

Vergaderjaar 2011–2012

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2012

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM), de volgende rapporten en de beleidsreactie hierop aan:

- *Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven*, opgesteld door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), en¹
- *Bedrijfsbrandweer bij opslag van gevaarlijke stoffen*, opgesteld door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, voorheen VROM-Inspectie)¹

A. Inleiding

Tijdens het spoeddebat op 13 januari 2011 over de brand bij Chemie Pack Moerdijk (Handelingen II, vergaderjaar 2010/11, nr. 39, item 7, blz. 21–60) heeft u de Staatssecretaris van IenM en mij verzocht na te gaan hoe het is gesteld met de veiligheid bij de majeure risicobedrijven in Nederland. Dit is de aanleiding geweest voor een *Quickscan Brzo-bedrijven*, uitgevoerd door de ILT en de IOOV en een *Stand van zaken brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen*, uitgevoerd door de ILT. U bent hierover geïnformeerd in de brief van 14 juli 2011 van de Staatssecretaris van IenM, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en mij (Quickscan fase 2)². Aanvullend op de Quickscan en haar onderzoek naar de brandbestrijding bij Chemie Pack Moerdijk³ heeft de IOOV onderzocht in hoeverre de veiligheidsregio's gebruik maken van de instrumenten die de Wet veiligheidsregio's (Wvr) biedt. Het gaat dan vooral om artikel 31 van de Wvr, op grond waarvan majeure risicobedrijven aangewezen kunnen worden als bedrijfsbrandweerplichtig. Het bijgevoegde rapport *Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven* bevat de resultaten van dit onderzoek.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956, nr. 108.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956, nr. 110.

⁴ PGS-15 is een uitgave in de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, zie www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl.

De ILT onderzocht in samenwerking met de IOOV in 2010 en 2011 de borging van de brandveiligheid bij bedrijven die hun PGS 15⁴-opslag beveiligen met een automatische brandbeveiligingsinstallatie. Het bijgevoegde rapport *Bedrijfsbrandweer bij opslag van gevaarlijke stoffen* bevat de resultaten van aanvullend onderzoek bij bedrijven die hun PGS

15-opslagen beveiligen met een bedrijfsbrandweer.

Het instrument bedrijfsbrandweer

Een bedrijfsbrandweermanorganisatie is een organisatie van mensen en middelen die tot doel heeft het bestrijden van brand en ongevallen op het terrein van een bedrijf. Er zijn twee mogelijkheden voor het bevoegd gezag om een bedrijfsbrandweer te verplichten.

Ten eerste kan het bestuur van de veiligheidsregio, op grond van artikel 31 van de Wvr, bepaalde bedrijven als bedrijfsbrandweerplichtig aanwijzen. Deze bedrijven moeten in geval van een brand of ongeval dan wel een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid opleveren. In het Besluit veiligheidsregio's artikel 7.1 is bepaald dat (naast spooremplacementen en kerninstallaties) de volgende bedrijven kunnen worden aangewezen:

- bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo-bedrijven);
- bedrijven die op grond van het Arbeidsomstandighedenbesluit een aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie moeten uitvoeren (de ARIE-bedrijven).

Het is aan de veiligheidsregio's om een beoordelingstraject voor deze artikel 31-bedrijven te starten en het door het bedrijf aangeleverde bedrijfsbrandweerrapport te beoordelen. De methodiek voor dit proces is beschreven in de *Werkwijzer bedrijfsbrandweren* van het Landelijk Expertisecentrum (LEC) BrandweerBRZO¹.

Ten tweede is het mogelijk dat een gemeente of provincie een bedrijfsbrandweer voorschrijft in de vergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het gaat hierbij niet om een aanwijzing, maar om het vergunnen van datgene wat een bedrijf in een aanvraag als brandbeveiligingsmaatregel vermeldt. Brandbeveiliging met bedrijfsbrandweer bij de opslag van gevaarlijke stoffen, is uitgewerkt in de PGS-15. Het is één van de mogelijkheden om het hoogste beschermingsniveau in een opslagplaats voor verpakte gevaarlijke stoffen te realiseren.

B. Bevindingen van de inspecties

De IOOV heeft geconstateerd dat van de zwaarste categorie Brzo-bedrijven 62 % (156 van de 251) is beoordeeld op basis van artikel 31 Wvr, van de lichtere categorie Brzo-bedrijven² 14 % (24 van de 171) en van de ARIE-bedrijven 18 % (22 van de 117). Er zijn 112 bedrijfsbrandweren aangewezen.

Beide inspecties constateerden dat het proces voor het verlenen van een omgevingsvergunning en de beoordeling van het bedrijf in het kader van artikel 31 Wvr, tussen het Wabo bevoegd gezag (gemeente of provincie) en de veiligheidsregio, onvoldoende op elkaar afgestemd worden. Ook bestaat er voor de PGS 15 opslagplaatsen onduidelijkheid over de uitwerking van de brandbestrijdingsvoorzieningen. Dit geeft aanleiding tot verschillende interpretaties bij het bevoegd gezag.

C. Beleidsreactie op de aanbevelingen

De IOOV doet aanbevelingen aan de besturen van de veiligheidsregio's en de Minister van VenJ en de Staatssecretaris van IenM. Onderstaande reactie is tot stand gekomen na afstemming met het Veiligheidsberaad, de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en het Landelijk Expertisecentrum BrandweerBRZO.

Allereerst wil ik benadrukken dat de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid altijd bij het bedrijf zelf ligt. Het is van belang dat het bedrijf de nodige risicobeheersingmaatregelen treft en een veiligheidsbewuste

¹ De *Werkwijzer Bedrijfsbrandweren* is een handreiking voor de uitvoering, zie www.brandweerbrzo.nl.

² Het Brzo 1999 noemt twee categorieën bedrijven: bedrijven die een veiligheidsrapport moeten opstellen (VR-bedrijven) en bedrijven die moeten beschikken over een Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO-bedrijven). De VR-bedrijven vormen de zwaarste categorie.

bedrijfsvoering heeft. De overheid stelt hier regels voor, denk aan het Besluit Risico's Zware Ongevallen. Ook de uitvoeringspraktijk zelf – gemeenten, provincies, brandweer en bedrijven – stellen hier gezamenlijk richtlijnen voor op, zoals de *PGS-15 over de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen* en de *Werkwijzer bedrijfsbrandweren*. Samenwerking bestaat er ook op organisatorisch gebied. Ik waardeer ten eerste de inspanningen die in het land gedaan worden om in industriële gebieden samen te werken op het vlak van bedrijfsbrandweer. In verschillende vormen bestaan er al samenwerkingsverbanden in Rijnmond, het havengebied van Amsterdam en op industrieterrein Chemelot in Limburg.

De bevoegde gezagen moeten nauw aansluiten op de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven. Niet alleen door vergunningen te verstrekken, de naleving van regels te toetsen en te handhaven, maar ook door de brandweertzorg, de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op orde te hebben.

Aanbevelingen aan de veiligheidsregio's en de bevoegde gezagen Wabo:

1. Pas alle in de Wvr genoemde beleidsinstrumenten consequent toe, zodat de veiligheidsregio op ieder moment een actueel beeld van de stand van zaken kan presenteren bij de uitvoering van de taken en bevoegdheden die in de Wvr zijn vastgelegd. Dit geldt in het bijzonder voor het opstellen van het risicoprofiel in relatie tot de risico's bij industriële bedrijven.

Ik ben verheugd dat de inspectie OOV concludeert dat veiligheidsregio's goed op weg zijn met het toepassen van alle in de Wvr genoemde beleidsinstrumenten, zoals het opstellen van de risicoprofielen, beleidsplannen, crisisplannen en dekkingsplannen en het multidisciplinair opleiden en oefenen. De veiligheidsregio's staan aan de lat voor vele diverse risico's, waarvan het risico bij industriële bedrijven er één is. De constatering van de IOOV dat deze risico's niet hoog worden gescoord in de regionale risicoprofielen betekent nadrukkelijk niet dat er geen aandacht is voor deze risico's. Het betekent vooral dat andere risico's hoger scoren vanwege de waarschijnlijkheid en/of de impact.

Het is belangrijk dat het bestuur van de veiligheidsregio zelf de risico's inventariseert, ze met elkaar in samenhang beoordeelt en op basis daarvan invulling geeft aan de verantwoordelijkheid voor de brandweertzorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Een volledig en actueel beeld van de specifieke risico's bij industriële bedrijven is daarbij noodzakelijk. Veel van de meest risicovolle bedrijven zijn al beoordeeld op basis van artikel 31, er zijn 112 bedrijfsbrandweren aangewezen en er vindt risicobeheersing plaats door blusinstallaties en andere voorzieningen. Zolang echter niet alle daarvoor in aanmerking komende bedrijven zijn beoordeeld op basis van artikel 31 Wet veiligheidsregio's, is er geen sprake van een sluitende risicobeheersing.

2. Stel het regionale overzicht van de «artikel 31 – bedrijven» bestuurlijk vast en geef uitvoering aan alle verplichtingen die voor deze bedrijven in de Wvr zijn opgenomen.

3. Neem een expliciet besluit over de prioriteiten en de termijnen waarbinnen de beoordelingen van de «artikel 31 - bedrijven» moeten zijn afgehandeld.

De uitgebreide gegevens in het rapport van de IOOV, die als nulmeting dienen, bieden een goede basis voor de bestuurlijke vaststelling van de werkvoorraad, de prioriteitstelling en de afronding van de werkzaamheden in de eigen regio. De veiligheidsregio's zijn, sinds het van kracht

worden van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010, verantwoordelijk voor deze activiteiten. De werkvoorraad is eerder ontstaan, toen deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten lag. De veiligheidsregio's kunnen bij het wegwerken van de werkvoorraad rekenen op medewerking van het LEC BrandweerBRZO¹. Vanuit dit expertisecentrum zal in 2012 het proces worden geregistreerd en ondersteund. Dit is als speerpunt benoemd voor het LEC BrandweerBRZO.

De IOOV heeft geconstateerd dat er bij de veiligheidsregio's voldoende expertise aanwezig is. Deze experts geven aan dat een voortvarende, zorgvuldige én haalbare aanpak van de werkvoorraad bestaat uit de volgende elementen:

- aanpak op basis van risicoprioriteiten;
- samenwerking tussen regio's bij bedrijfsbrandweertrajecten voor soortgelijke bedrijven;
- regie bij en ondersteuning door het LEC BrandweerBRZO;
- actualisatie van de Werkwijzer Bedrijfsbrandweren.

Op basis van deze aanpak is het voor veiligheidsregio's, ondersteund door het LEC BrandweerBRZO, realiseerbaar voor de bedrijven die op basis van een risico-inschatting prioriteit moeten krijgen, in december 2012 de beoordeling afgerond te hebben. Aansluitend worden zo spoedig mogelijk de overige bedrijven met een lager risico voor de omgeving beoordeeld. Omdat er naar de mening van de brandweerexperts op het gebied van de industriële veiligheid geen sprake is van onveilige situaties waarvoor direct een bedrijfsbrandweer nodig is, acht ik de bovenstaande aanpak verantwoord.

Bovendien zal ik het proces van het wegwerken van de achterstand samen met het Veiligheidsberaad nauwlettend monitoren op voortgang.

De IOOV zal mij in het eerste kwartaal van 2013 over het wegwerken van de werkvoorraad rapporteren in *De Staat van de Rampenbestrijding*.

4. Stem bij de toepassing van artikel 31 Wvr voor nieuwe of gewijzigde situaties qua inhoud en termijnen de besluitvorming af op de procedure voor de afgifte van een omgevingsvergunning.

5. Koppel de planning en de uitvoering van de actualisatie van de communicatieplannen volgens de verplichtingen van de Wvr aan de bestuurlijke besluitvorming over het wegwerken van de achterstand bij de beoordeling van alle «artikel 31 - bedrijven».

Zonder afstemming tussen veiligheidsregio's, andere overheidsorganisaties en bedrijfsleven, is goede risicobeheersing en brand- en rampenbestrijding niet mogelijk. Bij industriële risico's dient de afstemming tussen de toepassing van artikel 31 Wvr en de vergunningverlening afgerond te zijn bij de verlening van de omgevingsvergunning. Het bedrijf heeft dan op dat moment volledige duidelijkheid over wat de overheid van haar op veiligheidsgebied verwacht en de overheid heeft duidelijkheid voor haar toezicht en handhaving. De noodzakelijke verbetering van de afstemming van inhoud en termijnen tussen het Wabo bevoegd gezag en het bestuur veiligheidsregio moet in de praktijk tot stand komen. Daarom zal bij de actualisatie van de *Werkwijzer bedrijfsbrandweren* nadrukkelijk het afstemmingsproces worden meegenomen, zodat op de juiste momenten de juiste partijen worden betrokken in het beoordelingstraject bedrijfsbrandweer. De communicatie naar de bedrijven die onder artikel 31 Wvr vallen en de risicocommunicatie maken eveneens deel uit van de actualisatie.

De koppeling tussen de Wabo en de Wvr zal versterkt worden bij de totstandkoming van de gespecialiseerde Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), genoemd in de brief van de Staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer van 31 januari 2012.

In mijn brief van 24 augustus 2011 over de brandbestrijding bij Moerdijk heb ik aangegeven met het Veiligheidsberaad te werken aan de vorming

¹ Het Landelijk Expertisecentrum Brandweer BRZO is een samenwerkingsverband van de veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid. Het expertisecentrum levert o.a. inhoudelijke deskundigheid, second opinions, een juridische helpdesk en andere ondersteuning aan de brandweer op het gebied van de industriële veiligheid.

van expertregio's. Voor industriële veiligheid, waar de artikel 31-bedrijven onder vallen, fungeren er al maatlatregio's ten behoeve van de besturen veiligheidsregio's, voor de brandweertaken (inspecties en adviezen) op het gebied van het Besluit risico's zware ongevallen. Het LEC BrandweerBRZO coördineert en ondersteunt de maatlatregio's hierbij. Ik heb het Veiligheidsberaad gevraagd het voortouw te nemen in een traject om expertregio's (incl. industriële veiligheid) vorm te geven en deze zo nauw mogelijk aan te laten sluiten bij de gespecialiseerde RUD's.

Wat betreft de geconstateerde tekortkomingen bij 5 van de 16 door de ILT onderzochte PGS 15-opslagen, heeft de Staatssecretaris van IenM de ILT opdracht gegeven te bewerkstelligen dat de betrokken partijen direct orde op zaken stellen. Vergunningen en/of aanwijsbeschikkingen moeten worden aangepast en bij onvoldoende brandbeveiliging moet door de bevoegde gezagen adequaat worden gehandhaafd. Overleg tussen het Wabo bevoegd gezag en de betrokken veiligheidsregio's is daarbij vanzelfsprekend. De ILT is inmiddels met deze acties en een werkwijze voor het toetsen van actuele situaties gestart.

Aanbevelingen aan de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu:

1. *Bezie of aanpassing van de regelgeving voor het verlenen van de omgevingsvergunning en de toepassing van artikel 31 Wvr noodzakelijk is om de besluitvorming en de termijnen verplicht te synchroniseren.(IOOV)*
2. *Bevorder dat de Beheerorganisatie PGS de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen zodanig aanpast dat de verplichting om over een bedrijfsbrandweer te beschikken uitsluitend kan worden ontleend aan de Wvr.(IOOV)*
3. *Weeg opnieuw af of een bedrijfsbrandweer bij dit soort bedrijven wel in de Wabo-vergunning moet worden geregeld. (ILT)*
4. *Stel voor de tussenliggende periode een werkwijze vast voor het toetsen van actuele situaties.(ILT)*

Zowel de Staatssecretaris van IenM als ik zijn van mening dat de geconstateerde afstemmingsproblematiek geen oorzaak vindt in de Wabo of de Wvr. Wij achten het daarom niet nodig om de regelgeving aan te passen, maar pakken de aanbevelingen van de inspecties op door de veiligheidsregio's en de milieudiensten te houden aan het zo snel mogelijk wegwerken van de achterstanden op het gebied van de bedrijfsbrandweer en aan het verbeteren van de onderlinge afstemming.

Waar nodig blijven we deze activiteiten ondersteunen.

Tevens zetten we in op de vorming van gespecialiseerde regionale uitvoeringsdiensten en expertregio's, voor de structurele verbetering van respectievelijk de vergunningverlening en het toezicht en de voorbereiding op de rampenbestrijding m.b.t. de majeure risicobedrijven.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten