

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

348

Vragen van het lid **Dik-Faber** (ChristenUnie) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over *het bericht «Chemische bedrijven overtreden massaal de regels: «Veiligheidscultuur moet anders»»* (ingezonden 23 augustus 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Veldhoven-Van der Meer** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 15 oktober 2019).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Chemische bedrijven overtreden massaal de regels: «Veiligheidscultuur moet anders»»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de conclusies van het onderzoek dat in de afgelopen tien jaar vrijwel elk bedrijf een veiligheidsovertreding heeft begaan? Zo ja, waren deze cijfers al eerder bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bekend?

Antwoord 2

In het onderzoek «Regelovertreding in de chemische industrie» van de Universiteit Leiden en de Vrije Universiteit Amsterdam is een analyse gemaakt van data beschikbaar in de database van de inspectiediensten van het landelijke samenwerkingsverband BRZO+. De dataset betreft de periode 2006–2017. Als parameter is gekeken naar het aantal overtredingen, de ernst van de overtredingen is daarbij niet betrokken. Over deze periode geven de inspectiegegevens inderdaad aan dat 9 op 10 Brzo-bedrijven in deze periode een overtreding heeft begaan. Ik rapporteer elk jaar met de Staat van de Veiligheid Brzo-bedrijven over de naleving van Brzo-bedrijven². Onderdeel van de rapportage is de Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven, die put uit dezelfde database die de onderzoekers hebben gebruikt. Uit de monitor blijkt, dat het aandeel bedrijven zonder overtredingen ten opzichte van bedrijven met één of meerdere overtredingen in de loop van afgelopen

¹ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/chemische-bedrijven-overtreden-regels-veiligheidscultuur-moet-anders/>

² Kamerstuk 26 956, nr. 212

vijf jaar stabiel is; licht fluctueert rond 43%. Dit is het percentage over 1 jaar. Over een periode van 11 jaar zijn dat steeds verschillende bedrijven geweest, waardoor de onderzoekers over de periode van 11 jaar uitkomen op een percentage van ongeveer 90% van bedrijven die een of meer overtreding hebben begaan.

Vraag 3

Erkent u dat in de chemische sector ook kleine overtredingen grote rampen tot gevolg kunnen hebben en dat deze situatie daarom gevaarlijk en onwenselijk is?

Antwoord 3

Het doel van het Brzo-beleid is het voorkomen van een zwaar ongeval bij bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken of de gevolgen van een zwaar ongeval te beperken voor mens en milieu. Naleving van deze wet- en regelgeving is belangrijk en bedrijven zijn daarvoor verantwoordelijk.

Bij Brzo-bedrijven kunnen «kleine» overtredingen een signaal zijn voor grotere problemen of van een systeemfout die mogelijk een zwaar ongeval kunnen veroorzaken. De toezichthouders houden daarom intensief toezicht op de naleving van de Brzo-wetgeving.

Wanneer tijdens een Brzo-inspectie een overtreding wordt vastgesteld, beoordeelt de toezichthouder de ernst van de overtreding en bepaalt welke handhaving het beste is en op welke termijn het bedrijf de overtreding opgeheven moet hebben. Dit gebeurt op basis van de landelijke handhaving strategie Brzo. De landelijke handhavingstrategie Brzo kent drie categorieën overtredingen waarbij overtredingen worden ingedeeld in relatie tot de risico's op een zwaar ongeval en/of de escalatie van scenario's.

Vraag 4

Deelt u de conclusie van het onderzoek dat er een kleine groep «veelplegers» is?

Antwoord 4

Het onderzoek laat zien dat 7 procent van de bedrijven verantwoordelijk is voor een kwart van de overtredingen.

Vraag 5

Heeft u een verklaring voor het feit dat deze bedrijven zo vaak een overtreding hebben kunnen maken?

Antwoord 5

Brzo-bedrijven zijn grote complexe bedrijven. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven wet- en regelgeving. De overheid is verantwoordelijk voor de regelgeving, het toezicht en de handhaving en om de overheids capaciteit optimaal in te zetten. De afgelopen jaren is de werkwijze van de toezichthouders veranderd, onder meer door de samenwerking in het BRZO+. Tevens is het toezicht ook de afgelopen jaren geïntensiveerd.

Alleen op basis van dit getal kan een groep van bedrijven niet simpelweg als veelplegers wordt bestempeld. Daarom wil ik inzicht krijgen in de definitie en afbakening die de onderzoekers hebben gehanteerd voor «veelplegers». In mijn brief van 29 mei jl. informeerde ik u dat ik vanuit mijn «aanpak achterblijvende Brzo-bedrijven» criteria in beeld laat brengen die helpen bepalen of er al dan niet sprake is van een achterblijvend Brzo-bedrijf. Meer helderheid hierover maakt een nog effectievere gezamenlijke aanpak van dergelijke bedrijven mogelijk.

BRZO+ is daarom met de onderzoekers in overleg getreden om hier meer inzicht over te krijgen. Pas dan kan worden bekeken hoe de analyse van de onderzoekers zich verhoudt tot de cijfers zoals deze jaarlijks worden gerapporteerd in de Monitor Naleving en Handhaving Brzo-bedrijven en in de Staat van de Veiligheid. Ik wil niet vooruitlopen op deze analyse. Indien de analyse daar aanleiding toe geeft, dan zal ik de daaruit volgende inzichten meenemen in mijn aanpak voor de achterblijvende Brzo-bedrijven.

Vraag 6

Hebben de handhavende diensten voldoende wettelijke handvatten om dit soort situaties aan te pakken?

Antwoord 6

In mijn brief van 29 mei jl.³ informeerde ik u al over het totaaloverzicht van de huidige instrumenten die de Brzo-toezichthouders inzetten. Uitvoerende diensten geven aan dat de inspectiediensten in principe voldoende wettelijke handvatten hebben voor toezicht en handhaving. Alle betrokken partijen zijn voortdurend bezig om het instrumentarium te evalueren en waar nodig aanpassingen te doen. Zo wordt bijvoorbeeld dit instrumentarium in de Omgevingswet voor Wabo- bevoegd gezag met betrekking tot Brzo uitgebreid met de bestuurlijke boete. Inspectie SZW heeft de mogelijkheid al om een bestuurlijke boete op te leggen.

Vraag 7

Deelt u de aanbeveling van één van de onderzoekers dat de «veiligheids-cultuur» altijd scherp gehouden moet worden? Zo ja, wat doet u om de veiligheidscultuur te bevorderen bij chemische bedrijven?

Antwoord 7

Ja. Een goede veiligheidscultuur binnen bedrijven is van belang om veilig te werken. Veiligheidscultuur is wel primair aan bedrijven zelf. Veiligheidscultuur is moeilijk af te dwingen en te handhaven door de toezichthouders. Het is van belang dat in alle lagen van een bedrijf dit onderdeel van het gedrag is. Ik zet op meerdere manieren in op het stimuleren van de veiligheidscultuur bij bedrijven. Met de subsidieregeling Versterking Omgevingsveiligheid kunnen bedrijven projecten ter versterking van de veiligheidscultuur indienen. Dat heeft onder meer vorm gekregen in een aantal Safety Deals. Een van deze «deals» betref de ontwikkeling van de Safety Assessment Tool, waarmee bedrijven zelf kunnen meten waar zij staan, in het bijzonder met betrekking tot de interne veiligheidscultuur. Ook in het programma Duurzame Veiligheid 2030 (DV2030), waarin overheid, bedrijfsleven en wetenschap samenwerken, is veel aandacht voor cultuur en daaraan gerelateerde onderwerpen als transparantie en onderwijs.

De inspectiediensten binnen het samenwerkingsverband BRZO+ gebruiken sinds 2018 een instrument om veiligheidscultuur bij een bedrijf in te schatten. Na afloop van elke reguliere inspectie schat het inspectieteam de veiligheids-cultuur van het bedrijf aan de hand van een vragenlijst in. De resultaten daarvan worden gebruikt als onderdeel van risico-gestuurd toezicht.

Vraag 8

Ondersteunt u de verdere initiatieven van de onderzoekers om deze cultuur te veranderen? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Zoals ik eerder aangeef is het primair aan bedrijven om de cultuur te veranderen. Wetenschappelijke inzichten kunnen daarbij wel helpen om de juiste maatregelen te treffen die daadwerkelijk impact hebben op de cultuur. Ik heb inmiddels ook contact gelegd met de onderzoekers. Ik wil graag in gesprek met de onderzoekers om de resultaten goed te kunnen duiden en te kijken hoe het vervolgonderzoek aangrijpingspunten voor beleid kan bieden. Uit het eerste contact blijkt dat het vervolgonderzoek zich richt op hoe het verschil in patronen in regelovertreding kan worden verklaard door middel van statische en dynamische factoren en over de relatie tussen overtredingen en het voorkomen van ongevallen. De redenen achter overtredingen zullen ook inzicht geven in de veiligheidscultuur bij bedrijven.

Vraag 9, 10

Klopt de analyse van de in het artikel aangehaalde onderzoeker Wim Huisman dat handhavende diensten tegenwoordig risicogericht werken en dat daarbij de stempels «veilig» of «niet zo veilig» soms langer bestaan dan de werkelijke situatie is?

³ Kamerstuk 28 089, nr. 135

Deelt u de mening van de in het artikel aangehaalde onderzoeker Wim Huisman dat er regelmatig gekeken zou moeten worden naar de veiligheids-situatie op een chemisch bedrijf? Zo ja, waarom gebeurt dit niet?

Antwoord 9, 10

Het klopt niet dat bij risicogericht werken door de toezichthouder, Brzo-bedrijven soms langere tijd niet bezocht worden afhankelijk van de risico-inschatting. In de regelgeving is een minimum frequentie voor Brzo-inspecties vastgelegd. Brzo-bedrijven zijn in de wetgeving onderverdeeld in 2 categorieën: alle zogeheten hogedrempelbedrijven moeten jaarlijks worden geïnspecteerd, bij lagedrempelbedrijven gebeurt dit tenminste één keer per drie jaar. Ter illustratie in 2018 zijn 96% van alle Brzo-bedrijven geïnspecteerd. Daarbij zijn in totaal 502 inspecties uitgevoerd.

Bij Brzo-bedrijven wordt weliswaar risicogericht gewerkt, maar dat heeft alleen effect op de omvang van de inspectie. Met het toezichtmodel wordt per bedrijf voor meerdere jaren de inspectieaspecten, -frequentie en -last bepaald op basis van de grootte, complexiteit en aanwezige risico's, in combinatie met de beoordeling van het functioneren van het veiligheidsbeheerssysteem uit de laatste inspectie. Dit wordt jaarlijks bekeken en waar nodig aangepast. De inspectielast wordt weergegeven in het aantal Brzo-inspectiedagen per jaar bij het bedrijf. Krijgt het bedrijf een goede beoordeling dan zal de inspectielast minder worden en bij een minder goede beoordeling wordt het meer. Er wordt echter altijd een minimaal aantal inspectiedagen als basis gehanteerd. Op een specifiek inspectieaspect van een eerder jaar kan het oordeel echter wel enkele jaren blijven staan in de database.

Vraag 11

Herinnert u zich dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in 2017 rapporteerde dat het toezicht op de veiligheid in de chemische sector nog niet op orde is en wat is er sindsdien gedaan om dit te verbeteren?⁴

Antwoord 11

Ja, de Onderzoeksraad constateerde dat er veel geïnvesteerd is in toezicht door de overheid. Wel gaf de Onderzoeksraad als aandachtspunt mee dat de afstemming en samenwerking tussen toezichthouders een formele basis en verankering moet krijgen.

In het kader van DV2030 (onder)zoek ik met alle partijen naar mogelijkheden om (de uitvoering van) het Brzo-beleid robuuster en toekomstbestendig te maken. Een van de lopende acties daarbinnen is het formaliseren van het samenwerkingsverband BRZO+. Zie verder ook antwoord op vraag 12.

Vraag 12

Welke stappen gaat u op korte termijn zetten om verbeteringen op veiligheidsgebied in de chemische sector te realiseren?

Antwoord 12

Als eerste zijn bedrijven verantwoordelijk voor de veiligheid. De overheid stelt regels en houdt toezicht op de naleving van deze regels. Daarnaast stimuleren de overheden dat bedrijven deze verantwoordelijkheid (kunnen) nemen. Het samenwerkingsverband BRZO+ is continu bezig met verbeteringen. Stappen worden genomen om de samenwerking verder te verankeren en formaliseren. Veel aandacht wordt geschonken aan herziening van de landelijke inspectiemethodiek en aan de ontwikkeling van een verbeterde inspectie database. De samenwerking van de inspectiediensten binnen de regio's wordt versterkt. Ook is er aandacht voor nieuwe thema's zoals zeer zorgwekkende stoffen, cybersecurity en klimaatadaptatie. De (petro)chemische sector onderneemt zelf ook acties om verbeteringen op veiligheidsgebied te realiseren in het samenwerkingsverband Veiligheid Voorop. Bovendien werk ik samen met overheden, bedrijfsleven en wetenschap in DV2030 aan een vitale petrochemische industrie zonder noemenswaardige

⁴ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6979/onderzoek-odfjell-toont-tekortkomingen-brzo-sector>

incidenten in 2030. Dus een (petro)chemische industrie zonder incidenten die gevaar opleveren voor het milieu, de gezondheid of de veiligheid. In 2020 zal DV2030 grotendeels opgaan in de Safety Delta Nederland (SDN). In de SDN wil ik de met DV2030 gestarte samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschap duurzaam verankeren.