



‘Denka is niet veilig’

De VROM-Inspectie pleitte in de zomer van 2008 openlijk voor stillegging van de Barneveldse insecticidenproducent Denka International. Het bedrijf voldeed niet aan de voorwaarden van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). De gemeente bleek als toezichthouder tekort te schieten. Hoe heeft het zover kunnen komen? En wat doen bedrijf en toezichthouder met deze ervaring? Een reconstructie.

December 2005

De VROM-Inspectie doet in het kader van het Verbeterprogramma BeterZOO (verbeteren van de uitvoering van het Besluit risico's zware ongevallen, kortweg Brzo) landelijk onderzoek naar de manier waarop gemeenten bedrijven met een verhoogd risico op (milieu)ongevallen controleren. Eerder onderzoek in 2003 toont aan dat zowel de naleving als het Brzo-toezicht op dat moment niet goed genoeg is. Het nieuwe onderzoek in 2005 laat zien dat het beter gaat, maar dat nog steeds niet het gewenste niveau is bereikt. Barneveld is een van de gemeenten die de VROM-Inspectie onderin dit onderzoek beoordeelt. Al snel blijkt dat de Gelderse gemeente tekortschiet bij de handhaving van het Brzo. Met name bij de Barneveldse insecticidenproducent Denka International blijken veel zaken niet op orde.

Januari 2006

Als de Arbeidsinspectie in augustus 2004 Denka wil controleren op naleving van de Arbwet wordt duidelijk dat het bedrijf door de gemeente in een te lage risicogroep is ingedeeld. De inspectie overlegt hierover met Barneveld en Denka. De arbeidsomstandigheden bij de leverancier van insecticiden blijken namelijk onvoldoende zijn. Als het Barneveldse bedrijf en de gemeente in de maanden die volgen geen haast lijken te maken met de noodzakelijke veranderingen, besluit de Arbeidsinspectie dieper in de zaak te duiken. „Je hebt te maken met een bedrijf dat zowel de bepalingen van de Arbwet als de Wet milieubeheer niet naleeft”, zegt senior adjunct-inspecteur Stan Smeulders van de VROM-Inspectie. „De

Arbeidsinspectie controleert immers of de werknemers in een veilige omgeving hun werk kunnen doen, terwijl wij vooral kijken naar de risico's voor mens en milieu. Daarom is het ook opvallend dat je afzonderlijk van elkaar tot dezelfde conclusie komt: Denka is niet veilig.”

April 2006

Iedereen op de afdeling Veiligheid en Risico's van de VROM-Inspectie heeft tussen de tien en twaalf bedrijven in zijn portefeuille. Dat zijn allemaal grote ondernemingen met risicovolle bedrijfsprocessen, dus niet alleen Brzo-bedrijven. Na jaren als beleidsmedewerker bij het ministerie van VROM te hebben gewerkt, maakt Smeulders de overstap naar de VROM-Inspectie om te zien wat er met dat beleid in de praktijk wordt gedaan. Als de resultaten van het landelijke Brzo-onderzoek zijn gepubliceerd, besluit de inspectie om Denka nauwgezet te blijven volgen. Aan Smeulders de taak om dit voor zijn rekening te nemen. Een deel van de gebrekkige naleving wordt onmiskenbaar veroorzaakt door de gemeente Barneveld. Het toezicht is te lang ondermaats. Iets dat niet te wijten is aan onwil, maar aan een gebrek aan mensen en middelen. Smeulders: „Denka is typisch een bedrijf dat door de jaren heen steeds groter is geworden. De interne organisatie en cultuur is echter niet meegegroeid. Dat geldt in zekere zin ook voor de gemeente. In Barneveld werkten twee mensen op de afdeling vergunningverlening en handhaving (inmiddels is de capaciteit vergroot, red. HH). Dat lijkt mij te weinig voor een gemeente met veel grote agrarische bedrijven en ondernemingen zoals Denka.”

Mei 2006

De eerste stap in het 'herstelproces' is het actualiseren van de milieuvergunning. Doordat deze niet klopt met de realiteit bij Denka kan de gemeente daar, naar eigen zeggen, niet op handhaven. Om bestuurlijke druk op verbetering van de situatie te kunnen uitoefenen, is een nieuwe vergunning die aansluit bij de praktijk essentieel voor de gemeente. Smeulders: „Dat is een tijdrovend proces. Je hebt hier een gedegen risicoanalyse voor nodig en een veiligheidsrapportage die al snel even dik is als een kleine vuist.” Volgens de inspecteur stelde Barneveld destijds dat handhaven door de verouderde vergunning geen effect zou hebben. „De gemeente vreesde dat Denka dan maatregelen zou moeten nemen op basis van de bestaande vergunning, terwijl die eisen in de nieuwe versie misschien zouden wegvallen. Wij zien dat anders: veel eisen voor zulke bedrijven staan in het Brzo, een Algemene Maatregel van Bestuur. Om daarop te kunnen handhaven is een actuele vergunning geen noodzaak.”

Oktober 2006

Denka laat geen verbetering in het naleefgedrag zien. Daarom stelt Smeulders dat het wellicht verstandig is als de gemeente samenwerkt met de Milieudienst Rijnmond (DCMR). Naast hun inspectieverantwoordelijkheden in het Rijnmondgebied, fungeert deze dienst namelijk als landelijk steunpunt voor de uitvoer van het Brzo. De DCMR kan de gemeente adviseren over de technische en inhoudelijke aspecten van het besluit, maar kan eventueel ook alle inspecties bij Denka voor de gemeente uitvoeren. „Uit alle onderzoeken rond Brzo blijkt dat je zeer specifieke kennis moet hebben om de naleving van dit besluit goed te kunnen controleren”, verklaart Smeulders. „Bovendien is Denka het enige Brzo-bedrijf in Barneveld.” Een half jaar later is de DCMR voor het eerst bij een Brzo-inspectie aanwezig >>

(april 2007). „Maar een goede inspectie is slechts het begin. Daarna moet je ervoor zorgen dat een bedrijf ook echt iets doet met de verbeterpunten. Iets dat Denka, door het ontbreken van druk vanuit de gemeente, niet doet.”

Juni 2007

Anderhalf jaar na het constateren van de misstanden en de gevaarlijke arbeidsomstandigheden blijft Denka in gebreke. Eigenlijk is er nauwelijks sprake van verbetering. Hoewel het een grote, internationaal opererende onderneming is, blijkt keer op keer dat de directie niet beseft dat het werken met gevaarlijke stoffen flink risico's met zich meebrengt. „Als een onderneming niet op een fatsoenlijke manier de riskante productieprocessen in kaart heeft gebracht, kun je nooit op een goede manier de gevolgen van een eventueel ongeluk bestrijden. Het veiligheidsbeheerssysteem (VBS), een belangrijk element binnen de bepalingen van het Brzo, klopt van geen kant”, weet Smeulders. In een VBS staat onder andere omschreven hoe een bedrijf omgaat met gevaren. „Maar als je geen idee hebt van wat die risico's zijn, kun je ze ook niet op een goede manier bestrijden.” De VROM-Inspectie vindt dat de gemeente het bedrijf meer onder druk moet zetten en dient een verzoek tot handhaving in. Barneveld willigt dat verzoek in en voert in december 2007 een extra Brzo-inspectie uit.

April 2008

Ook nu laat het Barneveldse bedrijf weinig vooruitgang zien op het gebied van veiligheid. Tijdens een Brzo-inspectie blijkt dat het bedrijf op tal van fronten niet aan de wetten en regels voldoet. Zo blijkt Denka nog steeds geen begin te hebben gemaakt met een VBS. „Bij de beoordeling van het Brzo toetsen we de uitvoering aan de hand van drie vragen. Staan er veiligheidsmaatregelen op papier? Zijn ze geschikt voor dit bedrijf? En worden ze in de praktijk goed uitgevoerd? Denka scoort op veel punten een min.” Denka steekt op dat punt de hand in eigen boezem, maar stelt dat: 'hoewel belangrijke procedures niet

goed gedocumenteerd zijn, het in de praktijk meevalt'. Smeulders: „Dat het papierwerk onder de maat is, is een indicatie dat een bedrijf bepaalde risico's niet serieus neemt. Dat blijkt ook wel uit deze inspectie: er staat niet veel op papier, maar in de praktijk schort er nog veel meer aan. De administratie van gevaarlijke stoffen wordt bijvoorbeeld zo gebrekkig bijgehouden, dat de brandweer op basis van deze rapportages stelt bij brand niet zomaar het pand binnen te gaan.”

Mei 2008 (I)

Om chemicaliën vloeibaar te maken, verwarmt Denka vaten in een warmtebad met stoomleidingen. Op 14 mei komt een deel van de inhoud van een van de vaten met een harde knal vrij. Smeulders: „Het verwarmen van chemicaliën is erg onduidelijk geregeld. Welke stoffen worden er gebruikt? Hoe lang staan de vaten al in het bad en hoe lang mogen ze verwarmd worden? Vragen die lang niet altijd duidelijk zijn. De stof die bij het ongeval vrijkwam, mocht bijvoorbeeld niet warmer worden dan 64 graden. Als je dan stoomleidingen als warmtebron gebruikt – die een temperatuur hebben van honderd graden – moet je het wel erg goed in de gaten houden.” Een alerte werknemer koelt met een brandblusser het vat om zo verdere verspreiding te voorkomen. Iets dat eigenlijk op goed geluk gebeurt. Een calamiteitenplan met daarin een gedegen veiligheidsprotocol is er nog steeds niet. Bovendien meldt de leiding dit incident in eerste instantie niet bij het bevoegd gezag. En ook dat

bleekt niet voor het eerst.: „In augustus 2003 is er al een brand geweest in een productieruimte. Dat is nooit gemeld”, weet Smeulders.” Ook een niet gemelde brand op de afdeling van de spuitbussen in november 2007 komt bij nader onderzoek aan het licht. „Dat is een gevaarlijke afdeling met al die drijf-gassen. Denka heeft daar trouwens wel zelf een onderzoek naar ingesteld, maar dat had simpelweg te weinig diepgang.” In maart 2008 is het weer raak. Dit keer gaat het om een te volle ondergrondse propaan-tank, waar geen begrenzing op zit. In plaats van de borging te controleren, laten medewerkers simpelweg wat gas uit de tank ontsnappen. Daarmee is voor hen de kous af.

Mei 2008 (II)

Het incident met het drukvat op 14 mei is voor de VROM-Inspectie de figuurlijke druppel die de emmer doet overlopen. „Het bedrijf toont weliswaar een bepaalde mate van goede wil”, zegt Smeulders, „maar met de snelheid waarmee het bepaalde veranderingen doorvoert, kunnen wij simpelweg niet tevreden zijn. Om de veiligheid van de werknemers en de leefomgeving te kunnen waarborgen, móét er worden ingegrepen.” De VROM-Inspectie ziet nog maar één mogelijkheid en in juni 2007 dient zij een verzoek tot bestuursdwang in bij de gemeente. Smeulders: „We hebben gekeken naar de vergunnings- en veiligheidssituatie en naar de manier waarop het bedrijf met veiligheid omgaat. Toen we alles naast elkaar hadden gezet, konden we niet anders

Reactie gemeente Barneveld

Gemeente Barneveld in februari 2009: „Wij hebben destijds een afweging gemaakt tussen het opleggen van een last onder dwangsom en het toepassen van bestuursdwang op Denka. Dit laatste is opportuun wanneer er sprake is van een acuut gevaarlijke situatie. Zowel bij de Raad van State als bij de rechtbank is door Brzo-inspecteurs verklaard dat er bij Denka geen sprake is van een urgente situatie. Met de verklaring van deze deskundigen die de situatie bij Denka feitelijk hebben beoordeeld, voelen wij ons achteraf gesterkt in ons besluit om het verzoek van de VROM-Inspectie destijds af te wijzen. Tot slot: de efficiënte en effectieve wijze waarop de problemen bij Denka op dit moment worden aangepakt, zijn niet het gevolg van het optreden van de VROM-Inspectie. Maar juist veeleer het gevolg van de goede samenwerking tussen de gemeente Barneveld en de Arbeidsinspectie.”

*VROM-inspecteur Stan Smeulders:
„Stillegging van de werkzaamheden zou
Denka waarschijnlijk niet overleven.”*



concluderen dan dat het punt bereikt was waarop je de zaak moet stilleggen.” Toch honoreert de gemeente het verzoek tot bestuursdwang niet. „In goed overleg met de inspecteur-generaal en de directeur hebben we toen een persbericht naar buiten gebracht met als boodschap dat het werken met gevaarlijke stoffen bij Denka naar onze mening moet worden stilgelegd.” Het is een laatste middel om zowel de gemeente als Denka onder druk te zetten. Met succes, want nadat de landelijke media zich op de problematiek omtrent het Barneveldse bedrijf stortten, slaat de gemeente aan het handhaven. De eerste boetes worden geïnd en Denka gaat met een externe adviseur aan de slag om de veiligheid te verbeteren.

September 2008

Omdat het naleefgedrag van Denka aan het einde van de zomer nog steeds niet in orde is, grijpt de Arbeidsinspectie in. De insecticidenproducent moet delen van haar bedrijfsvoering stilleggen, of haar naleefgedrag binnen een week drastisch verbeteren. Lukt dat niet, dan volgt een boete van vijftienduizend euro met een maximum van een half miljoen. De directie van Denka vindt dat het bedrijf inmiddels alles doet wat in z'n vermogen ligt om de situatie te verbeteren, en gaat in beroep. De zaak wordt uiteindelijk op 22 september voorgelegd aan de rechtbank in Arnhem. Esther Broeren, de advocaat van het Barneveldse bedrijf, stelt dat Denka weldegelijk voldoende maatregelen heeft getroffen op het gebied van veiligheid. Dat de situatie voorheen niet conform de bepalingen van het

Brzo was, staat volgens haar buiten kijf. Maar nu is de situatie dusdanig verbeterd dat er van een overtreding geen sprake meer is. Denka probeert nog steeds aan enkele eisen van de gemeente te voldoen, maar slaagt daar door de complexiteit van de maatregelen niet direct in. Het oordeel van de rechter is echter onverbiddelijk. Op het moment dat de Arbeidsinspectie bekend maakte delen van het bedrijf stil te willen leggen, stond volgens de rechtbank ontegenzeggelijk vast dat Denka onvoldoende maatregelen had getroffen om calamiteiten, of de gevolgen daarvan, te voorkomen. Zelfs tijdens de laatste Brzo-inspectie op 1 september 2008 blijkt het Barneveldse bedrijf nog steeds niet veilig.

Oktober 2008

Ook bij de gemeente is de maat nu vol. Op vijf september vaardigt zij zes lasten onder dwangsom uit. Weer gaat Denka in beroep. Het geschil wordt voorgelegd aan de Raad van State, Barneveld krijgt gelijk. Wel stelt de Raad dat de begunstigingstermijnen van de dwangsommen te kort zijn. De Arbeidsinspectie is al in 2006 begonnen met het opbouwen van een dossier, maar de gemeente is pas vanaf 2007 aan het handhaven. Wanneer je overtredingen langere tijd niet aanpakt, moet je de termijn waarbinnen het bedrijf alles op orde moet hebben daar ook op afstemmen, licht de Raad toe. Raadsvoorzitter Th. Drupsteen eist daarom dat deze termijn wordt verlengd naar vier weken. Dat Denka inmiddels veel vooruitgang heeft geboekt bij de invoering van een VBS heeft de Raad weldegelijk meegenomen in haar beslissing.

Januari 2009

Drie jaar na de ontdekking van de slechte veiligheidssituatie bij Denka heeft de insecticidenproducent haar zaken nog steeds niet op orde. Wel pakt het bedrijf het verbeteren van de veiligheid inmiddels een stuk grondiger aan. „Ze hebben een stuk of drie externe adviseurs ingehuurd om hen te helpen bij het opstellen van een degelijk VBS. Daarnaast wordt het personeel bijgeschoold om de nieuwe maatregelen op een goede manier in de praktijk te kunnen uitvoeren”, zegt Smeulders. De druk vanuit de Arbeidsinspectie maakt echter dat het voor het Barneveldse bedrijf ‘twee voor twaalf’ is. „Als de uitstaande dwangsom het maximum van € 500.000 bereikt, zullen grote delen van het bedrijf worden stilgelegd”, verklaart Smeulders. „Ze hebben na de uitspraak van de Arnhemse rechtbank heel bewust ervoor gekozen om te blijven draaien en onderwijl de situatie te verbeteren. Een dilemma, want het stilleggen van de productie zou het bedrijf vermoedelijk niet overleven.” Of Denka de veiligheid tijdig op het gewenste niveau kan brengen, betwijfelt Smeulders. „Het is te hopen dat ze erin slagen, maar het wordt een dubbeltje op zijn kant. De toekomst van het bedrijf hebben ze echter nog steeds in eigen hand.”

Nadere inlichtingen:

Stan Smeulders, senior adjunct-inspecteur
VROM-Inspectie, 026 – 352 84 15,
stan.smeulders@minvrom.nl

Tekst: Jeroen Reijke

Foto's: Ben Balster