Prov. Gelderland	0[3]	0	-	-	0	0
VR	Zeeland Refinery (vh. Total Raffinaderij)	Prov. Zeeland	0	0	2	0	0	0