

ONDERZOEK VUURWERKRAMP ENSCHEDE

FOLLOW UP CULEMBORG

‘In hoeverre resulteerden de conclusies en aanbevelingen, voortkomend uit onderzoek naar de vuurwerkexplosie in 1991 te Culemborg in acties?’

ONDERZOEK VUURWERKRAMP ENSCHEDE

FOLLOW-UP CULEMBORG

Colofon:

Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding
Arbeidsinspectie
Inspectie Milieuhygiëne
Rijksverkeersinspectie

ing. H. Theuws
ing. J.H.M. van Liempt
C.J. Dijkens MSc.
D. van den Brand

Status definitief

INHOUD

1.	AANLEIDING EN ONDERZOEKSDOELSTELLING.....	3
1.1	Doel van dit rapport	3
1.2	Opdracht en onderzoeksdoelstelling.....	3
1.3	Leeswijzer.....	3
2.	UITVOERING ONDERZOEK	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Afbakening.....	5
2.3	Werkwijze en onderzoeksuitvoering.....	5
2.4	Onderzochte documenten met aanbevelingen.....	7
2.5	Aanbevelingen uit de onderzochte documenten.....	7
3.	VERANTWOORDELIJKHEDEN EN TAKEN MINISTERIES M.B.T. REGELGEVING I.R.T. VUURWERKOPSLAG EN/OF VERWERKING	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Departementen.....	10
3.2.1	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).....	10
3.2.2	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	11
3.2.3	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	12
3.2.4	Ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	14
3.2.5	Ministerie van Justitie en Openbaar Ministerie.....	15
3.2.6	Ministerie van Defensie	16
3.3	Overige betrokken organisaties.....	16
3.3.1	Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen	16
3.3.2	TNO.....	17
3.4	Vergunningverlening en toezicht vuurwerkopslag.....	18
4.	FEITENRELAAS	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Procesgang follow-up Culemborg.....	19
4.2.1	Onderzoekslijn BZK en IBR.....	19
4.2.2	Onderzoekslijn ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).....	25
4.2.3	Onderzoekslijn VROM.....	29
4.2.4	Onderzoekslijn Verkeer en Waterstaat.....	30
4.2.5	Onderzoekslijn Openbaar Ministerie – ministerie van Justitie	32
4.2.6	Onderzoekslijn CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen.....	35
5.	ANALYSE EN BEVINDINGEN	40
5.1	Inleiding	40
5.2	Analyse per onderzoekslijn.....	40
5.2.1	BZK	40
5.2.2	SZW.....	41
5.2.3	VROM.....	42
5.2.4	VenW	42
5.2.5	Justitie	43
5.2.6	CPR.....	45
5.3	Bevindingen.....	46
5.3.1	Het onderzoek.....	46

5.3.2	Rol inspecties	46
5.3.3	Communicatie over de onderzoeksresultaten	47
5.3.4	Follow up onderzoeksresultaten.....	47
6.	CONCLUSIES.....	49
Bijlage 1	Lijst van gebruikte afkortingen	
Bijlage 2	Overzicht geraadpleegde stukken	

1. AANLEIDING EN ONDERZOEKSDOELSTELLING

1.1 Doel van dit rapport

Na de vuurwerkcramp te Enschede is er onderzoek verricht naar diverse aspecten van deze ramp. Hierbij is ook onderzoek gedaan naar de wijze waarop de rijksoverheid tot op dat moment inhoud gegeven had aan regels voor het handelen met vuurwerk en de handhaving daarvan.

In relatie daarmee is de vraag gesteld welke lessen er getrokken zijn naar aanleiding van de explosie die in een vuurwerkfabriek in Culemborg op 14 februari 1991 plaatsvond.

Het doel van dat onderzoek, waarvan de resultaten in dit rapport beschreven worden, is dan ook na te gaan welke kennis naar aanleiding van het ongeval te Culemborg is opgedaan en wat daarmee vervolgens binnen de rijksoverheid is gebeurd.

1.2 Opdracht en onderzoeksdoelstelling

Om het onderzoek te verrichten, is aan vier rijksinspecties de opdracht gegeven om na te gaan welk onderzoek indertijd na het ongeval te Culemborg werd uitgevoerd, welke conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dat onderzoek zijn geformuleerd, op welke wijze deze conclusies en aanbevelingen binnen de overheid zijn gecommuniceerd en hoe daaraan een vervolg is gegeven door de daarvoor (indertijd) verantwoordelijken.

De inspecties, verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport, zijn:

- De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK),
- De Arbeidsinspectie (AI) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW),
- De Rijksverkeersinspectie (RVI) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V en W),
- De Inspectie Milieuhygiëne (IMH) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Het onderzoek kende de volgende doelstelling:

‘In hoeverre resulteerden de conclusies en aanbevelingen, voortkomend uit onderzoek naar de vuurwerkexplosie in 1991 te Culemborg in acties?’

Van deze doelstelling zijn de volgende drie hoofdvragen afgeleid die in dit rapport worden beantwoord:

1. Welke conclusies en aanbevelingen zijn indertijd naar aanleiding van het ongeval te Culemborg getrokken?
2. Zijn die conclusies en aanbevelingen ook bij de verantwoordelijke departementen terecht gekomen?
3. Wat is er daarna met die conclusies en aanbevelingen gedaan?

1.3 Leeswijzer

In deze rapportage zal, na het beschrijven van de onderzoeksmethode (hoofdstuk 2), een hoofdstuk (hoofdstuk 3) worden gewijd aan de verantwoordelijkheden, taken en/of posities van de verschillen-

de departementen en van andere betrokken instanties, zoals TNO en CPR. In hoofdstuk 4 worden de gebeurtenissen die indertijd plaatsvonden chronologisch beschreven. Vervolgens zal het resultaat van een analyse worden gerapporteerd (hoofdstuk 5). Op basis van de analyse wordt deze rapportage afgesloten met conclusies (hoofdstuk 6).

2. UITVOERING ONDERZOEK

2.1 Inleiding

Tijdens het onderzoek door de gezamenlijke inspecties naar de vuurwerkram্প te Enschede hebben de onderzoekers kennis genomen van rapportages naar aanleiding van een explosie in een vuurwerkfabriek te Culemborg in 1991. Tot de taken van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding behoort ook onderzoek naar de wijze waarop bestuursorganen hun taak met betrekking tot het voorkomen van een incident hebben uitgevoerd. De hierboven genoemde rapporten bevatten een aantal aanbevelingen. Het ligt daarom in de rede dat de wijze waarop met de aanbevelingen is omgegaan wordt onderzocht. Conform de afspraken over de werkwijze bij het onderzoek naar de vuurwerkram্প te Enschede is ook voor het onderhavige deel van het onderzoek door de betrokken bewindspersonen in een ministerieel beleidsteam voor een zelfde werkwijze gekozen. Dit betekent dat de coördinatie van dit onderzoek ligt bij de Hoofdinspecteur van de IBR in verband met de coördinerende taak die de minister van BZK conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming heeft in het kader van de rampenbestrijding.

Teneinde het onderzoek zo objectief mogelijk te laten verlopen is besloten tot een gezamenlijk onderzoek en dat door de vier betrokken inspecties te weten de Rijksverkeersinspectie (RVI), de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) en de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) een gezamenlijk rapport wordt uitgebracht.

2.2 Afbakening

Het onderzoek is afgebakend tot het beschrijven, analyseren en beoordelen van het proces van het effectueren van de aanbevelingen die gedaan zijn door instanties die betrokken zijn geweest bij het onderzoek naar de vuurwerkexplosie die op 14 februari 1991 te Culemborg heeft plaatsgevonden bij het bedrijf MS Vuurwerk BV.

Tijdens het onderzoek is er wel aandacht besteed aan de rol van het ministerie van Defensie ten aanzien van het Culemborg dossier, echter het bleek niet opportuun om op grond van interviews en bestudering van documenten een aparte onderzoekslijn voor dit ministerie uit te werken.

Als onderzoeksperiode voor de reconstructie is gekozen voor de periode vanaf 14 februari 1991. Het effectueren van die aanbevelingen kwam na 13 mei 2000 hernieuwd in de belangstelling bij diverse partijen vanwege de vuurwerkram্প te Enschede.

2.3 Werkwijze en onderzoeksuitvoering

In deze paragraaf wordt kort beschreven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd.

Onderzoek naar kennis verkregen na Culemborg

Ten behoeve van deze rapportage was het noodzakelijk om het indertijd uitgevoerde onderzoek te inventariseren. Dat onderzoek had tot doel om inzicht te krijgen in de aard en de oorzaak van het ongeval te Culemborg. Op basis daarvan zijn destijds aanbevelingen gedaan.

Inventarisatie taken en verantwoordelijkheden

Het is van belang om de formele taken en verantwoordelijkheden van de verschillende departementen met betrekking tot het vuurwerkdossier helder te krijgen en te beschrijven. Die taken en verantwoordelijkheden vormen het toetsingskader van dit onderzoek. De feitenreconstructies en analyse-rapporten van de acht betrokken inspectiediensten die op 15 januari 2001 aan de leden van de Tweede Kamer zijn aangeboden, geven overigens al veel informatie daarover. In dit rapport wordt dan ook volstaan met een korte samenvatting daarvan.

Onderzoeksuitvoering

De volgende werkzaamheden zijn verricht:

- dossieronderzoek (onderzoek opgestelde onderzoeksrapporten)
- opstellen van een chronologische reconstructie van gebeurtenissen (feitenreconstructie)
- interviews
- analyse
- formuleren van conclusies

Dossieronderzoek

Als basis voor de rapportage is gebruik gemaakt van de onderzoeksrapporten die destijds door bij het onderzoek betrokken instanties zijn opgesteld en van documenten, brieven, notities en verslagen van CPR vergaderingen uit archieven van betrokken ministeries. De rapporten zijn vervolgens onderzocht op conclusies en gedane aanbevelingen.

Voor zover de rapporten niet direct beschikbaar waren, zijn deze actief opgevraagd.

Feitenrelaas

Ten behoeve van het onderzoek is een feitenrelaas opgesteld, passend binnen de geschetste afbakening. Het betreft hier een chronologische opsomming van feitelijke gebeurtenissen, met een waarde-vrije toelichting. Het aldus opgestelde feitenrelaas heeft als verdere basis gediend voor het onderzoek.

Door middel van interviews met vertegenwoordigers van indertijd betrokken instanties waaronder TNO en de leden van de CPR, alsmede door dossier onderzoek, is een reconstructie vervaardigd van de wijze waarop is omgegaan met de indertijd uitgevoerde onderzoeken, en de conclusies en aanbevelingen ervan.

Interviews

Om nader inzicht te verkrijgen in de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen en om de achtergronden van bepaalde beslissingen en keuzen in hun context te plaatsen, zijn medewerkers van de vier departementen alsmede van andere relevante instanties geïnterviewd. Indien de interviews een van de vier departementen betrof waaruit het onderzoeksteam is samengesteld, was er minimaal een interviewer van een ander departement bij aanwezig.

Voor het onderzoek is tevens, met instemming van de Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp (COV), gebruik gemaakt van relevante interviewverslagen die met betrekking tot dit onderwerp door de commissie zijn opgesteld.

Verificatie en analyse

Het bleek niet noodzakelijk om alle chronologisch opgesomde feiten te verifiëren bij betrokkenen door deze aan hen voor te leggen. De reden daarvoor is dat de feitenrapportage die opgesteld is over de onderzoeksperiode, gebaseerd is op concrete documenten, die direct te relateren zijn aan een onderwerp, functionaris, organisatieonderdeel en datum. Verder hebben de interviews ook deels de functie gehad van verificatie van de onderzoeksgegevens.

Indien mogelijk is meer dan een persoon over dezelfde onderwerpen en documenten geïnterviewd.

Toetsing van de onderzoeksresultaten heeft plaatsgevonden aan de formeel aan de departementen toegekende taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het beleid aangaande de fabricage, opslag, beziging en aflevering van vuurwerk, alsmede de daarmee verband houdende eisen in het kader van de externe veiligheid. Informatie die verkregen werd uit gehouden interviews van bij (de uitvoering) van dat beleid betrokken functionarissen, is mede bij die toetsing betrokken.

Conclusies

Op basis van de geverifieerde onderzoeksresultaten zijn conclusies geformuleerd en in het onderhavige rapport vastgelegd.

2.4 Onderzochte documenten met aanbevelingen

De documenten met belangrijke conclusies en aanbevelingen zijn:

1. Een rapport van het ministerie van SZW, Arbeidsinspectie 4^e district van 12 maart 1991. Titel: 'Rapport van bevindingen en aanbevelingen betreffende de explosie van de vuurwerkfabriek "MS Vuurwerk B.V." te Culemborg.
2. Een rapport van het Gerechtelijk Laboratorium van het ministerie van Justitie, no. 91.02.18.007 met als titel: 'een onderzoek naar aanleiding van een explosie in een bedrijfspand van de vuurwerkfabriek 'MS Vuurwerk BV' te Culemborg op 14 februari 1991'. Het rapport vormt een bijlage bij het gezamenlijk rapport van het PML-TNO en het GL d.d. 13 maart 1991.
3. Een rapport met bijlagen van het Ministerie van Binnenlandse zaken, Inspectie voor het Brandweerwezen District III, Gelderland, Overijssel en Flevoland, d.d. 21 maart 1991.
4. Een rapport van PML-TNO van april 1991, nr. PML 292191122. Opdrachtgever de Officier van Justitie te Utrecht. Aantal pagina's 76 met 10 bijlagen. Nr. rapport: PML 1991-C35. Titel rapport: 'Verslag van het Prins Maurits Laboratorium TNO betreffende de explosie van de vuurwerkfabriek 'MS Vuurwerk' te Culemborg op donderdag 14 februari 1991.
5. Een brief van de Procureur-Generaal van het gerechtshof te Amsterdam d.d. 30 juli 1991 aan de minister van Justitie.

Ten behoeve van het onderzoek zijn diverse rapporten en dossiers onderzocht die een directe relatie hadden met de aanbevelingen en het effectueren ervan, of pasten in de context van het onderzoek.

2.5 Aanbevelingen uit de onderzochte documenten

In deze paragraaf volgt een overzicht van de aanbevelingen (en relevante opmerkingen en vragen) die te herleiden zijn uit de onderzochte documenten. Deze aanbevelingen hebben de basis gevormd voor

het onderzoek in hoeverre deze aanbevelingen hebben geleid tot acties van de daarvoor verantwoordelijke instanties.

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Rapport</i>
1. Evaluatie van de bestaande veiligheidsafstanden en de bijbehorende criteria aan de hand van een vergelijking met de opgetreden schade.	4
2. Doorvoering van classificatietesten voor groot vuurwerk. Daarbij zou voor iedere toestand van het vuurwerk, vanaf fabricage via transport, bewerking, assemblage, opslag, wederom transport en gebruik, een classificatie moeten worden bepaald.	4
3. Een nader onderzoek naar de opslag van groot vuurwerk in relatie met de classificatie van 1.3 G is nuttig om de kans dat dit soort calamiteiten optreden te verkleinen.	1
4. Hoe is de classificatie tot stand gekomen en door wie is de classificatie uitgevoerd?	1
5. Mogelijk vallen bepaalde groot vuurwerkartikelen in een andere gevarenklasse dan 1.3 G, bijvoorbeeld 1.1G of 1.2G.	1
6. Het uitvoeren van een gedegen controle naar de opslag methoden en soorten groot vuurwerkartikelen door een deskundige instantie. Hierbij moet speciaal worden gelet op de inhoud van groot vuurwerk en de handelingen die ermee worden verricht.	1
7. Het uitvoeren van een onderzoek of het gezamenlijk opslaan van verschillende groot vuurwerkartikelen extra gevaar met zich meebrengt. Mogelijk moet een scheiding aan gebracht worden tussen groot vuurwerk met knaleffect en groot vuurwerk met lichteffect.	1
8. Nader onderzoek naar de toedracht en de oorzakelijkheid van de calamiteit is van belang voor de beheersing en kwantificering van de veiligheidsrisico's bij vuurwerkbedrijven in zijn algemeenheid.	1
9. Bestaand regelgeving zal opnieuw geëvalueerd moeten worden en er zal aanvullende regelgeving nodig zijn. (Bij deze aanbeveling wordt verwezen naar het rapport van PML-TNO).	1
10. Het is wenselijk dat alle bij deze materie betrokken overheden, instanties en deskundigen invulling geven aan nadere regelgeving.	1
11. Het beleid ter zake van de verwerking en opslag van vuurwerk te herzien. Een beleid analoog aan dat van de tot vloeistof verdichte gassen lijkt noodzakelijk (LPG-integraalstudie).	3
12. In samenwerking met DG van de Arbeid de vuurwerkfabrieken in Nederland aan een schouwing te onderwerpen. Met nadruk zal dan moeten worden gekeken naar de manier van opslag van vuurwerk en zwart buskruit en naar de feitelijke chemische samenstelling.	3
13. De benadering van de hinderwetregelgeving, laatstelijk gewijzigd in 1983, zal nader moeten worden bezien. Een beleidslijn analoog aan die van de LPG-integraalstudie t.w. voorwaarden ter voorkoming zijn dan niet alleen voldoende. Aandacht voor de afstand van de bebouwing tot het object zal tevens in ogenschouw genomen moeten worden.	3

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Rapport</i>
14. Diepte onderzoek door TNO naar de effecten van combinaties van 1.1 en 1.3 klasse materiaal lijkt gewenst.	3
15. Op zeer korte termijn een inventarisatie maken van (vuurwerk) bedrijven in Nederland en daarbij het productieproces nader beschouwen. (Nb. Het betreft hier dan vuurwerkbedrijfjes die op een met MS Vuurwerk vergelijkbare wijze explosief materiaal verwerken tot groot siervuurwerk).	3
<i>Aanbevelingen</i>	<i>Brief</i>
1. In samenspraak met de ministers van Defensie, VenW, SZW en BiZa maatregelen treffen om hiaten zowel in de afstemming tussen als in de controle en het toezicht door gemeente, het korps controleurs gevaarlijke stoffen, de Arbeidsinspectie en de afdeling Hinderwetzaken van het ministerie van Defensie in situaties zoals bij de MS Vuurwerkfabriek B.V. te Culemborg zoveel mogelijk te vermijden.	5

3. VERANTWOORDELIJKHEDEN EN TAKEN MINISTERIES M.B.T. REGELGEVING I.R.T. VUURWERKOPSLAG EN/OF VERWERKING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op respectievelijk de taken en verantwoordelijkheden van de departementen en overige instanties, voor zover relevant voor dit onderzoek. Deze beschrijving vormt het kader waar de in hoofdstuk 4 beschreven feiten aan worden getoetst.

3.2 Departementen

3.2.1 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

In 1991 maakte het beleidsterrein externe veiligheid deel uit van de directie Stoffen en Risicobeheersing (SR) en was ondergebracht in de afdeling Risicobeheersing. Vanaf 1992 tot 1 september 2000 maakte het beleidsterrein deel uit van de directie Stoffen Veiligheid en Straling en was ondergebracht in de afdeling Externe Veiligheid. Sinds 1 september 2000 maakt de afdeling deel uit van de directie LMV (Lokale milieukwaliteit en verkeer) en is uitgebreid met het beleidsterrein luchthavens. De nieuwe afdeling LEV (Luchthavens en externe veiligheid) omvat de beleidsterreinen luchthavens (alle milieuaspecten, waaronder Externe Veiligheid en Geluid) en externe veiligheid.

Dit laatste beleidsterrein heeft voornamelijk betrekking op risicovolle stationaire inrichtingen en op transportrisico's. Dit laatste is een gedeelde verantwoordelijkheid met het Ministerie van V&W. Het externe veiligheidsbeleid is gericht op de beheersing van risico's van gevaarlijke inrichtingen en van transportrisico's. Gevaarlijke inrichtingen zijn inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in zodanige hoeveelheden dat deze een zwaar ongeval kunnen veroorzaken met slachtoffers buiten de inrichting. Het beleid is sinds vele jaren gebaseerd op een risicobenadering, waarbij de risico's (- d.w.z. de kans dat personen buiten de inrichting door een zwaar ongeval binnen de inrichting direct komen te overlijden -) met behulp van modellen worden berekend, en getoetst aan risiconormen die in samenspraak met de TK zijn vastgesteld. Een uitzondering op de risicobenadering vormt het beleid ten aanzien munitieopslagen, explosieven en vuurwerkinrichtingen, waarvoor tot op heden in meer of mindere mate een effectgericht beleid geldt. Voor vuurwerkinrichtingen geldt sinds 8 november 2000 een nagenoeg volledig effectgericht beleid.

Het algemene beleid om de milieubelasting zo veel mogelijk te beperken aan de bron geldt uiteraard ook hier, namelijk in de vorm van het ALARA principe (As Low As Reasonable Achievable) dat deels in de vergunningverlening zijn doorwerking krijgt en deels in algemeen geldende voorschriften ter beperking van risico's. Voor veel risicovolle inrichtingen geldt dat ook bij maximale bronmaatregelen de risico's buiten de inrichting nog boven de norm kunnen liggen. Dan moeten in de ruimtelijke ordening veilige afstanden tot de gevaarlijke inrichting worden aangehouden. Voor veel inrichtingen gelden daarvoor vaste afstanden, voor grote inrichtingen zoals emplacementen worden risicoanalyses vereist, waaruit blijkt in welke zones geen nieuwe objecten mogen worden gebouwd dan wel toegelaten. De werkzaamheden van de afdeling betreffen de beleidsaspecten die met bovenstaande samenvatting van het terrein zijn aangegeven voor zover het gaat om de voorbereiding van regelgeving, handreikingen voor de uitvoering, en het bevorderen dan wel ondersteunen van het ontwikkelen van modellen, toetsingsmethoden, pakketten van bronmaatregelen, veelal in onderlinge samenhang en in afstemming met betrokken departementen, provincies en gemeenten, milieu-inspectie, en het bedrijfsleven. Voor een aantal terreinen (zoals transportrisico's, Seveso bedrijven) is er een gedeelde

dan wel overlappende beleidsverantwoordelijkheid met andere departementen (BZK, SZW, V&W). Een voorbeeld waarbij die integratie van beleidsverantwoordelijkheid een belangrijke rol speelt is het Besluit Risico's Zware ongevallen, waarvoor VROM, i.c. de afdeling LEV, coördinerend optreedt maar dat een besluit is dat gebaseerd is op wetten van de drie meest betrokken ministeries.

De afdeling neemt voor VROM verder deel aan de interdepartementale Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen de CPR (zie 3.3.1).

Naast de activiteiten die op gevaarlijke stoffen betrekking hebben, gaat het sinds 1 september 2000 ook om alle aspecten die samenhangen met de milieueisen voor luchthavens en de instrumenten voor het weergeven van de milieubelasting door luchthavens en voor het toetsen aan de milieueisen.

Een deel van de activiteiten van de afdeling heeft betrekking op de omzetting en implementatie van Europese regelgeving in Nederlandse wet- en regelgeving.

VROM-inspecties

Het bestaan en de taakstelling van de VROM-inspecties is gedefinieerd in de Woningwet (Inspectie Volkshuisvesting - IVH), de Wet op de ruimtelijke ordening (Inspectie Ruimtelijke Ordening - IRO) respectievelijk de gezondheidswet (Inspectie Milieuhygiëne - IMH). In die wetten is een van de taken het toezicht op de uitvoering van beleid en regelgeving door andere overheden. Dit noemt men het tweedelijnstoezicht.¹

De praktijk van het tweedelijnstoezicht door de VROM-inspecties is het:

- doorlichten van gemeenten inzake hun uitvoering op een van de VROM-werkterreinen of op het gehele VROM-terrein;
- doorlichten van branches inzake hun milieusituatie,
- in specifieke gevallen op grond van klachten of incidenten zelf onderzoek doen of gemeenten verzoeken handhavend op te treden.

Wanneer de Inspecties situaties constateren waarbij burgers of bedrijven wetten of regels niet naleven dan brengen de Inspecties in het kader van het tweedelijnstoezicht de feiten ter kennis van het primair bevoegd gezag. Zo nodig kunnen zij een formeel verzoek tot handelen indienen bij het primair bevoegd gezag en, bij weigering daaraan te voldoen, een bezwaar en beroepsprocedure starten.

3.2.2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK heeft geen formele, directe verantwoordelijkheid voor de (veiligheid van) opslag en transport van vuurwerk.

De minister van BZK is wel verantwoordelijk voor een adequaat niveau van veiligheid in het kader

¹ In het bestuursrecht en de bestuurspraktijk worden inmiddels onderscheiden:

- **Toezicht op de naleving** richt zich op burgers en bedrijven op wie de verboden en verplichtingen bij of krachtens de wet rechtstreeks van toepassing zijn: *eerstelijnstoezicht*.
- **Toezicht op de uitvoering** richt zich op de instanties die op grond van de wet plannen vaststellen, vergunningen afgeven, gelden besteden, overige bestuurs- en uitvoeringshandelingen verrichten en die toezien op de naleving: *tweedelijnstoezicht*.

van de openbare orde en veiligheid. Hiervan afgeleid is de systeemverantwoordelijkheid voor brandweezorg en rampenbestrijding.

De beleidsverantwoordelijkheden van de minister zijn niet gewijzigd sinds 1991.

Vanuit die verantwoordelijkheid is het ministerie ook betrokken bij wetgevingstrajecten op het gebied van (o.a.) gevaarlijke stoffen. In dat kader past ook vuurwerk.

De rol van BZK op het beleidsterrein gevaarlijke stoffen is niet zozeer het initiëren van nieuwe regelgeving, maar meer het bewaken dat in regels van andere departementen voldoende aandacht wordt besteed aan OOV-aspecten (Openbare Orde en Veiligheid) hulpverlening en rampenbestrijding.

Overigens was in de periode rond 1991 het beleid van BZK vooral gericht op het proces van de reorganisatie van de rampenbestrijding en minder op de inhoudelijke veiligheidsvraagstukken. Na de introductie van de Integrale Veiligheidsrapportage in 1993 is er steeds meer aandacht voor deze vraagstukken gekomen. BZK is toen ook meer betrokken geraakt bij milieuregelgeving, o.a. op het gebied van externe veiligheid (implementatie Seveso-richtlijn).

BZK neemt verder deel aan de interdepartementale Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen, de CPR (zie 3.3.1).

Inspectie voor het brandweerwezen

De taakstelling van de voormalige inspectie voor het brandweerwezen, ten tijde van de vuurwerkexplosie te Culemborg, is aangegeven in de Brandweernet. Naast een adviestaak richting de minister van Binnenlandse Zaken heeft de inspectie voorts tot taak, ten behoeve van de minister, het doen van onderzoek naar het verloop van een brand, ongeval of ramp.

Bij wijziging van de Brandweernet in 1995 is de onderzoekstaak niet gewijzigd, doch is er een toetsende rol bijgekomen naar de wijze waarop bestuursorganen en andere openbare lichamen hun taken uitvoeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp.

3.2.3 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Eén van de taken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het bevorderen van goede arbeidsomstandigheden. Speciaal het gebied arbeidsomstandigheden, veiligheid, gezondheid en welzijn voor werknemers, was bij de afhandeling van de explosie van de vuurwerkfabriek te Culemborg belangrijk.

De situatie in de negentiger jaren.

Het toenmalige Directoraat generaal van de Arbeid (DGA), waar de verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid was neergelegd, was in het begin van de negentiger jaren verdeeld in een aantal beleidsterreinen. Deze terreinen waren algemeen beleid, gezondheidsbeleid, sociaal arbeidsbeleid en veiligheidsbeleid. Het veiligheidsbeleid dat vorm werd gegeven binnen de Directie Veiligheid was weer verdeeld in verschillende vakgebieden waaronder mechanische veiligheid, elektrotechnische veiligheid, chemische veiligheid etc.

De opslag van en het werken met vuurwerk waar duidelijk brand- en explosiegevaar aan de orde is behoorde primair tot het terrein van de afdeling chemische veiligheid. Deze afdeling verzorgde dan

ook de ontwikkeling van regelgeving en het opstellen van voorschriften bijvoorbeeld in de vorm van Publicatiebladen. SZW neemt verder deel aan de interdepartementale Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen, de CPR (zie 3.3.1).

Arbeidsinspectie in de negentiger jaren

De toenmalige Arbeidsinspectie was een onderdeel van het DGA. In 1994 is binnen het departement een functionele scheiding aangebracht tussen beleid, handhaving en uitvoering. De Arbeidsinspectie kreeg een zelfstandiger positie. In verband met de opkomst van Arbodiensten, die een wettelijk vastgelegde rol als arbo-adviseur van de werkgever kregen, kon de Arbeidsinspectie zich op de kerntaken handhaving, monitoring en (functioneel gescheiden daarvan) een aantal uitvoerende taken richten. Tevens is de voormalige Arbeidsinspectie in 1994 gefuseerd met een drietal andere uitvoerende diensten binnen het ministerie van SZW, waardoor de taken van de huidige Arbeidsinspectie niet meer alleen op het gebied van Arbeidsomstandigheden liggen, maar o.a. uitgebreid zijn met handhavende, monitorende en uitvoerende taken op het gebied van arbeidsverhoudingen (waaronder de algemeen verbindende verklaring van CAO's) en arbeidsmarkt (illegale tewerkstelling). Ook is in die periode het projectmatig inspecteren bij de Arbeidsinspectie ingevoerd.

Het kerndepartement heeft rond diezelfde periode het uitgeven van publicatiebladen ("P-bladen") van de Arbeidsinspectie stopgezet, teneinde die door de markt te laten overnemen, hetgeen geresulteerd heeft in een beperktere, maar geactualiseerde set "AI-bladen" met een voorlichtend karakter. Bij deze operatie is het voorschriftstellende deel van de voormalige P-bladen overgezet naar een in de staatscourant gepubliceerd stelsel van beleidsregels.

De situatie in 2000

Ter uitvoering van het totale beleidsterrein telt SZW een aantal directies en enkele coördinerende organisatieonderdelen. Een van de beleidsdirecties is de directie Arbeidsomstandigheden. Deze directie is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het arbeidsomstandighedenbeleid. Doel van dit beleid is het bevorderen van veiligheid en gezondheid op het werk, het voorkomen van arbeidsongeschiktheid en het bevorderen van (vroegtijdige) reïntegratie van werknemers.

Het uitgangspunt van het arbeidsomstandighedenbeleid is sedert de invoering van de Arbeidsomstandighedenwet in 1980 dat werkgevers en werknemers zelf verantwoordelijk zijn voor het werken onder veilige en gezonde omstandigheden. SZW schept randvoorwaarden en bepaalt het kader waarbinnen bedrijven zelf maatregelen nemen om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Een belangrijk onderdeel betreft de ondersteuning door een gecertificeerde arbodienst. Werkgevers zijn onder meer verplicht een arbodienst in te schakelen voor het verzuimbeleid in het bedrijf en de beoordeling van de risico-inventarisatie en -evaluatie. Een gezonde en veilige werkplek draagt er toe bij dat mensen niet door het werk ziek of arbeidsongeschikt worden. Goede arbeidsomstandigheden maken het ook mogelijk om mensen met een arbeidshandicap te laten terugkeren in het arbeidsproces. De Arbeidsinspectie van het ministerie van SZW handhaaft de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden.

Arbeidsinspectie in 2000

Er zijn twee toezichthoudende directies binnen SZW, waarvan de Arbeidsinspectie belast is met het eerste-lijns-toezicht. Zij ziet toe op de naleving van wetten en regels op het terrein van de arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt. De Arbeidsinspectie adviseert beleidsdirecties over de vraag of regelingen in de praktijk (zullen) werken en of de naleving ervan te controleren is. Daarnaast informeert de Arbeidsinspectie burgers en bedrijven over allerlei wetten en regelingen.

Ook voert zij een aantal wettelijke taken uit zoals het verlenen van vergunningen en het algemeen verbindend verklaren van bepalingen uit CAO's.

De medewerkers van de Arbeidsinspectie zijn tevens de "ogen en oren" van het ministerie. Zij behoren terug te koppelen naar de beleidsdirecties en departementsleiding en zij signaleren ontwikkelingen op basis waarvan het beleid zo nodig kan worden bijgesteld.

3.2.4 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bij het ministerie van VenW is de afdeling Lading en Risicobeleid van het Directoraat Generaal Goederenvervoer (DGG) verantwoordelijk voor het beleid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Momenteel kent de afdeling daarbij twee te onderscheiden invalshoeken: de regelgeving voor dergelijk vervoer en het risicobeleid. De regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen komt tot stand in internationaal overleg en de afdeling verzorgt daarvoor de Nederlandse vertegenwoordiging/inbreng. Daarnaast is er sprake van nationale regelingen zoals het routeren van het transport van gevaarlijke stoffen en de specifieke regeling die gehanteerd wordt bij vervoer van chloor. Het risicobeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt inmiddels in navolging van en in samenwerking met het beleid van het ministerie van VROM ontwikkeld.

Het werk van de afdeling wordt ten tijde van het ongeval te Culemborg in hoge mate bepaald door het inhoud geven aan vervoersregelgeving. Het vervoer vindt voor een belangrijk deel internationaal plaats. Het is dan ook van veel belang dat de regelgeving internationaal wordt afgestemd. In VN verband vindt die afstemming plaats waarna vervolgens specifieke regelgeving per vervoersmodaliteit wordt vastgesteld.

Vuurwerk is één van categorieën gevaarlijke stoffen waarvoor vervoersregels worden opgesteld. Belangrijk daarbij is de onderverdeling in subklassen afhankelijk van gevaarseigenschappen. Vuurwerk behoort tot de groep ontplofbare stoffen. Regelgeving voor deze groep stoffen heeft een hoog specialistisch karakter. Om die reden wordt door VenW TNO ingehuurd om enerzijds specialisme op te bouwen en anderzijds de delegatie in internationaal overleg te versterken.

VenW is vanuit de oude WGS nog verantwoordelijk voor het bezigen van vuurwerk. Dit dossier wordt overgedragen aan VROM want het komt vanwege het intrekken van deze WGS en het inwerking treden van de WWS te vallen onder de WMS.

Het bezigen van vuurwerk betreft het klaar maken van vuurwerk op de afsteekplaats en het afsteken daarvan. In dit licht wordt vooral invulling gegeven aan de vereiste vakbekwaamheid van de vuurwerkbranche.

Zoals eerder opgemerkt, is er de laatste jaren binnen VenW in toenemende mate aandacht voor het risicobeleid. Kenmerkend verschil met de taak van de regelgeving is daarbij het integrale karakter: los van intrinsieke veiligheid gaat het bij het vervoer van gevaarlijke stoffen om de verkeersveiligheid, de plaats van het vervoer ten opzichte van kwetsbare bestemmingen en de mogelijkheden van rampenbestrijding. Ook kan men regelgeving zien als typisch bronbeleid waarbij volgens het ALARA principe het vervoer van gevaarlijke stoffen zo veilig mogelijk plaatsvindt terwijl het risicobeleid zich richt op de kans op een ernstig ongeval en de mogelijke gevolgen daarvan wat met zich meebrengt dat ondanks de vereiste basisveiligheid van vervoer er maatregelen in de zin van verkeersveiligheid, veiligheidszones en rampenbestrijding nodig kunnen zijn daar waar er sprake is van veel vervoer, en

kwetsbare bestemmingen in de omgeving van dat vervoer. Het risicobeleid wordt gelet op deze invalshoeken, gedeeld met VROM en BZK.

De afdeling neemt voor VenW verder deel aan de interdepartementale Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen, de CPR (zie 3.3.1).

Rijksverkeersinspectie

Naast beleidsverantwoordelijkheid heeft VenW een aantal inspectie- en uitvoeringstaken ten aanzien van vuurwerk. Het gaat hier in hoofdzaak om het toezicht op de naleving van de regels ten aanzien van het transport van vuurwerk en het afgeven van vergunningen voor het bezigen en het afleveren van professioneel vuurwerk. Daarnaast verleent de RVI beschikkingen (individuele ontheffingen) voor het vervoer van onder andere voorgesmonteerd vuurwerk. Ten tijde van het ongeval te Culemborg was de betreffende beleidsafdeling verantwoordelijk voor de afgifte van voornoemde vergunningen en had het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KCGS) de toezichthoudende en opsporende taak op het vuurwerk. Tot kort voor het ongeval te Culemborg kreeg vuurwerk relatief veel aandacht van het KCGS.

In 1991 werd het wettelijk toezicht op het laden en lossen van ontploffingsgevaarlijke stoffen, waaronder vuurwerk, door het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KCGS) vervangen door het toezicht door een terzake deskundige uit het bedrijfsleven. De aandacht van de inspecties van vuurwerk werd omstreeks die tijd minder prioritair. In 1992 wordt het KCGS en de RVI samengevoegd tot de RVI, met als gevolg dat taken van beide organisaties ineen werden geschoven. De keuze wordt gemaakt, dat alle inspecteurs (oud-medewerkers van het KCGS en medewerkers van de RVI) voortaan controles moesten gaan uitvoeren op het gehele terrein waarvoor de RVI verantwoordelijk is. In 1995 wordt de RVI ingrijpend gereorganiseerd, mede om meer concentratie op bepaalde aandachtsgebieden te realiseren. De vier districten van de RVI worden opgeheven en daarvoor in de plaats komt een indeling per aandachtsgebied, zoals havens, binnenvaart, spoor, goederenvervoer over de weg, personenvervoer etc. Controles op vuurwerk worden sindsdien het meest verricht door de afdelingen Havens, Binnenvaart en Spoor (HBS) en Goederenvervoer over de weg (GVW). Bij de vaststelling van het nieuwe Vuurwerkbesluit zal de uitvoerende taak van de RVI op het gebied van de vergunningverlening voor het professioneel vuurwerk verdwijnen.

3.2.5 Ministerie van Justitie en Openbaar Ministerie

Het ministerie van Justitie is betrokken bij de kwaliteit van wetgeving vooral op het punt van de strafrechtelijke handhaving. Verder is het Openbaar Ministerie, dat onder het ministerie van Justitie ressorteert maar in uitvoerende zin vrij onafhankelijk hiervan functioneert, belast met de vervolging van strafbare feiten. Met betrekking tot het ongeval te Culemborg is van belang dat de handhaving van het Vuurwerkbesluit en de opsporing van strafbare feiten een zaak is van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD) van de betreffende vakdepartementen. Het OM gaat op basis van een procesverbaal van een of meerdere inspecties van vakdepartementen al dan niet over tot vervolging.

Na het ongeval te Culemborg voert het Openbaar Ministerie in dat kader een strafrechtelijk onderzoek uit, waarbij TNO/PML als deskundige instantie wordt ingeschakeld. Dergelijk onderzoek, dat gericht is op waarheidsvinding, heeft lopende het onderzoek een vertrouwelijk karakter.

Alhoewel onderzoek dat in opdracht van het OM plaatsvindt, strafrechtelijk geïndiceerd is, worden de resultaten van dergelijk onderzoek in toenemende mate door het OM beschikbaar gesteld om te komen tot preventieve maatregelen. In het geval van Culemborg is het deskundigenrapport van

TNO/PML om die reden beschikbaar gesteld, in ieder geval aan het ministerie van BZK. Verder zijn de betrokken ministeries van SZW en Defensie tijdens dit onderzoek hierover geïnformeerd.

3.2.6 Ministerie van Defensie

Binnen het ministerie van Defensie opereerde het MILAN/bureau adviseur milieuvergunningen als adviseur voor het bevoegd gezag dat aan een bedrijf dat vuurwerk opslaat een milieuvergunning moet verlenen. In die procedure wordt middels de ontwerpbeschikking advies gevraagd. Deze adviezen zijn gedetailleerd, het gaat bijvoorbeeld om inrichtingseisen, onderlinge veiligheidsafstanden en opslaghoeveelheden afhankelijk van de classificatie van het vuurwerk. Het ministerie van defensie heeft gelet op de betrokkenheid met explosieven deskundigheid over de wijze waarop met dergelijke stoffen moet worden gehandeld. Die deskundigheid wordt mede gevoed door de opdrachten die het ministerie aan TNO/PML geeft. Het ministerie van Defensie kent ook een eigen lijn voor het beleid t.a.v. aan te houden veiligheidsafstanden. Het betreft dan inrichtingen waar explosieven worden opgeslagen en meer concreet om afstanden gebaseerd op een maximaal schadelijke effect i.p.v. de doorgaans bij het ministerie van VROM gehanteerde risicobenadering en om een regeling waarbij zones worden aangehouden waarin de meeste bestemmingen niet zijn toegestaan.

3.3 Overige betrokken organisaties

3.3.1 Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen

Bij Koninklijk Besluit van 13 juli 1964 is de CPR opgericht door de ministers van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van Binnenlandse Zaken. Op 5 juni 1981 is deze beschikking herzien en besloten dat de CPR rapporteert aan de ministers van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Binnenlandse Zaken en aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het reglement van de Commissie regelt de werkwijze. Als eerste taak staat de uitwisseling en afstemming van activiteiten gericht op voorkomen van dubbel werk en knelpunten”. Voor concrete onderwerpen zal de CPR zich richten op het tot stand brengen en waar nodig periodiek herzien van technische en technisch organisatorische richtlijnen. De CPR kan op verzoek van of in overleg met de betrokken Ministers respectievelijk Directeuren-Generaal adviezen voorbereiden en uitbrengen. Belangrijk is ook dat “bij het opstellen van de richtlijnen veelal deskundigen uit het betrokken bedrijfsleven geraadpleegd” worden. Over de financiële middelen merkt het Reglement op dat de CPR geen eigen budget heeft. Algemene kosten zoals secretariaatskosten en kosten verbonden aan publicaties komen ten laste van het Ministerie van Sociale en Werkgelegenheid. Kosten voor specifieke activiteiten worden op ad hoc basis gedragen door de meest betrokken ministeries.

De aanleiding voor de instelling van de Commissie waren enkele grote ongevallen die hadden plaatsgevonden. In de tachtiger en negentiger jaren werkten het ministerie van VROM, VenW, BZK en SZW in de commissie samen. Het ministerie van SZW voorzag en voorziet de CPR van een voorzitter en van een secretaris.

De CPR vervult zijn taak vooral door het uitbrengen van adviezen voor bepaalde groepen van bedrijven of bepaalde gevaarlijke stoffen, bijvoorbeeld voor de opslag van organische peroxiden en ammoniak. Deze adviezen of richtlijnen krijgen via de milieuvergunningen niet zelden een wettelijke status. Voor zover het adviezen zijn die gaan over arbeidsveiligheid worden deze door de arbeidsinspectie vaak overgenomen. De richtlijnen zijn richtinggevend voor allerlei partijen die maatregelen

willen treffen gericht op arbeidsomstandigheden, preventie en bestrijding van ongevallen en milieubescherming. De richtlijnen vinden vervolgens hun weg in vergunningen en beleid.

Een andere activiteit die de CPR vervult zijn de publicaties over de wijze waarop een risicoanalyse kan worden uitgevoerd, zoals de rapporten die methoden aanreiken voor effectberekeningen, kansberekeningen en schadebepaling. Het zijn deze publicaties die van belang zijn voor het standaardiseren en vormgeven van het risicobeleid.

De werkwijze van de CPR is vastgelegd in een reglement. Richtlijnen worden voorbereid door subcommissies, waarin op grond van deskundigheid wordt deelgenomen door medewerkers van de vier betrokken departementen, lagere overheden (bijv. provincies en gemeenten) uitvoerende diensten (bijv. Rijksdienst voor het Wegverkeer, Rijkswaterstaat, Stoomwezen en Gemeentebrandweer), deskundige instellingen (bijv. KIWA, KEMA en TNO) en bedrijfsleven (bijv. overkoepelende organisaties en individuele bedrijven). Deze experts beschrijven de “Best Practice” en de “Stand van de Techniek” wat betreft bouw en veilig gebruik van diverse soorten industriële installaties.

De deelname van veel experts geschiedt op vrijwillige basis en zonder vergoeding.

De betrokken ministeries zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de producten die de CPR uitbrengt.

Concept richtlijnen, die het belangrijkste product van subcommissies vormen, worden in een interne kritiekronde gebracht en vervolgens als concept gepubliceerd voor een openbare kritiekronde. Na verwerking van de kritiek en na instemming van de (beleids)afdelingen van de vier ministeries wordt de richtlijn in definitieve vorm uitgebracht.

3.3.2 TNO

Bij TNO is er een dienstonderdeel dat expert is op het gebied van explosieven (TNO, Prins Maurits Laboratorium). Voor Nederland is TNO in hoge mate dé autoriteit op het kennisgebied explosieven. Het werk dat TNO op dit gebied uitvoert, wordt dan ook uitgevoerd voor Defensie, voor andere ministeries en voor het bedrijfsleven. Dat werk betreft in grote lijnen

- Beleid ondersteunend onderzoek (voor de internationale regelgeving van het vervoer (classificatie en verpakken van explosieven en voor het gebruik van explosieven voor militaire doeleinden),
- Testen (gedrag van explosieven gelet op aard van de betreffende stof en/of gelet op verpakking van de stof. Enerzijds om te komen tot bijvoorbeeld een gevaarsclassificatie, anderzijds om de classificatie van explosieven te controleren).
- Het ontwikkelen van rekenmodellen (het verkrijgen van inzicht in de effecten van explosieven).
- Advisering over uiteenlopende vragen op dit terrein, bijvoorbeeld vragen t.a.v. adequate maatregelen, zowel op technisch gebied als op het gebied van veiligheidsafstanden.
- Onderzoek in het geval van een ongeval m.b.t. de toedracht etc. Zoals het rapport dat TNO in opdracht van het OM over het ongeval van Culemborg heeft opgesteld.
- TNO neemt deel aan de Nederlandse delegatie in het internationale overleg voor vervoersregelgeving (VN). Voor die vervoersregelgeving in Nederland is TNO sinds 1990 ook aangewezen door de minister van VenW als bevoegde autoriteit voor de beoordeling van de classificatie van explosieven.

- In zijn algemeenheid investeert TNO in het verder uitbouwen van kennis op het gebied van explosieven en andere instabiele stoffen.

3.4 Vergunningverlening en toezicht vuurwerkopslag

Voor het opslaan van hoeveelheden vuurwerk groter dan 1000 kg in een inrichting geldt een vergunningplicht op grond van de Wet milieubeheer. Het College van burgemeester en wethouders is aangewezen als vergunningverlenend bestuursorgaan voor een dergelijke opslaginrichting. Op grond van de Wet milieubeheer is het College van burgemeester en wethouders tevens aangewezen als bevoegd bestuursorgaan voor het nemen van bestuursrechtelijke maatregelen naar aanleiding van overtreding van aan de vergunning verbonden voorschriften voor een vuurwerkopslag. Ten behoeve van deze handhavingstaak wijst het College van burgemeester en wethouders bij besluit ambtenaren aan, die zijn belast met toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften.

Ten behoeve van haar vergunningverlenende taak wordt door het College van burgemeester en wethouders, bij het opstellen van de ontwerpvergunning, advies ingewonnen bij de wettelijke adviseurs, zijnde de regionaal Inspecteur Milieuhygiëne en -specifiek ten aanzien van de gevolgen voor de externe veiligheid- de Directeur Materieel Koninklijke Landmacht.

Naast de gemeentelijke toezichthouders zijn tevens met toezicht belast de ambtenaren die zijn aangewezen bij het ministerieel (VROM)besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren. Ambtenaren niet ressorterend onder het ministerie VROM zijn daarin aangewezen in overeenstemming met de minister van het betreffende departement.

Ten aanzien van het toezicht op de Wet milieubeheer zijn derhalve, naast de gemeente, de volgende rijksambtenaren te noemen:

- Ambtenaren werkzaam bij de Regionale Inspectie Milieuhygiëne en ambtenaren van de Dienst Recherchezaken VROM zijn belast met het toezicht op de naleving van regels gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer en overige in de Wet milieubeheer genoemde wetten.
- De ambtenaren van de Rijksverkeerinspectie, voorzover in samenhang uitgeoefend met betrekking tot het toezicht op vervoersbepalingen en ambtenaren van het bureau Adviseur Milieuvergunningen van de directie Materieel Koninklijke Landmacht zijn specifiek belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet milieubeheer bepaalde ten aanzien van inrichtingen voor de opslag van vuurwerk.

4. FEITENRELAAS

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de departementen en overige instanties beschreven die een rol, taak en verantwoordelijkheid hadden bij het effectueren van de aanbevelingen zoals die in paragraaf 2.5 zijn weergegeven. Om het feitenrelaas op een overzichtelijke wijze te presenteren, zijn deze opgezet en uitgevoerd volgens onderzoekslijnen:

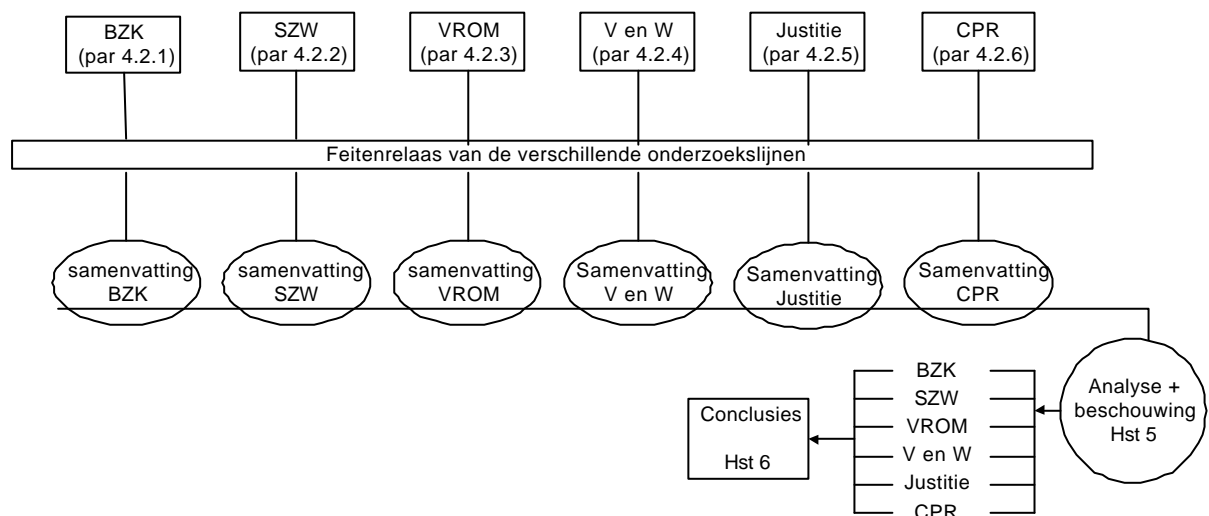
De onderzoekslijnen zijn (hoofdzakelijk per departement) uitgewerkt:

- ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
- ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW)
- ministerie van Justitie.
- Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen (CPR)

Per onderzoekslijn is een feitenrelaas uitgewerkt die steeds vooraf wordt gegaan door een samenvatting. De gevolgde procesgang wordt in paragraaf 4.2 schematisch weergegeven.

4.2 Procesgang follow-up Culemborg

Onderzoekslijnen:



4.2.1 Onderzoekslijn BZK en IBR

4.2.1.1 Samenvatting

Het ministerie van BZK heeft, gelet op de datum van interne notities, reeds in een vroeg stadium over de meeste resultaten van het toen nog vertrouwelijke TNO onderzoek dat in opdracht van het Openbaar Ministerie werd uitgevoerd, beschikt. In ieder geval leidde dat enkele maanden na het ongeval tot een notitie aan de CPR waar aandacht wordt gevraagd voor twee punten: veiligheidsafstanden rond een vuurwerkinrichting en veiligheidseisen aan constructies binnen de inrichting alsmede de suggestie de CPR richtlijn te herzien. Binnen de CPR is dat laatste vertaald als orientatie op het onderwerp vuurwerkinrichtingen. (Het punt van verstrekken van relevante informatie blijft enkele jaren als VROM actie staan). De notitie van BZK aan de CPR gaat slechts globaal in op enkele punten die aan het licht komen tijdens het onderzoek van ondermeer TNO, dit gelet op het toen nog vertrouwelijk karakter van het onderzoek. Als uiteindelijk de opdrachtgever (OM) deze vertrouwelijkheid opheft, wordt er door BZK richting CPR geen aanvullende informatie (de volledige set conclusies en aanbevelingen uit de rapporten) verstuurd.

4.2.2.2 Feitenrelaas

De plaatsvervangend districtsinspecteur van de Inspectie voor het Brandweerwezen District III schrijft op 22 februari 1991 aan de Hoofdinspecteur Brandweezorg een vertrouwelijke notitie over de 'Vuurwerkfabriek Culemborg Tussenrapportage' (Stuknr. 6).

In de notitie wordt aangegeven dat er zich op 14-02-91 bij het betreffende bedrijf een massadetonatie heeft voorgedaan met een equivalent van ongeveer 1000 kg TNT.

In het rapport wordt de volgende veronderstelling verder uitgewerkt:

'Uit informatie van deskundigen van TNO, Arbeidsinspectie enz. blijkt het mogelijk te zijn dat een kleine hoeveelheid detoneerbaar materiaal (1 tot 5 kg) uit de klasse 1.1, zoals zwart buskruit, een massadetonatie kan veroorzaken van opgeslagen 1.3 materiaal (grootvuurwerk)'.

In het rapport wordt aan die veronderstelling de volgende voorlopige conclusie gekoppeld:

'Als bovenstaande veronderstelling waar is dan zal de benadering van de hinderwetregeling, laatstelijk gewijzigd in 1983, nader moeten worden gezien. Een beleidslijn analoog aan die van de LPG-integraalstudie t.w. voorwaarden ter voorkoming zijn dan niet alleen voldoende. Aandacht voor de afstand van de bebouwing tot het object zal tevens in ogenschouw moeten worden genomen'.

Verder wordt ten aanzien van dit onderwerp in het rapport het volgende voorlopig advies gegeven.

'Diepteonderzoek door TNO naar de effecten van combinaties van 1.1 en 1.3 klasse materiaal lijkt gewenst'.

Tenslotte wordt in het rapport de volgende opmerking gemaakt;

'Tijdens het onderzoek is aan het licht gekomen dat er in Nederland meerdere vuurwerkbedrijfs zijn die op vergelijkbare wijze explosief materiaal verwerken tot zgn. groot siervuurwerk. Ook in deze bedrijven kan voor zover de informatie nu strekt zowel 1.1 als 1.3 materiaal worden aangetroffen'. 'Het verdient naar mijn mening derhalve aanbeveling op zeer korte

termijn een inventarisatie te maken van deze bedrijven in Nederland en daarbij het productieproces nader te beschouwen'.

Afdeling Hinderwetzaken van het ministerie van Defensie heeft voor zover bekend deze gegevens en legt ook regelmatig controlebezoeken af'.

De districtsinspecteur voor het Brandweerwezen te Arnhem biedt met een begeleidende brief (kenmerk 0068 U/91) op 19 maart 1991 het rapport aan aan de Hoofdinspecteur voor het Brandweerwezen te Den Haag (Stuknr. 7).

Het betreft het rapport van een onderzoek dat door de Districtsinspecteur is opgesteld naar aanleiding van een verzoek van de Hoofdinspecteur om hem te rapporteren over de oorzaak en de gevolgen van de explosie in de fabriek M.S. Vuurwerk b.v. te Culemborg. Hierbij diende speciaal aandacht te worden gegeven aan de bestrijding, de regionale samenwerking, leiding en coördinatie, preventie en preparatie.

In het rapport zijn onder andere de volgende (samengevatte) conclusies opgenomen:

- 1. Het doel van het door de Officier van Justitie gelaste onderzoek is gericht op de toepassing van de hinderwetvergunning en op het doen van aanbevelingen om in de toekomst een dergelijk ongeval te voorkomen. Daarmee geeft de Officier van Justitie het onderzoek een dimensie die het justitiële aspect overtreft. Niet is duidelijk of de Officier van Justitie deze bedoeling heeft gehad. Niet alleen om deze reden is deelname van de Arbeidsinspectie en de brandweer aan het onderzoek van belang. Ieder vanuit zijn eigen invalshoek kan de resultaten van het onderzoek gebruiken om het huidige beleid terzake van de verwerking, opslag en gebruik van vuurwerk te toetsen. Door de politie werd deze doelstelling niet geheel begrepen.*
- 2. In een straal van 150 meter rondom de vuurwerkfabriek is ten gevolge van de explosie zeer zware bouwkundige schade ontstaan. Waarschijnlijk door reflectie van de drukgolf tegen het laag hangende wolkendek is het verklaarbaar dat relatief zware schades op 3000 tot 5000 meter vanaf het explosiepunt zijn waargenomen en relatief lichte schades op afstanden van 1000 tot 3000 meter. Opmerkelijk zijn de meldingen van schade op plus minus 50 km afstand van de vuurwerkfabriek.*
- 3. De bestuurlijk geuite twijfel over het op de juiste wijze verwerken van de meldingen door het personeel van de 06-11 centrale moet als ongegrond worden beschouwd. De ruime alarmering van de bevolking, de technische en organisatorische consequenties van grensgebieden en de voorgeschreven procedure voor de afhandeling van meldingen door het personeel van de 06-11 centrale, maken een nauwkeurige alarmering in deze situatie nauwelijks mogelijk.*
- 4. Voor zover is na te gaan voldeed de vuurwerkfabriek aan alle voorgeschreven technische en bouwkundige vergunningvoorwaarden.*
- 5. Het rampenplan wordt niet gezien als een plan dat in geval van grootschalige incidenten geheel of op onderdelen zijn bruikbaarheid kan bewijzen.²*
- 6. Gelet op het niveau van preventie en uitgaande van het verloop van de explosie lijkt de conclusie gewettigd dat geen enkele bouwkundige voorziening, noch een aarden wal in staat is de gevolgen van een explosie als deze tot het bedrijfsterrein te beperken. Met name de reflectie van een drukgolf tegen een laaghangend wolkendek (in Drenthe door het*

² Uit het rapport wordt niet duidelijk op basis waarvan deze conclusie wordt getrokken.

seismologische instituut aldaar geregistreerd) geeft onvoorspelbare schadebeelden.

- 7. Geconstateerd kan worden dat het door de regionale brandweer in 1985 gestarte project 'model gemeentelijke rampenplannen', en het daarop volgende cyclus van oefeningen van beleidsstaven, diensthoofden en operationeel leider vruchten heeft afgeworpen. Zowel het optreden van de leidinggevenden in het veld als in het beleidsteam heeft een positieve uitwerking gehad op de verrichtingen van de eenheden.*

Het rapport bevat onder meer de volgende aanbevelingen;

- De effecten van de explosie van de vuurwerkfabriek hebben grote indruk nagelaten bij een ieder die er op enigerlei wijze mee te maken heeft gehad. De opwinding onder omwonenden, die in het verleden ernstig verzet hebben geboden tegen de fabriek, is groot. Voor de deskundigen blijft de explosie en de enorme effecten moeilijk te verklaren. Feit blijft dat de explosie zeer ingrijpende gevolgen heeft gehad en nog geeft. Afgevraagd kan worden of vuurwerkbedrijven, die een zo groot effect kunnen hebben op de gemeenschap, nog wel te handhaven zijn op relatief korte afstand van deze gemeenschap. Het verdient dan ook aanbeveling het beleid ter zake van de verwerking en opslag van vuurwerk te herzien. Een beleid analoog aan dat van de tot vloeistof verdichte gassen lijkt noodzakelijk (LPG-integraalstudie).*
- Tevens verdient het aanbeveling om in samenwerking met het Directoraat Generaal van de Arbeid de vuurwerkfabrieken in Nederland aan een beschouwing te onderwerpen. Met nadruk zal moeten worden gekeken naar de manier van opslag van vuurwerk en zwart buskruit en naar de feitelijke chemische samenstelling.*

Het hoofd van de afdeling Preparatie en Repressie (P en R) schrijft op 12 april 1991 een notitie (kenmerk EB91/1/762) via de chef Preventie Preparatie en Repressie, aan de Directeur Brandweer over het onderzoek naar de vuurwerkexplosie te Culemborg (Stuknr. 8).

De notitie gaat over het rapport 'Explosie M.S. Vuurwerk b.v. te Culemborg' en licht een aantal zaken uit het betreffende rapport. Onder punt 2 wordt in de notitie aangegeven dat naar de mening van de opsteller van de notitie nog onvoldoende is aangetoond dat het pakket aan preventieve maatregelen tekortschiet en dat aanpassing hiervan noodzakelijk is. Een landelijk schouwen van dit soort inrichtingen wordt dan ook nog veel te vroeg geacht. Belangrijkste vraag blijft welke stoffen er precies opgeslagen waren en in welke hoeveelheden. De explosie kan technisch nog niet verklaard worden als conform de vergunningvoorwaarden werd gewerkt. Zolang die kennis ontbreekt kunnen de preventieve voorschriften niet zinvol worden geëvalueerd. Het eerst afwachten van de onderzoeksresultaten wordt verstandig geacht.

In de notitie worden suggesties gedaan voor verdere acties:

- Als de resultaten van het onderzoek zijn geëvalueerd, ligt een reactie vanuit de CPR voor de hand. Enerzijds kan een aanscherpen van modelvoorschriften aan de orde zijn en anderzijds kan een soort saneringsprogramma voor bestaande bedrijven noodzakelijk zijn. Voorgesteld wordt om eerst de technische rapportage af te wachten.*
- Na overleg met DI-III, in verband met de status 'vertrouwelijk' die het rapport heeft gekregen, is te overwegen dit rapport b.v. aan de NBF-commissie voor Repressie te sturen ter lering uit de operationele ervaringen.*

De districtsinspecteur voor het Brandweerwezen te Arnhem stuurt op 12 april 1991, in aanvulling op

het rapport van 19 maart, een lijst van bedrijven die vergunning hebben voor het bezigen van zgn. “groot vuurwerk” en een lijst van bedrijven die gespecialiseerd zijn in zgn. “klein vuurwerk”. (Stuknr. 9).

De chef van de afdeling PPR van de Directie Brandweer, schrijft een notitie d.d. 12 juni 1991, aan de voorzitter van de CPR-commissie met als onderwerp ‘Herziening CPR’ (Stuknr. 10).

In de notitie schrijft hij onder andere dat, alhoewel de oorzaak van het ongeval in de vuurwerkfabriek te Culemborg op dat moment nog niet te achterhalen viel en dat er nog onduidelijkheden waren over de juiste toedracht van het ongeval, hij de voorzitter van de CPR-commissie in overweging geeft om de richtlijn over de opslag van vuurwerk te laten herzien. In de notitie wordt verder letterlijk gesteld dat ‘*Voor het overleven in deze branche*’ het noodzakelijk danwel gebruikelijk is dat geëxperimenteerd wordt. Probleem daarbij is het zodanig formuleren van voorwaarden dat veiligheid daarbij gewaarborgd is. In zijn notities stelt hij dat er zijn inziens met de risico’s van de wijze van bedrijfsvoering in deze branche rekening gehouden moet worden door stringente eisen ten behoeve van de veiligheid intern en voor de omgeving te stellen (o.m. situering e.d.). Het lijkt hem daarom zinvol om in de herziening in ieder geval de volgende punten mee te nemen:

- *De situering van het bedrijf en zijn omgeving*
- *Bij het onderwerp uitgaan van een explosie beveiligde constructie. Te denken valt aan lichte dakconstructies of ventilatie naar boven.*

De notitie van 12 juni 1991 wordt met een brief van de chef van de afdeling PPR op 13 juni 1991 aangeboden aan het Secretariaat CPR, met het verzoek de onderwerpen voor de eerstkomende bijeenkomst van de CPR te agenderen. (Stuknr. 11).

De redactie van de brief luidt:

‘Hierbij doe ik u bijgaand een notitie toekomen met enkele aanbevelingen voor door de CPR te ondernemen acties. Verzoeken deze onderwerpen voor de eerstvolgende bijeenkomst te agenderen.’

Op 8 augustus 1991 schrijft de Plv. Districtsinspecteur van de Inspectie voor het Brandweerwezen District III aan de Hoofdinspecteur een notitie, kenmerk 0260 4/91, betreffende de Vuurwerkfabriek Culemborg (Stuknr. 12).

In de notitie wordt verwezen naar zijn brief van 19 maart 1991, kenmerk 68U/91. Gesteld wordt dat in aansluiting op die brief het volgende wordt bericht:

‘Naar aanleiding van mijn verzoek heeft de officier van justitie van het arrondissementsparket te Utrecht mij de rapporten toegestuurd van het Gerechtelijk Laboratorium en de Arbeidsinspectie 4^e district en het verslag van het Prins Maurits Laboratorium TNO, die zijn opgemaakt naar aanleiding van de explosie van de vuurwerkfabriek in Culemborg.

Deze rapporten zend ik u hierbij.

Voorzover nu bekend is, is het onderzoek naar de mogelijke strafrechtelijke aspecten van de explosie door de officier van justitie beëindigd. Er is door de officier van justitie geen vervol-

ging ingesteld en de resultaten van het onderzoek zijn door hem op hoofdlijnen bekend gemaakt. Dit betekent dat het vertrouwelijke karakter van de op 19 maart toegezonden rapportage 'Explosie M.S. Vuurwerk b.v. Culemborg' kan vervallen.'

Verder vermeldt de notitie:

Uit de drie onderzoeksrapporten die verkregen zijn van de officier van justitie komt het volgende beeld naar voren.

- De onderzoeken hebben geen zodanige strijdigheid met de hinderwetwaarden aangetoond dat hieruit de aanleiding voor een explosie met een dergelijk effect te verklaren is.*
- De opslagbunkers voor het vuurwerk waren zo uitgevoerd dat een calamiteit behorende bij gevaarklasse 1.3 niet kon overslaan naar naburige opslagbunkers. De aan te houden veiligheidsafstand waren gebaseerd op de inhoud van een bunker met een opslag uit gevaarklasse 1.3. Uitgaande van het toegestane brutogewicht aan opgeslagen vuurwerk bedraagt dan de veiligheidsafstand 64 m.*
- Het geheel aan opslag heeft gereageerd als een opslag van materiaal uit de gevaarklasse 1.1. De veiligheidsafstand bedraagt dan 400 m.*
- Op grond van de wijze van werken binnen de branche van vuurwerkbedrijven moet niet uitgesloten worden geacht dat vuurwerk dat oorspronkelijk behoorde tot de gevaarklasse 1.3, door handelingen binnen de vuurwerkbedrijven, gaat behoren tot de gevaarklasse 1.1.*
- Het Prins Maurits Laboratorium (PML) en de Arbeidsinspectie komen ieder tot dezelfde slotsom als reeds in ons rapport is vermeld n.l. dat een nadere evaluatie van de bestaande veiligheidsafstanden en bijbehorende criteria noodzakelijk is. Het gerechtelijk laboratorium geeft deze aanbeveling niet, het heeft in deze ook geen taak.*

Verder vermeldt de notitie:

'Niet is gebleken dat in afwijking van de voorwaarden van de verleende Hinderwetvergunning is gewerkt. Technisch is de oorzaak van de explosie niet te verklaren. Omdat de technische oorzaak niet is te achterhalen valt ook geen regime van regelgeving te ontwerpen waardoor een verwaarloosbaar restrisico ontstaat. Dit betekent dat een gemeente bij het verlenen van een hinderwetvergunning voor een dergelijk vuurwerkbedrijf, uitgaande van de thans van toepassing zijnde regelgeving, voor het dilemma komt te staan om een vorm van bedrijfsuitoefening toe te staan die (ernstige) gevolgen voor de omgeving kan hebben.

Tevens kan de gemeente voor de vraag komen te staan of opnieuw een Hinderwetvergunning moet worden verleend aan het vuurwerkbedrijf indien het bedrijf de toenmalige aanvraag zonder wijzigingen opnieuw indient.'

'Gelet op de aanzienlijke inbreuk op de veiligheidsbeleving van de bevolking die door de explosie is veroorzaakt is het de vraag of het zwaartepunt van regelgeving nog langer gericht moet zijn op beïnvloeding van de kansfactor of dat meer nadruk moet worden gegeven aan de effectfactor.'

'Op grond van bovenstaande kom ik tot de conclusie dat regelgeving inzake vuurwerkbedrijven die gebaseerd is op transportclassificatie, gelet op de handelingen die met het vuurwerk worden uitgevoerd, effecten heeft die maatschappelijk onder zware druk staan.

Ik adviseer u dan ook de aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen in uitvoering te nemen.'

De hoofdinspecteur voor het Brandweerwezen, voor deze de chef van de afdeling P&R, zendt op 20 augustus 1991 een brief aan de plv. Districtsinspecteur District III, te Arnhem, betreffende de vuurwerkfabriek te Culemborg (Stuknr. 13).

In de brief wordt medegedeeld dat 'mede op basis van uw eerste rapportage' is aan de voorzitter van de CPR-commissie een verzoek gericht om de CPR-richtlijn m.b.t. de opslag van vuurwerk aan te passen. Een van de zaken, zoals ook blijkt uit uw notitie van 8 augustus jl., die in ieder geval zou moeten worden meegenomen is de relatie tussen de opslag en haar omgeving'.

4.2.2 Onderzoekslijn ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

De instanties die bij deze onderzoekslijn zijn betrokken zijn:

- De Arbeidsinspectie district 4 (Nieuwegein)
- De beleidsafdeling van het ministerie van SZW, de directie Veiligheid, de afdeling Chemische Veiligheid.

4.2.2.1 Samenvatting SZW

Direct na de explosie te Culemborg werd onder leiding van een Officier van Justitie een onderzoek uitgevoerd naar de ramp. Het onderzoek waar de AI te Nieuwegein in participeerde, betrof de arbeidsomstandigheden van werknemers. Het was dus wat de AI betrof vooral gericht op het achterhalen van de oorzaak of oorzaken van de explosie en op het vaststellen of overtredingen van relevante wetgeving (zoals Arbeidsomstandighedenwet) een rol hebben gespeeld bij oorzaak of oorzaken en gevolgen van de ramp

Het onderzoek werd nog in 1991 afgerond met een aantal rapportages. Ten aanzien van de arbeidsomstandigheden is een rapport van het PML van TNO en is het AI rapport van belang.

Het districtshoofd van de AI te Nieuwegein (District 4) stuurt daarop een brief aan de Directeur Veiligheid van het DGA van het ministerie van SZW met het signaal dat er zich bij vuurwerkbedrijven risicovolle situaties kunnen voordoen. Tevens wordt gevraagd om richtlijnen en voorschriften.

In de rapportages van PML TNO en de AI wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Een gedeelte van die aanbevelingen had zijdelings te maken met het beleidsterrein van de arbeidsomstandigheden bijvoorbeeld het uitvoeren van classificatietesten betreffende vuurwerk. Binnen SZW hebben deze aanbevelingen, waarvan niet meer traceerbaar is dat ze formeel door de Arbeidsinspectie zijn aangeboden, niet geleid tot actie

De andere aanbevelingen, duidelijk op het terrein van de arbeidsomstandigheden, zoals de inrichting van opslagplaatsen en de inhoud van en handelingen met groot vuurwerk, werden geregeld in het in voorbereiding zijnde publicatieblad betreffende explosieve stoffen. Ter voorbereiding hiervan is nog een opdracht aan TNO PML verstrekt voor een rapport "Explosieve stoffen en arbeidsveiligheid; springstoffen, pyrotechnische mengsels, munitie en beheersmaatregelen.

De ontwikkeling van dat blad tot een definitieve publicatie werd ingehaald door wijziging in de beleidsvisie over het uitbrengen van Publicatiebladen omdat indachtig de "Wet Algemeen Bestuurs-

recht” beleidsregels helder onderscheiden diende te worden van voorlichting. Dit was ook mogelijk gezien de actieve rol die private uitgevers speelden bij Arbovoorlichting en de introductie van de verplichte aansluiting bij Arbodiensten, waarmee een directe toegang tot Arbokennis voor bedrijven is verzekerd. Het P-blad is dan ook blijven steken in de conceptfase..

Daarnaast waren er vanuit PML TNO nog aanbevelingen om nader onderzoek uit te voeren. Deze aanbevelingen zijn binnen SZW niet opgepakt.

4.2.2.2 Feitenrelaas

De Directeur-generaal van de Arbeid informeert de minister van SZW op 18-02-1991 door middel van een notitie van de beleidsafdeling Chemische Veiligheid over de gang van zaken betreffende de explosie te Culemborg (stuknr:50).

In de notitie wordt melding gemaakt van het feit dat de Hinderwetvergunning uit 1986 stamt en dat er 1000 kg zwart kruit is vergund. Het bedrijf was, volgens de aanwijscriteria vastgelegd in publicatieblad P 172-1 “Arbeidsveiligheidsrapport; Leidraad aanwijzing AVR plichtige installaties” dus niet AVR (Arbeidsveiligheidsrapport) en was ook niet EVR Extern Veiligheidsrapport) plichtig. Het ongevalsonderzoek wordt zoals dat formeel geregeld is onder coördinatie van de Officier van Justitie, in dit geval te Utrecht, uitgevoerd.

Het technische team bestond uit medewerkers van de Technische Recherche, het toenmalige Gerechtelijk Laboratorium, TNO en de afdeling Chemische Veiligheid van DGA/SZW.

Het tactische team was (ondermeer) samengesteld uit medewerkers van de Politie en van de Arbeidsinspectie.

In een persbericht (stuknr: 51) van het Arrondissement te Utrecht (oktober 1991) over het door het OM gecoördineerde onderzoek wordt medegedeeld dat wordt afgezien van strafrechtelijke vervolging.

De OvJ te Utrecht schrijft aan de HOvJ een notitie waarin hij van mening is dat de met Toezicht belaste instanties in het geheel niet dan wel in onvoldoende mate controles hebben uitgeoefend bij de MS Vuurwerkfabriek. Dit heeft mede geleid tot het niet strafrechtelijk vervolgen van betrokkenen. Tegen de door het bedrijf gevolgde niet-correcte handelwijze werd immers niet opgetreden door de instantie die wel controles heeft uitgevoerd, zijnde de Rijksverkeersinspectie. Het signaal van de OvJ wordt doorgestuurd naar de HOvJ, vervolgens naar de Procureur Generaal te Amsterdam en van daar weer door naar de minister van Justitie maar niet naar de Arbeidsinspectie te Nieuwegein en niet naar het ministerie van SZW.

De plv Districtsinspecteur van het Brandweerwezen zendt op 08-08-91 een notitie (stuknr: 52) aan het ministerie van BiZa, Inspectie BW, DIII.

In de notitie wordt melding gemaakt dat het PML van TNO en de Arbeidsinspectie beiden, net als de plv. Districtsinspecteur van het Brandweerwezen tot de slotsom komen dat een nadere evaluatie van de bestaande veiligheidsafstanden en bijbehorende criteria noodzakelijk is.

Brief van de AI, Districtshoofd 4e District (Nieuwegein), aan de Directeur veiligheid van het DGA (stuknr: 53) d.d. 28 november 1991.

In de brief wordt aangegeven dat de situatie zoals die waarschijnlijk bij de MS Vuurwerkfabriek aanwezig was ook elders binnen Nederland kan voorkomen en wel bij een 4 à 5 tal bedrijven. Die bedrijfssituaties zijn waarschijnlijk dus niet zonder risico's. Door de AI wordt aandacht gevraagd om te komen tot afstemming van richtlijnen en voorschriften m.b.t. dergelijke industriële activiteiten en wordt aandacht gevraagd m.b.t. het opbouwen en afbranden van vuurwerk op locaties.

De AI heeft de hierboven genoemde bedrijven niet bezocht.

De AI, 4^e District heeft door middel van de hierboven genoemde brief, een signaal vanuit de uitvoering doorgestuurd naar de betreffende beleidsafdeling, de afdeling Chemische Veiligheid. Wat betreft de AI heeft dit signaal betrekking op de arbeidsveiligheid, dus gericht op werknemers.

In dezelfde brief wordt ook melding gemaakt van ambtelijk overleg tussen de AI, het ministerie van Defensie en de gemeente Culemborg (vermoedelijk als vergunningverlenende instantie). Daarbij wordt gesteld dat een interne en externe veiligheidsstudie gebaseerd op het Maximum Credible Accident (MCA) in principe deel zal uitmaken van het eisenpakket bij de nieuwbouwplannen van de MS Vuurwerkfabriek.

De inspecteur van het 4^e District AI meldt in een korte notitie (van 10-10-2000) (stuknr 73) dat zowel het AI rapport als het TNO rapport zijn overgedragen aan de beleidsafdeling Chemische Veiligheid van het ministerie van SZW. .

In dezelfde notitie wordt medegedeeld dat het 4^e District van de AI kort na de calamiteit te Culemborg in haar regio alle vuurwerkopslagen aan een inspectie heeft onderworpen. De uitkomsten van dit onderzoek liggen nergens vast en zijn dan ook niet meer te achterhalen.

Daarnaast is door de afdeling CV geparticipeerd in de ontwikkeling van het Besluit ontplofbare stoffen wet milieu gevaarlijke stoffen, welke door VROM getrokken werd. Door interdepartementale meningsverschillen over de te hanteren juridische instrumenten (gebruiken van certificatie als borg voor de vereiste opleiding om met professioneel vuurwerk om te mogen gaan.) is dit Besluit niet tot stand gekomen. Met de vuurwerk branche zijn diverse overleggen gevoerd over de opzet van opleidingen. Deze opleiding diende indachtig de beleidsmatig nagestreefde zelfwerkzaamheid door de branche zelf opgezet en gedragen te worden.

Tevens is nog opdracht gegeven voor nader onderzoek door TNO PML wat geresulteerd heeft in het rapport "Explosieve stoffen en arbeidsveiligheid; springstoffen, pyrotechnische mengsels, munitie en beheersmaatregelen". Ondermeer dit rapport is gebruikt als basis voor het te ontwikkelen P-blad.

Afd. CV van het DGA, dir. V stuurt antwoord aan het DH van het 4^e District (20 december 1991). (stuknr: 57)

De afd. CV werkt aan een publicatieblad over het veilig omgaan met explosieve stoffen, waaronder de productie, het samenstellen en de opslag van pyrotechnische voorwerpen. Aan de orde zullen komen de risico's, de beoordeling van de risico's en maatregelen om riskante situaties te verbeteren. Diverse delen van het concept publicatieblad voor eigen gebruik zijn reeds verzonden naar de inspecteur van de AI 4^e district.

Het laatste concept van het Publicatieblad betreffende explosieve stoffen en arbeidsveiligheid (stuknr: 59) wordt aangeboden aan de afdeling Chemische Veiligheid van DGA (22 februari 1994). De opsteller van het blad is een externe deskundige van een milieu-adviesbureau (stuknr: 58).

In de loop van 1994 is binnen de SZW-organisatie een scheiding van beleid, uitvoering en toezicht doorgevoerd. Argument voor deze reorganisatie is het verhelderen van de verantwoordelijkheden en het verzekeren dat uitvoeringsaspecten expliciet worden meegewogen in de beleidsvorming. Mede in verband hiermee werd ten aanzien van de uitgifte van p-bladen een ander beleid ingezet. Dit heeft geresulteerd in de stopzetting van de uitgifte en na enkele jaren in de start van beleidsregels.

De beleidsafdelingen zijn in het kader van de scheiding van beleid en handhaving /uitvoering per 1 januari 1995 gescheiden van de toezichthoudende directie: de Arbeidsinspectie. Als schakel tussen de beleidsafdelingen van de Directie Arbeidsomstandigheden functioneert nu het Centraal Kantoor van de AI.

Ook de beleidsafdelingen zijn anders gestructureerd. Het beleidsterrein van de voormalige afdeling Chemische Veiligheid is voor een gedeelte terecht gekomen bij de afdeling Arbeidsmilieu en voor een gedeelte bij de afdeling Arbo-infrastructuur van de Directie Arbeidsomstandigheden. Bij Arbeidsmilieu is vooral het omgaan met gevaarlijke stoffen en dus ook vuurwerk terecht gekomen. Voor het beleid inzake de majeure risico's, vallend onder de arbeidsveiligheidsrapport verplichtingen uit de Arbowet, en sedert 2000 onder de BRZO-regelgeving (Besluit Risico's Zware Ongevallen) ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de afdeling Arboinfrastructuur.

4.2.3 Onderzoekslijn VROM

4.2.3.1 Samenvatting

Naar aanleiding van het ongeval te Culemborg zijn door het ministerie van VROM zelf geen directe acties vanuit de beleidsafdeling genomen. Enkele maanden na het ongeval wordt in de CPR door BZK een notitie ingebracht waar aandacht gevraagd wordt voor ondermeer het onderwerp veiligheidsafstanden rond dergelijke vuurwerkopslagen en daarbij eveneens de suggestie om de richtlijn over de opslag van vuurwerk te herzien. De actie naar aanleiding van het ongeval te Culemborg wordt binnen de CPR vertaald naar het herzien van de enige CPR richtlijn die op dit onderwerp betrekking heeft, CPR 7; een richtlijn die echter bedoeld is voor de kleine hoeveelheden explosieven. In een daarop volgende vergadering van de CPR wordt de actie nog omschreven als “richtlijnen voor vuurwerkinrichtingen t.a.v. situering en omgeving”. Gelet op dat onderwerp blijft er naar aanleiding van dit punt een aantal jaren een actiepunt voor het ministerie van VROM “verzenden van besluiten vuurwerk/springstoffen en procedureregeling” staan. Deze actie wordt uiteindelijk 3 jaar later (maart 1994) om onduidelijke redenen van de actielijst afgevoerd waarmee dit punt vanuit de oriëntatiefase ook niet geleid heeft tot daadwerkelijke actie in één van de subcommissies van de CPR. Voorts blijkt dat de inspectiediensten van VROM (IMH, IRO en IVH) gelet op de informatie die zij over het ongeval te Culemborg verkregen, geen aanleiding zagen om voor wat betreft het aspect veiligheidsafstanden nauwkeuriger naar dit ongeval te kijken, noch specifiek daarop gerichte acties te ondernemen.

4.2.3.2 Feitenrelaas

Begin jaren negentig was het externe veiligheidsbeleid binnen VROM ondergebracht bij de toenmalige directie Stoffen en risicobeheersing (SR). Binnen het departement was een veiligheidsbeleid ontwikkeld waarbij de beschikbaarheid van geautomatiseerde risicoanalytische methodieken en een kwantitatieve risico-normering centraal stond. Dit veiligheidsbeleid werd middels vergunningverlening en risico-zonering geïmplementeerd.

Binnen het departement VROM/SVS zijn geen beleidsinitiatieven ondernomen op het gebied van opslag vuurwerk en veiligheid, naar aanleiding van de explosie in Culemborg. Uit verklaringen van medewerkers, werkzaam bij SVS, komt naar voren dat de veiligheid van vuurwerk in deze periode geen prioriteit was en overigens in het geheel niet ter sprake kwam.

In de jaren negentig is groot vuurwerk onderwerp van gesprek geweest tussen Verkeer en Waterstaat en VROM. De aanleiding hiervoor was de invoering van de Wvgs en de ontwikkeling door VROM van een regeling voor het bezigen van professioneel vuurwerk.

Het zou daarbij gaan over een overdracht van taken en bevoegdheden van VenW naar VROM op het gebied van vergunningverlening en controle van afleverings- en bezigingsvergunningen. Deze constructie en daarmee de overdracht is indertijd niet doorgegaan.

Vanuit het departement hebben meerdere medewerkers zitting binnen de CPR. Vanaf september 1991 staan richtlijnen op de agenda voor vuurwerkinrichtingen t.a.v. de situering en omgeving en explosieveilige constructies. Ter oriëntatie zal de VROM-vertegenwoordiger de toezending van de besluiten vuurwerk/springstoffen en een nota m.b.t. de procedureregeling verzorgen. Deze actie is als

actiepunten blijven staan (totdat het agendapunt werd afgevoerd) en ondanks rappelering en toezeggingen van VROM-afgevaardigden niet uitgevoerd.

De medewerker die gedurende begin jaren negentig zitting heeft gehad in de CPR kan zich niet herinneren dat de Culemborgexplosie of vuurwerkbedrijven in het algemeen in de CPR ter discussie zijn gesteld.

4.2.3.3 VROM-inspecties

Ten aanzien van de rol van de IMH als VROM-inspectie kan het volgende worden weergegeven: De vuurwerkontploffing in Culemborg in 1991 is aan de IMH alleen gemeld en binnen de IMH ook alleen opgevat als milieu-incident voor wat betreft de effecten van asbest in de woonomgeving. Dit incident is door de toenmalige regionale Inspectie Milieuhygiëne Gelderland, voorzover valt na te gaan, geheel niet en zo ja, dan alleen als asbestincident, opgenomen in (landelijke) incidentmeldingen. De oorzaak van de ontploffing is door de IMH opgevat als een kwestie van (interne) bedrijfsveiligheid en is door de IMH niet onderzocht. De reden daarvoor is waarschijnlijk geweest dat de effecten van externe veiligheid op dat moment en gelet op de plaatselijke situatie relatief beperkt waren. Binnen de IMH is niet overwogen om - zoals na de ramp in Enschede wel is gebeurd - achteraf het proces van vergunningverlening en handhaving door de gemeente te analyseren.

De regionale IMH is niet betrokken geweest bij onderzoek naar de oorzaak en de gevolgen van de vuurwerkexplosie en is ook nooit geïnformeerd over de resultaten van onderzoek door andere instanties naar de oorzaken van de ontploffing. Over de resultaten van onderzoek door instanties naar de oorzaken van de ontploffing is de landelijke IMH evenmin geïnformeerd.

De mogelijke verkeerde classificering van gevarenklassen van vuurwerk binnen de IMH is nooit een gespreksthema geweest.

De IVH en IRO zijn niet bij de explosie te Culemborg betrokken geweest.

4.2.4 Onderzoekslijn Verkeer en Waterstaat

4.2.4.1 Samenvatting

Het ministerie van VenW is niet bekend geweest met voor dat ministerie relevante resultaten van het onderzoek naar het ongeval te Culemborg. Dit onderzoek is door andere instanties uitgevoerd en niet met alle departementen, waaronder VenW, gecommuniceerd. De rijksverkeersinspectie is evenmin over dergelijk onderzoek geïnformeerd. Om die reden en omdat het ongeval te Culemborg bij VenW beleefd werd als een ongeval in een vuurwerkfabriek zonder relatie naar vervoer is er ook geen eigen lijn in de reconstructie terug te vinden. Noch vanuit de CPR, noch van TNO (waar VenW een zakelijke relatie mee onderhield en onderhoud, gelet op de vervoersregelgeving voor explosieven waaronder vuurwerk) zijn signalen ontvangen waaruit bleek dat bepaalde acties noodzakelijk waren.

4.2.4.2 Feitenrelaas

Verkeer en Waterstaat heeft geen actieve rol gespeeld of zelf acties ondernomen naar aanleiding van het ongeval te Culemborg.

Deze conclusie omvat zowel de rol van de betreffende beleidsafdeling als die van de inspectiedienst. Het is gelet op de hiernavolgende feiten aannemelijk dat bij VenW geredeneerd werd dat het ging

om een ontploffing in een vuurwerkfabriek en dat dit ongeval noch een directe, noch indirecte relatie hebben kon met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Intern VenW lijn

In de periode na de ramp zijn er op geen enkel moment signalen geweest dat er vanwege onderzoek dat werd uitgevoerd, onderwerpen lagen waar VenW vanwege haar taken op het gebied van vervoer (onder meer classificatie van vuurwerk) wel een betrokkenheid had. Inmiddels is duidelijk dat er bij dat onderzoek echter wel nieuwe inzichten aan het licht kwamen omtrent het gedrag van vuurwerk in een opslagsituatie, geclassificeerd volgens de regels voor vervoer. Het gaat hier vooral om het vermoeden dat in een opslag van vuurwerk waar een kleine hoeveelheid zwaar geclassificeerd vuurwerk bij ligt, de gehele opslag inclusief lichter geclassificeerd vuurwerk massa explosief reageren kan. Archiefonderzoek binnen en buiten VenW bevestigen dat er geen correspondentie over dergelijke onderzoeksresultaten n.a.v. Culemborg met VenW zijn gevoerd. Wel werd uit een persoonlijk dossier een kopie van het TNO rapport gevonden dat in opdracht van het ministerie van Justitie opgesteld werd. Dit verkregen exemplaar was blijkens intern onderzoek echter niet bij de deskundige en beleidsverantwoordelijke ambtenaren bekend.

TNO lijn

Het is voor het volledige beeld van belang de activiteiten van de TNO en CPR eveneens bij deze reconstructie te betrekken.

Het ministerie van VenW geeft jaarlijks een bedrag aan TNO/PML ten behoeve van kennisopbouw en advisering ten aanzien van ontplofbare stoffen, waaronder vuurwerk.

TNO PML is na het ongeval te Culemborg door het Openbaar Ministerie ingeschakeld voor het strafrechtelijk onderzoek. De conclusies en aanbevelingen van dit (aanvankelijk vertrouwelijke) rapport zijn niet overlegd of een dusdanig punt geweest dat deze naar voren zijn gebracht in het internationale overleg over vervoersregelgeving waar TNO evenzo als lid van de Nederlandse delegatie aan deelnam.

Er is in 1994 door TNO op gewezen dat, blijkens inspectie onderzoek de classificatie zoals deze internationaal is afgesproken, kan afwijken.

CPR lijn

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt samen met de ministeries van VROM, SZW en BZK in de CPR. De CPR heeft zoals al eerder in deze rapportage is toegelicht, tot doel richtlijnen, adviezen en risico analytische modellen tot stand te brengen op het gebied van het handelen met gevaarlijke stoffen. De CPR vormt daarbij eveneens een overlegplatform waarbij van belang zijnde onderwerpen op dit gebied aan de orde kunnen worden gesteld. Naar aanleiding van het ongeval te Culemborg wordt op 12 juni 1991 een notitie van BZK aan de CPR verstuurd. In het daarop volgende overleg van de CPR blijkt het te gaan over de volgende punten: de situering van een dergelijk vuurwerkbedrijf in zijn omgeving en over de eisen m.b.t de constructie van een dergelijk bedrijf gelet op explosie veiligheid. Bij beide onderwerpen zag de vertegenwoordiger van VenW in de CPR geen signaal dat er een punt van aandacht lag voor de vervoersregelgeving, eerder was er sprake van een bevestiging dat het ging om een problematiek die te maken had met de inrichtingsvergunning en de ruimtelijke ordening rond de inrichting c.q. het risicobeleid. Het laatste onderwerp is inmiddels in toenemende mate een onderwerp dat in navolging van het ministerie van VROM thans binnen VenW veel aandacht krijgt.

4.2.5 Onderzoekslijn Openbaar Ministerie – ministerie van Justitie

4.2.5.1 Samenvatting

Het openbaar ministerie geeft direct na het ongeval TNO PML de opdracht een onderzoek uit te voeren ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek. Uit de stukken blijkt dat bij dit onderzoek inspectiediensten van BZK, SZW en het bureau hinderwetzaken van Defensie betrokken werden. Voorts komt het OM tot de conclusie dat er hiaten zitten in de afstemming tussen het werk van de verschillende inspectiediensten van ministeries.

Deze feiten brengen het OM ertoe om de conclusies en aanbevelingen onder de aandacht te brengen van de minister van Justitie met het verzoek om in samenspraak met de betrokken ministeries maatregelen te treffen. Blijkens de inmiddels gestelde Kamervragen en de antwoorden daarop heeft dit verzoek de minister niet bereikt. Het verzoek is telefonisch afgehandeld zonder dat het verdere acties tot gevolg heeft gehad.

Voorts geeft het OM een persbericht uit waar de bevindingen van het strafrechtelijk onderzoek vermeld worden en waar het OM wijst op de feiten waaruit blijkt dat er geen aanleiding is om tot strafvervolgning over te gaan.

4.2.5.2 Feitenrelaas

In opdracht van het Openbaar Ministerie van Utrecht stelt het Prins Maurits Laboratorium van TNO een onderzoek in naar de toedracht en gevolgen van de explosie die op 14-02-91 's ochtends plaatsvond bij de vuurwerkfabriek 'M.S. Vuurwerk' in de gemeente Culemborg (Stuknr. 14).

TNO komt tot de conclusie dat de zeer krachtige explosie alleen veroorzaakt kan zijn door een grote hoeveelheid explosief materiaal dat gereageerd heeft als behorende tot de gevaar Klasse 1.1. Verder concludeert TNO dat indien een kleine hoeveelheid explosieve stof reagerend volgens gevaar Klasse 1.1, samen opgeslagen met een grote hoeveelheid artikelen en materiaal van andere gevaar Klasse, tot ontploffing komt, met grote zekerheid kan worden gesteld dat de kracht van de explosie wordt bepaald door de totaal aanwezige stof. Het rapport meldt verder dat het niet uitgesloten is dat aangevoerd vuurwerk fout geclassificeerd kan zijn geweest en dat bewerkte, geassembleerde en/of los opgeslagen artikelen een andere classificatie hebben dan de oorspronkelijke. Dat dit inderdaad het geval moet zijn geweest blijkt uit het feit dat er vuurwerksoorten aanwezig waren die tijdens genomen classificatieproeven als 1.1 bleken te reageren. Dit terwijl de oorspronkelijke indeling Klasse 1.3 was.

TNO beveelt op basis van de onderzoeksresultaten aan dat een evaluatie van de bestaande veiligheidsafstanden en de bijbehorende criteria aan de hand van een vergelijking met de opgetreden schade in de woonomgeving zeer zinvol lijkt. Verder beveelt TNO aan dat een verdere doorvoering van classificatietesten voor groot vuurwerk op zijn plaats is. Daarbij zou voor iedere toestand van het vuurwerk een classificatie moeten worden bepaald.

Tenslotte stelt het rapport dat het zonder meer omzetten van de transportclassificatie in een classificatie voor andere doeleinden ten sterkste moet worden afgeraden indien er modificaties aan het vuurwerk hebben plaatsgevonden.

In bijlage 8 van het rapport wordt een onderzoek beschreven naar de inventarisatie van het geëxplodeerde groot-vuurwerk in combinatie met het verloop van de explosie. TNO doet naar aanleiding van dat onderzoek de volgende aanbevelingen:

- Algemeen kan gesteld worden dat een nader onderzoek naar de opslag van groot vuurwerk in relatie met de classificatie van 1.3G nuttig is om de kans dat dit soort calamiteiten optreden, te verkleinen.
- Nagegaan moet worden hoe de classificatie tot stand is gekomen en door wie is de classificatie uitgevoerd. Mogelijk vallen bepaalde groot vuurwerkartikelen in een andere gevarenklasse dan 1.3G, bijvoorbeeld 1.1G of 1.2G. Een beperkt onderzoek naar de gevaren van groot vuurwerk wordt op dit moment door het PML-TNO uitgevoerd van het Ministerie van Defensie, afdeling Hinderwetzaken.
- Een gedegen periodieke controle naar de opslagmethoden en soorten groot vuurwerkartikelen door een deskundige instantie is gewenst. Hierbij moet speciaal gelet worden op de inhoud van het groot vuurwerk en de handelingen die ermee worden verricht. Een inventarisatie is eerder uitgevoerd in 1988 door bureau Hinderwetzaken en PML-TNO.
- Een onderzoek uitvoeren of het gezamenlijk opslaan van verschillende soorten groot vuurwerkartikelen extra gevaar met zich meebrengt. Mogelijk moet een scheiding aangebracht worden tussen groot vuurwerk met knaleffect en met lichteffect.

Persbericht d.d. 3 juli 1991 van het Openbaar Ministerie te Utrecht over het ingestelde onderzoek n.a.v. de explosie in de vuurwerkfabriek te Culemborg (Stuknr. 51).

Hierin komen de volgende punten (ingekort) naar voren:

- De aanwezigheid van verboden vuurwerk in de fabriek. Hiervan is niets gebleken.
- De opslag van zwart kruit.
Op grond van de vergunning mocht in het bedrijf maximaal 200 kg zeer brandbaar en explosief zwart kruit opgeslagen zijn en wel uitsluitend in de daarvoor bestemde (oorlogs) bunker. Gebleken is dat in voornoemde bunker (de enige die niet geëxplodeerd is) zich geen zwart kruit bevond. Uit onderzoek is niet komen vast te staan dat ten tijde van de explosie zwart kruit elders in het bedrijf was opgeslagen, terwijl dit uit de kracht en de omvang van de explosie ook niet is af te leiden. In voornoemde bunker werd wel vuurwerk aangetroffen dat echter veel minder gevaarlijk is dan zwart kruit. Dit levert een formele overtreding van de Hinderwet op. Deze hield geen verband met de explosie en daarnaast waren de omvang en de verwijtbaarheid van deze overtredingen zo gering dat het OM besloten heeft van vervolging af te zien.
- De opslag van het vuurwerk.
In de fabriek werd de originele transportverpakking onmiddellijk vervangen door meer handzame houten kisten, die aan dezelfde veiligheidseisen voldeden.
- Het werken met zwart kruit in de werkbunker.
In gevolge de Hinderwetvergunning was het toegestaan vuurwerk op te slaan in opslagbunkers en tijdens werkuren kleine hoeveelheden daarvan aanwezig te hebben in de werkbunkers ten einde siervuurwerk te kunnen samenstellen. Dit laatste gebeurde door aan het vuurwerk, onder meer, zwart kruit toe te voegen. Nagelaten was om dit werken met zwart kruit in de vergunning te regelen. Indien dit door de exploitant van de fabriek zou zijn verzocht, dan zou dit vrijwel zeker zijn toegestaan. De met toezicht belaste controleur van het korps controleurs gevaarlijke stoffen heeft in de afgelopen jaren voorafgaande aan de ontploffing op 14 februari het bedrijf veelvuldig bezocht. De manier van werken die niet gedekt was in een vergunning levert formeel

een overtreding op van de Hinderwet. Gegeven het feit dat hierop bij de regelmatige controle nimmer de aandacht is gevestigd door de controleur, ziet het OM geen aanleiding om tot strafvervolgning over te gaan.

De officier van justitie te Utrecht schrijft op 11 juli 1991 een notitie aan de hoofdofficier van justitie over het onderzoek naar de oorzaak van de explosie dat door de politie is uitgevoerd in samenwerking met deskundigen van TNO, het Gerechtelijk Laboratorium, de Arbeidsinspectie, de Districtsinspectie voor het Brandweerwezen alsmede deskundigen van het bureau Hinderwetzaken van het Ministerie van Defensie (Stuknr. 16).

Een technisch aanwijsbare oorzaak werd niet gevonden. Ook het tactisch onderzoek heeft niet geleid tot het achterhalen van de oorzaak. Wel is uit het onderzoek naar voren gekomen dat binnen het bedrijf werd gewerkt op een wijze die niet in de Hinderwet was geregeld, doch waarop door met controle belaste instanties nimmer kritiek is uitgeoefend.

Het staat vrijwel vast dat de kracht van de explosie en de gevolgen daarvan in belangrijke mate zijn bepaald door de wijze van opslaan van het siervuurwerk.

Voor de lacunes in de vergunning zijn een aantal onderling met elkaar samenhangende oorzaken aan te wijzen. De vergunninghouder heeft de gemeente nimmer op deze lacunes gewezen. Daar staat tegenover dat hij nimmer is geattendeerd door de instanties die met controle en toezicht waren belast. De gemeente heeft na 1989 geen inspectie in het bedrijf meer uitgeoefend. Ook de overige met toezicht belaste instanties, te weten het Korps Controleurs Gevaarlijke stoffen, de Arbeidsinspectie alsmede de afdeling Hinderwetzaken van het Ministerie van Defensie hebben in het geheel niet, dan wel in onvoldoende mate controles uitgeoefend, zodat ook hen deze lacunes niet bekend waren c.q. de gevolgde handelswijze werd toegestaan. Dit heeft ertoe geleid dat bezwaarlijk tot strafvervolgning kon worden overgegaan. Wellicht dat het vorenstaande aanleiding vormt om te dezer zake nog nadere stappen te ondernemen.

De hoofdofficier van justitie van het Arrondissementsparket te Utrecht stuurt op 15 juli 1991 aan de Procureur-generaal bij het Gerechtshof te Amsterdam. In kopie is de notitie van 11 juli 1991 van de behandelend officier bijgevoegd en in afschrift de resultaten van het onderzoek (Stuknr. 17).

Verwezen wordt naar de notitie van 11 juli 1991 van de behandelend officier van justitie met de diagnose die erop neerkomt, dat hiaten zowel in de afstemming tussen als in de controle en het toezicht door de gemeente, het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen, de Arbeidsinspectie en de afdeling Hinderwetzaken van het Ministerie van Defensie mogelijk mede een rol hebben gespeeld bij de oorzaken die hebben geleid tot de explosie op 14 februari 1991.

Er wordt voorgesteld de bijgaande stukken in handen te stellen van het Ministerie van Justitie met het advies om in samenwerking met de bewindslieden van de betrokken ministeries (Defensie, VenW, SZW en Binnenlandse zaken) maatregelen te treffen om eerder genoemde hiaten in de toekomst te vermijden.

Een brief van de Procureur-generaal van het gerechtshof te Amsterdam d.d. 30 juli 1991 aan de minister van Justitie, waarmee het ambtsbericht met bijlagen van 15 juli 1991 met kenmerk 6160-896/91 wordt aangeboden (Stuknr. 18).

Aan de minister van Justitie wordt in overweging gegeven om in samenspraak met de betrokken ministeries (Defensie, VenW, SoZaWe, Biza) maatregelen te doen treffen om hiaten zowel in de afstemming tussen als in de controle en het toezicht door gemeente, het korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen, de Arbeidsinspectie en de afdeling Hinderwetzaken van het Ministerie van Defensie in situaties als de onderhavige in de toekomst zoveel mogelijk te vermijden, temeer daar deze hiaten zich in het gehele land zouden kunnen voldoen.

De plv. Districtsinspecteur meldt per brief op 17-07-1991 de Arrondissementsrechtbank, de Officier van Justitie, te Utrecht, dat Biza een onderzoek heeft gedaan naar de operationele en preparatieve aspecten van de bestrijdingsorganisatie en verzoekt de rapporten van het Gerechtelijk Laboratorium, de Arbeidsinspectie en het PML TNO beschikbaar te stellen. Al deze onderzoeken kunnen ertoe leiden het beleid ten aanzien van vuurwerk te heroverwegen (Stuknr. 19).

Vervolgens stuurt de OvJ van het arrondissementsparket Utrecht deze rapporten naar de plv. Districtsinspecteur van de Inspectie Brandweerwezen.

Voor het overige wordt verwezen naar de onderzoekslijn BZK/IBR.

4.2.6 Onderzoekslijn CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen)

De instanties bij de onderzoekslijn betreffende de CPR zijn:

- Het ministerie van VROM
- Het ministerie van SZW
- Het ministerie van VenW
- Het ministerie van BZK
- Het Prins Maurits Laboratorium van TNO (PML TNO)
- Het ministerie van Defensie

4.2.6.1 Samenvatting

Voor de CPR is het onderwerp “de explosie te Culemborg” voor het eerst opgekomen naar aanleiding van een notitie van het hoofd van de afdeling PPR van de Directie Brandweer van BiZa op 12 juni 1991, gericht aan de voorzitter van de CPR.

In die notitie wordt de voorzitter van de CPR in overweging gegeven om “de richtlijn voor vuurwerk” te herzien omdat de eisen ten aanzien van de veiligheid, zowel intern als extern, niet voldoende stringent zouden zijn. Dit zou te maken hebben met de risico’s van de wijze van bedrijfsvoering in de vuurwerkbranche. Het onderzoek naar de oorzaken van de explosie te Culemborg was op dat moment echter nog niet afgerond. De rapporten die aan dit signaal ten grondslag lagen waren om die reden nog vertrouwelijk en werden dan ook niet meegezonden.

Ook in een later stadium toen vertrouwelijkheid van die rapporten niet meer aan de orde was zijn die rapporten niet aan de CPR verstrekt. Ter oriëntatie op het onderwerp zou de VROM-vertegenwoordiger nadere informatie over vuurwerkregelgeving aan de CPR toezenden. Het actiepoint om de zogenaamde VROM informatie, te weten de besluiten vuurwerk/springstoffen + de procedureregeling, aan de CPR beschikbaar te stellen is nooit uitgevoerd.

Bij de leden van de CPR was de relatie tussen vuurwerk, waar het bij de explosie te Culemborg allemaal om ging, en de CPR richtlijn 7 “de opslag van explosieven en ontstekingsmiddelen” niet lo-

gisch. In de CPR is geen directe relatie gelegd tussen de explosie te Culemborg en de CPR-7-richtlijn.

Deze richtlijn was niet voor de opslag van vuurwerk ontwikkeld maar voor bedrijven die voor geodetisch onderzoek of voor het springen van te slopen schoorstenen een kleine hoeveelheid explosief materiaal beheren. Bovendien bestond voor opslag boven 1000 kg al een dekkend systeem van richtlijnen en deskundigheid (met name NAVO-richtlijnen). De werkingssfeer van CPR-7 beperkt zich tot 100 kg TNT equivalent. De explosie bij Culemborg betrof waarschijnlijk een hoeveelheid van 1000 kg TNT (gemiddelde waarde 2000 kg TNT).

Door de CPR werd vuurwerk kennelijk niet als een prioritair onderwerp gezien. Prioriteit ging uit naar andere onderwerpen zoals de opslag van vloeibare aardolieproducten (LPG en Propan) waar de CPR wel richtlijnen voor vaststelde of herzag. Toen eind 1995 geopperd werd dat de richtlijn CPR-7 niet meer adequaat was, is ook niet de relatie gelegd met grootschalige vuurwerkopslag. Begin 1999 werd op basis van een TNO PML studie duidelijker wat er fout was aan de richtlijn. Gezien de nog benodigde tijd en kosten die begroot werden is besloten met een melding in de Staatscourant de richtlijn in te trekken. In diezelfde publicatie werd vermeld dat er een nieuwe richtlijn zou worden ontwikkeld tot een opslag van 1000 kg. (500 kg TNT equivalent) Een richtlijn voor grootschaligere opslag werd niet noodzakelijk geacht gezien de beschikbaarheid van NATO richtlijnen, waarover het bij vergunningen voor dit soort opslagen altijd verplicht te betrekken Bureau Adviseur Milieuvergunningen uiteraard beschikte, naast expertise uit andere bronnen (TNO PML studies). Toen de toegezegde VROM informatie betreffende vuurwerk (besluiten + procedureregeling) niet beschikbaar kwam is het onderwerp "oriëntatie op de herziening van de CPR 7" van de agenda verdwenen.

4.2.6.2 Feitenrelaas

Het hoofd van de afdeling Preparatie en Repressie (P&R) bij de Directie Brandweer schrijft op 12 april 1991 een notitie (12 april 1991) via het hoofd van de Hoofdafdeling PPR aan de Directeur Brandweer over het onderzoek naar de vuurwerkexplosie te Culemborg. (stuknr: 60)

De notitie gaat over het rapport 'Explosie M.S. Vuurwerk b.v. te Culemborg' en licht een aantal zaken uit het betreffende rapport. Onder punt 2 wordt in de notitie aangegeven dat naar de mening van de opsteller van de notitie nog onvoldoende is aangetoond dat het pakket aan preventieve maatregelen tekortschiet en dat aanpassing hiervan noodzakelijk is. Een landelijk schouwen van dit soort inrichtingen wordt dan ook nog veel te vroeg geacht. De explosie kan technisch nog niet worden verklaard als conform de vergunningvoorwaarden wordt gewerkt. Zolang die kennis ontbreekt kunnen de preventieve voorschriften niet zinvol worden geëvalueerd. Het, eerst afwachten van de onderzoeksresultaten wordt verstandig geacht.

In de notitie worden suggesties gedaan voor verdere acties:

- Als de resultaten van het onderzoek zijn geëvalueerd, ligt een reactie vanuit de CPR voor de hand. Enerzijds kan een aanscherpen van modelvoorschriften aan de orde zijn en anderzijds kan een soort saneringsprogramma voor bestaande bedrijven noodzakelijk zijn
Voorgesteld wordt om eerst de technische rapportage af te wachten.
- Na overleg met DI-III, in verband met de status 'vertrouwelijk' die het rapport heeft gekregen, is te overwegen dit rapport b.v. aan de NBF-commissie voor Repressie te sturen ter lering uit de operationele ervaringen.

Het hoofd van de Hoofdafdeling PPR van de Directie Brandweer, schrijft op 12-06-1991 een notitie aan de voorzitter van de CPR-commissie met als onderwerp 'Herziening CPR'. (stuknr: 61)

In de notitie schrijft hij dat, alhoewel de oorzaak van het ongeval in de vuurwerkfabriek te Culemborg op dat moment nog niet te achterhalen viel en dat er nog onduidelijkheden waren over de juiste toedracht van het ongeval, hij de voorzitter van de CPR-commissie in overweging geeft om de richtlijn over de opslag van vuurwerk te laten herzien (Gedoeld wordt waarschijnlijk op Richtlijn CPR-7 "De bewaring van springstoffen en ontstekingsmiddelen" Een richtlijn, gericht op bedrijven die geodetisch onderzoek verrichten dan wel met springmiddelen sloopwerkzaamheden verrichten, met adviezen hoe zij springstoffen tot een omvang van 100 TNT equivalent (komt overeen met 200 kg zwart kruit) kunnen opslaan.) In zijn notities stelt hij dat er zijn inziens met de risico's van de wijze van bedrijfsvoering in deze branche rekening gehouden moet worden door stringente eisen ten behoeve van de veiligheid intern en voor de omgeving te stellen (o.m. situering e.d.). Het lijkt hem daarom zinvol om in de herziening in ieder geval de volgende punten mee te nemen:

- De situering van het bedrijf en zijn omgeving
- Bij het ontwerp uitgaan van een explosie beveiligde constructie. Te denken aan lichte dakconstructies of ventilatie naar boven.

De notitie van 12 juni 1991 wordt op 13-06-1991 met een brief van het hoofd van de Hoofdafdeling PPR van de Directie Brandweer van BiZa (stuknr: 62), aangeboden aan het Secretariaat van de CPR, met het verzoek de onderwerpen voor de eerstkomende bijeenkomst van de CPR te agenderen.

De rapporten die ten grondslag liggen aan de notitie van het hoofd van de Hoofdafdeling PPR van de Directie Brandweer (stuknr's: 54, 55 en 56) worden niet mee gezonden. Vermoedelijk nog steeds in verband met de vertrouwelijke status van het geheel

De hoofdinspecteur van het Brandweerwezen, voor deze het hoofd van de afdeling P&R, zendt een brief op 20-08-1991 aan de plv. Districtsinspecteur District III te Arnhem (stuknr: 63)

In de brief wordt medegedeeld dat 'mede op basis van uw eerste rapportage' is aan de voorzitter van de CPR-commissie een verzoek gericht om de CPR-richtlijn m.b.t. de opslag van vuurwerk aan te passen. Een van de zaken, zoals ook blijkt uit uw notitie van 8 augustus jl. (stuknr: 64), die in ieder geval zou moeten worden meegenomen is de relatie tussen de opslag en haar omgeving'.

Vergadering 2 CPR van 12-09-1991. (stuknr: 65)

Nieuw onderwerp voor de CPR: Richtlijnen voor vuurwerkinrichtingen t.a.v. situering en omgeving en explosieveilige constructie van gebouwen door BiZa (vergaderstuk CPR 91-16); Ter oriëntatie op het onderwerp zal de VROM vertegenwoordiger bij de CPR bij de afd. Hinderwet van het ministerie de besluiten vuurwerk/springstoffen en een nota m.b.t. de procedureregeling opvragen. Het onderwerp kan dan in een volgende vergadering nogmaals ter sprake komen. Het onderwerp wordt onder actiepoint 10; 12-09-91, opgenomen.

Vergadering 3 CPR van 19-12-1991. (stuknr: 66)

Het actiepoint 10 "blijft staan". verg. data 1992: 2-4, 3-10, 10-12 (verg. 2 apr evenals 10 dec, is niet doorgegaan)

Het verslag van de CPR vergadering nr 1991-3 d.d. 19-12-1991 is op 06-01-1992 beschikbaar. Het actiepoint uit die vergadering (punt nr. 10) 'Verzenden besluiten vuurwerk/springstoffen + procedureregeling' blijft staan. De actie ligt bij de VROM vertegenwoordiger bij de CPR. Het ministerie van VROM, was echter niet aanwezig. De overige leden van de CPR waren wel aanwezig.

Vergadering 4 CPR op 03-09-1992. (stuknr: 67)

nieuw benoemingsbesluit

actiepoint 10: rappel aan VROM betreffende toezenden stukken..

Het verslag van de CPR vergadering nr. 1992-1 d.d. 03 september 1992 is op 24-09-1992 beschikbaar. Het actiepoint 'toezenden besluiten vuurwerk/springstoffen' van de VROM vertegenwoordiger bij de CPR blijft staan. De secretaris van de CPR zal richting VROM vertegenwoordiger rappelleren.

De voor 18 maart 1993 geagendeerde vergadering vervalt

Vergadering 5 CPR van 09-06-1993. (stuknr: 68)

De door VROM toegezegde stukken (actiepoint 10) zijn niet beschikbaar. VROM wordt nu door een andere ambtenaar vertegenwoordigd. Toegezegd wordt dat 'de besluiten vuurwerk/springstoffen en de procedureregeling' worden toegezonden.

Het verslag van de CPR vergadering nr. 1993-1 d.d. 09-06-1993 is beschikbaar.

In het verslag is opgenomen dat de VROM vertegenwoordiger alsnog de besluiten 'vuurwerk/springstoffen + procedureregeling' zal opsturen. Dit wordt een nieuw actiepoint op naam van de nieuwe VROM vertegenwoordiger bij de CPR.

Bijeenkomst 6 CPR van 13-10-1993 (stuknr: 69)

Het oude actiepoint 10, nu nummer 1 op de lijst wordt doorgeschoven naar de volgende vergadering. De door VROM toegezegde stukken zijn niet aangeleverd.

Verslag van de CPR vergadering nr. 1993-2 d.d.13-10-1993 is op 26-10-1993 beschikbaar. Het actiepoint 'opzenden gegevens over springstoffen en vuurwerk (besluiten en procedureregeling)' blijft gehandhaafd. Indien die gegevens beschikbaar zijn, is de SZW vertegenwoordiger bij de CPR geïnteresseerd.

Bijeenkomst CPR van 31-03-1994. (stuknr: 70)

Verslag van de vergadering nr. 1994-12 van 31-03-1994 is op 21-04-1994 beschikbaar.

Het actiepoint betreffende het opzenden van gegevens over springstoffen en vuurwerk door VROM vertegenwoordiger bij de CPR vervalt.

In deze vergadering kondigt de voorzitter aan dat hij per 01-05-1994 een andere baan heeft en dat hij als voorzitter van de CPR voorlopig wordt opgevolgd door het plaatsvervangende lid van SZW bij de CPR.

Vergadering CPR van 17-03-1995. (stuknr: 71)

Met het wegvallen van het actiepoint voor de VROM vertegenwoordiger bij de CPR is het agenda-point ten aanzien van explosieven en vuurwerk in relatie tot Culemborg van de agenda van de CPR verdwenen.

Vermelding verdient nog dat de CPR tijdens haar vergadering van 6 oktober 1995 geïnformeerd werd met een brief van TNO PML aan een medewerker van SZW over het niet meer adequaat zijn van de richtlijn CPR-7. De afstandslijst in de richtlijn is gebaseerd op de 'blast' impuls en niet op de mogelijke letselschade. Na bespreking van deze brief besluit de CPR te onderzoeken of en hoe de richtlijn moet worden aangepast. Diverse pogingen om een start hiermee te maken strandden om reden dat er geen voldoende budget beschikbaar is bij de betrokken departementen en ook de bezetting van een werkgroep is niet rond te krijgen. Pogingen om via het Ministerie van Defensie meer zicht op de aard en de inhoud van de problematiek te krijgen, leidt er toe dat de CPR in februari 1999 de beschikking krijgt over een in opdracht van Defensie door TNO PML opgesteld rapport, waarin de bezwaren tegen CPR- 7 worden onderbouwd. De taxatie was dat de uitvoering van alle nog door TNO PML noodzakelijke geachte studies nog drie jaar zouden vergen. In de vergadering van 7 april 1999 besluit de CPR in afwachting van de herziening CPR-7 in te trekken. Op 2 juni 1999 wordt hiervan melding gemaakt in de Staatscourant. In het persbericht wordt vermeld dat de CPR voornemens is een nieuwe richtlijn te ontwikkelen en deze qua werkingssfeer uit te breiden tot 1000 kg (500kg TNT equivalent). Ook stelt het persbericht dat het Bureau Adviseur Milieuv vergunningen van Defensie (MILAN) meewerkt aan de herziening en dat tot de herziening dit bureau zijn adviezen baseert op ervaring en expertise.

5. ANALYSE EN BEVINDINGEN

5.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt per departement en tevens voor de CPR een analyse gegeven van de gebeurtenissen in relatie tot de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken departementen en organisaties. Bij de analyse in paragraaf 5.3 (bevindingen) is samenvattend een nadere beschouwing en beoordeling van de betreffende onderzoekslijn beschreven.

5.2 Analyse per onderzoekslijn

5.2.1 BZK

De Hoofdinspecteur verzoekt de districtsinspecteur te rapporteren over oorzaak en gevolg van de explosie, o.a. ten aanzien van preventieve aspecten van de explosie.

Reeds een week na de explosie rapporteert de betrokken medewerker (op 22 februari) in een vertrouwelijke notitie aan zijn districtsinspecteur over voorlopige onderzoeksgegevens. Uit informatie van deskundigen van o.a. TNO blijkt dat onder omstandigheden 1.3 materiaal massa-explosief kan reageren. Het gevolg daarvan is dat, indien het voorgaande juist is, de Hinderwetregelgeving nader moet worden bezien en daarbij analoog aan LPG-studies de afstand tot de bebouwing in oogenschouw moet worden genomen. Voorgesteld wordt op “zeer korte termijn” een inventarisatie uit te voeren bij andere vergelijkbare vuurwerkbedrijven een inventarisatie uit te voeren en daarbij het productieproces nader te beschouwen.

Op 19 maart rapporteert de districtsinspecteur aan de hoofdinspecteur van het brandweerwezen waarin deze constatering als aanbeveling worden opgenomen. In het rapport wordt geconcludeerd dat “de conclusie gewettigd is dat geen enkele bouwkundige voorziening in staat is de gevolgen van een explosie als deze tot het bedrijfsterrein te beperken. In de aanbevelingen wordt gemeld dat een beleid analoog aan LPG-studies noodzakelijk lijkt nu afgevraagd kan worden of vuurwerkbedrijven nog wel te handhaven zijn op relatief korte afstand van de “gemeenschap”. Tevens wordt aanbevolen om samen met het DG van de Arbeid de vuurwerkfabrieken in Nederland aan een nadere beschouwing te onderwerpen waar met nadruk moet worden gekeken naar de opslag van vuurwerk en zwart buskruit en de feitelijke chemische samenstelling

De beleidsafdeling Brandweer binnen BZK, wordt op 12 april 1991 in kennis gesteld van het rapport aan de Hoofdinspecteur. De noodzaak van de ingebrachte aanbevelingen worden echter niet onderstreept, zolang niet bekend is wat de werkelijke oorzaak is. Tot dan wordt aanpassen van beleid en een inventarisatie/beschouwing bij vuurwerkbedrijven prematuur geacht.

Op 12 juni 1991 (voordat de rapporten ter beschikking zijn gekomen) worden de bevindingen uit het rapport van de Hoofdinspecteur door de beleidsafdeling, middels een notitie aan de voorzitter CPR, toch onder de aandacht gebracht, ook al zijn op dat moment de onderzoeksrapporten nog niet beschikbaar. Aandacht wordt gevraagd voor herziening van de richtlijn voor de opslag van vuurwerk waarbij gewezen wordt op de situering van het bedrijf en zijn omgeving en bij het onderwerp uit te gaan van een explosie beveiligde constructie. Verzocht wordt de onderwerpen voor de eerstkomende CPR-vergadering te agenderen. Hetgeen vervolgens ook is gebeurd.

Uit de stukken blijkt niet dat de bevindingen door BZK binnen de andere departementen zijn uitgezet. Op 8 augustus 1991 ontvangt de Hoofdinspecteur van de plv. districtsinspecteur de drie onderzoeksrapporten die verkregen zijn van de officier van justitie onder begeleidend schrijven. Aangegeven wordt dat het rapport (en de daarin vervatte aanbevelingen) niet meer betrouwbaar is. In het begeleidend schrijven wordt nogmaals gewezen op het feit dat niet is gebleken dat in afwijking van de voorwaarden van de verleende Hinderwetvergunning is gewerkt. Technisch is de oorzaak niet te verklaren waardoor geen regime van regelgeving valt te ontwerpen waardoor een verwaarloosbaar restrisico kan ontstaan. Gelet hierop wordt in overweging gegeven om het zwaartepunt van regelgeving meer te richten op het effect van explosies. Geadviseerd wordt de aanbevelingen uit de rapporten over te nemen.

Met de rapporten en het begeleidend schrijven wordt echter, voorzover uit dit onderzoek bekend, vervolgens echter niets meer gedaan. Betrokken departementen en de CPR worden niet op de hoogte gesteld. Ook het al eerder aanbevolen onderzoek naar vuurwerkbedrijven in Nederland wordt vanuit BZK niet geïnitieerd.

5.2.2 SZW

De AI 4^e District had door deelname in het technische onderzoeksteam onder regie van het OM te Utrecht al snel na de ramp de beschikking over de aanbevelingen zoals die zijn verwoord in par 2.5. Vanuit de AI werd een, in vergelijking tot het totaal aan aanbevelingen, algemeen signaal naar de afdeling CV van het DGA gestuurd. Van de achterliggende documenten, het rapport van PML TNO stuknr: 54, het rapport van het Openbaar Ministerie te Utrecht stuknr: 55 en het rapport van de AI stuknr: 56 kon niet worden vastgesteld of ze feitelijk werden meegestuurd, of anderszins formeel werden aangeboden. Wel is vastgesteld, dat ze binnen de afdeling Chemische Veiligheid van DGA bekend moeten zijn geweest. Een medewerker van deze afdeling werd betrokken bij het genoemde onderzoek en kon derhalve beschikken over de aanbevelingen. Op 27 oktober 1992 gaf de afdeling CV opdracht voor een nader onderzoek door TNO PML wat resulteerde in een rapport "Explosieven en Arbeidsveiligheid".

De afdeling CV werkte op dat moment aan een publicatieblad over het veilig omgaan met explosieve stoffen waaronder de productie, het samenstellen en de opslag van pyrotechnische voorwerpen waarbij het rapport van TNO PML werd gebruikt. Aan de orde zouden komen, de risico's, de beoordeling van de risico's en maatregelen om riskante situaties te verbeteren. Deze aanpak is geheel in lijn van het risico denken dat binnen SZW en de AI steeds sterker werd, namelijk het inventariseren en evalueren van risico's en het maken van een plan van aanpak om het geheel te verbeteren, te beginnen met de meer ernstige risico's. De afdeling CV had op dat moment het standpunt dat op het algemene signaal van de AI adequaat werd gereageerd. Het voornemen van CV werd ook schriftelijk teruggekoppeld naar de AI. Voor zover nu achterhaald werd er verder geen informatie over en weer tussen CV en AI omtrent dit onderwerp uitgewisseld.

Tijdens het ontwikkelen van het P-blad vond, onder invloed van de derde tranche "Algemene wet Bestuursrecht", een omslag plaats in het denken over uitbrengen van Publicatiebladen. De mix van beleidsregels en voorlichting in deze bladen die onder naam van SZW/Arbeidsinspectie werden uitgebracht, werd niet meer passend gevonden. Met name de onduidelijkheid over wat nu pure voorlichting was en wat regelgeving, moest worden opgeheven. Omstreeks 1994 is besloten om alle be-

staande P-bladen te laten vervallen, en de concrete normen uit de bladen die invulling gaven van wettelijke bepalingen om te zetten in beleidsregels. Uiteindelijk is dit geëffectueerd in juli 1997 bij het van kracht worden van het nieuwe Arbobesluit, zij het dat een beleidsregel explosieven en arbeidsveiligheid nooit is vastgesteld. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het concept nooit de status van een definitief p-blad heeft bereikt.

De bladen die wat betreft de uitwerking van wetgeving noodzakelijk werden geacht en waarvan dat mogelijk was, werden ontdaan van bijvoorbeeld al het voorlichtingsmateriaal en werden omgezet naar beleidsregels. Ook werd een gedeelte van de noodzakelijk geachte publicatiebladen omgezet naar Arbo Informatiebladen.

Omzetting van het concept P blad “Explosieve stoffen en arbeidsveiligheid” naar een beleidsregel of eventueel een ARBO informatieblad was omdat het concept P blad niet volledig was en nog niet voldoende op actuele ontwikkelingen inspeelde op dat moment niet aan de orde.

Hiermee eindigt feitelijk het afhandelen van het signaal, inzake arbeidsveiligheidsrisico’s bij “vuurwerkbedrijven” à la MS Vuurwerk te Culemborg, gegeven vanuit de AI naar de beleidsafdeling CV..

5.2.3 VROM

Dat naar aanleiding van de explosie in Culemborg “opslag van vuurwerk en veiligheid” geen onderwerp van discussie is geweest binnen SR laat zich verklaren door het feit dat de rapporten en de daarin vervatte conclusies en aanbevelingen indertijd (1991) niet zijn aangeboden aan het departement en daar ook anderszins niet bekend waren.

Binnen de CPR is vuurwerk en veiligheid echter wel als agendapunt opgevoerd geweest in die zin dat VROM voor informatie over bestaande (initiatieven voor) regelgeving zou zorgen. De medewerkers van de afdeling SVS hadden zitting in deze commissie. De deelname aan de CPR is echter geen actief aandachtspunt geweest, hetgeen blijkt uit het achterwege blijven van de van VROM-afgevaardigden op dit agendapunt gevraagde actie. Een medewerker die begin negentiger jaren binnen de CPR zitting had verklaart hieromtrent dat de CPR geen vastgesteld werkprogramma had voor de herziening van richtlijnen. De CPR taken moesten concurreren met ander taken.

Binnen VROM is vuurwerk wel ter sprake geweest in het kader van een overdracht van taken van Verkeer en Waterstaat aan VROM. Deze discussie had echter geen betrekking op de veiligheidsaspecten van de *opslag* van vuurwerk, het ging daarin over het bezigen van professioneel vuurwerk en de daarvoor te verstrekken vergunningen.

5.2.4 VenW

Het ministerie van VenW heeft zoals duidelijk wordt gemaakt in de documenten geen kennis gehad van de aanbevelingen die uit de onderzoeken naar de explosie te Culemborg volgden. Het betreft dan zowel het rapport van PML TNO stuknr: 54, het rapport van het Openbaar Ministerie te Utrecht stuknr: 55 en het rapport van de AI stuknr: 56. Er was dus ook geen aanleiding om dienovereenkomstig de aanbevelingen te handelen.

Ook binnen de CPR was er kennelijk voor de Vertegenwoordiger vanuit VenW geen aanleiding om het onderwerp zoals dat in de CPR werd ingebracht als een belangrijk onderwerp voor VenW te zien.

De enige instantie die daar een duidelijke rol in had kunnen spelen was TNO die een formele positie heeft ten aanzien van de advisering van het ministerie van VenW betreffende ontplofbare

stoffen. Speciaal het onderwerp classificatie van verschillende soorten vuurwerk, een van de belangrijke aanbevelingen n.a.v. de explosie te Culemborg had daar voor in aanmerking kunnen komen.

5.2.5 Justitie

Het strafrechtelijk onderzoek is uitgangspunt voor de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie waarbij overigens ondermeer de inspectiediensten van SZW en BZK en deskundigen van het bureau Hinderwetzaken van het ministerie van defensie betrokken waren. Dit onderzoek naar de oorzaak en gevolgen van de vuurwerkexplosie te Culemborg heeft uiteindelijk niet geresulteerd in een strafvervolging. De reden daarvoor was onder andere dat met toezicht belaste instanties niet dan wel in onvoldoende mate controles hebben uitgeoefend, terwijl er door het bedrijf op een wijze werd gewerkt die niet in de Hinderwet was geregeld. Overgaan tot strafvervolging was daarom voor het OM bezwaarlijk.

Onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek was een onderzoek dat door het Prins Maurits Laboratorium van TNO werd ingesteld. TNO komt tot conclusies die leiden tot belangrijke aanbevelingen. De aanbevelingen die in het rapport (april 1991) zijn opgenomen hebben vooral de strekking dat op diverse terreinen nader onderzoek moet worden verricht. De aanbevelingen hebben vooral betrekking op een evaluatie van bestaande veiligheidsafstanden en bijbehorende criteria aan de hand van een vergelijking met de opgetreden schade in de woonomgeving, het doorvoeren van classificatietesten van groot vuurwerk en nader onderzoek naar de opslag van groot vuurwerk in relatie met de classificatie van 1.3 G, om de kans op dit soort calamiteiten te verkleinen. Verder zijn periodieke controles naar opslagmethoden en soorten groot vuurwerkartikelen gewenst en wordt onderzoek naar het gezamenlijk opslaan van verschillende soorten groot vuurwerkartikelen aanbevolen.

Uit stukken van de Inspectie voor het Brandweerwezen District III blijkt dat er vanuit het technisch onderzoek in februari 1991 reeds informatie is verstrekt door deskundigen van TNO en de Arbeidsinspectie. De Inspectie voor het Brandweerwezen neemt die informatie zeer serieus, getuige de interne vertrouwelijke notitie van 22 februari 1991 van de districtsinspecteur van de Inspectie voor het Brandweerwezen. Communicatie vanuit het strafrechtelijk onderzoek over de voorlopige resultaten heeft dus snel plaatsgevonden.

Blijkens het dossier van BZK heeft het arrondissementsparket te Utrecht de onderzoeksrapporten later, maar in ieder geval voor 8 augustus 1991, naar de plv. Districtsinspecteur van de Inspectie voor het Brandweerwezen gestuurd.

Op 3 juli 1991 wordt door het OM te Utrecht een persbericht opgesteld betreffende de vuurwerkfabriek te Culemborg. Het rapport dat door TNO in opdracht van het OM was opgesteld, met daarin de eerder genoemde conclusies, was al ruim 2 maanden beschikbaar. Het OM te Utrecht droeg in die periode reeds kennis van alle conclusies en de aanbevelingen die door de onderzoekers naar aanleiding van het onderzoek waren geformuleerd en had daarover al in een eerder stadium gecommuniceerd met de Inspectie voor het Brandweerwezen.

In het persbericht wordt geen melding gemaakt van enkele belangrijke conclusies uit het TNO-rapport. Niet wordt gemeld dat de zeer krachtige explosie alleen veroorzaakt kan zijn door een grote hoeveelheid explosieve stof reagerend volgens gevarenklasse 1.1. Ook wordt niets gemeld over het feit dat aangevoerd vuurwerk fout geclassificeerd kan zijn geweest en dat bewerkte, geassembleerde en/of los opgeslagen artikelen een andere classificatie hebben dan de oorspronkelijke.

Over een aanbevolen evaluatie van veiligheidsafstanden wordt niets vermeld, noch over de aanbeveling om periodieke controles uit te voeren naar opslagmethoden en soorten groot vuurwerk. Wel werd in het persbericht onder andere ingegaan op aspecten die te maken hadden met overtreding van wet- en regelgeving en het toezicht door toezichthoudende instanties.

Het persbericht richt zich, gerelateerd aan de strafrechtelijk geïndiceerde taakstelling en verantwoordelijkheid van het OM vooral op de aandachtsvestiging op mogelijk overtredingen van wet- en regelgeving en de verantwoording van het niet vervolgen.

Op 11 juli 1991 schrijft de zaakofficier van justitie aan de Hoofdofficier van Justitie te Utrecht een notitie waarin in het kort het onderzoek naar de explosie in de vuurwerkfabriek te Culemborg wordt uiteengezet. In het stuk wordt vrijwel geen melding gemaakt van de belangrijke conclusies die door TNO zijn gedaan. Niets wordt gezegd over de aanbevelingen die in het, in opdracht van het OM opgestelde, rapport zijn opgenomen. In de notitie wordt met name ingegaan op de opslag van vuurwerk, de kwaliteit van de vergunning en het gebrek aan toezicht door verantwoordelijke instanties. In de notitie laat de officier van justitie zich vooral kritisch uit over het gebrekkige toezicht door verantwoordelijke instanties. Met name dit laatste heeft ertoe geleid dat hij bezwaarlijk tot strafvervolging kan overgaan, hetgeen dan ook niet is gebeurd. Afgesloten wordt met de opmerking dat dit wellicht voor de hoofdofficier aanleiding vormt om te dezer zake nog nadere stappen te ondernemen. In de notitie wordt geen aandacht gevraagd om de conclusies en aanbevelingen uit het TNO-rapport onder de aandacht te brengen van de daarvoor verantwoordelijke autoriteiten.

De Hoofdofficier van Justitie stuurt met een begeleidende brief op 15 juli 1991 in afschrift de resultaten van het onderzoek naar de Procureur-Generaal bij het Gerechtshof te Amsterdam. In kopie is de notitie van de behandelend officier bij de brief gevoegd. De Hoofdofficier geeft in zijn brief aan het volledig eens te zijn met de notitie van de behandelend officier en volstaat dan ook met verwijzing naar die notitie. In zijn brief wijst de Hoofdofficier op hiaten in de afstemming tussen als in het toezicht door de gemeente, KCGS, de AI en de afdeling Hinderwetzaken van het ministerie van Defensie, en dat die hiaten mogelijk mede een rol hebben gespeeld bij de oorzaken die hebben geleid tot de explosie op 14 februari 1991.

De Hoofdofficier stelt de PG voor om de bijgaande stukken in handen te stellen van het ministerie van Justitie met het advies om in samenspraak met de bewindslieden van de betrokken ministeries (Defensie, Verkeer en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken) maatregelen te treffen om eerdergenoemde hiaten in de toekomst te vermijden.

Uit de brief valt op te maken dat resultaten van het onderzoek naar de explosie bij de brief zijn gevoegd.

De Procureur-Generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, voor deze de advocaat-generaal, brengt met een brief, gedateerd 30 juli 1991, het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie, met bijlagen, onder de aandacht van de minister van Justitie. De PG geeft de minister in overweging om in samenspraak met de betrokken ministeries (Defensie, V&W, SoZaWe, Biza) maatregelen te doen treffen om hiaten zowel in de afstemming tussen als in de controle en het toezicht door gemeente, KCGS, de AI en de afdeling Hinderwetzaken van het ministerie van Defensie in situaties als de onderhavige in de toekomst zoveel mogelijk te vermijden, temeer daar hij begrepen heeft dat deze hiaten zich in het gehele land zouden kunnen voordoen.

De brief wordt blijkens een op de brief geplaatste stempel op 5 augustus 1991 bij het ministerie van Justitie ingeboekt. Naast enige parafen die naast het stempel zijn geplaatst, is er op de brief met pen geschreven 'Notificeren - tel. afgedaan', met een daaronder geplaatste paraaf. Verder vermeldt de

brief een stempel met 'Notificatie .. december 1993'.

Blijkens de inmiddels gestelde Kamervragen en antwoorden daarop is vastgesteld dat de brief de minister niet heeft bereikt en dat deze brief telefonisch is afgedaan.

5.2.6 CPR

In juni 1991 werd de explosie van de vuurwerkfabriek te Culemborg aan de orde gesteld in de CPR. Een brief van de Directie Brandweer van BZK gaf in overweging de CPR richtlijn over opslag van vuurwerk te herzien. Hoewel de oorzaak en de toedracht op dat moment nog onbekend waren. De hier vermelde richtlijn voor de opslag van vuurwerk is waarschijnlijk CPR 7, "de opslag van explosieven en ontstekingsmiddelen" (stuknr: 72).

De richtlijn CPR 7 was in de eerste plaats gericht op kleine hoeveelheden explosieven en ontstekingsmiddelen. De werkingssfeer beperkte zich tot 100 kg TNT equivalent. In de tweede plaats was CPR 7 gericht op gebruikers van explosieven en ontstekingsmiddelen in de sfeer van sloopbedrijven en bedrijven die geodetisch onderzoek uitvoeren en daarvoor een geringe hoeveelheid explosieven en ontstekingsmiddelen beheren. Van enige relatie tussen de CPR 7 en vuurwerk, waar het bij de explosie te Culemborg om ging, was op dat moment nog geen sprake anders dan dat in het voorwoord van de richtlijn staat vermeld dat er een zogenaamde vuurwerkcommissie betrokken is geweest bij het opstellen van de CPR 7.

Naast de herziening van de richtlijn werd in de brief van BiZa aangegeven dat er, gezien de risico's in de vuurwerk branche, meer stringente eisen ten behoeve van veiligheid intern en ten behoeve van de omgeving moeten komen (o.a. situering van het bedrijf t.o.v. de omgeving en explosie beveiligde constructies). In de brief en de notitie van BiZa stond het achterliggende onderzoek niet vermeld. Deze onderzoeken waren niet bijgevoegd en ook later niet aan de CPR verstrekt.

Bij bespreking van de notitie in de CPR commissie werd besloten om eerst ter oriëntatie kennelijk beschikbare informatie over vuurwerk en springstoffen + procedureregeling bij VROM te achterhalen. Deze actie, die bij de VROM vertegenwoordiger werd neergelegd, is nooit door hem of zijn opvolger uitgevoerd. Het actiepunt is tot en met maart 1994 op naam van de VROM vertegenwoordiger blijven staan en daarna verdwenen van de actiepuntenlijst. Dit laatste gebeurde in de vergadering waar de voorzitter van de CPR afscheid nam. Een reden voor het afvoeren van het actiepunt kon niet worden achterhaald.

Het onderwerp is vanaf september 1991 tot en met maart 1994 gedurende een vijftal CPR vergaderingen aan de orde geweest. Niemand van de CPR leden heeft vanuit zijn eigen betrokkenheid met het onderwerp "vuurwerk, explosieven of iets dergelijks" in de begin negentiger jaren enige activiteit ontplooid om het onderwerp meer aandacht te geven binnen de CPR. Mogelijk heeft op de achtergrond meegespeeld dat in andere verbanden maar wel deels door dezelfde personen/ betrokken afdelingen, gewerkt werd aan het opstellen van het Vuurwerkbesluit (Stb. 1993 215) In die dagen werd ook gewerkt aan wat toen heette "Besluit ontplofbare stoffen Wet milieu gevaarlijke stoffen" . Mee heeft ook gespeeld dat vanaf 500 kg TNT equivalent er richtlijnen waren. In de vergunningverlening moest verplicht gebruik worden gemaakt van de expertise van het Bureau Milieuvergunningen van het ministerie van Defensie. Dit bureau had voor opslag van groot vuurwerk in mei 1992 het "Memorandum Veiligheidsafstanden Groot Vuurwerk" opgesteld.

Het onderwerp vuurwerk is de facto in de hoofdcommissie (de vier vertegenwoordigers van BZK, VROM, VenW en SZW) nooit onderwerp van bespreking geweest. Het was ook niet gebruikelijk binnen de hoofdcommissie om zich diepgaand inhoudelijk met bepaalde onderwerpen bezig te houden, daar werden immers de diverse subcommissies voor ingesteld. Het onderwerp in relatie met de

explosie te Culemborg is nooit uit de oriëntatie fase, die meestal voorafging aan het instellen van een subcommissie, gekomen. De oorzaken hiervoor waren mogelijk de onvolledige informatievoorziening betreffende de aanbevelingen inzake de explosie te Culemborg, de ongelukkige koppeling tussen vuurwerk en de bestaande richtlijn CPR 7 die betrekking had op kleinere hoeveelheden vuurwerk, het niet ter beschikking van de CPR stellen van informatie over de regelgeving door de VROM vertegenwoordigers in de CPR, het niet voldoende erkennen van het belang van het onderwerp vuurwerk en explosieven bij de vertegenwoordigers van de afzonderlijke ministeries waaruit de CPR bestaat.

5.3 Bevindingen

5.3.1 Het onderzoek

In het onderzoek van TNO/PML kon geen conclusie worden getrokken over de oorzaak van het ongeval. Elk ongeval kent zijn eigen, specifieke, omstandigheden. De vraag of er sprake was van een mogelijk structureel probleem kon niet worden beantwoord.

Een mogelijke verklaring voor de grote schade werd gezocht in de wijze waarop vuurwerk in opslag bij een ongeval reageert. Daarbij is vooral de classificatie van het afzonderlijk vuurwerk van belang en de wijze waarop verschillend geclassificeerd vuurwerk zich bij brand en explosie gedraagt.

Om die reden werd in de aanbevelingen specifiek aandacht gevraagd voor vuurwerk dat onopgemerkt fout geclassificeerd Nederland binnenkomt en voor lichter geclassificeerd vuurwerk dat binnen een dergelijke inrichting wordt uitgepakt of gemodificeerd waardoor het vuurwerk van classificatie veranderen kan. In beide gevallen kan er bij opslag sprake zijn van een onbedoelde partij vuurwerk in de hoogste subklasse en als dat ontsteekt door brand kan de gehele opslag zich gaan gedragen als vuurwerk van de hoogste subklasse, dus de gehele opslag doen exploderen. Deze problematiek zou zich voordoen in het geval er sprake is van vuurwerk subklasse 1.3 of zwaarder in combinatie met vuurwerk 1.1.

Het onderzoek beveelt een diepte-onderzoek aan om na te gaan of deze theorie klopt.

Verder werd vastgesteld dat de opgetreden grote schade een reden is om het vaststellen van veiligheidsafstanden rond een dergelijke inrichting te evalueren. Concreet betekent dit dat bij de aan te houden veiligheidsafstanden mogelijk rekening gehouden zou moeten worden met het gestelde in het vorige punt.

5.3.2 Rol inspecties

Bij een bedrijf zoals de vuurwerkfabriek in Culemborg hebben verschillende inspectiediensten een specifieke rol bij het toezicht op en de handhaving van het naleven van regels. De inspectie wordt uitgevoerd door: de gemeente als bevoegd gezag, MILAN van het ministerie van Defensie, de RVI (ten tijde van het ongeval het KCGS), de arbeidsinspectie, de gemeentelijke brandweer en de Inspectie Milieuhygiëne die in dat verband een tweedelijns taak had.

Gebleken is dat voor het ongeval de KCGS het bedrijf regulier bezocht. Deze dienst had, gelet op haar specifieke rol, geen directe taak om aandacht te schenken aan de mogelijke tekortkomingen ten aanzien van het naleven van de regels van de door de gemeente verstrekte vergunning. Bij de KCGS was het toezicht beperkt tot samenhang met vervoersbepalingen. Als er al onvolkomenheden op dat gebied bij bezoeken zijn geconstateerd, dan zijn deze door de KCGS ook niet met de andere inspectiediensten gecommuniceerd.

Na het ongeval te Culemborg zijn bij het onderzoek van rijkswege de arbeidsinspectie en de brandweerinspectie betrokken geweest.

5.3.3 Communicatie over de onderzoeksresultaten

Op rijksniveau is er sprake van een verdeling van taken en verantwoordelijkheden met daarbij wel belangrijke raakvlakken. Tussen en binnen de departementen alsmede tussen de respectieve inspectiediensten is, blijkens het Culemborgdossier, slecht tot in het geheel niet gecommuniceerd.

- Het OM (als opdrachtgever van het TNO onderzoek) en de inspectiediensten van BiZa en SZW alsmede het bureau Hinderwetzaken van het ministerie van Defensie, beschikten over alle belangrijke conclusies en aanbevelingen welke waren neergelegd in een vertrouwelijk rapport. Toen de vertrouwelijkheid werd opgeheven, heeft het OM het rapport op verzoek van het ministerie van BiZa naar BiZa gestuurd, maar het rapport is daarna noch via de CPR noch anderszins verspreid. Bij het ministerie van Justitie zijn conclusies van het onderzoek via de PG ook richting de minister aan de orde gesteld, maar zover dit kon worden nagegaan, is dit ambtelijk telefonisch afgedaan, zonder dat dit heeft geleid tot verdere externe communicatie.
- Binnen de CPR is het ongeval te Culemborg als agendapunt naar aanleiding van een interne notitie die BZK inbracht, aan de orde gesteld. De vraag van BZK was om bij de volgende herziening van de richtlijn rekening te houden met situering van een vuurwerkbedrijf in zijn omgeving, alsmede ging de notitie in op een aanbeveling van een explosiebeveiligde constructie. Zoals hiervoor gemeld, werd deze informatie zonder de achterliggende rapporten verstrekt. De bespreking van het agendapunt heeft geleid tot een actiepoint voor VROM, dat tot enkele jaren na het ongeval op de lijst van actiepunten heeft gestaan. VenW heeft op basis van de verstrekte informatie geen verband gelegd tussen het ongeval en de classificatie problematiek bij vuurwerk. Het actiepoint voor VROM verdween uiteindelijk van de agenda van de CPR, hoewel de actie niet uitgevoerd was.
- De onderzoeker (TNO/PML) is in opdracht van VenW als deskundige instantie betrokken bij internationaal overleg over classificatie. Via die lijn is deze specifieke problematiek in dat verband niet aan de orde gesteld.

5.3.4 Follow up onderzoeksresultaten

- De onderzoeksresultaten, zo die bekend waren geweest, zouden van rijkszijde bij het ministerie van VROM (tav classificatie van vuurwerk bij opslag en veiligheidsafstanden voor dergelijke inrichtingen) in samenwerking met het ministerie van VenW (tav classificatie) tot acties hebben kunnen leiden. Aanbevolen acties bestonden uit verder onderzoek naar een structureel verband tussen dat specifieke ongeval en mogelijk soortgelijke ongevallen, proeven met verschillende soorten vuurwerk in opslag etc. Deze acties zijn niet uitgevoerd.
- Binnen geen enkel departement hebben de resultaten van de onderzoeken geleid tot wijziging van beleid en/of structurele intensivering van het toezicht.
- Het is opvallend dat ten tijde van het ongeval er binnen tenminste drie departementen een taken discussie en/of reorganisatie aan de orde was. Bij SZW is als gevolg van een nieuwe beleidslijn ten aanzien van de scheiding van beleid, -uitvoering en toezicht het p-blad (stuknr: 59) nooit definitief geworden, noch naderhand omgezet in een beleidsregel. Bij BZK vond binnen de beleidskern in die tijd ook een herbezinning van taken plaats en bij VenW kreeg de inspectie functie een duidelijk ander karakter waarbij de werkzaamheden, ten koste van juist vuurwerk, meer gelijkelijk verdeeld werd over alle vervoer van gevaarlijke stoffen.

- Gezien vanuit het totale takenpakket waar het gaat om handelen met gevaarlijke stoffen, had vuurwerk geen hoge prioriteit bij de betrokken departementen.

6. CONCLUSIES

- De rijksoverheid is op de hoogte gesteld van de conclusies en aanbevelingen, opgenomen in de onderzoeksrapporten naar aanleiding van de vuurwerkexplosie te Culemborg in 1991 door het formeel aanbieden ervan aan de departementen van Justitie (deel van de conclusies), BZK en SZW.
- De aanbevelingen uit de vervaardigde onderzoeksrapporten zijn vervolgens binnen de rijksoverheid onvoldoende gecommuniceerd en hebben niet geleid tot substantiële wijziging van beleid.
- Bij beleidsvorming, respectievelijk bij het toezicht op de praktijk, zijn tal van departementen betrokken, zowel elk vanuit zijn eigen positie als gezamenlijk onder de CPR-vlag, zonder dat er sprake is van een duidelijk zwaartepunt. Geconstateerd kan worden dat deze constellatie niet heeft bijgedragen aan het slagvaardig oppakken van het onderwerp vuurwerk.
- De Commissie Preventie van Rampen (CPR), waar de ministeries die het meest betrokken zijn bij het onderwerp veiligheid vertegenwoordigd zijn, is door BZK in overweging gegeven om richtlijnen te ontwikkelen/aan te passen met betrekking tot de situering en explosie veilige constructies van vuurwerkopslagen. Het signaal heeft niet geresulteerd in de ontwikkeling/aanpassing van dergelijke richtlijnen.
- Het onderwerp vuurwerk in relatie tot veiligheid had voor de explosie te Culemborg bij de betrokken departementen geen prioriteit. De aanbevelingen na de vuurwerkexplosie hebben niet geleid tot aanpassing van de prioriteitsstelling.
- De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de vuurwerk explosie te Culemborg hebben bij de betrokken inspectiediensten niet geleid tot een structurele intensivering van het toezicht.
- De aanbeveling aan de minister van Justitie om hiaten in de afstemming tussen en in de controle en het toezicht uitgeoefend door, diverse overheden, onder de aandacht van de betrokken ministeries te brengen, heeft de minister niet bereikt en heeft niet geleid tot enige actie terzake.

Lijst van gebruikte afkortingen

Afkorting	Omschrijving
AI	7. Arbeidsinspectie
AIS	Beleidsafdeling Arbo Infrastructuur van SZW
ALARA	As Low As Reasonable Achievable
AMIL	Beleidsafdeling Arbeidsmilieu van SZW
ARBO wet	Arbeidsomstandighedenwet
AVR	Arbeidsveiligheidsrapport (op basis van toentertijd artikel 5 van de ARBO wet
BAM	Bureau Adviseur Milieuvergunningen
BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken
BW	Brandweer
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten tijde van de explosie te Culemborg nog BiZa geheten.
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CPR	Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen
CV	Beleidsafdeling Chemische Veiligheid van SZW
DGA	Directoraat Generaal van de Arbeid van SZW
DGG	Directoraat Generaal Goederenvervoer
EVR	Extern Veiligheidsrapport op basis van het toenmalig Belsuit Risico's Zware Ongevallen
GL	Gerechtigd Laboratorium
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
IRO	Inspectie Ruimtelijke Ordening
IVH	Inspectie Volkshuisvesting
KCGS	Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen
LEV	Luchthavens en Externe Veiligheid
LMV	Lokale Milieukwaliteit en Verkeer
MCA	Maximum Credible Accident
MILAN	Milieu, Arbo en NBC
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OvJ	Officier van Justitie
P&R	Afdeling Preventie en Repressie van de Directie Brandweer van BZK (of BiZa)
P-blad	Publicatieblad van de Arbeidsinspectie
PG	Procureur Generaal
PML	Prins Maurits Laboratorium van TNO
PPR	Preventie Preparatie en Repressie
RVI	Rijksverkeersinspectie
SR	Stoffen en Risicobeheersing
SVS	Stoffen, Veiligheid en Straling
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TK	Tweede Kamer
TNO	Instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TNT	Trinitrotolueen (springstof)
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
WGS	Wet Gevaarlijke Stoffen
WMS	Wet Milieugevaarlijke Stoffen
WVGS	Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen

6.1.1.1 Overzicht geraadpleegde stukken

Stuknummer	Omschrijving stuk
01	Een rapport van het ministerie van SZW, Arbeidsinspectie 4 ^e district van 12 maart 1991. Titel: 'Rapport van bevindingen en aanbevelingen betreffende de explosie van de vuurwerkfabriek "MS Vuurwerk B.V." te Culemborg.
02	Een rapport van het Gerechtelijk Laboratorium van het ministerie van Justitie, no. 91.02.18.007 met als titel: 'een onderzoek naar aanleiding van een explosie in een bedrijfspand van de vuurwerkfabriek 'MS Vuurwerk BV'te Culemborg op 14 februari 1991'. Het rapport vorm een bijlage bij het gezamenlijk rapport van het PML-TNO en het GL d.d. 13 maart 1991.
03	Een rapport met bijlagen van het Ministerie van Binnenlandse zaken, Inspectie voor het Brandweerwezen District III, Gelderland, Overijssel en Flevoland, d.d. 21 maart 1991.
04	Een rapport van PML-TNO van april 1991, nr. PML 292191122. Opdrachtgever de Officier van Justitie te Utrecht. Aantal pagina's 76 met 10 bijlagen Nr. rapport: PML 1991-C35. Titel rapport: 'Verslag van het Prins Maurits Laboratorium TNO betreffende de explosie van de vuurwerkfabriek 'MS Vuurwerk' te Culemborg op donderdag 14 februari 1991.
05	Een brief van de Procureur-Generaal van het gerechtshof te Amsterdam d.d. 30 juli 1991 aan de minister van Justitie.
06	Een vertrouwelijke notitie over de 'Vuurwerkfabriek Culemborg Tussenrapportage' van de plaatsvervangend districtsinspecteur van de Inspectie voor het Brandweerwezen District III d.d. 22 februari 1991 aan de Hoofdinspecteur Brandweezorg.
07	Een brief (kenmerk 0068 U/91) van 19 maart 1991 van districtsinspecteur voor het Brandweerwezen te Arnhem aan de Hoofdinspecteur voor het Brandweerwezen te Den Haag betreffende het aanbieden van een rapport.
08	Een notitie (kenmerk EB91/1/762) van het hoofd van de afdeling Preparatie en Repressie (P en R) d.d. 12 april 1991 aan de Directeur Brandweer over het onderzoek naar de vuurwerkexplosie te Culemborg via de chef Preventie Preparatie en Repressie.
09	Een lijst van bedrijven die vergunning hebben voor het bezigen van zgn. "groot vuurwerk" en een lijst van bedrijven die gespecialiseerd zijn in zgn. "klein vuurwerk". De lijst wordt door de districtsinspecteur voor het Brandweerwezen te Arnhem op 12 april 1991, in aanvulling op het rapport van 19 maart, per brief verstuurd aan de Hoofdinspecteur.
10	Een notitie d.d. 12 juni 1991, aan de voorzitter van de CPR-commissie met als onderwerp 'Herziening CPR' van de chef van de afdeling PPR van de Directie Brandweer.

- 11 Een brief van de chef van de afdeling PPR d.d. 13 juni 1991, waarmee de notitie van 12 juni 1991 wordt aangeboden aan het Secretariaat CPR, met het verzoek de onderwerpen voor de eerstkomende bijeenkomst van de CPR te agenderen.
- 12 Een notitie, kenmerk 0260 4/91, d.d. 8 augustus 1991, betreffende de Vuurwerkfabriek Culemborg, van de Plv. Districtsinspecteur van de Inspectie voor het Brandweerwezen District III aan de Hoofdinspecteur.
- 13 Een brief d.d. 20 augustus 1991 aan de plv. Districtsinspecteur District III, te Arnhem, voor deze de chef van de afdeling P&R, betreffende de vuurwerkfabriek te Culemborg aan de hoofdinspecteur voor het Brandweerwezen.
- 14 Vacant
- 15 Vacant
- 16 Een notitie aan de hoofdofficier van justitie over het onderzoek naar de oorzaak van de explosie dat door de politie is uitgevoerd in samenwerking met deskundigen van TNO, het Gerechtelijk Laboratorium, de Arbeidsinspectie, de Districtsinspectie voor het Brandweerwezen alsmede deskundigen van het bureau Hinderwetzaken van het Ministerie van Defensie, van de officier van justitie te Utrecht d.d.11 juli 1991.
- 17 Een brief d.d. 15 juli 1991 van de Hoofdofficier van justitie van het Arrondissementsparket te Utrecht aan de Procureur-generaal bij het Gerechtshof te Amsterdam. In kopie is de notitie van 11 juli 1991 van de behandelend officier bijgevoegd en in afschrift de resultaten van het onderzoek.
- 18 Een brief van de Procureur-generaal van het gerechtshof te Amsterdam d.d. 30 juli 1991 aan de minister van Justitie, waarmee het ambtsbericht met bijlagen van 15 juli 1991 met kenmerk 6160-896/91 wordt aangeboden.
- 19 Een brief van de plv. Districtsinspecteur aan de Arrondissementsrechtbank, de Officier van Justitie, te Utrecht, dat Biza een onderzoek heeft gedaan naar de operationele en preparatieve aspecten van de bestrijdingsorganisatie.
- 20 t/m 49 Vacant
- 50 Brief DGA/DG/91/0280, afdeling CV dd 15-02-91 met daarbij een notitie van de afdeling Chemische Veiligheid van SZW dd 15-02-1991
- 51 Persbericht van het Openbaar Ministerie, kenmerk: 1610-91 dd 3 juli 1991
- 52 Interne notitie Brandweer, kenmerk: 0260 U/91 dd 08-08-1991
- 53 Brief 9750/91/dK1 dd 28-11-1991, van de Arbeidsinspectie aan de beleidsafdeling Chemische Veiligheid van SZW inzake explosie te Culemborg
- 54 Rapport van PML-TNO nr 292191122, PML 1991-C35 "Verslag van het Prins Maurits Laboratorium TNO betreffende de explosie van de vuurwerkfabriek "MS Vuurwerk" te Culemborg op donderdag 14 februari 1991.
- 55 Rapport van het Gerechtelijk Laboratorium van het ministerie van Justitie,

- no. 91.02.18.007 met als titel: ‘een onderzoek naar aanleiding van een explosie in een bedrijfspand van de vuurwerkfabriek ‘MS Vuurwerk BV’ te Culemborg op 14 februari 1991’. Het rapport vormt een bijlage bij het gezamenlijk rapport van het PML-TNO en het GL d.d. 13 maart 1991.
- 56 Een rapport van het ministerie van SZW, Arbeidsinspectie 4^e District van 12 maart 1991, titel: “Rapport van bevindingen en aanbevelingen betreffende de explosie van de vuurwerkfabriek “MS Vuurwerk B.V.” te Culemborg”.
- 57 Brief DGA/CV/9118723 dd 20-12-1991, antwoord op brief onder stuknr: 53.
- 58 Brief JBO11/94 dd 22-02-1994, aanbiedingsbrief van het concept Publicatieblad over explosieven en arbeidsveiligheid onder stuknr: 59.
- 59 Concept Publicatieblad betreffende “explosieven en arbeidsveiligheid”.
- 60 Notitie DGOOV/BW/PPR, EB91/1/762 dd 12-04-1991, interne notitie Brandweer over het onderzoek naar de vuurwerkexplosie te Culemborg.
- 61 Notitie van de afdeling PPR dd 12-06-1991 inzake de herziening van de CPR richtlijn
- 62 Brief DGOOV/BW/PPR dd 13-06-1991, aanbidding van notitie stuknr: 61 aan de CPR.
- 63 Briefnr: EB91/2217 dd 20-08-1991, inzake terugkoppeling naar de plaatsvervangend districtsinspecteur.
- 64 Notitie 0260 U/91 dd 08-08-1991 inzake de opheffing van de vertrouwelijkheid van stuknr’s: 54, 55 en 56.
- 65 Brief DGA/CV/9113899, verslag vergadering, CPR nr 91-26 dd 13-09-1991.
- 66 CPR stuk 92-02 dd 06-01-1992, Verslag van vergadering dd 19-12-1991
- 67 CPR stuk 92-12 dd 24-09-1991, Verslag van vergadering dd 03-09-1992
- 68 CPR stuk 93-08 dd 24-06-1993, Verslag van vergadering dd 09-06-1993
- 69 CPR stuk 93-19 dd 26-10-1993, Verslag van vergadering dd 13-10-1993
- 70 CPR stuk 94-12 dd 21-04-1994, Verslag van vergadering dd 31-03-1994
- 71 CPR stuk 95-09 dd 20-03-1995, Verslag van vergadering dd 17-03-1995
- 72 CPR 7 “opslag van explosieven en ontstekingsmiddelen”,
- 73 Interne notitie van de inspecteur van de Arbeidsinspectie 4^e district te Nieuwegein. (Notitie is geschreven in 2000 na de ramp te Enschede).