



provincie **HOLLAND**
ZUID

STATEN

Lid Gedeputeerde Staten

R.A. Janssen
Contact:
070 441 70 86
ra.janssen@pzh.nl

F. Vermeulen
Contact:
070 441 7112
f.vermeulen@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
1 februari 2018

Ons kenmerk
PZH-2018-637391467

Bijlagen
6

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Verder versterken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en incidentenrapportages Shell en Esso

Geachte Statenleden,

In vervolg op de bespreking van de Nota VTH 2018-2021¹ in de Statencommissie Verkeer en Milieu op 29 november 2017 hechten wij er aan u te informeren over onze inzet om vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in de provincie Zuid-Holland verder te versterken. In het bijzonder is daarbij aandacht voor de versterking van VTH bij de branches met de meest majeure risicobedrijven, namelijk de chemie, raffinaderijen en de tank op- en overslag. Daarnaast bieden wij u de integrale onderzoeksrapportages van de incidenten bij Shell en Esso van afgelopen zomer 2017 aan, inclusief de door de DCMR milieudienst Rijnmond (hierna DCMR) opgestelde inhoudelijke samenvattingen van deze incidenten en de maatregelen die wij als bevoegd gezag hebben genomen.

Kentering in wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Samen met onze partners werken wij aan een gezond(er) en veilig(er) leefmilieu voor de inwoners van Zuid-Holland. Hiervoor maken we onder andere gebruik van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Op basis van een heldere visie op VTH zorgen we er voor dat deze instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel worden ingezet: *hard waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort.*

In 2011 heeft een kentering plaatsgevonden in de manier van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het adagium 'vertrouwen verdienen' is vanaf dat moment het uitgangspunt. Deze lijn is beschreven in onze brief aan u van 26 juni 2013² over het onderzoek van de Onderzoeksraad

¹ De nota VTH 2018-2021 bevat de visie en koers van de provincie Zuid-Holland op de VTH taken. Voor de omgevingsdiensten binnen de provincie dient de nota als uitvoeringskader.

² [Uitgebreide reactie GS op rapport OvV onderzoek naar Odjfel Terminals Rotterdam](#)

voor Veiligheid (OvV) naar Odfjell terminals in Rotterdam. De provinciale aanpak als gevolg van dit incident heeft onder meer zijn beslag gekregen in de toen opgestelde nota VTH 2014 – 2017. Waar nodig is direct geïnvesteerd in het versterken en verstevigen van VTH, zoals het invoeren van verscherpt toezicht als gevolg van incidenten, het actualiseren en actueel houden van vergunningen en meer onaangekondigde en aangekondigde controles. Daarnaast is er vanuit de uitvoeringspraktijk steevast aandacht voor intensievere samenwerking tussen inspectiediensten, doorontwikkeling van kennis en kwaliteit in de uitvoering en worden methoden voor toezicht geëvalueerd en vernieuwd.

Het vervolgonderzoek van de OvV naar de geleerde lessen van Odfjell en de implementatie van de aanbevelingen, maar ook het vervolgonderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de rol van de provincie als opdrachtgever van de Brzo³ omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven⁴, bevestigen de omslag die heeft plaatsgevonden in het toezicht op Brzo-bedrijven. Op 2 maart 2017⁵ heeft u de betreffende OvV rapportage ontvangen en op 5 april 2017⁶ heeft ons college u zijn reactie op dit OvV rapport gegeven. Conclusie van de OvV is dat er waardevolle verbeteringen zijn gerealiseerd en dat daarmee de kwaliteit van het Brzo-toezicht de afgelopen jaren sterk is verbeterd. De OvV ziet nog wel ruimte om meer maatregelen te treffen. Deze aanbeveling hebben wij ter harte genomen en daar invulling aan gegeven door VTH verder te versterken.

Verder versterken van VTH

We delen de conclusie van de OvV dat er nog maatregelen mogelijk zijn om VTH bij risicovolle bedrijven verder te versterken. Maar zoals aangegeven in onze brief van 9 mei 2016⁷, een risicoloze samenleving bestaat niet. Met dat besef komt de plicht om met elkaar, bedrijven en overheden, maximaal in te zetten om die risico's zo dicht mogelijk bij nul te brengen. Bedrijven zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om te zorgen dat zij op zijn minst aan wetten, regels en vergunningvoorschriften voldoen. Daarnaast verwachten wij een actieve houding van bedrijven waarbij ze zelf kijken naar de mogelijkheden, maar ook feitelijk maatregelen treffen, om meer te doen dan wettelijk verplicht. De overheid legt regels op, controleert en treedt op waar dat nodig is. Wij zetten de lijn zoals ingezet in het verleden onverminderd voort. Niet voor niets heeft ook de recent vastgestelde nota VTH 2018-2021 nog steeds de ondertitel "vertrouwen verdienen".

Bij het verder versterken van VTH richten wij ons in eerste instantie op de effectieve inzet van VTH bij majeure risicobedrijven die vallen onder het Brzo en categorie 4 van de RIE⁸. Bij een geconstateerde overtreding wordt een handhavingstraject opgestart met als doel de overtreding ongedaan te maken, de effecten van de overtreding te beperken en herhaling van de overtreding

³ Besluit Risico Zware Ongevallen

⁴ [Rapport Randstedelijke Rekenkamer over Uitvoering op afstand kenmerk 2016/AH/061](#)

⁵ [Brief gedeputeerden Janssen en Vermeulen rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid over lessen na Odfjell](#)

⁶ [Reactie GS Zuid-Holland op rapport OvV Veiligheid Brzo-bedrijven lessen na Odfjell](#)

⁷ [Brief gedeputeerden Janssen en Vermeulen met reactie op bericht in AD van 22 april en vagen dhr Minderhout over veiligheid Chemours \(nagezonden 2\)](#)

⁸ Richtlijn industriële emissie

te voorkomen.⁹ Waar wij zelf niet de middelen of bevoegdheid hebben om handhavend op te treden brengen wij dit nadrukkelijk onder de aandacht bij de betreffende instanties die daartoe wel de mogelijkheden hebben, bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie (OM), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (iSZW) of de Veiligheidsregio.

Het analyseren en doorontwikkelen van VTH heeft vanzelfsprekend onze continue aandacht. Incidenten zoals in de zomer van 2017 bij Shell Pernis en Esso in de Botlek, laten eens te meer zien dat het belangrijk is om de inzet van deze instrumenten te blijven versterken om een gezond(er) en veilig(er) leefmilieu voor de inwoners van Zuid-Holland te kunnen waarborgen. Op basis van de inzichten verkregen uit de analyses uitgevoerd ten behoeve van de actualisatie van de Nota VTH, worden branche- en toezichtplannen geactualiseerd. De essenties hiervan zijn opgenomen in de bijlage risicogericht toezicht van de Nota VTH 2018-2021. Deze bijlage wordt op korte termijn vastgesteld in ons college en aan u ter kennisname aangeboden.

Risicogericht toezicht

In de bijlage risicogericht toezicht van de Nota VTH 2018-2021 wordt voorgesteld het toezicht op de branches chemie, raffinaderijen en tank op- en overslag structureel verder te versterken. Deze verdere versterking heeft betrekking op het effectief inzetten van het instrument toezicht, intensiveren van toezicht en nieuwe vormen van (fysiek) toezicht onder andere bij procesinstallaties.

Voor 2018 zijn specifiek hierop gerichte projecten opgezet met als doel om deze inzet in 2019 structureel te borgen in de uitvoeringsplannen van de omgevingsdiensten. Gerichte projecten in 2018 zijn bijvoorbeeld het versterken van toezicht op incidenten met lekkages, representativiteit van metingen en rapporten, het aanscherpen van toezicht bij onderhoudsstops en uitvoeren van onderzoek naar de veiligheidscultuur bij bedrijven.

Toezicht op incidenten met lekkages

Wij willen het toezicht gericht op incidenten met lekkages verder versterken. Vanuit de analyses van incidenten bij opstelplaatsen van tankwagens, treinverladingen of schepen wordt duidelijk dat bedrijven aanvullende maatregelen moeten nemen en dat het fysieke toezicht moet worden aangescherpt. Bedrijven moeten vaker gecorrigeerd worden en krijgen daarom onze volle aandacht. Daarbij worden er onaangekondigde flietscontroles ingezet en worden er meer periodieke fysieke controles ingepland. Zo kan er bijvoorbeeld via eigen infraroodmetingen gecontroleerd worden op lekken van tanks. Met de metingen worden niet alleen lekkages opgespoord, maar wordt er ook een beeld verkregen van de bedrijfscultuur met betrekking tot bijvoorbeeld onderhoud.

Representativiteit van metingen en rapporten

Wij willen meer zekerheid inbouwen dat verstrekte meetgegevens van bedrijven betrouwbaar zijn. Naast de meet- en rekenmethodiek vraagt dit aandacht voor de bedrijfsomstandigheden waaronder wordt gemeten. Hiervoor is een project opgezet. De representativiteit van emissierapporten willen wij nog scherper in beeld krijgen door steekproefsgewijs metingen onder

⁹ Zie nota VTH 2018-2021

toezien van de omgevingsdienst te doen plaatsvinden, om te voorkomen dat met de opzet en gekozen bedrijfsomstandigheden de resultaten worden beïnvloed.

Toezicht bij onderhoudsstops

De ervaring leert dat het adequaat uitvoeren van onderhoud van installaties een zeer belangrijk onderdeel is van het voorkomen van (zware) ongevallen en incidenten. In 2018 wordt daarom gestart met een project om het toezicht rond onderhoudsstops aan te scherpen. Hierin is aandacht voor meer gerichte controles, maar ook administratief onderzoek naar gangbare contractuele afspraken met onderaannemers en een sectorbrede bijeenkomst met bedrijven om de risico's nader te identificeren.

Veiligheidscultuur

Ten behoeve van het risicogericht toezicht bij bedrijven wordt structureel door de Brzo-inspecteurs een inschatting van de veiligheidscultuur¹⁰ gemaakt. Aanvullend hierop is in 2012 in opdracht van de provincie door TNO een onderzoek uitgevoerd naar de veiligheidscultuur bij bedrijven in de branches (petro)chemie, raffinaderijen, natte bulk en op- en overslag in het Rijnmond gebied. De veiligheidscultuur indicatoren die hier uit zijn gekomen hebben geleid tot een verhoogde aandacht voor de veiligheidscultuur bij de bedrijven met gevaarlijke stoffen in de regio. Eind 2017 is gestart met een herhaalonderzoek van bedrijven die eerder ook onderdeel waren van het onderzoek. In 2018 wordt een nieuwe absolute score op veiligheidscultuur gegeven bij geselecteerde bedrijven in onder ander de branches chemie, op- en overslag en raffinaderijen. Om de aandacht voor veiligheidscultuur te verscherpen wordt er daarnaast in 2018 een onderzoek gestart specifiek gericht op de raffinaderijen. De resultaten van deze onderzoeken worden samen met de reguliere veiligheidscultuurinschattingen gebruikt bij het verder inrichten en uitvoeren van toezicht en handhaving. Daarbij wordt verkend welke mogelijkheden er zijn om veiligheidscultuur op te nemen in de considerans van de vergunning.

Doorontwikkeling VTH

In 2017 hebben we bij de begroting een investeringsimpuls opgenomen om de inzet van VTH versneld te versterken. Voorbeelden van projecten die onder dit impulsprogramma zijn opgepakt zijn de aanpak van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en het project Vergunningen 2.0.¹¹ Ook in de komende jaren voorzien wij projecten die voortkomen uit de uitvoeringspraktijk en/of inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Het initiatief van dergelijke projecten kan bij de omgevingsdiensten of bij de provinciale organisatie liggen. Voor deze benodigde extra inspanningen willen wij structureel financiële middelen beschikbaar maken.

De door ons beoogde structurele versterkingen per 2019 en de daarop vooruitlopende in deze brief beschreven projecten risicogericht toezicht in 2018, vragen nadrukkelijk om aanvullende financiering. Deze opvatting hebben wij gedeeld binnen ons college. In uw commissievergadering Verkeer en Milieu van 29 november 2017 hebben wij reeds aangegeven dat het college met

¹⁰ Het begrip veiligheidscultuur geeft aan hoe er met veiligheid wordt omgegaan in een organisatie. Beleid en procedures, maar bovenal ook attitudes en meningen maken deel uit van de veiligheidscultuur van een organisatie.

¹¹ Vergunningverlening 2.0 richt zich binnen het kader van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) op een altijd actuele digitale vergunning.



voorstellen ter versterking van VTH komt. In de Voorjaarsnota 2018 en in de Kadernota zullen GS op onze voorspraak dit jaar komen met een nadere uitwerking en toelichting op de feitelijke financiële consequenties van de voorgestelde versterkingen. Deze voorstellen worden bij begroting 2019 nog verdergaand onderbouwd aan de hand van uitgewerkte branche- en toezichtsplannen en de ervaringen die in 2018 zijn opgedaan met versterkt en verscherpt toezicht (n.a.v. incidenten, representativiteit van metingen, onderhoudsstops en veiligheidscultuur).

Met deze voorstellen willen wij een robuust kader scheppen voor de verdere versterking van de VTH taken bij de omgevingsdiensten en de eigen organisatie voor de komende jaren voorafgaand aan invoering van de Omgevingswet. Dit neemt niet weg dat wij, in samenspraak met de omgevingsdiensten en de DCMR in het bijzonder, bij begroting 2020 de nu ingezette benadering gaan herijken op basis van de evaluatie van projecten en doorgevoerde versterkingen.

Incidentenrapportages Shell Pernis en Esso

In de zomer van 2017 hebben zich bij de raffinaderij van Shell Pernis en ExxonMobil (Esso) in de Botlek incidenten voorgedaan die een tastbare impact hebben gehad op de directe omgeving. Bij Shell Pernis zijn door een kortsluiting in een van de elektrische schakelstations op 29 juli 2017 alle fabrieken op het terrein uit bedrijf gegaan. Het affakkelen, dat nodig was om alle fabrieken uit bedrijf te halen, was in de wijde omtrek te zien. Twee dagen later was er weer een incident bij Shell Pernis. Er had zich een lekkage voorgedaan in een leiding van de HF Alkylatie fabriek. Er lekte een wolk HF¹² uit een leiding die door corrosie lek bleek te zijn gegaan. Op 21 augustus 2017 was er een incident bij Esso in de Botlek. Er is brand uitgebroken in een fornuis van de Powerformerfabriek. Tijdens deze brand is veel roet vrijgekomen en neergeslagen in de directe omgeving.

Direct na de incidenten zijn Shell en Esso, na overleg met de DCMR, gestart met het onderzoek naar de oorzaak van de incidenten en het opstellen van de rapportages daarover. De Zeehavenpolitie en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (iSZW) zijn daarnaast vanuit hun bevoegdheden gestart met zelfstandig onderzoek in het kader van strafrechtelijke procedures. Ook de OvV is een onderzoek gestart naar de brand bij Esso.¹³

Eind 2017 zijn de onderzoeksrapporten van Shell en Esso bij de DCMR ingediend. De DCMR heeft de rapportage beoordeeld en voorzien van advies. Naar aanleiding van de beoordeling van en het advies over deze rapportages van de DCMR hebben wij besloten om het gesprek aan te gaan met de directeuren van respectievelijk Shell en Esso. Op basis van de onderzoeksrapporten en deze gesprekken hebben wij onze vervolgstappen bepaald.

Shell Pernis

De onderzoeksrapporten van Shell over de incidenten op 29 en 31 juli 2017 zijn naar het oordeel van de DCMR duidelijk en diepgaand uitgevoerd. Hieruit blijkt dat Shell de basisoorzaken in beeld

¹² HF - Waterstoffluoride

¹³ Lid GS brief R. Janssen en F. Vermeulen, Berichtgeving over brand bij Esso Raffinaderij Botlek, kenmerk PZH-2017-612544903

heeft gebracht. Maatregelen ter voorkoming van herhaling zijn en kunnen op basis van het onderzoek worden genomen. De resultaten van nadere onderzoeken¹⁴ worden door DCMR gemonitord en kunnen nog leiden tot vervolgacties voor Shell en DCMR. De incidentrapportages en de feitelijke samenvatting ervan vindt u in de bijlage bij deze brief.

Maatregelen bevoegd gezag

Bij het opnieuw opstarten van alle installaties is een controle uitgevoerd op de 'state of fitness'. De DCMR heeft deze goedgekeurd voordat de installatie daadwerkelijk is opgestart. Vervolgens heeft DCMR Shell een brief gestuurd waarin de door Shell te treffen nadere maatregelen (zie ook bijlage A t/m D) worden vastgelegd en verbonden aan een termijn. Hieraan is gekoppeld een aanschrijving dat een Last onder dwangsom (Lod) opgelegd wordt als Shell niet de hierbij door henzelf gestelde termijnen nakomt. Na afloop van de in de brief gestelde termijn wordt er een nacontrole uitgevoerd om te bezien of de maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Daarnaast geldt voor Shell Pernis op basis van deze incidenten een verscherpt toezicht regime. Dit houdt onder meer in dat Shell een rapportageverplichting wordt opgelegd over alle *near misses*.¹⁵ Deze informatie zal bijdragen aan het beter voorkomen van incidenten in de toekomst en gericht toezicht. Ook zullen bij het beoordelen van volgende incidenten of overtredingen nadrukkelijk de recente feiten meewegen in de bepaling van de gepaste maatregelen. Ten slotte is Shell nadrukkelijk onderdeel van het eerder in deze brief beschreven toezicht project voor onderhoudsstops.

Maatregelen overige instanties

Door de Zeehavenpolitie is, in samenwerking met de DCMR en de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (iSZW), een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar de incidenten.

Esso Botlek

Naar oordeel van de DCMR beschrijft het door Esso ingediende onderzoeksrapport helder de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden op 31 augustus 2017. Esso heeft het niet volgen van procedures als hoofd-basisoorzaak benoemd. Esso heeft een aantal acties uitgevoerd en gaat nog meer acties uitvoeren om de eis van het onder alle omstandigheden volgen van procedures uit te dragen aan het personeel. DCMR heeft op basis van de rapportage beoordeeld dat naast proces ook de menselijke factoren 'gedrag' en 'overschatting van de eigen capaciteiten' hebben meegespeeld. De door Esso genomen en voorgestelde acties dragen naar onze mening onvoldoende bij aan het aanpakken van de menselijke factoren. Bij de vervolgstappen hebben wij daarom niet alleen gekeken naar maatregelen die betrekking hebben op proces, maar ook naar maatregelen die betrekking hebben op "menselijke factoren". De incidentrapportage en de feitelijke samenvatting ervan vindt u in de bijlage bij deze brief.

¹⁴ De door Shell geformuleerde maatregelen bevatten diverse onderzoeken. Betreft onder ander het onderzoek van de DNV/GL (voorheen KEMA) naar hoe het busduct kortsluiting kon geven en in brand kon geraken, maar bijvoorbeeld ook het doen van nader onderzoek naar het disfunctioneren van één van de twee secundaire systemen van generator 9 en gasturbine 3. Voor nadere toelichting zie bijlage A t/m D.

¹⁵ Near misses – bijna ongevallen

Maatregelen Wabo bevoegd gezag

Dat medewerkers van Esso bepaalde procedures niet hebben gevolgd en er kritische beveiligingen zijn overbrugd, beoordelen wij als overtredingen van de milieuregelgeving. De DCMR heeft Esso een Last onder dwangsom (LoD) opgelegd om op korte termijn de mogelijkheden om te handelen zoals is gehandeld te beperken. Er is door DCMR daarnaast een procedure gestart tot het opleggen van een volgende Lod die Esso verplicht, onder betaling van een dwangsom, om de door haarzelf voorgenomen maatregelen ten aanzien van het gedrag van het personeel tijdig uit te voeren. Door de DCMR worden onaangekondigde inspecties uitgevoerd op het navolgen van hetgeen opgenomen is in de Lod. Ook bij Esso geldt een verscherpt toezichtregime. Dit houdt onder meer in dat Esso een rapportageverplichting wordt opgelegd over alle *near misses*. Deze informatie zal bijdragen aan het beter voorkomen van incidenten in de toekomst en gericht toezicht. Daarbij is specifiek aandacht voor de wijze van opereren bij Esso. Ook zullen bij het beoordelen van volgende incidenten of overtredingen nadrukkelijk de recente feiten meewegen in de bepaling van de gepaste maatregelen. Daarnaast wordt onderzocht of voor procesinstallaties fysiek onafhankelijke instrumentele beveiliging als Best Beschikbare Techniek is voor te schrijven in de vergunning.

Maatregelen overige instanties

De inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (iSZW) heeft een bevel tot stillegging van de fornuizen van de Powerformer opgelegd tot het moment dat het bedrijf structurele maatregelen heeft getroffen die ernstig gevaar voor personen wegneemt en om herhaling van het incident te voorkomen. Dit bevel tot stillegging is op het moment van schrijven nog steeds van kracht. Er is een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar het incident door iSZW en de Zeehavenpolitie. Daarnaast heeft de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) Esso meerdere lasten onder dwangsom opgelegd. Ten slotte is de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een onderzoek gestart naar het incident.¹⁶

We vertrouwen erop u voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd en blijven u uiteraard op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen.

Hoogachtend,

R. A. Janssen

F. Vermeulen

¹⁶ Lid GS brief R. Janssen en F. Vermeulen, Berichtgeving over brand bij Esso Raffinaderij Botlek, kenmerk PZH-2017-612544903