

## 4 EINDCONCLUSIES (\*)

### 4.1. ONTSTAAN VAN BRAND EN OMSTANDIGHEDEN OP BEDRIJF

Het onderzoek naar de brand bij Chemie-Pack heeft tot de volgende conclusies geleid.

#### *Conclusies ten aanzien van het bedrijf*

1. De brand bij Chemie-Pack is ontstaan doordat, in strijd met de vergunning, met open vuur werd gewerkt. De brand kon escaleren doordat een grote hoeveelheid brandbare stoffen aanwezig was en omdat Chemie-Pack de beginnende brand niet beheerste.

#### Directe oorzaken van het ontstaan van de brand

- a. bij het met een open vlam opwarmen van een te koude membraanpomp is de aanwezige xyleendamp, afkomstig van de onder de pomp geplaatste lekbak, ontbrand
  - b. direct na het uitbreken van de pomp is de brand niet stopgezet.
  - c. De BHV'ers van Chemie-Pack hebben de beginnende brand niet kunnen blussen.
  - d. De brand kon uitbreiden tot een grote onbeheersbare plasbrand door uitstromend brandend hars in de nabijheid van circa 100 in strijd met de vergunning geplaatste en met brandbare vloeistoffen gevulde containers (IBC's).
2. Als achterliggende oorzaken van de brand is vastgesteld dat beheersing van de risico's door het bedrijf Chemie-Pack onvoldoende was.

#### *Achterliggende oorzaken van het ontstaan van de brand*

- a. Chemie-Pack hield zich niet aan de vergunning, niet aan het eigen beleid en niet aan de procedure. Zo overtrad Chemie-Pack bij de werkzaamheden op 5 januari de vergunning en nam geen enkele veiligheidsmaatregel om het risico op brand te beheersen.
  - b. Escalatie van de brand was alleen te voorkomen door direct na het ontstaan de pomp stop te zetten. Het personeel was niet geïnstrueerd hoe te handelen bij ernstige problemen.
  - c. De risicobeheersing van het bedrijf had niet het niveau zowel technisch als organisatorisch en qua competenties van 'de leiding' dat verwacht mag worden van een BRZO-bedrijf dat gevaarlijke stoffen mengt, opslaat en verpakt.
3. De brand heeft kunnen escaleren omdat er zeer veel containers (IBC's) gevuld met brandbare vloeistoffen op niet toegestane plaatsen waren neergezet. Chemie-Pack heeft de vooraf afgegeven waarschuwingen hiervoor van de eigen adviseur in de wind geslagen.
    - a. een IBC gevuld met hydrosol bezwijkt bij brand binnen 1 minuut met als gevolg een plasbrand.

- b. De potentiële gevaren van IBC's bij huidige toepassing in de industrie zijn door Chemie-Pack, ondanks het feit dat het bedrijf op het gevaar gewezen is, niet beheerst. De kunststof van de IBC is zeer kwetsbaar bij brand. Het gevaar geldt niet alleen voor licht ontvlambare vloeistoffen, maar voor alle vloeistoffen.

#### *Conclusies ten aanzien van het handelen van de overheid*

4. Als achterliggende oorzaken van het niet nakomen van de beheersmaatregelen door Chemie-Pack, is de vergunningverlening en handhaving door de overheid onderzocht. Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken.

#### *Ten aanzien van de vergunningverlening*

- a. de Raad vraagt zich af of bij het verlenen van de revisievergunning, naast de beoordeling op compleetheid, ook een beoordeling op juistheid van de door Chemie-Pack aangeleverde documenten (zoals het veiligheidsrapport) plaatsvond. Het proces van aanvragen en afhandeling van de revisievergunning van Chemie-Pack door de gemeente Moerdijk duurde zeven jaar. Daarbij werden door de gemeente verschillende malen tekortkomingen in de aanvraag, waaronder gebrekkige informatie, geconstateerd. Dit was voor de gemeente Moerdijk geen signaal om het toezicht op Chemie-Pack aan te scherpen. De overheid is in dit traject volgens de Raad traag en te coulant geweest.

Uit het onderzoek blijkt dat het bedrijf Chemie-Pack de vergunning niet heeft nageleefd. Zo was in de vergunningaanvraag van Chemie-Pack de opslag van IBC's met brandbare vloeistoffen op het middenterrein, het verpompen van hars op het middenterrein en het schoonmaken met xyleen niet gemeld. De werkzaamheden die tot het ontstaan van brand leidden, waren dus volgens de milieuvergunning niet toegestaan.

Bij het onderzoek naar de handhaving is gebleken dat bij het bedrijf Chemie-Pack in de afgelopen jaren met enige regelmaat overtredingen zijn vastgesteld.

- b. de overtredingen die zich in de loop van de jaren bij Chemie-Pack manifesteerden, zoals de symptomen van een gebrek aan veiligheidsvoorzieningen, het patroon van herhaling, de overtreding van de voorschriften en het niet structureel oplossen van tekortkomingen, werden door de overheid niet gezien als een aanwijzing voor een gebrekkig veiligheidsbesef en leidden niet tot een andere benadering in de handhaving door de overheid. De handhaving door de BRZO-inspecties en de milieucontroles werden bij Chemie-Pack vooraf aangekondigd. Doordat de inspecties vooraf aangekondigd werden, werden op die dagen geen werkzaamheden uitgevoerd die niet in overeenstemming met de vergunning waren. In de handhaving bij Chemie-Pack zijn door de overheid als handhaver verscheidene overtredingen gesignaleerd. De overheid is bij het ongedaan maken van de overtredingen door Chemie-Pack volgens de Raad te coulant en traag geweest.

- c. De huidige aanpak van handhaving heeft niet geleid tot verbetering van het gedrag van Chemie-Pack. Handhaving was primair gericht op het principe van systeemtoezicht. Systeemtoezicht kent echter uitdrukkelijk de mogelijkheid van 'reality checks'. Deze toetsingen kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd worden uitgevoerd. Ondanks het trage traject van de vergunningverlening, de geconstateerde overtredingen en de houding van het bedrijf ten aanzien van het ongedaan maken van deze overtredingen, zag de handhavende overheid geen noodzaak om gebruik te maken van onaangekondigde controles (de reality checks).
- d. Bij het toezicht en de handhaving werkt de overheid vanuit verschillende organisaties en daarbinnen belegde verantwoordelijkheden. Het is daardoor moeilijk om het 'geheel' van de onderneming scherp in beeld te krijgen en te houden.

#### *De klanten/opdrachtgevers*

5. In de chemische industrie mag van klanten/opdrachtgevers verwacht worden dat zij ongeraagd aan de verwerkers alle beschikbare informatie aanleveren. Daarvoor dient de klant/opdrachtgever zich er van te vergewissen dat het bedrijf de gevraagde werkzaamheden veilig uitvoert.
  - a. De eigenaar van de stof 2EHN die ethylhexyl nitraat bevatte, verzuimde aan Chemie-Pack informatie te verstrekken over de bijzondere gevaren van deze stof. Gelet op de risico's van deze stof diende de klant alle beschikbare informatie aan te leveren en zich er van te vergewissen dat het bedrijf er veilig mee om ging.

#### 4.2. CRISISCOMMUNICATIE

##### *Conclusies ten aanzien van de overheid*

Bij de brand in Moerdijk was sprake van een regio overschrijdend incident met de betrokkenheid van twee veiligheidsregio's en meerdere gemeenten. Ook waren veel landelijke overheidspartijen actief betrokken.

1. De betrokken partijen maakten op 5 januari geen afspraken over een gezamenlijk te volgen lijn of strategie in de communicatie met de bevolking.
2. Het gebrek aan kennis over eigen en andermans taken en verantwoordelijkheden over onder andere de nieuwe Wet veiligheidsregio's en de onvoldoende rolvastheid hebben de samenwerking en afstemming tussen de betrokken partijen bemoeilijkt. Dit had ook een negatieve invloed op de begrijpelijkheid en tijdigheid van de communicatie. Het gevolg was dat de gemeente Moerdijk, beide veiligheidsregio's, het Waterschap, het Nationaal Crisiscentrum, de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit en de departementen afzonderlijk van elkaar communiceerden.

3. De gemeente Moerdijk en veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, die op basis van de wet verantwoordelijk waren voor de crisiscommunicatie, waren zich op 5 januari aanvankelijk niet bewust van de impact van de brand (zowel qua omvang van het aantal betrokken partijen als qua gepercipieerde angst bij burgers als wat betreft de media aandacht die het incident kreeg). Ondanks dat operationeel voor de bestrijding van de brand meteen om bijstand werd gevraagd bij de buurregio's, bleef bestuurlijke opschaling en afstemming uit. Consequentie hiervan was dat de crisisorganisatie met onvoldoende slagkracht werd ingericht, waardoor de gemeente Moerdijk en regio Midden- en West-Brabant slecht bereikbaar waren voor andere partijen, waaronder de effectregio Zuid-Holland-Zuid. De communicatie deed meer recht aan de feitelijke ernst van de brand dan aan de ernst van de brand zoals de burgers het op dat moment beleefden.
4. De Wet veiligheidsregio's voorziet niet in een aanpak van bestuurlijk afstemming bij veiligheidsregio overschrijdende incidenten, wanneer er geen sprake is van een nationale ramp of crisis.

Ondanks het feit dat bij de brand in Moerdijk geen sprake was van een nationale ramp of crisis, hebben de landelijke partijen een grote rol gespeeld.

5. Bij de brand in Moerdijk was de rol van de landelijke partijen als het NCC, ICCB en V&J niet altijd duidelijk. Gedurende het incident veranderde de rol van deze partijen. Aanvankelijk kan deze rol op 5 januari worden beschreven als faciliterend en informierend van aard, naarmate de dag vorderde en in de nafase bewoog men in de richting van een sturende rol. Dit leidde bij alle partijen tot onduidelijkheid over eigen en andermans verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Bovendien constateert de Raad een gebrek aan rolvastheid bij de betrokken partijen.

Om bij ongevallen met gevaarlijke stoffen te komen tot een goede inhoudelijke input van crisiscommunicatie, is het van belang om gegevens over mogelijke gezondheidseffecten te verzamelen en te duiden. Bij de brand in Moerdijk ontstonden problemen in beide processen:

6. Beide veiligheidsregio's hadden geen controle over het verzamelen van meetgegevens van de Milieu Ongevallen Dienst, die nodig waren als input voor de communicatie met de bevolking. Ondanks de bestaande samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en het Beleidsondersteunend Team milieu incidenten (BOT-mi) werd de aansturing van de Milieu Ongevallen Dienst en het BOT-mi niet duidelijk belegd. Dit kan verklaard worden door het bovenregionale karakter van de crisis en de onduidelijkheid bij zowel het NCC als de regio's wie verantwoordelijk was voor het optreden van het BOT-mi. De regio's hebben geen formele opdracht verstrekt aan het BOT-mi, waardoor een formele gezagsverhouding tussen de regio's en het BOT-mi ontbrak. Dit leidde ertoe dat deze partijen geen bindende afspraken maakten over de inhoud van de adviezen en rapporten.
7. Door het ontbreken van een koppeling tussen het BOT-mi, de experts in de regio die de inhoudelijke meetgegevens moeten duiden en de communicatiemedewerkers die van deze duiding een boodschap en

communicatieaanpak voor de burger moeten maken, werd tijdens de brand in Moerdijk informatie vrijgegeven zonder dat voldoende duiding werd gegeven aan elementen in deze informatie. Hierdoor gingen andere deskundigen de informatie duiden. Zowel het BOT-mi als de veiligheidsregio's zelf hadden de (meet)gegevens kunnen duiden.

Ten aanzien van de uitvoering van de crisiscommunicatie kan worden opgemerkt:

8. Hoewel in het algemeen de berichten van de overheid inhoudelijk correct waren, heeft de crisisorganisatie in haar communicatie onvoldoende aangesloten bij de beleving en het kennisniveau van burgers. Hierdoor ontstond onduidelijkheid over de aard, bestrijding en gevolgen van de brand. Deze onduidelijkheid leidde tot veel eigen interpretaties bij burgers en media. Bovendien bood het de ruimte voor het ontstaan van een beeld van een falende overheid die informatie achterhield.

Uit bovenstaande volgt dat de beide veiligheidsregio's, verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie, de grip op de crisiscommunicatie kwijt raakten. Zij handelden telkens naar bevind van zaken, waardoor de indruk kon ontstaan dat de overheid 'geen duidelijk verhaal had'.

#### *Conclusies ten aanzien van de media*

Het medialandschap is de laatste jaren sterk veranderd. Onder meer door de komst van nieuws technologieën is een systeem ontstaan waarin elke vorm van informatie vanuit elke plaats op elk moment kan worden overgebracht. Alles wat in de openbare ruimte gebeurt, kan onmiddellijk op internet worden geplaatst. Burgers zijn door de mogelijkheden die hen vandaag de dag ter beschikking staan, zoals mobiele telefoons met camera, YouTube en Twitter, niet alleen nieuwsconsument, maar ook nieuwsproducent geworden. De overheid heeft geen invloed op dit proces. Zij zal moeten proberen om haar eigen boodschap goed over het voetlicht te brengen en foutieve berichten daar waar nodig te corrigeren.

9. Foutieve berichten in de media werden door zowel de overheid als de media zelf niet gecorrigeerd.
10. De regionale omroep heeft een specifieke verantwoordelijkheid om tijdens een crisis als calamiteitenzender als verlengstuk van de overheid op te treden. Met name Omroep Brabant is er niet in geslaagd deze verantwoordelijkheid waar te maken. De Raad is van mening dat van een burger niet verwacht kan worden dat deze op de hoogte is van de twee rollen van de regionale omroep. De Raad vraagt zich ten sterkste af of het mogelijk is om de rol van calamiteitenzender te combineren met de vrije nieuwsgaring.

(\*) dit document is niet het origineel. Uit oogpunt van bronbescherming is de tekst letterlijk overtypet. Het betreft de pagina's 105-109 van het OvV-conceptrapport.