

De Kracht van Macht

Overheidsingrijpen Machtig of Machteloos

Ing. Simone Dekker-Steehouwer, Inspectie SZW, e-mail: sdekker@inspectieszw.nl

Samenvatting

Wat is de macht van de overheid op het moment dat een bedrijf zich niet aan de regels houdt? Zich mogelijk niet wil houden? Met alle inspectiemethodieken en handhavingsinstrumenten blijft men afhankelijk van de inzet van het bedrijf zelf. Is het een kwestie van een lange adem? En welke aspecten zijn van belang bij het bereiken van het uiteindelijke doel? Heeft de overheid doorzettingsmacht of prevaleren de economische belangen?

De meeste bedrijven die onder het BRZO vallen hebben een bewustzijn dat zij aan de regels dienen te voldoen, maar ook dat dit voor hun bedrijfsvoering een gunstig effect heeft. Er is dan ook een categorie pro actieve bedrijven. Maar een groot deel doet niet meer dan het noodzakelijk verplichte. En moet aan het handje worden meegenomen om verbetertrajecten door te voeren. En dan heb je de categorie niet-willers, die vaak ook een slecht naleef gedrag hebben, en diverse malen incidenten meemaken. Deze bedrijven worden door de inspectiediensten dan ook onder verscherpt toezicht gebracht. Allerlei machtsmiddelen worden hiervoor toegepast, maar hoe machtig ben je als het bedrijf steeds niet de goede kant op beweegt?

De tendens binnen politiek en bedrijfsmatig Nederland is dat er strenger mag worden opgetreden tegen de rotte appels in de mand. Dit is mede ingegeven door casussen als Chemiepack en Odfjell. Vanuit SZW is de Wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW wetten (WAHS) in voorbereiding, en deze zal per 1 januari 2013 van kracht worden.

Vragen die in dit stuk behandeld zullen worden zijn:

Wat zouden inspectiediensten kunnen doen om bedrijven in het gareel te krijgen? Waarop zouden zij zich kunnen verbeteren of veranderen? Ligt het wel in de verwachting dat een strenger optredende overheid meer voor elkaar zou kunnen brengen? Het kan uiteindelijk leiden tot in het kwaadste geval, sluiting van een bedrijf. En met welke aspecten moet er rekening worden gehouden? Macht zonder verstand is immers dictatuur. Heeft de overheid voldoende macht of is zij machteloos?

Inleiding

De macht van de overheid zou je kunnen zien als noodzakelijk voor het naleven van zowel de wetgeving als de moreel en ethisch geaccepteerde dwang. Maar is in feite het democratisch overgedragen recht om spelregels in de maatschappij te handhaven, en overtreders te straffen of buiten te sluiten. En bij uitstek daardoor de morele scheidstrechter die bij wetsovertredingen in actie komt of moet komen.

Maar wat is de macht van de overheid op het moment dat een bedrijf zich niet aan de regels houdt? Zich mogelijk niet wil houden? Met alle inspectiemethodieken en handhavingsinstrumenten blijft men afhankelijk van de inzet van het bedrijf zelf. Is het een kwestie van een lange adem? En welke aspecten zijn van belang bij het bereiken van het uiteindelijke doel? Heeft en gebruikt de overheid doorzettingsmacht of prevaleren de economische belangen?

DEFINITIE van macht ¹: De invloed die een persoon, bedrijf of organisatie heeft op anderen.

Als iemand macht heeft doen andere mensen datgene wat hen wordt opgedragen.

Binnen de Nederlandse staat is de macht gescheiden, genoemd de Trias Politica. De wetgevende macht (de Staten Generaal van de regering), de Uitvoerende macht (de regering) en de Rechtsprekende macht (de rechters).

Gezag is een onderdeel van macht. Wanneer iemand gezag heeft is diegene bevoegd over bepaalde onderwerpen beslissingen te nemen.

Veel mensen streven naar macht omdat ze dit het gevoel geeft belangrijk te zijn en veel invloed te hebben. Macht is hierdoor moeilijk af te staan.

“Legitimatie van overheidsmacht is een oud probleem. Het moet al gespeeld hebben vanaf het moment dat zich een rechtsgevoel ontwikkelde en het recht van de sterkste daardoor niet meer in volle hevigheid gold; het is als vraagstuk verhevigd sinds de opkomst van het individualisme in de westerse samenleving ten tijde van de Renaissance; en het is nogmaals in belang toegenomen door de verzelfstandiging van de overheid tot regel- en verzorgingsinstituut voor een groot deel van de samenleving.

De vraag is, heel eenvoudig: waarom gehoorzamen mensen de overheid eigenlijk? Waarom komen ze niet in opstand, of nog meer voor de hand liggend, waarom doen zij niet hun eigen zin zonder zich van de overheid iets aan te trekken? Het cynische antwoord: dat laatste gebeurt al, is niet geldig; wie even de cynische bril afzet moet snel tot de verbazingwekkende conclusie komen dat mensen doorgaans de regels gehoorzamen en dat het functioneren van de samenleving juist daarmee samenhangt”.²

Kader

Vanuit de diverse wetgeving ontleent de Inspectie SZW (de inspectiedienst ontstaan uit samenvoeging van de Arbeidsinspectie, Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst en Inspectie werk en Inkomen) haar bevoegdheid om bedrijven te controleren en bij te sturen op basis van de wet- en regelgeving.

In het jaarverslag van de Inspectie SZW van 2011³ werd het volgende vermeld;

“...Uit de resultaten blijkt dat de aandacht op alle werkvelden van de Inspectie SZW nodig blijft.

Op het

terrein van gezond en veilig werk is het aantal inspecties waarbij we handhavend hebben opgetreden

toegenomen ten opzichte van 2010.

In 2011 heeft de Inspectie SZW onder het motto ‘minder last, meer effect’ actief samengewerkt met andere toezichthouders en bijzondere opsporingsdiensten. Zo heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit het toezicht op de arbeidsomstandigheden in de horeca meegenomen. In de sectoren waar de Inspectie SZW toezicht houdt, is de ‘inspectievakantie’ op rijksniveau een feit per 1 januari 2012. Goed presterende bedrijven krijgen voortaan in één jaar hoogstens twee bezoeken van rijksinspecties....”

“...Op het werkveld arbeidsmarktfraude nam het aantal inspecties waarbij een overtreding werd geconstateerd af. Ook het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelde personen nam af....”

“...Op het werkveld arbeidsomstandigheden was een negatieve tendens zichtbaar. Het nalevingsniveau van de bepalingen rond de arbozorg is gedaald van 64% in 2006 tot 58% in 2011. Bedrijven moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen op dit punt. Door het ontwikkelen van zelfinspectietools is de Inspectie SZW hen hierbij behulpzaam.....”

¹ www.encie.nl/definitie/Macht

² Legitimatie van Overheidsmacht : <http://www.diederikvanderhoeven.nl/filosofie/legitimatie.pdf>

³ Jaarverslag 2011 Inspectie SZW <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/05/21/jaarverslag-inspectie-szw-2011.html>

Tabel 1 | Kengetallen Inspectie SZW 2011

Aantal inspecties, onderzoeken, rapportages en toetsen	2011	2010	2009
• Actieve arboinspecties (Arbowet, ATW, KEW, Warenwet)	14.638	18.541	21.386
• Ongevalsonderzoeken, klachten, meldingen	4.091	3.374	3.774
• Major Hazard Control (Brzo, ARIE)	601	494	521
• Arbeidsmarktfraude (Wav + WML)	9.925	9.440	9.723
• Afgeronde opsporingsonderzoeken	62	40	48
• (Nota's van bevindingen van) rapportages werk en inkomen	27	13	11
• Toezichtbaarheidstoetsen voorgenomen regelgeving	18	15	19
Handhavingsinterventies n.a.v. inspectie			
• Arbeidsomstandigheden stimulering, waarschuwing, eis, stillegging, boeterapport, last onder dwangsom, proces-verbaal	64%	61%	58%
• Major Hazard Control hercontrole en afhandeling, waarschuwing, eis, stillegging, proces-verbaal	41%	43%	45%
• Arbeidsmarktfraude waarschuwing, boeterapport, proces-verbaal	17%	18%	17%

Figuur 1: 246 ingezette handhavingsinterventies in 2011. Bij de directie Major Hazard Control een toename van 34 trajecten tov het vorig jaar

Bovenstaande figuur geeft het voorstaande in cijfers weer. Waaronder een toename van het aantal handhavingsinterventies. Dat klinkt goed, en klinkt als effectieve inzet van de macht die wordt verkregen uit inzet van handhavingsinstrumenten.

In dit stuk zal verder gebruik worden gemaakt van gegevens van één lid uit de Inspectie SZW familie, de directie Major Hazard Control van de voormalige Arbeidsinspectie. Deze directie voert het toezicht uit op de bedrijven die onder de Nederlandse versie vallen van de Seveso II richtlijn, het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO ⁴). Laten we maar eens gaan kijken of deze inzet inderdaad zo effectief, en dus machtig is.

Machtsmiddelen

Als inspectiedienst dien je de publieke zaak, zoals zo mooi wordt gezegd. Hiervoor zijn er diverse middelen tot je beschikking gesteld. Als eerste het feitelijk toezicht; de inspecties bij de bedrijven. Afhankelijk wat je bevindingen uit die inspecties zijn dient er handhavend te worden opgetreden. Hiervoor kun je straffen uitdelen, en bedrijven afdwingen dat zij hun naleefgedrag op wetgeving verbeteren of werkelijk uitvoeren. Maar wat nu als het bedrijf niet wil? En er een patroon ontstaat om net reactief elke stap te zetten die afgedwongen wordt, maar geen stap meer. Wat voor macht heb je dan als overheid?

BRZO-bedrijven hebben het genoeg een grotere frequentie van controles te genieten dan de gemiddelde bakker op de hoek. En alhoewel je zou verwachten dat dit soort bedrijven met al de regelgeving op hen van toepassing een redelijk tot goed naleefgedrag zou vertonen, blijken er ook bij deze bedrijven allerlei 'rotte appels' in de mand te liggen.

⁴ Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999; oa vindbaar via www.LATrb.nl en <http://wetten.overheid.nl/BWBR0010475>

Als je als overheid constateert dat je een 'rotte appel' hebt gevonden heb je diverse keuzes te maken hoe je hiermee omgaat. Echter, deze keuzes zijn niet zomaar te bedenken of vrijblijvend, maar aan diverse regels, beleid en bestuurlijke of politieke druk of klimaat onderhevig. Daarbij moet je natuurlijk ook een inschatting maken of het gegeven predikaat een gevolg is van niet willen of niet kunnen / begrijpen. Of hiernaast dan zowel willen als kunnen, maar gewoon niet de prioriteit er aan geven om het te regelen.

Handhavingsinstrumenten

In het kader van het BRZO werkt de Inspectie SZW, samen met de Bevoegde Gezagen voor de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en de Veiligheidsregio's, om inspecties bij bedrijven die onder dit besluit vallen uit te voeren. In Nederland zijn dit ruim 400 bedrijven. Tijdens de inspecties die hierop worden uitgevoerd is het zelden dat er geen constatering wordt gedaan die niet geclassificeerd wordt als verbeterwaardig of overtreding. De overtredingen zijn in meer of mindere mate ernstig. Soms zijn er bedrijven bij die uitschieten in hoeveelheid of ernst van overtredingen.

De inzet van de zogenaamde handhavingsinstrumenten die de overheden ter beschikking hebben verschilt daarom en biedt de mogelijkheid uit bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

Een korte bloemlezing. Bestuursrechtelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld bij het Wabo BG het opleggen van dwangsommen betekenen. Elke keer dat de overtreding wordt geconstateerd wordt er een vooraf vastgesteld bedrag geïnd. Bij bestuursdwang kan de overtreding in uiterste geval op kosten van het bedrijf worden opgeheven. Dit moet door de rechter worden getoetst. Uiteindelijk kan men overgaan tot het intrekken van de vergunning, de 'licence to operate'.

1.2.3 Het werkveld major hazard control

Het werkveld omvat ongeveer 450 bedrijven die op grond van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo) aan hoge eisen met betrekking tot veiligheid moeten voldoen. Daarnaast zijn er circa 350 bedrijven die door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen een Aanvullende Risico Inventarisatie en Evaluatie (ARIE) moeten maken. In 2011 zijn 357 Brzo- en ARIE-inspecties uitgevoerd. Hierbij is in 41% een handhavingsinstrument ingezet.

Het aantal interventies dat in 2011 is ingezet is in vergelijking met 2010 flink toegenomen. Dit is enerzijds te verklaren door de toename van de hercontrolebezoeken, anderzijds door een stringenter handhavingsbeleid. Zo is het aantal eisen toegenomen van 86 in 2010 tot 122 in 2011. Daarnaast is het aantal (preventieve) stilleggingen licht gestegen.

Bij zeer ernstige incidenten of bij meerdere signalen over tekortkomingen van een bedrijf, kan het Openbaar Ministerie een onderzoek starten. De Inspectie SZW participeert in dergelijke strafrechtelijke onderzoeken en heeft in 2011 10 processen-verbaal opgemaakt. Een voorbeeld van zo'n onderzoek is dat naar de brand bij Chemie-Pack.

Een van de specifieke aandachtsgebieden in 2011 was het project onderhoudsstops bij Brzo- en ARIE-plichtige bedrijven. De Inspectie SZW controleert samen met de brandweer en het bevoegd gezag milieu op de naleving van diverse wetten. Er zijn 26 inspecties uitgevoerd, waarbij op 55 overtredingen een handhavingstraject is ingezet.

Figuur 2; MHC in het jaarverslag I-SZW 2011

Voor de Inspectie SZW zit het bestuursrechtelijke traject in het direct opleggen van een boete of via het traject van waarschuwingen en eisen die uiteindelijk gevolgd kunnen worden door het opleggen van een boeterapport, of een exploitatieverbod met een last onder dwangsom. En de Veiligheidsregio's kunnen ook een zogenaamde last onder bestuursdwang opleggen. Feitelijk het opleggen van een boete. Dit voor een veiligheidsregio op het gebied van met een bedrijfsbrandweer aangewezen inrichting en met betrekking op rampenbestrijdingsplannen. Strafrechtelijke maatregelen vertalen zich in het opmaken van een procesverbaal door een opsporingsambtenaar (algemeen of buitengewoon). Dit zijn toezichthouders (lees inspecteurs) met een extra bevoegdheid. Het uiteindelijk opleggen van een sanctie gebeurt door het openbaar ministerie. Hierop volgt een schikking of een veroordeling door de rechter. Dit lijkt allemaal heel stevig.

Maar hoe ver ga je? En waarmee moet je rekening houden bij het opleggen van de maatregelen?

Er zijn een aantal factoren waarmee je als overheidsfunctionaris rekening mee moet houden. Zaken die voor een burger vrij zwart wit lijken – *als het fout is stop je het*, blijken onderhevig aan een veel grijzer palet van beslissingen en doorzetting. Dus, hoe veel macht heb je feitelijk als overheid?.

Effecten van sancties

Als er aan een bedrijf een sanctie wordt opgelegd, kan dit bedrijf een heel verbetertraject inzetten. Hieruit vloeit dan voort dat het bedrijf in een omhooggaande spiraal haar systemen bijwerkt, inzichten verwerft, maatregelen treft en mogelijk zelfs een cultuuromslag bewerkstelligt zodat in alle lagen van het bedrijf min of meer automatisch de goede kant op wordt bewogen. Dit is de meest wenselijke situatie voor zowel bedrijf als overheid.

Het bedrijf kan ook haar best doen om de geconstateerde overtreding(en) op te lossen. Maar daar blijft het bij. Elke nieuwe inspectie levert weer nieuwe overtredingen op, en zo is de overheid onderdeel geworden van de Demingcirkel (de verbetercyclus die als concept in de jaren vijftig door dr. Edward W. Deming werd ontwikkeld ⁵). Er is echter geen reden om aan te nemen dat het bedrijf bewust niet verder ontwikkelt, maar het is blijkbaar nog niet zo ver om een proactief beleid te kunnen voeren.

Eerder werd aangegeven dat de keuzes welke gemaakt worden door de diverse inspectiediensten mede worden ingegeven door de bestuursorganen of de politiek die hierover wat te zeggen hebben. Zoals uit het jaarverslag van de Inspectie SZW 2011 bleek dat er in 2010 nog volop werd nagedacht over de “inspectievakantie”, is er sinds 2012 duidelijk een beweging vanuit de politiek om sterker en directer te straffen. Dit leidt tot het van kracht worden van de Wet aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid SZW wetgeving, van het ministerie van SZW per 1 januari 2013 ⁶. Een 180° draai van het politieke klimaat.

Problemen bij Odfjell in de Botlek 2012

Het chemische tankopslagbedrijf Odfjell in de Botlek raakt in het najaar van 2011 ernstig in opspraak. Er komen gevaarlijke stoffen vrij en Odfjell neemt het niet zo nauw met de meldplicht. De koel- en blusinstallaties van het bedrijf blijken na controles niet in orde te zijn, en Odfjell doet te weinig om de situatie te verbeteren. Dat brengt zulke grote risico's met zich mee, dat Odfjell eind juli 2012 de deuren sluit, onder grote druk van de DCMR Milieudienst Rijnmond, de Inspectie SZW en de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond.⁷



Situatieschets

Een situatie zoals eind 2011 bij het bedrijf Odfjell Terminals Rotterdam BV werd geconstateerd, heeft een grote impact op hoe het toezicht verder wordt ingezet. Het vervolg liet zich raden: zwaarder toezicht.

⁵ http://nl.wikipedia.org/wiki/Kwaliteitscirkel_van_Deming

⁶ http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33207_wet_aanscherping_handhaving

⁷ <http://www.rijnmond.nl/dossiers/28-01-2012/problemen-bij-odfjell-de-botlek>

Uiteindelijk leidde dit via diverse acties van de overheden op zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk vlak tot de stillegging van de gehele terminal. Deze actie heeft vervolgens een grote spin off bij onder andere de andere tankopslag bedrijven.

Zowel vanuit de overheidsinzet, waarbij een pre-project werd geïnitieerd door de DCMR milieudienst Rijnmond gezamenlijk met Inspectie SZW en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wat een kort inspectietraject in augustus bij 12 tankopslag bedrijven inzette. De feitelijk initiatie hiervan lag echter in de bestuurlijke druk vanuit de gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland, en de gemeenteraad van Rotterdam. De milieudienst ervoer hierdoor een grote druk om op heel korte termijn een steekproef te nemen.

Dit kleine project was de proloog voor de landelijke aftrap van het “Project Tankopslag”⁸ dat, vanuit het belang en de focus welke op de tankopslagprojecten nu lag, ook sneller is opgestart, en waarbij ruim 100 tankopslagbedrijven, of bedrijven met een voldoende formaat tankopslag aanwezig, zullen worden geïnspecteerd. Dit project wordt door Inspectie SZW getrokken en in samenwerking met de bevoegde gezagen en veiligheidsregio's uitgevoerd.

Maar ook vanuit de bedrijven zelf wordt actie ondernomen. Signalen geven aan dat grote spelers in het tankopslagwereldje hard bezig zijn verbeteringen aan te brengen aan de technische onderdelen, zoals de opslagtanks en dampverwerkingsinstallaties. Ook op documentatiegebied, door herzien van veiligheidsstudies en onderhoud- en inspectierapportages van de opslagtanks.

De vraag blijft natuurlijk wat uiteindelijk de grootste duw heeft gegeven. Een bedrijf als Odfjell staat immers al sinds de implementatie van de BRZO regelgeving onder deze vorm van toezicht. De constatering van de afgelopen anderhalf jaar gaven een beeld dat de problemen al veel langer bestonden.

1. Hebben de overheden liggen slapen in al die voorgaande jaren? In de voorgaande jaren bleek er toch forse handhaving ingezet te zijn bij dit bedrijf.
2. Was de overheid dan toch machteloos in deze periode, met alle toegepaste instrumenten? Of bestond er een andere tijdgeest?

Feit is wel dat de problemen bij het bedrijf duidelijker werden toen een klokkenluider met de informatie over de 200 ton ontsnapte butaan naar de milieudienst stapte. Het bedrijf ging pas bewegen toen nadat de Inspectie SZW de butaanemissie van 200 ton en de benzeen emissies al strafrechtelijk ging onderzoeken zij op kerstavond 2011 een exploitatieverbod aanzegde op een van de twee dampverwerkingsinstallaties. Deze is hierop uit bedrijf genomen en niet meer terug in bedrijf gekomen. En aangezien de tweede dampverwerkingsinstallatie met de jaarwisseling dreigde hetzelfde te overkomen ontstond echter, net als met de eerste installatie, het dilemma dat actie van de ene overheid, in principe niet moet leiden tot het bedrijf een overtreding laten begaan op regelgeving welke door een andere overheid wordt gecontroleerd. De afweging wordt dan natuurlijk wel gemaakt welk risico het meest prevaleert. In dit geval was dit het werknemersrisico versus het milieurisico. En daar het werknemersrisico in dit geval acuter was, is er door inzet van de handhavingsinstrumenten en druk uiteindelijk tot een snelle inzet en veel aanpassingen van het bedrijf gekomen. Het duidelijk toepassen van de doorzettingsmacht. Het uiteindelijk zichtbare ‘resultaat’ is vanuit de overheid het opmaken van ‘slechts’ één proces-verbaal. Maar wel gevolgd door een breed scala van instrumenten door overheidsdiensten over het gehele jaar 2012, wat in juli tot het stilleggen van de terminal leidde.

Vanaf eind 2011 kwamen er ook diverse berichten in de media, die een beeld schetsten van de veiligheidssituatie bij het bedrijf, dat een hoop publieke onrust veroorzaakte.

⁸ http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/landelijk_inspectieproject_tankopslag_pgs29_van_start.aspx en <http://www.latrb.nl/lat/werkgroepen/landelijk/>

Vanuit de media volgen logischerwijze de vragen aan de minister en vragen in de gemeenteraden van Rotterdam en omliggende gemeenten aan de wethouders. Uiteindelijk is dit traject zodanig in de publieke ruimte uitgegroeid dat de OVV (Onderzoeksraad voor Veiligheid) een onderzoek heeft ingesteld. En zich in dit onderzoek niet alleen richt naar het bedrijf, maar ook naar de rol die de toezichhouders hebben gespeeld.⁹

De publieke en politieke discussie die na al die aandacht op één bedrijf uit de tankopslagbranche op gang kwam kon dan ook maar tot de vraag leiden: Hoe is het bij de rest van de tankopslagbedrijven?

Een inspectieproject zoals project Tankopslag (en dus de overheid) maakt derhalve gebruik van deze aandacht.

Voor de branche, en dit geldt als generalisme, lijkt de publieke opinie – lees de klant- feitelijk nog veel belangrijker dan de overheidsinspecties, die redelijk anoniem binnen de poorten van het bedrijf worden uitgevoerd. [Als een grote klant zich terugtrekt om het bedrijf te gebruiken voor de opslag en overslag van olie (producten) wordt het voortbestaan van het bedrijf in gevaar gebracht. Aan de andere kant kan ook de vraag worden gesteld wat de klanten van het bedrijf voor (on)veiligheidssituaties bij het bedrijf hebben toegestaan? Hier is ook nog wel ruimte voor verbetering als er meer in ketenrisico's wordt gedacht en hiernaar gehandeld.]

Dit soort projecten maakt dus juist gebruik van meningsvormende situaties zoals die van Odfjell. Daarbij opgeteld de gevormde meningen van de politiek en het publiek dat een ramp als Chemiepack, dat natuurlijk van een andere orde en branche is, maar wel als bedrijf onder het BRZO valt en dus wordt geassocieerd met de kans dat zo'n tankopslagbedrijf ook zo'n ramp kan veroorzaken. En vergeet ook niet de aanjager voor de herziening van de PGS 29, de Buncefield brand bij Hemel Hempstead in 2005. Hieruit zijn de aspecten van PGS 29 en zeker ook de noodzaak van onafhankelijke overvulbeveiligingen als belangrijk inspectieonderwerp in het project opgenomen.

In het project Tankopslag komt na de eerste inspecties naar voren dat er nog aanzienlijke inspanningen geleverd dienen te worden door de bedrijven met bovengrondse opslagtanks.

Bij Odfjell werd op een bepaald moment het toezicht op de naleving van deze regelgeving ter discussie gesteld¹⁰. Bleek hieruit dan een lacune in de doorzettingsmacht van de overheid? Welke afwegingen zijn gemaakt om het bedrijf zolang te laten doorgaan?

Toch hoeft dit ook geen algemeen beeld te zijn. Er wordt zeker doorgepakt door overheden.

In een beroepszaak aangespannen door papierfabriek Sappi uit Nijmegen tegen het college van GS van de provincie Gelderland, bleek het beroep onder andere tegen de toe te passen maatregelen door de rechter ongegrond verklaard. Het college had vastgesteld dat er als maatregel de onafhankelijke overvulbeveiliging kon worden toegepast en dit werd als zorgvuldige afweging gehonoreerd.¹¹ Iets wat juist bij bedrijven met bovengrondse, verticale opslagtanks nu in de PGS 29 verplicht als maatregel naar voren komt.

En alhoewel vaak zo'n PGS richtlijn in vergunningen wordt opgenomen en het dan als alleen door Wabo bevoegd gezag te handhaven regelgeving lijkt, is dit feitelijk niet het geval.

Er ligt hier ook een rol in het kader van werknemersveiligheid, dus de Inspectie SZW. Of van de veiligheidsregio. Een overlopende tank en een niet integere tank die faalt zal namelijk in eerste instantie invloed hebben binnen de terreingrenzen, en afhankelijk wat de effecten zijn ook voor brandweer en milieu. Uit dit minieme voorbeeld zie je de samenwerking welke onder het BRZO is geregeld ook naar voren komen.

⁹ <http://www.onderzoeksraad.nl/index.php/onderzoeken/odfjell-terminal-rotterdam-1-augustus-2012/>

¹⁰ <http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/3305178/2012/08/23/Provincie-had-onvoldoende-grip.dhtml>

¹¹ <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=BN8588>

Er blijft natuurlijk altijd wel de onderliggende regelgeving waar vanuit de diverse partijen opereren. Maar geeft dat dan een betere doorzetttingsmacht, of een onderlinge machtsstrijd?

Gevolgen

De inzet van het verscherpt toezicht op het bedrijf Odfjell leidde daar uiteindelijk tot het zelf stilleggen van de werkzaamheden en activiteiten op de gehele terminal. De macht die werd toegepast bestond zowel uit het inzetten van handhavingsinstrumenten als diverse gesprekken op directeuren niveau van het bedrijf en de overheden. Als Odfjell uiteindelijk niet onder deze druk de beslissing had genomen, was er dan door het bevoegd gezag doorgezet tot sluiting van het bedrijf? Er spelen immers ook economische belangen mee. Reeds jaren wordt in het Europoort Botlek gebied ingezet op een meebewegende houding van het bevoegd gezag naar de bedrijven. Hierop wordt macht ingezet door de bestuurders, maar ook door het havenbedrijf, en de bedrijfsverenigingen Deltalinqs en de VNCI.

Die druk wordt voor een buitenstaander zichtbaar als er bijvoorbeeld reacties komen in de pers op acties tegen bedrijven.

Ook een bedrijf als Thermphos in Vlissingen heeft uiteindelijk na druk van de overheid op de veiligheidsprestaties haar faillissement aangevraagd. Of was dit gewoon door de economische situatie en concurrentie die erbij gekomen was?



<http://www.veiligheidskunde.nl/congres2013-sessie1>

Fosforfabriek Vlissingen failliet ¹²

2012-11-14 | [Bron: iNSnet](#) | 1139

Curator Steven van Boven vraagt faillissement aan voor fosforfabriek Thermphos in Vlissingen.

.....

Vervuiling

Thermphos zit al een tijdje in zwaar weer. Door strenge controles in 2010 werd duidelijk dat het bedrijf te veel vervuilende stoffen uitstootte. De veiligheidscultuur was er gebrekkig. De fabriek kreeg dit jaar enkele tonnen boete voor de vervuiling. De VROM Inspectie dreigde de fabriek te sluiten als de situatie niet zou verbeteren.....

..... *"Zeker gezien de penibele situatie waarin Thermphos zich bevindt, is het onaanvaardbaar dat antidumpingsmaatregelen zo lang op zich laten wachten. Het bedrijf mag niet failliet gaan doordat andere landen zich niet aan de regels houden."*

2013-01-18 | [NRC.nl](#) | [BINNENLAND ECONOMIE](#)

De fosforproducent Thermphos in Vlissingen gaat geen doorstart maken. Volgens de curatoren is de kans "minimaal" dat er nog een koper geïnteresseerd zou zijn in het bedrijf in Zeeland, meldt de NOS.

Voor de werkgelegenheid in Vlissingen is dit slecht nieuws, zeggen de curatoren in een verklaring. Voor de dochterbedrijven in het buitenland is wel interesse. De curatoren verwachten vandaag een van de buitenlandse ondernemingen te kunnen verkopen.

In november vorig jaar was ook sprake van een overname, maar de kans dat die door zou gaan werd klein geacht. Het bedrijf zelf was toen nog hoopvol over een doorstart.

Faillissement Thermphos vanwege dumprijzen

Eind vorig jaar vroeg Thermphos faillissement aan. Thermphos kwam in de problemen door fosfor uit Kazachstan dat tegen dumprijzen wordt aangeboden. Ook lag er radioactief materiaal in de fabriek, zo bleek uit geheime documenten van het ministerie van Economische Zaken, die RTL in handen had gekregen. Zonder overnamekandidaat zou de overheid voor de schoonmaakkosten opdraaien, wat een miljoenenstrop zou zijn.

Conclusie

Het valt op dat overheden steeds strenger en sterker de handhaving inzetten. De roep vanuit het publiek heeft daar ongetwijfeld invloed op gehad. Kamervragen, persberichten, vragen van gemeenteraadsleden, klokkenluiders.

In dit paper zijn overwegingen beschreven om inzicht te krijgen in de macht of onmacht van overheidsingrijpen. Aan de hand van recente casussen is afgewogen wat nu de effecten en de veranderingen in het naleefgedrag van deze bedrijven hebben geïnitieerd. De vraagstelling of overheidsingrijpen het feitelijk machtsmiddel is om effecten te sorteren is eigenlijk niet

beantwoord. Dit komt omdat de maatschappij geen steriele omgeving is. De factoren die meespelen in het bordspel van de BRZO wereld is gelijk aan driedimensionaal schaken. Vanuit de reeds in het begin van dit paper geciteerde opmerking, dat "... dat mensen doorgaans de regels gehoorzamen en dat het functioneren van de samenleving juist daarmee samenhangt" is er een



¹² <http://www.nieuwszaamnieuws.nl/bericht.rxml?id=92137>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/01/18/geen-doorstart-voor-fosforfabrikant-thermphos/>

waarschijnlijkheid dat dat het misschien wel is. De macht van de publieke opinie. De macht van de pers. De macht van wet- en regelgeving. De macht van overheidstoezicht. De macht van de welwillers en niet willers. De macht van klanten en opdrachtgevers. En misschien wel de machtswellustelingen.

Uiteindelijk zullen we proberen het driedimensionaal schaken als schaker te behandelen, en niet ons als een willekeurige pion over de borden laten verplaatsen. De inspectiedienst heeft daarbij de belangrijke rol om als poortwachter van het moreel juist handelen te controleren op naleven van de wet- en regelgeving en bedrijven die over de schreef gaan hierop aan te spreken en terug te geleiden naar het speelveld waar het op gespeeld moet worden. Voor de cowboys die het spel naast het bord willen spelen kan geen plaats zijn. Wel kunnen de overige spelers ook aangespoord worden elkaar bij de les en op het bord te houden. Dat kan ook onderdeel van de eigen verantwoordelijkheid zijn!

Bijlagen - Cases

Installaties BASF in De Meern tijdelijk stilgelegd



November 8, 2012 om 09:00 door: [Redactie](#)

Twee van de installaties van BASF aan het Strijkviertel in De Meern zijn afgelopen dinsdagsmiddag door het locatie-management van BASF in overleg met het bevoegd gezag tot nader order preventief stilgelegd. Dat meldt het bedrijf in een kort bericht op de website. Hoewel de reden niet nader door BASF wordt toegelicht is duidelijk dat een en ander het gevolg is van een jaarlijkse BRZO-inspectie. Afgelopen zomer kwam BASF ook

al in het nieuws toen een gifwolk uit de fabriek ontsnapte.¹³

Na Odfjell ook chemiebedrijf Abengoa dicht: 12-12-2012 Leo Roubos RTV Rijnmond.

Chemiebedrijf Abengoa Bioenergy in de Rotterdamse Europoort gaat op korte termijn drie maanden vrijwillig dicht. Dat heeft het bedrijf begin deze week besloten onder druk van de inspectiediensten. Dit hebben meerdere bronnen bevestigd aan RTV Rijnmond¹⁴



Stillegging dreigt voor chemisch bedrijf in Botlek 21-11-2012

De inspectie SZW dreigt een chemisch bedrijf in het Botlekgebied stil te leggen. Het gaat om Organik Kimya. Het bedrijf waar vijftig mensen werken, maakt onder meer speciale chemicaliën voor verf en lijm.¹⁵

¹³ <http://www.duic.nl/nieuws/27932/installaties-basf-in-de-meern-tijdelijk-stilgelegd/>

¹⁴ <http://www.rijnmond.nl/nieuws/12-12-2012/na-odfjell-ook-chemiebedrijf-abengoa-dicht>

¹⁵ <http://www.rijnmond.nl/nieuws/21-11-2012/stillegging-dreigt-voor-chemisch-bedrijf-botlek>