

■ Bij een calamiteit met een grote impact spelen vele organisaties een beredderende rol. Iedere organisatie pakt de calamiteit aan vanuit zijn eigen expertise. Een calamiteit is echter nooit beperkt tot alleen het eigen vakgebied. Dat vraagt afstemming, coördinatie en sturing. Als er begin 2011 een grote brand uitbreekt op het industriegebied Moerdijk raken onder meer de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en waterschap Brabantse Delta nauw betrokken. Deze twee partners beschrijven vanuit hun eigen blikveld de belangrijkste ervaringen, netelige vraagstukken en leerpunten bij een grote calamiteit.

CASE STUDY

BRAND MOERDIJK; WATERSCHAPSDILEMMA'S EN LEERPUNTEN

Hein van Stokkom^I en Jan Willem Thijs^{II}

■ Het is 5 januari 2011. Een grote brand bij een bedrijf op industrieterrein in Moerdijk laat alle alarmbellen rinkelen. Het gaat om Chemie-Pack, een bedrijf dat zich richt op het afvullen en verpakken van chemische stoffen en (half)producten, zoals bestrijdings- en oplosmiddelen. Binnen tien minuten na het ontstaan van de brand is de calamiteitenorganisatie van waterschap Brabantse Delta ingeseind en actief. Hectiek alom, maar er wordt snel en kordaat gewerkt. Terecht ligt de aandacht bij het bestrijden van de brand en de mogelijke gevolgen. Dat de nazorg en financiële gevolgen tot op de dag van vandaag veel aandacht en inzet vragen, had men toen nooit kunnen bedenken. Een terugblik op een bijzondere calamiteit en de dilemma's en leerpunten van waterschap Brabantse Delta.

Situatieschets

Brandweer en hulpdiensten rukken met groot materieel uit en bestrijden de brand met grote hoeveelheden bluswater. De hoeveelheid en diversiteit aan chemicaliën in het bluswater was groot; zo ook het gevaar voor mens en milieu. Korte tijd na het ontstaan van de brand wordt de toevoer naar het riool door Havenschap Moerdijk afgesloten. Daarmee wordt voorkomen dat zwaar verontreinigd bluswater in het afvalwaterstelsel terecht komt en de rioolwaterzuiveringsinstallatie Bath wordt lamgelegd, met alle gevolgen van dien voor de afvoer en zuivering van afvalwater uit West-Brabant. Gevolg van het sluiten van het riool is dat het verontreinigd bluswater afstroomt naar Rijkswater en oppervlaktewater in beheer van waterschap Brabantse Delta.

Prioriteiten van het eerste uur

Kort na het ontstaan van de brand treedt de calamiteitenorganisatie van het waterschap in werking en zijn de eerste waterschappers ter plaatse. De prioriteit ligt allereerst op het isoleren van het vervuilde water om de gevolgen voor het milieu zo veel mogelijk te beperken. Een plaatselijk actieteam regelt dit door het stilleggen van de rioolgemalen, het afdammen van sloten en het afsluiten van watergangen naar open water. Handhavers zijn inmiddels actief in het CoPI¹, de bereddering door gespecialiseerde bedrijven is geactiveerd, het operationeel team en beleidsteam zijn actief en communicatie en juridische zaken staan paraat. In korte tijd zijn tussen de 30 en 40 medewerkers aan de slag. In het veld of op kantoor. De dijkgraaf biedt zijn diensten

I **Hein van Stokkom**, secretaris-directeur Waterschap Brabantse Delta, Breda;

II **Jan Willem Thijs**, hoofd afdeling Juridische zaken & Vastgoed Waterschap Brabantse Delta, Breda.

aan aan de gemeente Moerdijk (GRIP 2) en later aan de voorzitter van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (GRIP 4). Vanaf dat moment is er een goede samenwerking tussen veiligheidsregio en waterschap, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Bluswater in de sloot: wie is aan zet?

Na het isoleren van het zwaar verontreinigde bluswater verschuift voor het waterschap de aandacht naar het opruimen van de grote hoeveelheid vervuild water en bodem in de sloten en watergangen rondom het inmiddels afgebrande Chemie-Pack. Vanwege dreigend gevaar voor volksgezondheid en milieu – het slootwater bevatte een cocktail aan chemische stoffen met een pH van 12 tot 14 (zeer sterk loog) – pompt het waterschap op verzoek van het Regionaal Beleidsteam in het weekend binnen 60 uur de sloten en waterlopen leeg en schraapt de slootbodembodem af.

De wet en juridische zaken spelen hierbij een belangrijke rol. Volgens de Waterwet (artikel 6.2) is het verboden stoffen op het oppervlaktewater te lozen. Jurisprudentie tot nu toe wijst uit dat het bedrijf als veroorzaker moet worden aangemerkt². Chemie-Pack was dus zowel slachtoffer als veroorzaker van de brand³. Het waterschap heeft vervolgens ex art. 5:31 lid 2 Algemene wet bestuursrecht aan Chemie-Pack zeer spoedeisende bestuursdwang⁴ opgelegd gericht op verwijdering tot en met verwerking van het bluswater in de waterlopen. Op grond van deze bestuursdwang heeft het waterschap het recht handelend op te treden tegen de overtreder en wordt een titel verkregen om de gemaakte kosten te verhalen. Dit is onlangs door de bestuursrechter in beroep bevestigd. Waterschap Brabantse Delta heeft vanuit een zorgplicht voor het milieu, zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid genomen zonder tevoren zekerheid te hebben over het kostenverhaal. Door zo te handelen heeft het waterschap voorkomen dat verontreinigd slootwater de bodem en het grondwater onder de waterlopen kon vervuilen. Hiermee zijn verdere milieuschade en daaruit voortvloeiende kosten voorkomen.

Wie ruimt op?

In totaal wordt zo'n 33.000 m³ zwaar verontreinigd bluswater⁵ en 1.900 m³ verontreinigde slootbodembodem in depot gezet: in opslagtanks en -schepen. De opslagkosten bedragen € 50.000,= per dag. Als Chemie-Pack

na drie mogelijkheden daartoe, niet bereid blijkt de verwerking van bluswater en slootbodembodem in eigen opdracht ter hand te nemen, onderneemt het waterschap, gezien de hoge opslagkosten, zelf actie richting professionele en gespecialiseerde milieubedrijven. In totaal betekent het verwijderen, opslaan en verwerken van het vervuilde bluswater en –bodembodem een kostenpost van € 11,5 miljoen.

Inkoop en contractmanagement

Het overgrote deel van de bereddering, het opruimen en in depot zetten van het bluswater en de slootbodembodem is uitgevoerd door ingeschakelde gespecialiseerde bedrijven. Ook voor de reiniging en verwerking geldt dat. Voor de juridische ondersteuning en procesvoering worden advocaten ingezet. Met deze inzet van derden is veel geld gemoeid. Afspraken, ook over geld, worden vaak in hectische omstandigheden en onder hoge druk gemaakt, kleine lettertjes zijn onder die omstandigheden nog kleiner. Daarom is het van groot belang om direct vanaf de aanvang van de calamiteit mensen vrij te maken om het inkoopproces, het contractmanagement en de financieel-administratieve processen inclusief de dossiervorming goed op orde te hebben. Dit biedt tevens een solide basis om claims goed te kunnen onderbouwen.

Wie gaat reinigen en verwerken?

De verwerking van het zwaar verontreinigde materiaal is nog een verhaal op zich. Duidelijk is dat de reiniging door een gespecialiseerd en daartoe geautoriseerd bedrijf moet worden uitgevoerd. Daartoe is het in depot gezette materiaal intensief bemonsterd en geanalyseerd; kosten: € 100.000,=. Die informatie was noodzakelijk voor de uitvraag. Gezien de geraamde omvang van de opdracht moest dit Europees openbaar worden aanbesteed. Normaliter vergt dit een periode van ongeveer tachtig dagen. Gezien de kosten zou met de opslag alleen al € 4 miljoen gemoeid zijn. Dat was vanuit oogpunt van beheersing van kosten onaanvaardbaar. Daarom is er voor gekozen een openbare uitvraag te doen naar bedrijven die in deze opdracht geïnteresseerd zouden kunnen zijn. Vervolgens kwamen alleen die bedrijven in aanmerking die de opdracht kunnen, willen en mogen uitvoeren. Dan blijkt slechts één bedrijf aan deze eisen te voldoen: de Afvalstoffen Termi-

nal Moerdijk (ATM). Hun milieuvergunning bood op zich de mogelijkheid, zij het dat het reinigingsproces met extra stappen moest worden uitgebreid en er om redenen van handhaving strenge eisen aan de monitoring werden opgelegd. De daarmee gepaard gaande bedrijfsrisico's⁶ leveren intensieve discussies op over de te analyseren stoffen, laboratoria, nauwkeurigheid, detectiegrenzen en normering. Met vindingrijkheid, overtuigingskracht en onder druk van de oplopende opslagkosten is overeenstemming bereikt en heeft ATM uiteindelijk het verontreinigde water gezuiverd.

De vervuiler betaalt; tenminste als hij niet failliet gaat

Het waterschap heeft bestuursdwang opgelegd, het milieu is gespaard, de kosten lopen nog altijd op en het terrein van Chemie-Pack is een grote puinhoop met verwrongen staal, resten van vaten en verpakkingen, enkele gebouwen et cetera. Als de echte calamiteit voorbij is, dient voor het waterschap een als het ware volgende calamiteit aan met ingrijpende gevolgen: het verhalen van de gemaakte kosten. De inzet is dat de burgers en bedrijven van West- en Midden-Brabant (het beheersgebied van het waterschap) niet voor deze kosten mogen opdraaien; zij hebben immers part nog deel gehad aan deze brand. Het waterschap legt beslag op het onroerend goed en op de verzekeringspenningen die Chemie-Pack uitgekeerd zou kunnen krijgen en niet op de bedrijfs- en productiemiddelen. Reden daarvoor is dat Chemie-Pack kan continueren; er was tenslotte nog een kleine productievestiging in Oud-Gastel. Een deel van dat beslag wordt later opgeheven om te voorkomen dat personeel wordt ontslagen. In dat verband moest het bedrijfscontinuïteitsplan worden beoordeeld. Daarin is het waterschap niet onderlegd; opvallend was dat noch commerciële banken, noch accountantskantoren bereid waren het waterschap daarin bij te staan. Uiteindelijk heeft het bedrijf zelf faillissement aangevraagd toen klanten geen orders meer plaatsten. Tot op de dag van vandaag voert het waterschap⁷ samen met andere overheidspartners nog juridische procedures om de gemaakte kosten vergoed te krijgen.

Wie betaalt vooralsnog de rekening?

Hoewel de juridische procedures nog lopen, moet in boekjaar 2011 uitsluitel plaatsvinden over het bekostigen van de € 11,5 miljoen. Het waterschap ontvangt mede dankzij het adequate optreden tijdens de calami-

teit een bijdrage van € 5,25 miljoen van het ministerie van Infrastructuur & Milieu. Het waterschap heeft alles op alles gezet om een belastingverhoging te beperken. Met pijn en moeite is een bedrag van bijna € 4,75 miljoen verzameld binnen de eigen middelen van het waterschap. Het restantbedrag van € 1,5 miljoen moet helaas worden doorberekend in de belastingtarieven, verspreid over de komende vijf jaar.

Bestuurlijke samenwerking

Bij dergelijke grote calamiteiten met een effectgebied groter dan een gemeente treedt de veiligheidsregio als eerstverantwoordelijke voor de calamiteitenbestrijding op. Nadat de dijkgraaf zijn rol in het Regionaal Beleidsteam (RBT) had opgeëist, nam hij volwaardig deel aan de bijeenkomsten van het RBT, zowel in de eerste periode als in de nafase. Ook in het Regionaal Operationeel Team (ROT) draaide het waterschap effectief mee. Van groot belang is dat beide vertegenwoordigers voortdurend over actuele informatie, overzicht en kennis beschikken; dat levert gezag op. De samenwerking in zowel RBT als ROT was met alle betrokken partijen open en constructief. Het waterschap kreeg naast de water- en milieuaspecten steeds meer oog voor het belang van volksgezondheid en communicatie en voor de veiligheid van direct ter plaatse betrokken medewerkers. Naast het opereren in de veiligheidsregio is er een belangrijke lijn te onderhouden met het dagelijks en algemeen bestuur van het waterschap. Tijdige actuele informatievoorziening en het op tijd betrekken van het bestuur bij strategiebepaling en besluitvorming zijn cruciale factoren om effectief extern te kunnen optreden, maar ook om een goede basis te leggen voor de later af te leggen verantwoording.

Communicatie en sociale media

Sociale media als internet en Twitter bepalen in hoge mate de beeldvorming en stemming in de media en daarmee bij het grote publiek. Traditioneel informeren en communiceren overheden via persberichten, persbijeenkomsten en interviews en bij voorkeur pas als de informatie over de calamiteit geen witte vlekken of onduidelijkheden meer bevat. In de huidige tijd voldoet dat niet meer. Eerder is het nu zaak direct, snel en gericht informatie te versturen en aan te geven wat je nog niet weet. Het publiek en de media zijn ongeduldig en daarnaast werken sussende woorden en het niet verstrekken van vermoedelijk wel aanwezige informatie

averechts op het broodnodige vertrouwen. Daarom is het belangrijk het verkeer op internet en Twitter scherp te volgen, er op in te spelen en eventuele 'broodje aap verhalen' direct te corrigeren. Wie wat waarover wanneer op welke wijze communiceert zijn daarom vragen van strategische en niet te onderschatten aard. Duidelijk is dan ook dat in geval van samenwerking tussen waterschap en veiligheidsregio dit veel aandacht, inlevingsvermogen en inspanning vergt.

Evalueren en leren

Dit soort grote chemische branden komt gelukkig niet vaak voor. De calamiteitenorganisaties van veiligheidsregio's en waterschap hebben op volle toeren gedraaid. Grondige evaluaties kunnen dus veel leer- en verbeterpunten opleveren. In totaal zijn er zo'n 10 evaluaties door de verschillende instanties op deelaspecten uitgevoerd. Opvallend is dat de evaluaties die in de veiligheidskolom zijn verricht niet of nauwelijks de rol en het functioneren van het waterschap belichten. Het waterschap nam parallel het initiatief collega-waterschap Regge & Dinkel te vragen het bestuurlijk functioneren in de eerste weken onder de loep te nemen. Conclusie was dat de calamiteitenorganisatie goed heeft gefunctioneerd en dat het waterschap tijdig, doordacht en effectief heeft gehandeld. Kritiek was er op de communicatie rondom de analysegegevens van het bluswater in de sloten; het waterschap had hier tijdiger, in betere afstemming en met meer oog voor de aspecten van volksgezondheid moeten opereren. De leerpunten zijn ter harte genomen en geïmplementeerd. Juist ook deze evaluatie heeft tot betere afspraken en een hechtere samenwerking met de veiligheidsregio geleid.

Ter afsluiting

'Voorkomen is beter dan genezen' zegt het spreekwoord. Het is een feit dat er in Nederland diverse kleine en grotere bedrijven actief zijn die werken met chemi-

sche of anderszins gevaarlijke stoffen. De VNCI⁸ heeft in 2011 een plan 'Veiligheid Voorop, 10 actiepunten voor veiligheid' uitgebracht om bedrijven aan te sporen serieus werk te maken van interne en externe veiligheid. Naast het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de bedrijven en brancheorganisaties dienen overheden, naast een slimme ruimtelijke ordening, te voorzien in adequate vergunningverlening en handhaving. Ondanks de gescheiden verantwoordelijkheden tussen overheden en bedrijven, is het van groot belang dat de dialoog tussen partijen over ervaringen en beelden over en weer geïntensiveerd wordt om vermindering van de regeldruk en een betere naleving van de regels te realiseren. In de discussies naar aanleiding van de brand Chemie-Pack Moerdijk wordt regelmatig gepleit voor het inrichten van een noodfonds voor het opvangen van excessieve kosten van dit soort grote calamiteiten. Wij pleiten daar niet voor omdat daarmee niet het goede gedrag bij overheden en bedrijven gestimuleerd wordt. Beter zou het zijn een afdoende verzekering te eisen van bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken of die risicovolle productieprocessen gebruiken. Dat legt de verantwoordelijkheid daar waar die hoort en betekent dat de kosten in de productprijs worden verdisconteerd. ■

SUMMARY

On January 5, 2011 a huge outbreak of fire occurred in a chemical packaging company in the Port of Moerdijk. Large amounts of heavily contaminated extinguishing water flushed into the local water courses. Regional water authority Brabantse Delta took care of the removal, storage and purification of 33.000 cubic meters of extinguishing water contaminated with a variety of pesticides and solvents. Issues, aspects and lessons learned are addressed related to governance, public health, communication, cost recovery, procurement, legal responsibilities and environmental protection.

1 Commando Plaats Incident.

2 LJW: BF8999, Raad van State 200707345/1 CZL-Brabantse Delta.

3 Chemie-Pack heeft zonder succes geprocedeerd om de brandweer als veroorzaker aan te laten wijzen.

4 Spoedeisend vanwege het acute gevaar voor volksgezondheid en milieu.

5 Voor de beeldvorming: dat is de grootte van een voetbalveld met daarop ruim 6½ meter water.

6 Waaronder imago en strafrechtelijke procedures.

7 Samen met de andere benadeelde overheidspartners en onder leiding van de Landsadvocaat.

8 Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, VNCI.