

I SE Fireworks De overheid De ramp

A.J. Krom
p/a IJsselstraat 4
Welzijnswerk

1 Inleiding

De vuurwerkcramp van 13 mei 2000 roept een aantal indringende vragen op, met name de vragen *Hoe kon de ramp gebeuren?* en *Wie is daarvoor verantwoordelijk?* Deze vragen komen uitgebreid aan de orde in onderzoeksrapport A.

Het derde deel van dat onderzoeksrapport gaat vooral in op de eerste van deze vragen. Het bevat een beschrijving en analyse van het verloop van de branden en explosies bij SE Fireworks, en een verklaring van de kracht van de explosies.

De tweede vraag betreft de actoren die door hun handelen en/of nalaten het mogelijk hebben gemaakt dat de ramp zich kon voordoen. Dit vereist dat de blik wordt gericht zowel op het bedrijf SE Fireworks als op de overheid. Die komen dan ook uitgebreid aan de orde in de eerste twee delen van onderzoeksrapport A.

In het deel over SE Fireworks wordt dit bedrijf beschreven, in zijn ontwikkeling tot 13 mei 2000, en naar de situatie zoals die was op 13 mei.

Het deel over de overheid gaat in op de vergunningen voor SE Fireworks en op het toezicht op de naleving daarvan. Daarbij komen zowel de gemeente Enschede als de rijksoverheid aan de orde. Daarna wordt in dit deel van onderzoeksrapport A nog apart ingegaan op de follow-up bij de rijksoverheid van de vuurwerkexplosie in Culemborg in 1991 en op de ontwikkeling van de regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk.

In het hierna volgende deel van dit eindrapport zijn de onderwerpen uit onderzoeksrapport A op een wat andere wijze geordend dan in dat onderzoeksrapport zelf. De reden daarvoor houdt verband met de tweede vraag die hiervoor is geformuleerd, naar de verantwoordelijkheden voor de vuurwerkcramp.

Eén van de doelstellingen van de Commissie is namelijk het vaststellen wie waarvoor verantwoordelijk is, en het beoordelen van de wijze waarop de actoren die het betreft met hun onderscheiden verantwoordelijkheden zijn omgegaan.¹ Die doelstelling is gekozen als de ingang voor de hierna volgende weergave van de hoofdlijnen van onderzoeksrapport A. Zo zullen de belangrijkste actoren met betrekking tot de vuurwerkcramp worden behandeld. Het gaat daarbij in het bijzonder om alles dat aan de ramp is vooraf gegaan. Achtereenvolgens komen de volgende actoren aan de orde: de gemeente Enschede, SE Fireworks en een aantal actoren binnen de rijksoverheid.

Daaraan vooraf gaat een korte beschrijving van de vuurwerkketen en van de gevarenclassificatie van vuurwerk.

Deze volgorde van behandeling houdt geen verband met de zwaarte van de verantwoordelijkheden van de genoemde actoren. De reden om, nadat de vuurwerkketen en de gevarenclassificatie van vuurwerk zijn behandeld, te beginnen met de gemeente Enschede is een praktische: op deze wijze kan direct een vrijwel volledig beeld worden gegeven van de vergunningverlening aan SE Fireworks. Uiteraard komt daarna ook dit bedrijf uitgebreid aan de orde. Tenslotte volgen dan de verschillende actoren op het niveau van de rijksoverheid.

¹ Ook in paragraaf 2 van de Slotbeschouwing in dit eindrapport wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van SE Fireworks respectievelijk die van de overheid.

Deze volgorde is uitsluitend gekozen om het omvangrijke onderzoekmateriaal uit onderzoekrapport A zo te ordenen dat dit deel van het eindrapport de hoofdlijnen ervan goed weergeeft.

Na de behandeling van de verschillende actoren komt dan de eerste van de hierboven geformuleerde vragen aan de orde, namelijk hoe de ramp kon gebeuren. Daartoe wordt een samenvatting gegeven van de in onderzoekrapport A opgenomen beschrijving en analyse van de rampzalige gebeurtenissen bij SE Fireworks op 13 mei 2000. Dit betreft het verloop van de branden en explosies en de verklaring van de kracht van de explosies.

De vuurwerkcramp is zo ernstig, dat er in elk geval ook lering uit moet worden getrokken. Onderzoekrapport A eindigt daarom met een reeks lessen en aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op alle onderdelen van dit onderzoekrapport bij elkaar. Dit deel van het eindrapport wordt afgesloten met een integrale weergave van deze lessen en aanbevelingen.

Onderzoekrapport A is, met inbegrip van de bijlagen, zeer omvangrijk. In dit eindrapport moet worden volstaan met een weergave van de hoofdlijnen². Voor een gedetailleerde beschrijving van de wijze van onderzoek, van het wettelijk, beleidsmatig en bestuurlijk-organisatorisch kader en van de bevindingen van het onderzoek wordt verwezen naar onderzoekrapport A zelf.

² In dit verband wordt ook verwezen naar bijlage 2b bij onderzoekrapport A, waarin een chronologisch overzicht is opgenomen van de ontwikkeling van SE Fireworks.

2 De vuurwerkketen

Vuurwerk is een verzamelnaam voor consumentenvuurwerk, dat door particulieren wordt afgestoken tijdens de jaarwisseling, en professioneel vuurwerk, dat wordt afgestoken tijdens vuurwerkshows of bij voorstellingen in theaters (het zogenoemde bezigen). De vuurwerkketen start met de productie van vuurwerk. Consumentenvuurwerk wordt vrijwel uitsluitend in China geproduceerd. Professioneel vuurwerk voor buitentoepassingen is eveneens grotendeels afkomstig uit China, hoewel een kleiner deel ook afkomstig is uit Duitsland, Zwitserland, Amerika, Canada, Denemarken en landen in Zuid-Europa. Het indoor professionele vuurwerk is grotendeels afkomstig uit Amerika, Canada en genoemde Europese landen.

In Nederland wordt vuurwerk nog maar op zeer beperkte schaal geproduceerd, zodat de vuurwerkketen in Nederland begint bij de import van vuurwerk. Het vuurwerk dat in Nederland wordt geïmporteerd, is voor 90-95% afkomstig uit China.

2.1 Classificatie van vuurwerk

Een zeer wezenlijk onderdeel in de gehele vuurwerkketen is de gevarenclassificatie van vuurwerk. Met het oog op het transport van gevaarlijke stoffen, waaronder vuurwerk, zijn er internationale afspraken voor het classificeren van deze stoffen. Op de productielocatie worden de verpakkingen voorzien van een gevarenclassificatie voor transport. Hiervoor wordt de VN-classificatie gebruikt, zoals weergegeven in onderstaande figuur.

De VN-classificatie heeft betrekking op de gevaren van vuurwerk uitsluitend in relatie tot de wijze van verpakking. De afzender/exporteur dient zorg te dragen voor de juiste verpakking en de bijbehorende transportclassificatie. Het consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk, dat in Nederland wordt geïmporteerd uit China, is doorgaans als 1.4S of 1.4G gelabeld.

Uit diverse gesprekken met deskundigen is het beeld naar voren gekomen dat het niet bekend is of de Chinese producenten de gevarenclassificatie aanbrengen op basis van (goed uitgevoerde) testen. Daarbij wordt opgemerkt dat, naarmate vuurwerk zwaarder is geclassificeerd, de transportkosten oplopen. Hierna, onder meer onder 4.3.2, zal worden aangegeven dat de wijze waarop de gevarenclassificatie wordt aangebracht onbetrouwbaar is gebleken.

Klasse 1.1	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor massa-explosie.
Klasse 1.2	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor scherfwerking, maar niet met gevaar voor massa-explosie.
Klasse 1.3	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor brand en met gering gevaar voor luchtdruk- of scherfwerking of met gevaar voor beide, maar niet met gevaar voor massa-explosie; a Waarvan de verbranding aanleiding geeft tot aanzienlijke warmtestraling Of b die één voor één uitbranden, waarbij geringe luchtdruk- of scherfwerking optreden.
Klasse 1.4	Stoffen en voorwerpen die slechts een gering ontploffingsgevaar opleveren indien zij tijdens het vervoer tot ontsteking of inleiding komen. De gevolgen blijven in hoofdzaak beperkt tot het collo en leiden niet tot een ontploffing, op praktisch hetzelfde ogenblik, van vrijwel het hele collo.

Compatibiliteitsgroepen

- G** Pyrotechnische stof of voorwerp dat een pyrotechnische stof bevat of voorwerp dat zowel een ontplofbare stof als een lichtverspreidende brandstichtende, traanverwekkende of rookproducerende stof bevat (met uitzondering van een door water te activeren voorwerp of een voorwerp dat witte fosfor, fosfiden, een pyrofore stof, een brandbare vloeistof of brandbare gel of hypergolische vloeistoffen bevat).
- S** Stof of voorwerp zodanig verpakt of ontworpen, dat alle gevaarlijke effecten ten gevolge van het onopzettelijk in werking treden beperkt blijven tot het inwendige van het collo, tenzij het collo is aangetast door brand. In dat laatste geval moeten alle effecten van luchtdruk of scherfwerking voldoende beperkt blijven zodat ze de brandbestrijdings- of andere noodmaatregelen in de onmiddellijke omgeving van het collo niet aanmerkelijk hinderen of beletten.

Figuur *Classificatie van vuurwerk*

2.2 Korte beschrijving van de vuurwerkketen in Nederland

2.2.1 Internationaal transport

Het internationaal transport van vuurwerk vanuit China vindt plaats in containers. De containers hebben een afmeting van 20 of 40 voet. De inhoud van een geheel gevulde container van 40 voet heeft in de praktijk een gewicht van ongeveer 18-25 ton. De containers zijn standaard containers voor het vervoer van goederen. Er zijn aan de containers geen speciale voorzieningen aangebracht voor het transport van vuurwerk.

2.2.2 Invoer van vuurwerk

Ten aanzien van de invoer van vuurwerk heeft de Douane een controlerende en signalerende taak. De Douane controleert de invoervergunningen en controleert tevens aan de hand van pre-arrivalinformatie en op basis van risicoanalyse op de invoer van illegaal vuurwerk. Daarnaast dient de Douane de invoer van consumentenvuurwerk uit landen buiten het gebied van de EU aan de Keuringsdienst van Waren te melden. Omdat de Douane geen onderscheid kan aanbrengen tussen professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk, meldt de Douane beide typen vuurwerk. De importeur dient ook zelf de import van consumentenvuurwerk te melden bij de Keuringsdienst van Waren.

De Keuringsdienst van Waren heeft een controlerende taak waar het gaat om consumentenvuurwerk en voert daartoe steekproefsgewijs keuringsactiviteiten uit. Leidraad hierbij zijn de eisen van het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen (zie ook onder 5.5) en de kwaliteitseisen zoals omschreven in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. De controles door de Keuringsdienst van Waren hebben uitsluitend betrekking op vuurwerk waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat het bedoeld is voor verkoop aan particulieren. Tijdens de steekproeven wordt met name gecontroleerd of het consumentenvuurwerk voldoet aan de criteria zoals gesteld in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. Het betreft dan voornamelijk de samenstelling, de ontstekvertraging en het geluidniveau.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken, dat professioneel vuurwerk bij invoer in Nederland niet wordt gecontroleerd, ook niet op de juistheid van de gevarenclassificatie. De externe veiligheidsborging van de vuurwerkketen is daarmee, waar het gaat om professioneel vuurwerk, niet toereikend. Dat is anders in landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten, waar de overheid wel controle uitoefent op de veiligheidsclassificatie van professioneel vuurwerk dat wordt geïmporteerd.

2.2.3 Vervoer van vuurwerk

Het vervoer van de haven naar de opslagvoorziening in Nederland vindt over de weg plaats in containers. Het vervoer wordt, in opdracht van de expediteur dan wel de importeur, verzorgd door een transportfirma.

Het vervoer over de weg wordt op Europees niveau geregeld in het "Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR)". In Nederland geldt het ADR voor het vervoer van zowel professioneel vuurwerk als consumentenvuurwerk op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). Voor dat vervoer is geen vergunning vereist. De Rijksverkeersinspectie (RVI) houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regeling voor het vervoer.

2.2.4 Opslag van vuurwerk

Voor de opslag van meer dan 1000 kg vuurwerk is een vergunning in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) vereist. Het college van B&W is daarvoor het bevoegd gezag. Bij opslag van professioneel vuurwerk is registratie van de aan- en afvoer van vuurwerk verplicht in het kader van de vereiste afleveringsvergunning (artikel 33 Reglement Gevaarlijke Stoffen).

2.2.5 Het afleveren van vuurwerk

Professioneel vuurwerk mag alleen worden afgeleverd, dan wel ter aflevering aanwezig worden gehouden met een afleveringsvergunning op grond van artikel 33 van het Reglement Gevaarlijke Stoffen.

De afleveringsvergunning wordt afgegeven door de Rijksverkeersinspectie (RVI). Deze heeft ook een controlerende taak in het kader van de afleveringsvergunningen.

2.2.6 Het bezigen tijdens evenementen

Voor het op locatie samenstellen en afsteken van professioneel vuurwerk dient men in het bezit te zijn van een bezigingsvergunning op grond van artikel 41 van het Reglement Gevaarlijke Stoffen. De bezigingsvergunning wordt door de RVI verleend. De RVI heeft ook een controlerende taak waar het gaat om de bezigingsvergunningen en het transport van het te bezigen vuurwerk.

Mijke Boedeltje
Drienerweg 143
Bewoner

3 De gemeente

Hieronder wordt de rol van de gemeente Enschede ten aanzien van SE Fireworks belicht. Bevoegd gezag ten aanzien van de verlening van bouwvergunningen en milieuvergunningen aan het bedrijf was het college van Burgemeester en Wethouders. Het college was tevens verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving ter zake. Het college is derhalve verantwoordelijk voor al hetgeen hieronder over deze onderwerpen wordt opgemerkt. In de praktijk was, gezien de van toepassing zijnde mandaatregelingen, echter vrijwel volledig sprake van ambtelijk handelen. Daarom wordt hierna zo veel mogelijk aangegeven door welk ambtelijk onderdeel van de gemeente Enschede de besproken handelingen zijn verricht. Daarbij is van belang dat binnen de gemeente Enschede vanaf het begin van de jaren negentig tot februari 1997 sprake was van een Bouwdienst en van een Milieudienst. Vanaf februari 1997 zijn deze gefuseerd en is er één Bouw- en Milieudienst. Binnen de Bouw- en Milieudienst heeft de afdeling Bouwbeheer de zorg voor de verlening van bouwvergunningen, en de afdeling Milieu voor de verlening van milieuvergunningen³.

De bouw- en milieuvergunningverlening worden hieronder afzonderlijk besproken. Voor de milieuvergunningverlening geldt dat de nadruk ligt op de revisievergunning van 22 april 1997 en de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999. Reden hiervoor is dat deze twee vergunningen van kracht waren tijdens de ramp. De revisievergunning uit 1997 verving immers het regime van de daarvoor van kracht zijnde hinderwetvergunningen. De tijdelijke veranderingsvergunning uit 1999 had betrekking op de daarin toegestane uitbreidingen; deze vergunning verving niet het regime van de revisievergunning uit 1997.

In dit hoofdstuk komt hier en daar ook al de handelwijze aan de orde van de Directie Materieel van de Koninklijke Landmacht (DMKL), bij de milieuvergunningverlening de wettelijk adviseur van het bevoegd gezag op het gebied van de externe veiligheid. Op deze plaats gebeurt dat echter uitsluitend ter toelichting op de rol van de gemeente Enschede. Daarna, onder 4.1, wordt de werkwijze van DMKL afzonderlijk beoordeeld.

3.1 Ruimtelijke ordening en bouwvergunningen

3.1.1 De bunkers

Op 10 juni 1976 heeft de heer Smallenbroek, ten behoeve van de vestiging van de groothandel in consumentenvuurwerk Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek, bij het college van B&W van de gemeente Enschede een bouwvergunning aangevraagd voor de bouw van 13 vuurwerkvoorraadcellen (C3 tot en met C15) en een montage- en ompakruimte (C2) aan de Tollensstraat 50 te Enschede⁴. Voor het gebied waar het bedrijf zich wilde vestigen, gold op dat moment de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede. Tevens had de gemeenteraad van Enschede voor bedoeld gebied een voorbereidingsbesluit vastgesteld.

³ De hoofdstukken 1 en 2 van onderzoeksrapport A, deel II, bevatten, onder "Bestuurlijk-organisatorisch kader", een nadere beschrijving van de ambtelijke organisatie van de gemeente Enschede door de jaren heen.

⁴ Zie voor een situatietekening van SE Fireworks ten tijde van de ramp op 13 mei 2000 het schutblad achter in dit eindrapport.

Dit laatste betekende dat voor afgifte van de gevraagde bouwvergunning een verklaring van geen bezwaar van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel nodig was.

Nadat bedoelde verklaring van geen bezwaar op 7 oktober 1976 was verstrekt, is op 19 oktober 1976 de gevraagde bouwvergunning afgegeven. De brandweer Enschede is bij de totstandkoming van de vergunning betrokken geweest; de aan de vergunning verbonden voorschriften hadden mede betrekking op de brandveiligheid van de bunkers.

Ingevolge de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede had het gebied waar Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek zich wilde vestigen de bestemming "bedrijven en groothandel". De vestiging van het bedrijf was dus in planologisch opzicht aanvaardbaar. In zoverre was er dan ook geen reden tot weigering van de gevraagde bouwvergunning. Ook overigens was er geen reden om de vergunning te weigeren. In zoverre heeft het college destijds dan ook niet onjuist gehandeld.

Het bunkercomplex is echter niet gelocaliseerd conform de situatietekeningen die deel uitmaakten van de bouwvergunning. Ook de lichtkoepels van ruimte C2 zijn niet conform de tekeningen uitgevoerd (zie hierna, 4.1.1). Bovendien is de bouw van het bunkercomplex vermoedelijk pas in 1979 afgerond. Niet gebleken is dat er ten tijde van de bouw van de bunkers enige controle op de naleving van de bouwvergunning is uitgevoerd. De Bouwdienst heeft aan deze controle ten onrechte geen prioriteit gegeven.

3.1.2 De MAVO-boxen

In de periode waarin de bouw van de bunkers plaatsvond, is het bedrijf al begonnen met het opslaan van vuurwerk in zeven prefab beton garages: de zogeheten MAVO-boxen. Bij brief van 7 oktober 1976 heeft de burgemeester van Enschede, in zijn hoedanigheid van hoofd van de politie, aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen deze vorm van opslag van 1 oktober 1976 tot 30 april 1977. Op 25 oktober 1977, 27 oktober 1978 en 7 augustus 1979 zijn opnieuw dergelijke verklaringen van geen bezwaar afgegeven. Deze betroffen respectievelijk de periode tot 31 juli 1978, de periode tot 1 juli 1979 en de periode tot 1 maart 1980. Alle verklaringen van geen bezwaar bevatten voorwaarden, onder meer met betrekking tot de hoeveelheid op te slaan vuurwerk.

Intussen had Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek op 21 mei 1979 een aanvraag om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet ingediend. Verzocht werd onder meer om toestemming voor de opslag van vuurwerk in de zeven MAVO-boxen. De aanvraag is in behandeling genomen door de toenmalige afdeling bouw- en woningtoezicht. De afdeling heeft, op 23 mei 1979, middels een standaardformulier aan de afdelingen weg- en waterbouw en stedenbouw gevraagd of er bezwaren waren tegen de vergunning. Dit formulier is door de betrokken chefs afgetekend voor geen bezwaar. Op 14 december 1979 heeft het college van B&W van de gemeente Enschede de gevraagde uitbreidingsvergunning verleend, met daarin de gevraagde toestemming voor de opslag van vuurwerk in MAVO-boxen.

Gedurende de gehele bovenbeschreven periode heeft het bedrijf voor de MAVO-boxen geen bouwvergunning aangevraagd. Van de kant van de gemeente Enschede is er ook nooit een verzoek aan het bedrijf gericht tot het aanvragen van een bouwvergunning voor de MAVO-boxen. De Commissie stelt echter vast dat de MAVO-boxen blijkens de jurisprudentie dienaangaande een bouwwerk waren, en dus bouwvergunningplichtig. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze jurisprudentie dateert van begin jaren tachtig en later.

Gelet op het feit dat het bij de MAVO-boxen in eerste instantie om een tijdelijke voorziening leek te gaan, kan niet met zekerheid worden gezegd dat het in de rede had gelegen dat al in 1976, bij de plaatsing van de MAVO-boxen, een bouwvergunning was aangevraagd. Toen in 1979 een uitbreidingsvergunning op grond van de Hinderwet werd aangevraagd, was echter voldoende duidelijk dat het hier ging om een voorziening die niet alleen een plaatsgebonden, maar ook een permanent karakter had. In ieder geval op dat moment had het in de rede gelegen dat de afdeling bouw- en woningtoezicht – die ook de bouwvergunningverlening in portefeuille had – was nagegaan of voor de MAVO-boxen niet ook een bouwvergunning nodig was. Dit is ten onrechte niet gebeurd.

De Commissie heeft onderzocht of, indien voor de MAVO-boxen een bouwvergunning zou zijn aangevraagd, deze ook verleend had moeten worden. Een aanvraag om een bouwvergunning had in de eerste plaats moeten worden getoetst aan de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede, die ten tijde van de plaatsing van de MAVO-boxen nog steeds van kracht was. De bestemming “bedrijven en groothandel” had dan vermoedelijk aan de vergunningverlening niet in de weg gestaan, te meer daar op dat moment nog vrijwel in hoofdzaak consumentenvuurwerk werd opgeslagen.

Op grond van een toetsing aan de technische bouwvoorschriften had een bouwvergunning voor de MAVO-boxen echter naar alle waarschijnlijkheid moeten worden afgewezen, dit vanwege het niet voldoen aan de brandveiligheidseisen zoals die ook waren opgenomen in de hinderwetvergunning. Zo zijn de MAVO-boxen op zichzelf onvoldoende brandwerend, en is de weerstand tegen branddoorslag naar andere compartimenten waarin vuurwerk was opgeslagen, onvoldoende.

De gemeente is dan ook na 1979 ten onrechte op geen enkel moment handhavend opgetreden ten aanzien van de MAVO-boxen. Ook in zoverre heeft de gemeente niet juist gehandeld. Zoals gezegd had zij, in tegendeel, op 14 december 1979 een hinderwetvergunning aan het bedrijf verleend waarin de opslag van vuurwerk in MAVO-boxen werd vergund. Mede gelet daarop verwerkte de gemeente, naarmate zij langer niet handhavend optrad, overigens meer en meer haar recht om alsnog verwijdering van de MAVO-boxen te gelasten.

Met ingang van 6 juli 1986 was het bestemmingsplan Tollensstraat 20 van kracht. Een vuurwerkopslag (die werd ingedeeld in categorie 4⁵) op het terrein van het bewuste bedrijf paste niet in dit bestemmingsplan. Het ingevolge het bestemmingsplan geldende overgangsrecht stond het voortbestaan van de reeds bestaande vuurwerkopslag toe. Het betrof echter alleen die bouwwerken (met bijbehorende activiteit) die rechtmatig (dat wil zeggen: met een bouwvergunning) aanwezig waren: de bunkers. Ook na 1985 deed zich dus de situatie voor dat de MAVO-boxen niet alleen op het terrein stonden zonder de vereiste bouwvergunning, maar dat bovendien, indien alsnog een bouwvergunning zou zijn aangevraagd, deze, naar moet worden aangenomen, ook om planologische redenen had moeten worden geweigerd. In die situatie kwam evenmin verandering nadat begin 1995 het bestemmingsplan Enschede Noord van kracht was geworden. Weliswaar stonden in dat bestemmingsplan de MAVO-boxen op de plankaart aangegeven, maar dat betekent nog niet dat er op dat moment geen planologische bezwaren waren tegen het verlenen van een bouwvergunning voor de boxen. Het desbetreffende gedeelte van het gebied was namelijk bestemd voor bedrijfsdoeleinden van categorie 2, en de opslag van vuurwerk in MAVO-boxen behoort tot categorie 4.

5 Voor het beoordelen van de planologische aanvaardbaarheid van een activiteit is de in bestemmingsplannen gehanteerde indeling in milieucategorieën van belang. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft ter zake de brochure “Bedrijven en Milieuzonering” uitgegeven. De gemeente Enschede heeft op basis van de in deze brochure opgenomen standaard-indeling een eigen indeling in zes milieucategorieën gemaakt.

Daar komt nog bij dat ervan uit moet worden gegaan dat de bouwtechnische bezwaren zoals die al ten tijde van de plaatsing van de MAVO-boxen golden, ook gemeten naar de inzichten van 1986, respectievelijk 1995, hadden moeten leiden tot weigering van een aangevraagde bouwvergunning.

3.1.3 De overige bouwwerken

In de periode waarin de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede van kracht was, heeft het College van B&W van de gemeente Enschede voorts bouwvergunningen verleend voor:

- de aanbouw van een werkruimte met schaftlokaal (14 oktober 1982);
- de bouw van een kantoor en garage met magazijn (8 december 1982);
- de verandering van een erfafscheiding (8 december 1984);
- de bouw van een vrachtwagenloods en een erfafscheiding (24 juli 1985).

Gegeven de aan het betrokken gebied toegekende bestemming, was de verlening van deze bouwvergunningen planologisch aanvaardbaar. In zoverre bestond er geen aanleiding tot het niet verlenen van één of meer van deze vergunningen. Wel had voor de genoemde constructies tevens een hinderwetvergunning moeten worden aangevraagd. De gemeente handelde dus in zoverre onjuist, dat zij ten onrechte heeft geconcludeerd dat een dergelijke vergunning niet nodig was.

3.1.4 De containers

In 1989 was sprake van plaatsing van de eerste container op het terrein van het bedrijf. In een brief aan het bedrijf van 28 november 1989 is, namens de burgemeester, door de hoofdcommissaris van politie van Enschede verklaard dat geen bezwaar bestond tegen de tijdelijke nederlegging van vuurwerken in een stalen container op het terrein van de inrichting. De verklaring gold voor de periode van 1 december 1989 tot en met 15 januari 1990. Of de bedoelde container ook daadwerkelijk is geplaatst, is uit het onderzoek niet gebleken; de heer Smalibroek heeft verklaard dat van de in 1989 verleende toestemming destijds geen gebruik is gemaakt.

Op 22 april 1997 is namens het college van B&W een revisievergunning aan het bedrijf – inmiddels SE Fireworks bv geheten – verleend op grond van de Wet milieubeheer. Deze vergunning stond de aanwezigheid van drie containers toe. Blijkens een controlebezoek van DMKL op 10 juni 1998 stonden er op genoemde datum echter zeven containers op het terrein. In de veranderingsvergunning die het bedrijf ingevolge de Wet milieubeheer is verleend op 19 juli 1999 is de aanwezigheid van 14 containers toegestaan. Op het moment van de ramp stonden er 16 containers op het terrein. De laatste twee containers zijn eind 1999 of begin 2000 geplaatst.

Gedurende de gehele bovenbeschreven periode heeft het bedrijf voor de containers geen bouwvergunning aangevraagd. Van de kant van de gemeente Enschede is er ook nooit een verzoek aan het bedrijf gericht tot het aanvragen van een bouwvergunning voor de containers. Dergelijke aanvragen hadden, vanaf de – eventuele – plaatsing van de eerste container in 1989, echter wel moeten worden gedaan. In 1989 en de daarop volgende jaren was er jurisprudentie beschikbaar die bestendig inhield dat het plaatsen van een container op de wijze zoals dat is gebeurd bij SE Fireworks, moet worden aangemerkt als bouwen in de zin van de Woningwet. Vanaf het moment waarop voor de containers aanvragen om milieuvergunningen waren ingediend – de eerste daarvan dateert van 11 september 1996 en betreft drie containers – bleek bovendien ook uit die aanvragen dat het hier ging om een opslagvoorziening die niet alleen een plaatsgebonden, maar ook een permanent karakter had.

De gemeente – met name de Milieudienst – had derhalve in ieder geval naar aanleiding van bedoelde aanvragen het initiatief moeten nemen tot afstemming met de Bouwdienst over de noodzaak van een bouwvergunning. Inschakeling van de Bouwdienst bij een aanvraag om een milieuvergunning was destijds echter geen vaste praktijk. De Milieudienst heeft geaccepteerd dat op de aanvraag die uiteindelijk heeft geleid tot de revisievergunning van 22 april 1997 – deze dateert van 8 november 1996 – ten onrechte was aangekruist dat geen bouwvergunning nodig was. Hier is de Milieudienst in belangrijke mate tekortgeschoten.

De Commissie heeft onderzocht of, indien voor de containers bouwvergunningen zouden zijn aangevraagd, deze ook verleend hadden moeten worden. Van belang in dat verband is in de eerste plaats de planologische aanvaardbaarheid van de containers. Ten tijde van de mogelijke plaatsing van de eerste container in 1989 viel het bedrijfsterrein onder het bestemmingsplan Tollensstraat 20. Indien tijdig een bouwvergunning voor deze container was aangevraagd, had deze aanvraag tot een afwijzing moeten leiden op grond van de in het bestemmingsplan opgenomen categorie-indeling. Het bedrijfsterrein had voor het grootste gedeelte de bestemming bedrijfsdoeleinden categorie 3, en voor een kleiner gedeelte de bestemming bedrijfsdoeleinden categorie 2. In het bestemmingsplan Tollensstraat 20 viel opslag van vuurwerk echter in milieucategorie 4.

Overigens wordt in dit verband opgemerkt dat, gedurende de periode waarin het bestemmingsplan Tollensstraat 20 van kracht was (1986-1994), Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek diverse uitbreidingen heeft ondergaan. Dit betrof zowel de grootte van de vuurwerkopslag als de aard van het opgeslagen vuurwerk. Het bedrijf, dat zich oorspronkelijk had toegelegd op de groothandel in consumentenvuurwerk, specialiseerde zich in deze periode meer en meer in de handel in en het bezigen van professioneel vuurwerk. In zijn algemeenheid geldt dat deze uitbreidingen zich niet verdroegen met het bestemmingsplan Tollensstraat 20. Immers, het bedrijf viel onder het in dit bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht. Dit bepaalde dat bestaand gebruik in strijd met de geldende bestemming weliswaar mocht worden voortgezet, maar dat de bestaande afwijking “op generlei wijze, ook naar de aard”, mocht worden “vergroot of verzwaard”.

De overige 13 containers zijn, voor zover bekend, geplaatst na het van kracht worden van het bestemmingsplan Enschede Noord in januari 1995. In dit bestemmingsplan heeft het bedrijf ten dele een specifieke bestemming verkregen. Het gedeelte van het terrein waarop de containers zijn geplaatst, had evenwel (ten dele) een bestemming bedrijfsdoeleinden categorie 1 en 2, zodat verlening van een bouwvergunning voor de containers niet mogelijk was.

Voorts voldeden de containers niet aan de daarvoor geldende bouwtechnische vereisten. De constructie van de containers was niet voldoende brandwerend, en zelfsluitende, drukontlastende deuren waren niet aanwezig. Bijzondere voorzieningen, zoals een brandmuur, ontbraken. Daarmee werd niet de mate van veiligheid geboden die het Bouwbesluit vereist. Ook op deze grond had een aanvraag om een bouwvergunning voor de containers moeten worden afgewezen.

Net als voor de MAVO-boxen, geldt ook voor de containers dat de aanwezigheid daarvan op geen enkel moment heeft geleid tot handhavend optreden van de zijde van de gemeente. Ook hier hadden handhavende activiteiten voor de hand gelegen en is de handelwijze van de gemeente dus ontoereikend geweest.

3.1.5 Bedrijfsverplaatsing

Rond 1998 zijn concrete onderhandelingen met de heer Smallenbroek begonnen over verplaatsing van het bedrijf. De bedoeling was dat het terrein eind 2002 verworven zou zijn in verband met de start van nieuwbouw ter plaatse. De tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 besloeg dan ook een periode van drie jaar. Ook de huurovereenkomst van de heer Smallenbroek met SE Fireworks vof (zie verder hoofdstuk 4) liep af op 1 januari 2003.

De onderhandelingen met de heer Smallenbroek leken vlak voor de ramp vrijwel afgerond.

3.2 De milieuvergunningen

3.2.1 De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997

Op 27 juli 1976 heeft Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een aanvraag ingediend voor een oprichtingsvergunning ingevolge de Hinderwet voor de opslag van vuurwerk aan de Tollensstraat 46-48-50. Het betrof de opslag van klein vuurwerk in tien bunkers en de opslag van groot vuurwerk in drie bunkers. Het college van B&W van de gemeente Enschede heeft de gevraagde vergunning op 2 februari 1977 verleend. Zoals hiervoor onder 3.1.2 aan de orde kwam, heeft de bouw van de bunkers geruime tijd op zich laten wachten, en is het bedrijf in de tussentijd begonnen met de opslag van vuurwerk in zeven MAVO-boxen (M1 tot en met M7).

Hiervoor kwam eveneens aan de orde dat voor het gebruik van de MAVO-boxen door de burgemeester van Enschede, in zijn hoedanigheid van hoofd van de politie, een aantal tijdelijke verklaringen van geen bezwaar is afgegeven. Deze dateren van 7 oktober 1976, 25 oktober 1977, 27 oktober 1978 en 7 augustus 1979. Omdat niet de burgemeester, maar het college van B&W het bevoegd gezag was ingevolge de Hinderwet, kunnen deze verklaringen niet worden aangemerkt als gedoogbesluiten in de zin van de Hinderwet. Mogelijk zijn de verklaringen van geen bezwaar gegeven op grond van artikel 19 van het Reglement Gevaarlijke Stoffen. Aan de in genoemde bepaling opgenomen voorwaarde dat bijzondere omstandigheden een onverwijlde nederlegging noodzakelijk dienden te maken, was echter in het geheel niet voldaan. Hoe dan ook zijn de afgegeven verklaringen van geen bezwaar derhalve niet rechtmatig: er ontbrak ofwel een grondslag (in de Hinderwet), of er was niet voldaan aan de (in het Reglement Gevaarlijke Stoffen) gestelde voorwaarden.

Op 21 mei 1979 heeft het bedrijf een aanvraag ingediend om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet. Deze aanvraag betrof behalve een vergroting van de opslag in de 10 bunkers voor klein vuurwerk, ook de opslag van vuurwerk in de zeven MAVO-boxen. Op 14 december 1979 is de gevraagde vergunning verleend. De college van B&W is daarbij in zoverre voorbijgegaan aan het advies van DMKL, dat DMKL had gemeld dat de situering van box M7 problematisch was en dat deze box verplaatst diende te worden. In de aanvraag was aangegeven dat deze box slechts zou worden gebruikt als opslagplaats voor emballage; de vergunning stond echter gewoon vuurwerkopslag in box M7 toe. Deze afwijking van het DMKL-advies is niet gemotiveerd; in zoverre heeft de gemeente bij de verlening van de uitbreidingsvergunning niet juist gehandeld. Hiervoor onder 3.1.2 kwam al aan de orde dat de gemeente met betrekking tot de MAVO-boxen daarnaast ten onrechte heeft nagelaten te onderzoeken of een bouwvergunning was vereist.

Op 21 maart 1991 heeft een oud-medewerker van Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een fax gezonden aan de regiopolitie Twente. Betrokkene gaf daarin, onder verwijzing naar de vuurwerkexplosie in Culemborg, aan dat het bedrijf zich op een groot aantal gedetailleerd omschreven punten niet zou houden aan zijn hinderwetvergunning. De fax is door de politie ter hand gesteld aan de gemeente Enschede. Deze fax heeft echter in het geheel niet geleid tot actie van de gemeente. Dat is niet juist. In de fax waren dusdanig concrete beschrijvingen opgenomen van de situatie bij het bedrijf, dat het voor de hand had gelegen dat de gemeente was nagegaan in hoeverre deze op waarheid berustten.

Naar aanleiding van een bezoek aan het bedrijf eerder in 1993 van een medewerker van DMKL hebben medewerkers van de Milieudienst van de gemeente Enschede op 24 november 1993 een bezoek gebracht aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek. Tijdens dit bezoek constateerden de betrokken ambtenaren dat de aard en hoeveelheid opgeslagen vuurwerk afweken van datgene wat op grond van de vergunning van 14 december 1979 was toegestaan. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, had het bedrijf, van oorsprong groothandel in consumentenvuurwerk, inmiddels voornamelijk professioneel vuurwerk in voorraad.

In een brief van 6 december 1993 van de directeur Milieudienst aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek werd aan het bedrijf meegedeeld dat een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning diende te worden aangevraagd. Enige tijd nadien heeft het bedrijf een verzoek om een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer bij de Milieudienst ingediend (de precieze datum is onbekend). Dit verzoek is door de Milieudienst in behandeling is genomen als een "concept-aanvraag". Vervolgens heeft de Milieudienst op 27 mei 1994 een "vooradvies" gevraagd aan DMKL.

Op 22 juni 1994 heeft DMKL hierop gereageerd. DMKL was het niet eens met de voorgestelde hoeveelheden op te slaan vuurwerk en met de opstelling van de MAVO-boxen. Tevens adviseerde DMKL om in contact te treden met de brandweer inzake het treffen van brandpreventieve maatregelen. Na overleg tussen Smallenbroek en de Milieudienst is op 12 augustus 1994 om een aanvullend advies aan DMKL verzocht. De Milieudienst wees daarbij onder meer op de geplande bedrijfsverplaatsing, op grond waarvan het volgens de dienst niet zinvol was om Smallenbroek de door DMKL gewenste investeringen met betrekking tot de MAVO-boxen te laten doen. Op 5 oktober 1994 is het aanvullend advies door DMKL verstrekt. DMKL gaf in deze brief aan dat voorafgaand aan de verzending daarvan een "gesprek/bezoek" had plaatsgevonden.

Op 11 september 1996 heeft het bedrijf, inmiddels SE Fireworks bv geheten, een vergunningaanvraag ingediend voor de opslag van vuurwerk in drie containers. De Milieudienst heeft hierover op 23 september 1996 om advies gevraagd aan DMKL. Daarbij werd aangegeven dat "nog niet was overgegaan tot het in procedure brengen van de aanvraag om een revisievergunning". DMKL antwoordde op 25 september 1996 dat de adviezen die waren uitgebracht in 1994 nog steeds golden. Op 8 november 1996 is, namens SE Fireworks bv, de aangekondigde formele aanvraag om een revisievergunning verzonden. Het aanvraagformulier was, na een eerste invulling door SE Fireworks bv, vooraf door de Milieudienst verwerkt tot een definitieve, digitale aanvraag, waarna ondertekening door SE Fireworks bv had plaatsgevonden.

Uit bovenomschreven gang van zaken komt een duidelijke betrokkenheid naar voren van de Milieudienst bij (het uitblijven van) de uiteindelijke vergunningaanvraag. Uit de mededeling in de brief van 23 september 1996 omtrent het "nog niet in procedure brengen" van de aanvraag om een revisievergunning, mag worden afgeleid dat de Milieudienst het toeliet dat er op dat moment nog steeds geen sprake was van een formele vergunningaanvraag.

Daarbij wordt opgemerkt dat de indiening daarvan uiteindelijk plaatsvond bijna drie jaar na de constatering dat het bedrijf niet meer aan de vergunningvoorschriften voldeed. De Milieudienst heeft in zoverre niet correct gehandeld. Het had in de rede gelegen dat deze dienst reeds in 1993/1994 had aangedrongen op een zeer spoedige indiening van de formele vergunningaanvraag, en bij verder uitblijven daarvan handhavend zou zijn opgetreden jegens het bedrijf. Immers, SE Fireworks handelde in strijd met de voorschriften in de op dat moment nog steeds vigerende hinderwetvergunning.

Voorts heeft de Milieudienst in het traject dat leidde tot de vergunningaanvraag van 8 november 1996 ten onrechte de aandacht van DMKL gevraagd voor de komende bedrijfsverplaatsing. Op dat moment – augustus 1994 – was nog nauwelijks sprake van concrete plannen tot verplaatsing van het bedrijf. Het bestemmingsplan Enschede Noord, dat op het genoemde tijdstip in voorbereiding was, zou aan het bedrijf juist een positieve bestemming geven. Ook in zoverre heeft de Milieudienst niet juist gehandeld.

3.2.2 De fase van de revisievergunning van 1997

De vergunningaanvraag en de behandeling daarvan

De vergunningaanvraag van 8 november 1996 voldeed op een aantal punten niet aan de eisen die daaraan werden gesteld door het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb). In de aanvraag ontbraken belangrijke gegevens met betrekking tot de inrichting en haar activiteiten.

In de eerste plaats was geen informatie aanwezig over de aard van het opgeslagen vuurwerk (consumentenvuurwerk dan wel professioneel vuurwerk). Dit stond op zichzelf beschouwd al in de weg aan een adequate beoordeling van de nadelige gevolgen voor het milieu, en met name van de veiligheidsrisico's voor de directe omgeving. Verder was op het aanvraagformulier niet aangegeven dat naast opslag ook ompakwerkzaamheden en montagewerkzaamheden plaatsvonden. Ook ontbrak een beschrijving van de aanwezige brandwerende voorzieningen. De verantwoordelijkheid voor dergelijke omissies ligt in beginsel bij de aanvrager van de vergunning. In dit geval was de Milieudienst echter direct betrokken bij het invullen van het aanvraagformulier. De behandelend ambtenaar van de Milieudienst heeft immers voorafgaand aan de ondertekening van de aanvraag een definitieve, digitale versie van de aanvraag vervaardigd. In dit geval ligt met betrekking tot de onvolledigheid van de aanvraag derhalve tevens een verantwoordelijkheid bij Milieudienst.

Al met al bevatte de aanvraag onvoldoende gegevens om deze in behandeling te kunnen nemen. De onvolledigheid van de aanvraag had ertoe moeten leiden dat de Milieudienst actie ondernam teneinde de aanvraag te (doen) completeren alvorens deze verder te behandelen. Art. 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt en bood daartoe de bevoegdheid. Deze bepaling stelt kort gezegd dat een onvolledige aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten, mits de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen. Gezien de feitelijke betrokkenheid van de gemeente bij het invullen van het aanvraagformulier lag het zonder meer, met een verzoek om aanvulling, retourneren daarvan naar SE Fireworks bv in dit geval overigens wellicht minder voor de hand. Wat daarvan verder ook zij, de Milieudienst handelde onjuist door na te laten ervoor zorg te dragen dat de aanvraag werd aangevuld alvorens haar in behandeling te nemen.

Met betrekking tot het aanvraagformulier wordt voorts opgemerkt dat daarop is aangegeven dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was, en dat deze aantekening, als deze al niet door de Milieudienst zelf is aangebracht, in ieder geval door deze dienst is geaccepteerd. Zoals hiervoor onder 3.1.4 ten aanzien van de containers al aan de orde kwam, was die conclusie echter niet juist.

Ook de bekendmaking van de aanvraag van 8 november 1996 en de naar aanleiding van die aanvraag opgemaakte ontwerpbeschikking van 21 januari 1997 in, onder meer, het regionaal dagblad Tubantia heeft niet op de juiste wijze plaatsgevonden. Niets is vermeld over de verandering van de aard van het opgeslagen vuurwerk en over de vergroting van de opslagcapaciteit. De totale, nieuwe opslagcapaciteit is ook niet vermeld. Daarmee is onvoldoende informatie gegeven over de activiteiten waarvoor vergunning was gevraagd. Ook in zoverre heeft de Milieudienst niet juist gehandeld.

De revisievergunning van 22 april 1997

Op 22 januari 1997 heeft een direct omwonende, de heer S., een schriftelijke bedenking tegen de ontwerpbeschikking ingediend. De bedenking betrof de situering van een vuurwerkopslagplaats in een woonwijk. In zijn brief schreef de heer S. zich af te vragen "hoe het überhaupt nog mogelijk is dat in een woonwijk als deze een dergelijke onderneming nog steeds gehuisvest is". Deze bedenking is door de Milieudienst verworpen op grond van de motivering dat deze van ruimtelijke aard was. Ambtshalve is toegevoegd dat het bedrijf niet in een woonwijk, maar op een industrieterrein was gevestigd.

Met zijn reactie op de bedenking heeft de Milieudienst gehandeld overeenkomstig de jurisprudentie op dit punt. Wel had dit standpunt beter kunnen worden gemotiveerd, door aan te geven dat het er in een milieuvergunningprocedure om gaat of de inrichting op de aangevraagde locatie op een milieuhygiënisch aanvaardbare wijze in werking kan zijn en dat dit naar het oordeel van de gemeente het geval was. De hiervoor aangehaalde ambtshalve opmerking had bovendien achterwege moeten blijven: niet de status van het terrein waarop de inrichting was gelegen, maar de ligging van de inrichting – met in de onmiddellijke omgeving de nodige woningen – was van belang.

Op 10 februari 1997 heeft DMKL advies uitgebracht naar aanleiding van de aanvraag van 8 november 1996 en de daarop gebaseerde ontwerpbeschikking. Vervolgens is op 22 april 1997 de revisievergunning vastgesteld. Deze beschikking is op 23 april 1997 bekendgemaakt in het regionaal dagblad Tubantia. In deze publicatie is SE Fireworks bv echter gekoppeld aan de vergunningverlening voor een rundvee- en varkenshouderij. Deze publicatie was dan ook onvoldoende duidelijk.

Hieronder wordt ingegaan op de inhoud van de revisievergunning van 22 april 1997.

Bij vuurwerkopslagplaatsen is de veiligheid ten opzichte van gevoelige bestemmingen, zoals woningen, een belangrijk aspect. Dit komt onder meer tot uiting in de in acht te nemen externe en interne afstanden. Bij externe afstanden gaat het om afstanden van het bedrijf tot onder meer bebouwing van derden. Interne afstanden zijn de afstanden tussen de bouwwerken van de inrichting onderling.

Met betrekking tot de in acht te nemen externe afstanden waren de richtlijnen van DMKL, alsmede die uit het Handboek Milieuvergunningen (versie 1995) relevant. De in de vergunningaanvraag van 8 november 1996 opgenomen bedrijfs situatie voldeed aan deze richtlijnen. Echter, bij de beoordeling van de externe afstanden van bewaarplaatsen wordt ervan uitgegaan dat wordt voldaan aan de richtlijnen ten aanzien van de interne afstanden. Met betrekking tot de vergunningaanvraag van 8 november 1996 was dat laatste in zoverre niet het geval, dat weliswaar werd voldaan aan de richtlijnen, opgenomen in het Handboek Milieuvergunningen van 1995, maar niet aan die uit de daaropvolgende versie van het Handboek, het Handboek Milieuvergunningen 1997. Deze nieuwere versie had in ieder geval al bij de wettelijk adviseur, DMKL, bekend kunnen zijn. Niet zeker is echter of de afdeling Milieu ten tijde van het verlenen van de revisievergunning van 22 april 1997 al de beschikking had over bedoelde versie van het Handboek. De afdeling Milieu valt op dit punt derhalve geen verwijt te maken.

Dat ligt anders waar het gaat om de aan de vergunning verbonden voorschriften. Deze voorschriften waren op meerdere punten onvolledig en/of onjuist. In de eerste plaats ontbrak een begrippenlijst, waardoor het begrip "bewaarplaats" in combinatie met de begrippen "MAVO-box" en "container" onduidelijk is gebleven. De vergunning bevatte verder het voorschrift dat voldoende blusmiddelen of brandbestrijdingsinstallaties aanwezig moesten zijn, conform de bij de vergunning behorende tekening. Het betrof hier de tekening uit 1977, waarop uitsluitend voor de bunkers sproeikoppen waren ingetekend. Anders dan reeds op 22 juni 1994 door DMKL was geadviseerd, is op het punt van de brandbestrijdingsinstallaties geen overleg met de brandweer voorgeschreven. De afdeling Milieu is er kennelijk, ten onrechte, van uit gegaan dat de bestaande installatie afdoende was, en heeft de brandweer niet in het proces van vergunningverlening betrokken. Dit klemt te meer nu, zoals hierboven aan de orde kwam, tevens is nagelaten te onderzoeken of ook een bouwvergunning was vereist. Ook de algemene voorschriften met betrekking tot de opslag van vuurwerk vertoonden gebreken. Zo ontbrak bijvoorbeeld een voorschrift inzake het niet gelijktijdig openen van de toegangsdeuren van de afzonderlijke bewaarplaatsen. Eén van de voorschriften bepaalde voorts dat in de bewaarplaatsen zich gelijktijdig met verpakt en/of onverpakt vuurwerk geen andere goederen mochten bevinden. Hieruit kan, ten onrechte, de indruk worden verkregen dat zich onverpakt vuurwerk in een bewaarplaats mocht bevinden. In feite werd dit door de vergunning echter niet toegestaan. Met betrekking tot de MAVO-boxen werd in de voorschriften verwezen naar "richtlijnen voor MAVO-boxen". Het betreft hier echter geen richtlijnen met een algemeen bekende of erkende status, zodat onduidelijk is gebleven welke voorschriften van toepassing waren.

Ook op de voorschriften met betrekking tot de containers is het nodige aan te merken. Zo ontbrak, in afwijking van hetgeen was geadviseerd door DMKL, een voorschrift inzake brandwerendheid van de containers; de vergunning bevatte slechts een voorschrift met betrekking tot de brandwerendheid van de toegangsdeuren van de containers.

Al met al kan worden gesteld dat de vergunning niet op deze wijze verleend had mogen worden. Op meerdere punten hadden andere, dan wel aanvullende voorschriften moeten worden geformuleerd. Daarbij wordt opgemerkt dat voor zover bij de vergunningverlening is afgeweken van hetgeen was geadviseerd door DMKL, deze afwijkingen niet expliciet in de vergunning zijn vermeld en derhalve evenmin zijn gemotiveerd. Daarmee is gehandeld in strijd met het toenmalige artikel 4:20 Awb (thans artikel 3:50 Awb). Op al deze punten is de afdeling Milieu in gebreke gebleven.

3.2.3 De fase voorafgaand aan de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Op 16 juni 1998 heeft DMKL de afdeling Milieu laten weten dat tijdens een controle die op 10 juni 1998 bij het bedrijf – inmiddels SE Fireworks vof geheten – was uitgevoerd, een aantal overtredingen van de vigerende milieuvergunning was geconstateerd. In een aantal opslagruimtes was meer vuurwerk opgeslagen dan was toegestaan. Bovendien waren er inmiddels zeven containers op het bedrijfsterrein aanwezig, in plaats van het vergunde aantal van drie. Tegen vergroting van het aantal containers had DMKL geen bezwaar, mits een en ander wel zou worden vastgelegd. Een afschrift van bedoelde brief van DMKL is gezonden aan SE Fireworks vof, dat vervolgens op 7 oktober 1998 een verzoek heeft ingediend om een vergunning tot het uitbreiden van de opslagcapaciteit. Behalve om uitbreiding van het aantal containers naar 11, werd vergunning gevraagd voor het uitbreiden van de opslagcapaciteit in zowel de containers als de MAVO-boxen tot 3000 kg per opslagplaats en vergroting van de capaciteit van de ompakruimte tot 500 kg.

Bedoelde vergunningaanvraag is, evenals de oorspronkelijke aanvraag om een revisievergunning uit 1994, in behandeling genomen als concept-aanvraag. Net als in 1994 is, op 17 november 1998, naar aanleiding van deze aanvraag een vooradvies gevraagd aan DMKL. Dit heeft geleid tot een bezoek van DMKL aan SE Fireworks vof op 19 februari 1999. Vervolgens heeft DMKL op 23 februari 1999 advies uitgebracht aan de afdeling Milieu. DMKL adviseerde onder meer het aanbrengen van een handbediende sprinklerinstallatie in de ompakruimte. Op 29 maart 1999 heeft SE Fireworks vervolgens formeel een aanvraagformulier voor de vergunning ingediend. Ook hier gebeurde dat na digitale verwerking door de afdeling Milieu van de reeds eerder door het bedrijf aangeleverde gegevens. Op het aanvraagformulier is overigens, op verzoek van de aanvrager, ten aanzien van de capaciteit per opslagplaats een grotere hoeveelheid opgenomen (3500 kg) dan de oorspronkelijk gevraagde hoeveelheid. Tevens is sprake van een groter aantal containers (14).

Hiervoor, onder 3.2.1, is een aantal opmerkingen gemaakt over de wijze waarop de gemeente Enschede betrokken was in de aanvraagprocedure die leidde tot de revisievergunning van 22 april 1997. Uit het bovenstaande blijkt van eenzelfde betrokkenheid in de procedure die tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 heeft geleid. Daarbij wordt opgemerkt dat de indiening van de formele vergunningaanvraag ditmaal echter minder lang op zich heeft laten wachten.

3.2.4 De fase van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

De vergunningaanvraag en de behandeling daarvan

De vergunningaanvraag van 29 maart 1999 was, evenals de aanvraag om een revisievergunning van 8 november 1996, op een aantal punten onvolledig. Zo ontbraken, net als in de aanvraag van 8 november 1996, gegevens met betrekking tot de aard van het opgeslagen vuurwerk (consumentenvuurwerk dan wel professioneel vuurwerk). De aanvraag bevatte voorts een onduidelijkheid met betrekking tot de ompakruimte. Aangevraagd werd een dusdanige wijziging in het gebruik van deze ruimte, dat alleen vuurwerk van klasse 1.4S/G in deze ruimte aanwezig zou zijn. Dit zou echter een zodanige beperking van het gebruik van deze ruimte betekenen, dat deze nagenoeg niet meer zou kunnen worden gebruikt (zie ook de opmerkingen hieronder ten aanzien van de vergunningvoorschriften). Een meer realistische interpretatie zou kunnen zijn dat alleen met klasse 1.4S/G vuurwerk ompakwerkzaamheden zouden worden verricht. De aanvraag verschaft hierover echter geen duidelijkheid.

Voorts bevatte de aanvraag onvoldoende gegevens ten aanzien van de aanwezige brandwerende installaties: ter zake werd verwezen naar de tekening, maar daarop waren de blusmiddelen niet aangegeven.

Ook hier geldt dat de verantwoordelijkheid voor de onvolledigheid van de aanvraag in de eerste plaats ligt bij de aanvrager van de vergunning, maar dat de gemeente (met name de afdeling Milieu) ter zake in dit geval eveneens een verantwoordelijkheid heeft, daar de behandelend ambtenaar van de afdeling Milieu betrokken is geweest bij de feitelijke invulling van het aanvraagformulier. Al met al bevatte de vergunningaanvraag, net als de vergunningaanvraag van 8 november 1996, onvoldoende gegevens om deze in behandeling te kunnen nemen. Ook hier had de gemeente, op grond van artikel 4:5 Awb, actie moeten ondernemen teneinde de aanvraag te (doen) completeren alvorens deze verder te behandelen.

Met betrekking tot het aanvraagformulier wordt verder opgemerkt dat daarop, net als op het formulier van 8 november 1996, is aangegeven dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was. Ook hier geldt dat die conclusie niet juist was. Een en ander is ten aanzien van het bijplaatsen van containers nader toegelicht onder 3.1.4.

Naar aanleiding van de vergunningaanvraag heeft het hoofd van de afdeling Milieu op 10 mei 1999, namens het college van B&W, een ontwerpbeschikking vastgesteld. Verspreiding van een niet op naam gestelde kennisgeving ter zake heeft plaatsgevonden binnen een kleiner gebied dan het geval was met de kennisgeving van het ontwerp voor de revisievergunning uit 1997. In zoverre heeft de afdeling Milieu niet juist gehandeld. Immers, gelet op de grotere hoeveelheid opgeslagen vuurwerk werd de kring van belanghebbenden eerder groter dan kleiner.

Ook de inhoud van de kennisgeving was ontoereikend. Met de enkele mededeling dat een vergunning was aangevraagd voor de opslag van vuurwerk, tijdelijk voor de duur van drie jaar, werd niet voldaan aan het in artikel 3:20 Awb opgenomen vereiste dat moet worden aangegeven wat de zakelijke inhoud van de aanvraag en de strekking van het ontwerpbesluit is. Immers, uit de kennisgeving bleek niet dat de opslagcapaciteit aanzienlijk werd uitgebreid.

Op 18 mei 1999 heeft DMKL laten weten zich te kunnen verenigen met deze ontwerpbeschikking. Vervolgens is op 19 juli 1999 de tijdelijke veranderingsvergunning verleend.

De tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Hieronder wordt ingegaan op de inhoud van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999.

Ten tijde van het verlenen van de tijdelijke veranderingsvergunning gold het Handboek Milieuvergunningen 1997. Toetsing van de bedrijfssituatie aan de daarin opgenomen richtlijnen met betrekking tot de in acht te nemen externe en interne afstanden leidt tot de volgende conclusies. Aan de richtlijnen met betrekking tot de externe afstanden werd, evenals in 1996, voldaan, zij het dat er bij die conclusie van uit moet worden gegaan dat voor de verschillende opslagplaatsen de interne afstandseisen in acht werden genomen. Dat laatste was echter niet het geval. Aan de richtlijnen ter zake werd op een groot aantal punten niet voldaan. In zoverre had de vergunning derhalve niet op deze wijze verleend mogen worden (zie ook onder 5.1.2).

Ook de aan de vergunning verbonden voorschriften vertoonden gebreken. Zo is, ondanks een daartoe strekkend advies van DMKL, geen sprinklerinstallatie in de ompakruimte voorgeschreven. Aan de vergunning is evenmin een voorschrift met betrekking tot de brandwerendheid van de containers verbonden. Voor de extra 11 containers is in de vergunning geen eis met betrekking tot onderlinge afstand of scheiding opgenomen, dit terwijl in de vergunning van 1997 nog een afstand van één meter vrije ruimte was voorgeschreven. Met betrekking tot de ompakruimte is voorgeschreven dat, overeenkomstig de aanvraag, in de ompakruimte slechts 500 kg vuurwerk van klasse 1.4S en 1.4G mocht worden opgeslagen. Dit houdt in dat, anders dan in de revisievergunning nog het geval was, niet langer vuurwerk van klasse 1.3G in de ompakruimte aanwezig mocht zijn. Feitelijke handelingen met vuurwerk die inhielden dat de verpakking werd geopend, werden aldus onmogelijk: in dat geval zou namelijk de klasse (kunnen) veranderen van 1.4S/G in 1.3G.

Al met al kan ook hier worden gesteld dat de vergunning niet op deze wijze verleend had mogen worden. Ook hier hadden op diverse punten andere, dan wel aanvullende voorschriften moeten worden geformuleerd. En ook hier geldt dat voor zover bij de vergunningverlening is afgeweken van hetgeen was geadviseerd door DMKL, deze afwijkingen niet expliciet in de vergunning zijn vermeld en derhalve evenmin zijn gemotiveerd. Daarmee is opnieuw gehandeld in strijd met het toenmalige artikel 4:20 Awb (thans artikel 3:50 Awb). De handelwijze van de Milieudienst is op deze punten ontoereikend geweest.

3.3 Conclusies

Uit het bovenstaande komt, met name waar het de milieuvergunningen betreft, een beeld naar voren van (bereidheid bij de overheid tot) *legalisatie*. Voor uitbreidingen van SE Fireworks werd niet vooraf de vereiste toestemming van de gemeentelijke overheid gevraagd en verleend, maar pas achteraf, dat wil zeggen nadat deze uitbreidingen feitelijk hadden plaatsgevonden. Zowel de wijzigingsvergunning van 14 december 1979 als de revisievergunning van 22 april 1997 en de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 zijn op deze wijze tot stand gekomen. Een dergelijke situatie kan zich alleen voordoen als gevolg van een wisselwerking tussen overheid en vergunningaanvrager. Daarom ligt hier niet alleen een verantwoordelijkheid bij de gemeente, maar ook bij SE Fireworks (de rol van SE Fireworks wordt hierna besproken, in hoofdstuk 4).

Geconstateerd moet echter worden dat de gemeente een aanzienlijke rol in het geheel heeft gespeeld. In elk geval gedurende de periode van tien jaar vóór de vuurwerkcramp is het door de gemeente uitgevoerde toezicht ontoereikend geweest. Een fax uit 1991, door de gemeente ontvangen via de politie, die wees op mogelijk ernstige tekortkomingen bij SE Fireworks uit een oogpunt van veiligheid, heeft niet tot enige actie geleid. Behoudens enkele incidentele bezoeken bleef het toezicht beperkt tot jaarlijkse "oudejaarscontroles", die met name waren gericht op de opslag van consumentenvuurwerk. Daaruit blijkt al dat de gemeente geen rekening heeft gehouden met de ontwikkeling binnen het bedrijf in de richting van de handel in, en het bezigen van vrijwel alleen professioneel vuurwerk zoals die rond 1990 zijn beslag heeft gekregen. De hiervoor genoemde incidentele controlebezoeken in 1993 en daarna leidden bovendien niet tot enige handhavingsactie, maar slechts tot de mededeling aan het bedrijf dat een nieuwe vergunning moest worden aangevraagd; daarmee werd het proces van de hiervoor genoemde legalisatie ingezet.

Van belang is daarnaast dat de aan het bedrijf verleende milieuvergunningen met name op het punt van de brandveiligheid ontoereikend waren. Uit een door de Commissie uitgevoerde vergelijking blijkt dat de vergunningenpraktijk van de gemeente Enschede in zoverre negatief afsteekt bij die in vier andere gemeenten, dat het, anders dan in Enschede, in bedoelde vier gemeenten vaste praktijk is dat ten aanzien van de milieuvergunningverlening wordt overlegd met de brandweer. Uit een vergelijking door de Commissie van de milieuvergunningen van SE Fireworks met die van 43 vuurwerkbedrijven elders in Nederland blijkt dat het niveau van de brandpreventieve voorzieningen bij SE Fireworks achter blijft.

Naar moet worden aangenomen, is er waar het gaat om het ontbreken van adequate voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid in het geval van SE Fireworks, een direct verband met het verloop van de ramp op 13 mei 2000. Immers, het is aannemelijk dat wanneer de desbetreffende voorschriften toereikend waren geweest – en er vervolgens adequaat toezicht was uitgeoefend op de naleving van die voorschriften – de ontstane eerste brand in de vuurwerkopslag niet een zo rampzalig vervolg zou hebben gehad.

Dat de gemeente niet heeft onderkend dat het bedrijf zich door de jaren heen meer en meer had toegelegd op de handel in professioneel vuurwerk blijkt ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening. De uitbreidingen die binnen het bedrijf plaatsvonden, verdroegen zich niet met het vigerende bestemmingsplan. Ook dit leidde echter niet tot enige handhavingsactie van de zijde van de gemeente. Voor de in de loop der jaren op het bedrijfsterrein geplaatste MAVO-boxen en containers geldt dat niet alleen ten onrechte geen bouwvergunning is aangevraagd, maar dat een dergelijke vergunning bovendien, mede op grond van het niet voldoen aan de brandveiligheidseisen, had moeten worden geweigerd. Ook op dit punt geldt weliswaar dat er een duidelijke verantwoordelijkheid lag bij het bedrijf zelf, maar evenzeer dat ook de gemeente een verantwoordelijkheid heeft. Als gevolg van het ontbreken van een toereikende coördinatie tussen de onderdelen bouw en milieu binnen de gemeente leidden immers ook de door het bedrijf ingediende aanvragen om een milieuvergunning niet tot enige actie van de zijde van de gemeente op het punt van het aanvragen van de vereiste bouwvergunningen⁶.

⁶ In paragraaf 3 van de Slotbeschouwing wordt nader ingegaan op een aantal problemen binnen de overheid, onder meer op het punt van toezicht en handhaving.

4 SE Fireworks

In dit hoofdstuk staat de rol van SE Fireworks – vanaf het tijdstip van de oprichting van het bedrijf tot aan de dag van de ramp – centraal. Het bedrijf heeft gedurende deze periode onder verschillende benamingen gefunctioneerd. In 1998 is het bedrijf verkocht aan nieuwe eigenaren. Hieronder wordt een en ander kort toegelicht.

Oprichter van het bedrijf was de heer H.R.A. Smallenbroek sr. Deze heeft op 2 juli 1975 het perceel aan de Tollensstraat 46-50 gekocht van de nv Twentse Brandstoffenhandel "De Concurrent" . Hij vestigde er het *Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek*. Het bedrijf werd op naam gesteld van zijn zoon, de heer H.R.A. Smallenbroek jr⁷.

Op 31 januari 1994 is de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Smallenbroek Holding bv opgericht. Het vuurwerkbedrijf werd in deze nieuwe besloten vennootschap ondergebracht. Daartoe werd, eveneens op 31 januari 1994, *SE Fireworks bv* opgericht. Smallenbroek Holding bv handelde als enige en zelfstandig bevoegde directie van SE Fireworks bv.

Op 27 april 1998 verkocht Smallenbroek Holding bv met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998 de goodwill en de handelsvoorraad van SE Fireworks bv aan de vennootschap onder firma *SE Fireworks vof*. De vennootschap huurde de grond en opstallen van Smallenbroek Holding bv. Bij de oprichting van SE Fireworks vof waren de firmanten:

- 1 de heer R.J. Bakker, beperkt bevoegd;
- 2 mevrouw J. Bakker-Nijkamp, niet bevoegd;
- 3 de heer W. Pater, beperkt bevoegd;
- 4 mevrouw M. Schipper, niet bevoegd.

Op 23 juli 1999 meldden de vennoten aan de Kamer van Koophandel dat, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1999, de heer R.J. Bakker alleen bevoegd was. Per 30 maart 2000 heeft de heer Bakker zijn eigen vennootschapsdeel en dat van zijn echtgenote, mevrouw Bakker-Nijkamp, ingebracht in Moonlight Events BV. Deze vennootschap had als enig aandeelhouder de heer Bakker en was vanaf 30 maart 2000 alleen bevoegd over de bedrijfsvoering van SE Fireworks.

Sinds de oprichting in 1977 tot ongeveer 1990 hield het bedrijf zich bezig met de inkoop, opslag en verkoop van consumentenvuurwerk. Tevens werden vuurwerkevenementen verzorgd. Reeds in deze periode nam het professioneel vuurwerk gaandeweg een steeds belangrijker plaats in, en in 1990 werden de activiteiten met betrekking tot consumentenvuurwerk verkocht. Het bedrijf legde zich daarna hoofdzakelijk toe op de inkoop, opslag en verkoop van professioneel vuurwerk, alsmede de verzorging van vuurwerkevenementen.

⁷ Waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over de heer Smallenbroek wordt bedoeld op de heer Smallenbroek jr.

SE Fireworks kende geen formele organisatiestructuur, hetgeen overigens niet ongebruikelijk is in de vuurwerkbranche. Functiebeschrijvingen, formele overlegstructuren en overige werkafspraken ontbraken. Na de overdracht van het bedrijf in 1998 hebben de nieuwe eigenaren wel aandacht besteed aan de verbetering van de veiligheid en de kwaliteit van het bezigen van vuurwerk, onder andere door het organiseren van evaluatiebijeenkomsten over vuurwerkevenementen.

Branchegenoten zagen SE Fireworks als een normaal type bedrijf binnen de vuurwerkbranche. Het bedrijf week alleen in die zin af van andere vuurwerkbedrijven, dat het zich had gespecialiseerd in professioneel vuurwerk. Het aandeel van SE Fireworks in de import van professioneel vuurwerk in Nederland bedroeg ongeveer 25-30%.

In dit hoofdstuk komen allereerst opnieuw de bouw- en milieuvergunningverlening aan de orde; thans staat daarbij echter niet de rol van de gemeente Enschede, maar die van SE Fireworks centraal. In aansluiting daarop wordt ingegaan op de aard en hoeveelheid van het op 13 mei 2000 bij het bedrijf aanwezige vuurwerk. Vervolgens wordt aandacht besteed aan twee andere onderwerpen, waarbij eveneens specifiek de blik wordt gericht op het handelen van SE Fireworks: het betreft in de eerste plaats de vergunningverlening voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk, en in de tweede plaats de arbeidsveiligheid binnen het bedrijf.

4.1 Ruimtelijke ordening en bouwvergunningen

4.1.1 De bunkers

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, heeft de heer Smallenbroek op 10 juni 1976, ten behoeve van de vestiging van Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek, bij het college van B&W van de gemeente Enschede een bouwvergunning aangevraagd voor de bouw van 13 vuurwerkvoorraadcellen (C3 tot en met C15) en een montage- en ompakruimte (C2) aan de Tollensstraat 50 te Enschede. Op 19 oktober 1976 is de gevraagde vergunning verstrekt. Het bunkercomplex is evenwel niet gerealiseerd conform de situatietekeningen die deel uitmaakten van de bouwvergunning. Op de tekeningen staat het complex loodrecht op de Tollensstraat. In werkelijkheid stond het bunkercomplex onder een hoek van ongeveer 60 graden met de Tollensstraat. Ook de lichtkoepels van ruimte C2 zijn niet conform de tekening tot stand gebracht: in plaats van acht stuks vierkante koepels zijn zes stuks ronde koepels geplaatst. Het bedrijf heeft in zoverre gehandeld buiten de grenzen van datgene wat was vergund.

4.1.2 De MAVO-boxen

In de periode na de verlening van de bouwvergunning voor de bunkers is het bedrijf begonnen met het opslaan van vuurwerk in zeven prefab betonnen garages: de MAVO-boxen. Hiervoor, onder 3.1.2, kwam al aan de orde dat de burgemeester van Enschede, in zijn hoedanigheid van hoofd van de politie, op 7 oktober 1976, 25 oktober 1977, 27 oktober 1978 en 7 augustus 1979 voor deze opslag tijdelijke verklaringen van geen bezwaar heeft afgegeven. Intussen heeft het bedrijf, op 21 mei 1979, een aanvraag om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet ingediend, die mede betrekking had op de MAVO-boxen.

Impliciet kwam hiervoor onder 3.1.2 eveneens al aan de orde dat het bedrijf in ieder geval voor zover werd beoogd de vuurwerkopslag in MAVO-boxen permanent te laten voortduren, een bouwvergunning voor deze MAVO-boxen had behoren aan te vragen. Met de vergunningaanvraag van 21 mei 1979 gaf Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek blijk van het beoogde permanente karakter van deze vorm van vuurwerkopslag. Daarmee valt niet uit te sluiten dat het bedrijf zich intern al eerder ten doel had gesteld de MAVO-boxen permanent als opslagvoorziening te blijven gebruiken. Niet geheel te achterhalen is derhalve vanaf welk moment de aanvraag om een bouwvergunning nu precies had moeten worden ingediend. Dat had echter in ieder geval na 21 mei 1979 moeten gebeuren. Hier is het bedrijf tekortgeschoten. De door de burgemeester afgegeven verklaringen van geen bezwaar kunnen daaraan niet afdoen. Het is immers de belanghebbende die verantwoordelijk is voor een tijdige indiening van alle in zijn situatie wettelijk vereiste vergunningaanvragen. De verklaringen van geen bezwaar vooronderstelden een tijdelijk gebruik van de MAVO-boxen, en ontsloegen het bedrijf niet van zijn verplichting om, zodra een dergelijk tijdelijk gebruik veranderde in een permanente opslagvorm, het initiatief te nemen tot het verkrijgen van de specifiek daarvoor vereiste toestemming van de overheid.

4.1.3 De overige bouwwerken

Hiervoor onder 3.1.3 zijn de bouwvergunningen besproken die in de jaren tachtig aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek zijn verleend voor:

- 1 de aanbouw van een werkruimte met schaftlokaal (14 oktober 1982);
- 2 de bouw van een kantoor en garage met magazijn (8 december 1982);
- 3 de verandering van een erfafscheiding (8 december 1984);
- 5 de bouw van een vrachtwagenloods en een erfafscheiding (24 juli 1985).

Voor alle genoemde constructies geldt dat is nagelaten om tevens een hinderwetvergunning aan te vragen. Bedoelde aanvragen zijn ten onrechte achterwege gebleven. Immers, er diende te worden beoordeeld in hoeverre bedoelde constructies aanpassing van de op dat moment vigerende hinderwetvergunningen noodzakelijk maakten. Ook in zoverre heeft het bedrijf derhalve niet juist gehandeld.

4.1.4 De containers

Op 28 oktober 1989 heeft de hoofdcommissaris van politie te Enschede, namens de burgemeester, een tijdelijke verklaring van geen bezwaar afgegeven voor de opslag van vuurwerk in een stalen container. Of deze container ook daadwerkelijk is geplaatst, is uit het onderzoek niet gebleken; de heer Smallenbroek heeft verklaard dat van de in 1989 verleende toestemming destijds geen gebruik is gemaakt. Op 22 april 1997 is namens het college van B&W een revisievergunning aan het bedrijf – inmiddels SE Fireworks bv geheten – verleend op grond van de Wet milieubeheer. Deze vergunning stond de aanwezigheid van drie containers toe. Blijkens een controlebezoek van DMKL op 10 juni 1998 stonden er op die datum echter zeven containers op het terrein. In de veranderingsvergunning die het bedrijf ingevolge de Wet milieubeheer is verleend op 19 juli 1999 is de aanwezigheid van 14 containers toegestaan. Op het moment van de ramp stonden er 16 containers op het terrein.

Hiervoor onder 3.1.4 kwam al aan de orde dat tevens bouwvergunningen voor deze containers hadden moeten worden aangevraagd. De vraag kan worden gesteld in hoeverre het bedrijf valt aan te rekenen dat dit niet is gebeurd. Immers, zoals is aangegeven onder 3.2.2 heeft de Milieudienst van de gemeente Enschede naar aanleiding van het aanvraagformulier dat tot de revisievergunning van 22 april 1997 heeft geleid (van 8 november 1996) geconcludeerd dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was. De behandelend ambtenaar van de Milieudienst heeft zorggedragen voor de definitieve invulling van dit aanvraagformulier en dit vervolgens ter ondertekening aan SE Fireworks voorgelegd (zie verder onder 3.2.2). Daarom moet ervan uit worden gegaan dat het bedrijf op de hoogte was van het standpunt van de Milieudienst.

De procedure die heeft geleid tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 is op dezelfde wijze verlopen. Ook hier heeft de behandelend ambtenaar van afdeling Milieu geconcludeerd dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was (zie onder 3.2.4). De vraag is dus aan de orde of SE Fireworks volledig mocht uitgaan van de juistheid van dit oordeel van de gemeente, of dat het bedrijf een eigen verantwoordelijkheid behield ten aanzien van de beoordeling van de noodzaak tot het aanvragen van een bouwvergunning.

De Commissie is van mening dat de omstandigheid dat van de kant van de afdeling Milieu niet op voorhand een bouwvergunning is verlangd, het bedrijf niet volledig ontsloeg van elke eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het tijdig aanvragen van de wettelijk vereiste vergunningen. Daarom is het bedrijf, ondanks de rol van de afdeling Milieu, toch in enige mate verantwoordelijk te houden voor het niet aanvragen van een bouwvergunning voor de containers. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de afdeling Milieu niet de afdeling was die uiteindelijk had te oordelen over een eventuele aanvraag om een bouwvergunning; dat was de taak van de afdeling Bouwbeheer.

In dit verband wordt er ten slotte nog op gewezen dat ook geruime tijd vóór de indiening van het aanvraagformulier van 8 november 1996 al sprake was van het plaatsen van een container. Mochten er daadwerkelijk al één of meer containers op het bedrijfsterrein zijn geplaatst vóórdat de hiervoor bedoelde mededelingen door de afdeling Milieu waren gedaan, dan is er voor het niet aanvragen van een bouwvergunning voor die container(s) uiteraard helemaal geen rechtvaardiging.

4.2 De milieuvergunningen

4.2.1 De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997

Op 27 juli 1976 heeft Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een aanvraag ingediend voor een oprichtingsvergunning ingevolge de Hinderwet voor de opslag van vuurwerk aan de Tollensstraat 46-48-50. Het betrof de opslag van klein vuurwerk in tien bunkers en de opslag van groot vuurwerk in drie bunkers. Het college van B&W van de gemeente Enschede heeft de gevraagde vergunning op 2 februari 1977 verleend. Hiervoor onder 3.1, 3.2 en 3.3 kwam al aan de orde dat de bouw van de bunkers geruime tijd op zich heeft laten wachten, en dat het bedrijf in de tussentijd is begonnen met de opslag van vuurwerk in zeven MAVO-boxen. Op 21 mei 1979 heeft het bedrijf een aanvraag ingediend om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet. Deze aanvraag betrof, behalve een vergroting van de opslag in de tien bunkers voor klein vuurwerk, ook de opslag van vuurwerk in de zeven MAVO-boxen. Op 14 december 1979 is de gevraagde vergunning verleend.

Naar aanleiding van een bezoek aan het bedrijf eerder in 1993 door een medewerker van DMKL hebben medewerkers van de Milieudienst van de gemeente Enschede op 24 november 1993 een bezoek gebracht aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek. Op dat moment waren de oprichtingsvergunning van 2 februari 1977 en de uitbreidingsvergunning van 14 december 1979 nog steeds van kracht. Door de betrokken ambtenaren van de Milieudienst is geconstateerd dat de aard en de hoeveelheid opgeslagen vuurwerk afweken van datgene wat op grond van de genoemde vergunningen was toegestaan. De vergunning van 14 december 1979 stond de opslag van 1950 kg "groot" vuurwerk en van 84.000 kg "klein" vuurwerk toe. Het bedrijf had inmiddels echter voornamelijk professioneel vuurwerk ("groot" vuurwerk) in voorraad. Aan de voorschriften van de genoemde vergunningen werd, kortom, in het geheel niet meer voldaan, terwijl evenmin op enig moment al een nieuwe vergunning voor de vuurwerkopslag was aangevraagd. Het bedrijf is in zoverre in belangrijke mate tekortgeschoten.

Het genoemde bezoek van ambtenaren van de Milieudienst op 24 november 1993 heeft geleid tot een brief van de directeur Milieudienst van 6 december 1993 aan het bedrijf, waarin het bedrijf werd medegedeeld dat een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning diende te worden aangevraagd. Het heeft echter geduurd tot 8 november 1996 voordat de indiening van bedoelde aanvraag ook daadwerkelijk plaatsvond. Hiervoor onder 3.2.1 is uiteengezet dat de gemeente ter zake een verantwoordelijkheid heeft. Immers, een eerste vergunningverzoek dat het bedrijf naar aanleiding van de genoemde brief van de Milieudienst indiende, is in behandeling genomen als concept-aanvraag, waarna de gemeente alvast een correspondentie met DMKL is begonnen over de aan de vergunning te verbinden voorschriften.



Een en ander doet er niet aan af dat de hoofdverantwoordelijkheid voor het op tijd indienen van de vereiste formele vergunningaanvraag lag bij SE Fireworks. Van een werkelijk tijdige indiening zou overigens alleen dan sprake zijn geweest, wanneer die indiening reeds had plaatsgevonden vóór de veranderingen waardoor het bedrijf niet meer voldeed aan de voorschriften in de vigerende vergunning, uit 1979. Voor het bedrijf was er dus alle reden geweest om na ontvangst van de brief van de Milieudienst van 6 december 1993 vaart te zetten achter de vergunningaanvraag. Het bedrijf had met name actie kunnen ondernemen in de periode na 5 oktober 1994: de lopende correspondentie tussen de gemeente en DMKL is op die datum geëindigd, en pas weer hervat naar aanleiding van de aanvraag van het bedrijf om een vergunning voor drie containers van 11 september 1996. Hier had het bedrijf dus op een veel eerder moment het initiatief tot voortzetting van de aanvraagprocedure kunnen nemen.

De gemeente Enschede heeft de late indiening van de vergunningaanvraag in verband gebracht met de gezondheidstoestand van de heer Smallenbroek. Echter, kennelijk was de gezondheidstoestand van de heer Smallenbroek op dat moment (nog) geen aanleiding het bedrijf stop te zetten of over te dragen. Daarmee kan deze evenmin een rechtvaardiging vormen voor de handelwijze van het bedrijf op dit punt. Waar het gaat om de late indiening van de vergunningaanvraag van 8 november 1996 is het bedrijf, kortom, eveneens tekortgeschoten.

4.2.2 De fase van de revisievergunning van 22 april 1997 en van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Hiervoor onder 3.2.2 is aangegeven dat de vergunningaanvraag van 8 november 1996 niet volledig was⁸. Tevens is aangegeven dat de gemeente Enschede hiervoor, gelet op de omstandigheden van het geval, medeverantwoordelijk is te achten. Zoals ook onder 3.2.2 al is gesteld, doet dit er echter niet aan af dat de hoofdverantwoordelijkheid voor de inhoud van de vergunningaanvraag uiteindelijk lag bij de indiener van die aanvraag, SE Fireworks. De onvolledigheid van de aanvraag kan derhalve ook het bedrijf worden tegengeworpen – zij het dat het aan de gemeente was om te beoordelen of de aanvraag al of niet in behandeling kon worden genomen, en dat het dus ook op de weg van de gemeente had gelegen om actie te ondernemen teneinde te komen tot aanvulling van de aanvraag.

Op 22 april 1997 is de gevraagde revisievergunning verleend. Vervolgens is tijdens de eerdergenoemde controle door DMKL op 10 juni 1998 geconstateerd dat in een aantal opslagplaatsen meer vuurwerk lag opgeslagen dan op grond van de vigerende milieuvergunning was toegestaan. Ook op dit punt heeft het bedrijf derhalve niet juist gehandeld.

De controle door DMKL op 10 juni 1998 heeft ertoe geleid dat het bedrijf op 29 maart 1999 een aanvraag heeft ingediend om een tijdelijke veranderingsvergunning. Zoals al aan de orde kwam onder 3.2.4 was deze aanvraag, net als de aanvraag van 8 november 1996, onvolledig. De hierboven gemaakte opmerkingen ten aanzien van de aanvraag van 8 november 1996 zijn dan ook evenzeer van toepassing waar het gaat om de aanvraag van 29 maart 1999.

Hiervoor onder 3.1.4 en 4.1.4 zijn reeds de tijdstippen genoemd waarop de containers op het bedrijfsterrein zijn geplaatst. De revisievergunning van 22 april 1997 stond de aanwezigheid van drie containers toe. Ruim een jaar nadat deze vergunning was afgegeven, stonden er al zeven containers op het terrein, zonder dat voor de vier extra containers enige vergunning was gevraagd. Pas nadat bedoelde vier extra containers tijdens een controle door DMKL waren opgemerkt, is het bedrijf ertoe overgegaan daarvoor een milieuvergunning aan te vragen. De tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 stond vervolgens alsnog de opslag van vuurwerk in totaal 14 containers op het terrein toe. Echter, op 13 mei 2000 was ook dat aantal alweer overschreden: er stonden op dat moment 16 containers op het terrein, en ook nu was voor de extra twee containers, die eind 1999 of begin 2000 zijn geplaatst, weer geen enkele vergunning aangevraagd. Voor de containers geldt dus dat niet alleen op geen enkel moment om een bouwvergunning is verzocht; het bedrijf heeft tevens herhaalde malen nagelaten om voor de opslag van vuurwerk in de nieuwe containers tijdig de vereiste milieuvergunning aan te vragen.

⁸ Onder 3.2.2 is tevens besproken op welke punten de aanvraag aanvulling behoeft.

4.3 SE Fireworks op 13 mei 2000

4.3.1 De inrichting van het bedrijf

Het schutblad achter in dit eindrapport bevat de opstellen op het terrein van SE Fireworks, zoals aanwezig op 13 mei 2000. De verleende vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer stonden de opslag van vuurwerk in de originele transportverpakking toe in het bunkercomplex (aangeduid met C1 tot en met C17), met uitzondering van de ruimten C1, C16 en C17 (werkruimte C1 werd gebruikt voor "special effects", C16 was in gebruik als toilet en als algemene ruimte voor opslag van bedrijfskleding en dergelijke, en in C17 bevond zich de verwarmingsketel en werden computers opgeslagen), de MAVO-boxen (aangeduid met M1 t/m M7), 14 containers (aangeduid met E1 t/m E14) en loods G (uitsluitend ter voorbereiding op transport). De twee containers die zijn bijgeplaatst na de verlening van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 zijn aangeduid met E15 en E16. Loods G is gebouwd op grond van de bouwvergunning van 24 juli 1985; loods H (de garage) op grond van de bouwvergunning van 8 december 1982. In ruimte C2, de ompakruimte, mocht op grond van de tijdelijke veranderingsvergunning alleen tijdens werkzaamheden vuurwerk aanwezig zijn, verpakt of onverpakt, en alleen van de klassen 1.4S en 1.4G, met een maximum van 500 kg.

In totaal mocht, op grond van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999, ongeveer 158,5 ton vuurwerk met gevarenklasse 1.4S/G of ongeveer 136,5 ton vuurwerk met gevarenklasse 1.4S/G en 2 ton vuurwerk met gevarenklasse 1.3G in de inrichting aanwezig zijn.

4.3.2 Het op 13 mei 2000 aanwezige vuurwerk

Onderzoeksrapport A, deel I, bevat gedetailleerde informatie over de op 13 mei 2000 op het bedrijfsterrein aanwezige voorraad vuurwerk. De hoofdlijnen van deze informatie worden hier weergegeven.

De vuurwerkvoorraad op 13 mei 2000 bij SE Fireworks is volgens opgave van het TOL-team van de politie Twente ruim 170 ton. De Commissie heeft de totale hoeveelheid vuurwerk geraamd op basis van verklaringen en interviews en op basis van een aantal aannames, en is op deze wijze gekomen tot een hoeveelheid van ruim 177 ton. Beide ramingen liggen dus in dezelfde orde van grootte.

De waarschijnlijke classificatie van het aanwezige vuurwerk is gebaseerd op de resultaten van de classificatietesten die door TNO zijn uitgevoerd met vuurwerk dat door SE Fireworks aan andere bedrijven is geleverd en met vuurwerk dat op 13 mei 2000 op transport was naar SE Fireworks. Op basis van de daaruit af te leiden uitgangspunten acht de Commissie het aannemelijk dat het op 13 mei 2000 bij SE Fireworks aanwezige vuurwerk als volgt had moeten worden geclassificeerd:

- classificatie 1.1: ongeveer 1% (1.660 kg);
- classificatie 1.2: ongeveer 3% (5.301 kg);
- classificatie 1.3: ongeveer 87% (153.731 kg);
- classificatie 1.4: ongeveer 9% (16.308 kg).

Uit de classificatietesten van TNO is verder naar voren gekomen dat vuurwerk met classificatie 1.3 massa-explosief kan reageren in aanwezigheid van 1.1- vuurwerk. Door de gecombineerde opslag van vuurwerk met de classificaties 1.1, 1.2, en 1.3 was bij SE Fireworks op 13 mei 2000 mogelijk ruim 40.000 kg vuurwerk opgeslagen dat aldus massa-explosief kon reageren.

Ongeveer de helft van dit vuurwerk lag opgeslagen in voorzieningen die niet specifiek waren ontworpen en gebouwd voor de opslag van vuurwerk, namelijk containers en MAVO-boxen. Uit het onderzoek dat de Commissie heeft verricht naar vergunningen bij andere vuurwerkbedrijven blijkt dat permanente opslag van vuurwerk in containers en MAVO-boxen binnen de vuurwerkbranche ongebruikelijk is.

Uit het onderzoek van de Commissie is voorts gebleken dat op de dag van de ramp, behalve in de opslagruimten, ook vuurwerk aanwezig was in de ruimten C1 en C2 en in de loodsen H en G. Het vuurwerk in ruimte C2 – ongeveer 900 kg – bevond zich deels in aangebroken dozen; ook was daar onverpakt vuurwerk aanwezig. Voorts bevond zich in C2 onder meer flashkoord, dat wordt gebruikt bij het maken van lonten en waarmee verbindingen tussen stukken vuurwerk worden gelegd.

Hiervoor onder 4.2.2 is al aangegeven dat SE Fireworks gedurende de jaren heen herhaaldelijk niet voldeed aan de voorschriften van de vigerende milieuvergunningen. Uit het bovenstaande blijkt dat ook op de dag van de ramp op een aantal essentiële punten niet werd voldaan aan de vergunningvoorschriften. Immers, in de inrichting was niet alleen wederom méér vuurwerk aanwezig dan door de vergunningvoorschriften werd toegestaan, maar het opgeslagen vuurwerk was bovendien feitelijk veel zwaarder dan was toegestaan. Hiervoor, onder 2.1, is aangegeven dat vuurwerk dat vanuit China naar Nederland wordt geëxporteerd doorgaans wordt gelabeld met de classificatie 1.4S of 1.4G. Uit het bovenstaande blijkt echter dat een aanzienlijk deel van het in dit geval aanwezige vuurwerk in feite een zwaardere veiligheidsclassificatie behoorde te hebben.

De vraag of de bedrijfsleiding van SE Fireworks daarvan feitelijk op de hoogte was of kon zijn, kan, achteraf gezien, moeilijk met volstrekte zekerheid worden beantwoord. De Commissie is echter van oordeel dat de bedrijfsleiding van SE Fireworks, de praktijkervaring van de heren Bakker en Pater alsmede hun relaties met branchegenoten in aanmerking genomen, ervan op de hoogte had kunnen en moeten zijn dat veel professioneel vuurwerk in Nederland te laag is geclassificeerd. Van belang in dit verband is ook dat DMKL het bedrijf tijdens het controlebezoek op 10 juni 1998 heeft gewezen op het feit dat zogeheten shells, wanneer ze uit de originele verpakking gehaald worden, als 1.1 geclassificeerd moeten worden. Deze opmerking had het bedrijf nog eens extra bewust kunnen maken van de gevaarzetting op het terrein.

Vanuit deze optiek is de Commissie van mening dat de eigenaren van SE Fireworks in hun verantwoordelijkheid ernstig zijn tekortgeschoten. Als ondernemers hadden zij zich moeten afvragen wat de veiligheidsrisico's waren van de onderneming voor het eigen personeel en voor de omgeving. Indien zij zich dit niet hebben afgevraagd – en de Commissie houdt dit voor mogelijk – zijn ze tekortgeschoten in de verantwoordelijkheid die ze als ondernemers hadden. Als zij zich wel hebben afgevraagd wat de veiligheidsrisico's voor de werknemers en de omgeving waren, hadden zij meer veiligheidsvoorzieningen moeten treffen en, in verband met de vergunde klasse 1.4, selectief moeten zijn bij het opnemen van vuurwerk in hun assortiment.

Ook op een aantal andere belangrijke punten voldeed het bedrijf op de dag van de ramp niet aan de vergunningvoorschriften: de brandwerendheid van de deuren van de MAVO-boxen M1 tot en met M6 en van de containers E12 tot en met E14 was onvoldoende, tussen de MAVO-boxen waren geen brandmuren aangebracht, de containers stonden te dicht op elkaar, geen van de deuren van de opslagruimten was zelfsluitend, de deuren van de containers waren nog voorzien van de oorspronkelijke vergrendeling, de sprinklerinstallatie in het bunkercomplex was zeer waarschijnlijk niet operationeel, het terrein was onvoldoende onderhouden en de inzameling en afvoer van bedrijfsafval werd niet volgens de vergunning uitgevoerd. Ten slotte was, zoals gezegd, zowel in de werkruimten C1 en C2 als in de loodsen G en H was op 13 mei 2000 vuurwerk aanwezig. Daarbij wordt opgemerkt dat de opslag in loods G kennelijk niet was bedoeld ter voorbereiding op transport. Ook op deze punten heeft het bedrijf niet juist gehandeld.

4.3.3 Extra voorzieningen

Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat SE Fireworks gedurende langere tijd op een aantal punten niet voldeed aan de voorschriften in de vigerende milieuvergunningen. Daar komt nog eens bij dat, zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, die voorschriften als zodanig ontoereikend waren. Het spreekt voor zich dat deze beide omstandigheden in aanzienlijke mate in de weg hebben gestaan aan een toereikende borging van de interne en externe veiligheid.

De Commissie is van oordeel dat de bedrijfsleiding, mede gelet op de ontoereikendheid van de gestelde vergunningvoorschriften, alleen dan een adequaat veiligheidsniveau had bereikt als zij juist méér maatregelen had getroffen dan door de vergunningen werd voorgeschreven. In feite had de bedrijfsleiding deze maatregelen in de vergunningaanvragen moeten opnemen, en aldus haar verantwoordelijkheid moeten nemen.

De Commissie denkt hierbij aan installatie van automatische sprinklerinstallaties in het bunkercomplex, de MAVO-boxen en de containers, het verhogen van de brandwerendheid van de containers en het installeren van een beveiligings- en brandalarmsysteem. Dergelijke voorzieningen worden in Nederland bij vergelijkbare inrichtingen wel toegepast, zo heeft de Commissie in een vergelijkend onderzoek vastgesteld. De specifieke locatie van SE Fireworks, in de onmiddellijke nabijheid van woonbebouwing, en de aard van het opgeslagen professioneel vuurwerk rechtvaardigden de toepassing van dergelijke additionele voorzieningen. Het bedrijf mocht er naar het oordeel van de Commissie niet zonder meer van uit gaan dat de vergunningvoorschriften een toereikend niveau van interne en externe veiligheid boden. Geconcludeerd moet dan ook worden dat het bedrijf ook in zoverre tekort is geschoten.

4.4 Vergunningen voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk

In de periode 1986 tot 1991 is jaarlijks een bezigingsvergunning verleend aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek. Rond 1990 verlegde het bedrijf zijn activiteiten vrijwel geheel naar het professioneel vuurwerk. Vanaf 13 februari 1990 zijn tevens vergunningen verleend voor het afleveren, dan wel ter aflevering aanwezig houden van groot vuurwerk. In 1991 beschikte het bedrijf aldus over vergunningen voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk. In de daaropvolgende periode zijn door de Rijksverkeersinspectie (RVI) jaarlijks nieuwe vergunningen afgegeven, steeds met een geldigheidsduur van een jaar. Vervolgens heeft de RVI op 26 mei 1994 een bezigingsvergunning en een afleververgunning aan het bedrijf afgegeven, die beide, behoudens eerdere intrekking, een geldigheidsduur hadden tot aan de inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Deze wet is op 1 augustus 1996 in werking getreden.

Het bedrijf – inmiddels SE Fireworks bv geheten – heeft echter nagelaten zorg te dragen voor een tijdige indiening van nieuwe vergunningaanvragen. De Commissie acht dit overigens niet geheel onbegrijpelijk, gezien het ontbreken van een concrete datum waarop de geldigheidsduur van de vergunningen uit 1994 zou verstrijken en gezien het afhankelijk stellen van die geldigheidsduur van een gebeurtenis waar het bedrijf niet direct zicht op had. Dit neemt niet weg dat het bedrijf ook hier een eigen verantwoordelijkheid behield ten aanzien van het tijdig aanvragen van de in zijn situatie wettelijk vereiste vergunningen. Het bedrijf handelde dus onjuist door niet tijdig te verzoeken om verlenging van de vergunningen van 26 mei 1994. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de vergunningen die in de jaren vóór 1994 waren verleend ook steeds een beperkte geldigheidsduur hadden gehad. Het bedrijf kon er dus niet zonder meer van uit gaan dat de vergunningen van 26 mei 1994 alsmáar van kracht zouden blijven, en had op zijn minst kunnen trachten nadere informatie te verkrijgen omtrent de (mogelijke) datum van inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Op 15 januari 1998 heeft de RVI het bedrijf er op gewezen dat de bezigingsvergunning uit 1994 reeds op 1 augustus 1996 was verlopen. Het bedrijf werd verzocht om aan te geven of de informatie die was opgenomen in de bijlagen bij de vergunning uit 1994 nog steeds van toepassing was. Tevens werd verzocht om toezending van de diploma's van het deskundige personeel. Het bedrijf heeft op deze brief in het geheel niet gereageerd. Pas op 5 oktober 1998, respectievelijk op 22 april 1999 heeft SE Fireworks vof de RVI verzocht om verlenging van de afleververgunning, respectievelijk van de bezigingsvergunning uit 1994. Deze verzoeken hielden overigens geen enkel verband met het feit dat de oude vergunningen waren verlopen, maar hingen samen met veranderingen binnen het bedrijf. Er valt geen enkele rechtvaardiging aan te voeren voor het uitblijven van nieuwe vergunningaanvragen in de periode nádat de RVI het bedrijf had gewezen op het verstrijken van de geldigheidsduur van één van de vergunningen uit 1994. Het (aanvankelijke) uitblijven van aanvragen in bedoelde periode, en het niet reageren op de brief van de RVI van 15 januari 1998, moeten het bedrijf dan ook nog zwaarder worden aangerekend dan het niet indienen van nieuwe vergunningaanvragen in de periode vóór 15 januari 1998.

4.5 Arbeidsveiligheid

Vanaf 1 april 1996 had SE Fireworks bv een contract met een arbodienst voor verzuimbegeleiding. Het contract was dusdanig vormgegeven dat alleen bij daadwerkelijk verzuim van medewerkers gebruik werd gemaakt van de diensten van de arbodienst. Voorts heeft het bedrijf de arbodienst in januari 1998 opdracht gegeven om te adviseren bij de opstelling van een risico-inventarisatie en – evaluatie (RI&E), deze RI&E te toetsen, en aanbevelingen te doen voor de aanpak van geconstateerde risico's. Daarmee is het bedrijf de desbetreffende verplichting uit de Arbeidsomstandighedenwet, net na de invoeringsdatum op 1 januari 1998, alsnog nagekomen. Al met al heeft SE Fireworks gebruik gemaakt van de diensten van de arbodienst op een wijze die bij veel kleine bedrijven gebruikelijk is. De Commissie ziet in zoverre geen directe reden tot kritiek. Wel wordt nog opgemerkt dat het bedrijf heeft verzuimd om een contract af te sluiten voor een periodiek arbeidsgeneeskundig onderzoek (PAGO) en een arbeidsgezondheidskundig spreekuur (AGS); ter zake bestonden eveneens vanaf 1 januari 1998 wettelijke verplichtingen.

Reden voor kritiek is er wel waar het gaat om de inhoud van de RI&E. In de desbetreffende vragenlijst is door het bedrijf op een aantal essentiële punten een onjuiste opgave gedaan. Zo is ongeveer 10 ton opgeslagen vuurwerk opgegeven, terwijl de vergunde opslagcapaciteit op dat moment ongeveer een factor 10 hoger was. Ook al zou er op het moment van bedoelde opgave toevallig feitelijk minder vuurwerk op het bedrijfsterrein aanwezig zijn geweest dan maximaal was toegestaan, dan nog was hiermee sprake van een veel te lage inschatting van de maximale omvang van het risico. Het bedrijf is op dit punt dan ook in ernstige mate tekortgeschoten. De vragenlijst van de RI&E bevatte voorts in het geheel geen opgave van de opslag van vuurwerk in containers. Ook in zoverre is het bedrijf in gebreke gebleven.

Het invullen van de vragenlijst van de RI&E heeft plaatsgevonden rond het tijdstip waarop het bedrijf werd overgedragen aan de vier vennoten van SE Fireworks vof. Aangenomen moet worden dat de feitelijke invulling van de lijst nog heeft plaatsgevonden onder verantwoordelijkheid van SE Fireworks bv. Vervolgens heeft de arbodienst de vragenlijst echter, op 2 juli 1998, getoetst in het bijzijn van de vier vennoten van SE Fireworks vof. Tijdens deze toetsing heeft geen correctie van de hiervoor genoemde, onjuiste opgaven plaatsgevonden. De vier vennoten van SE Fireworks vof zijn daarmee naar het oordeel van de Commissie verantwoordelijk te houden voor deze onjuiste opgaven.

Overigens heeft SE Fireworks vof de arbodienst, na de ontvangst van de definitieve RI&E in oktober 1998, op 10 februari 1999 laten weten dat zij nooit de opdracht had gegeven tot advisering bij de opstelling van een RI&E, en dat zij evenmin personeel in dienst had. Mede naar aanleiding hiervan besloot de arbodienst het contract met het bedrijf als beëindigd te beschouwen. Pas op 28 maart 2000 heeft SE Fireworks zich weer aangemeld bij de arbodienst: voor 19 oproepkrachten en twee eigen personeelsleden is een contract gesloten voor verzuimbegeleiding. Daarbij heeft het bedrijf verwezen naar de RI&E die was opgesteld in 1998. Inmiddels was deze RI&E, behalve inhoudelijk onjuist, echter ook nog eens verouderd. Het bedrijf was inmiddels immers verder gegroeid. Ook met het zonder meer verwijzen naar de RI&E uit 1998 heeft SE Fireworks derhalve niet juist gehandeld. Daarbij komt nog dat op geen enkel moment is overgegaan tot het opstellen van een plan van aanpak om de risico's te beheersen of weg te nemen, of tot het alsnog afsluiten van een contract voor het PAGO en het AGS.

4.6 Conclusies

Hiervoor onder 3.3 werd reeds gesproken over het beeld van legalisatie dat, met name waar het gaat om de milieuvergunningen, naar voren kwam uit de in hoofdstuk 3 opgenomen weergave van het handelen van de gemeente Enschede. Zoals daar ook is aangegeven, kan een situatie van legalisatie niet ontstaan als gevolg van handelen van de overheid alleen. SE Fireworks heeft in deze situatie noodzakelijkerwijs een aandeel gehad. Dat aandeel komt naar voren in dit hoofdstuk. De Commissie concludeert dat het bedrijf bij het tot stand brengen van uitbreidingen stelselmatig heeft gehandeld zonder de vereiste toestemming van de overheid. Waar die toestemming inhield dat een milieuvergunning moest worden afgegeven, is deze over het algemeen pas na de feitelijke effectuering van de uitbreidingen alsnog verleend. Dit gebeurde echter niet naar aanleiding van enig initiatief van het bedrijf, maar steeds naar aanleiding van constatering door de overheid dat niet meer aan de vergunningvereisten werd voldaan. Waar de vereiste toestemming van de overheid betekende dat er ook een bouwvergunning nodig was, is deze in het geheel niet tot stand gekomen. Wat betreft de containers geldt daarbij weliswaar dat van de kant van de afdeling Milieu van de gemeente Enschede ten onrechte geen bouwvergunning is verlangd, maar dit ontsloeg het bedrijf niet geheel van zijn eigen verantwoordelijkheid ter zake.

Niet alleen in de jaren voorafgaand aan de ramp handelde het bedrijf regelmatig in strijd met de vigerende milieuvergunningen, ook op de dag van de ramp zelf werd er op een groot aantal punten niet aan de voorschriften uit de milieuvergunningen voldaan. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat op die dag niet alleen (wederom) méér vuurwerk aanwezig was dan door de vergunningvoorschriften werd toegestaan, maar dat het opgeslagen vuurwerk bovendien veel zwaarder was dan was toegestaan. Zoals hierna in hoofdstuk 6 zal blijken, heeft dit vérstrekkende gevolgen gehad voor het verloop van de ramp. Van belang in dit verband is dat, naar het oordeel van de Commissie, de bedrijfsleiding van SE Fireworks ervan op de hoogte had kunnen en moeten zijn dat veel professioneel vuurwerk in Nederland dat als 1.4S of 1.4G is gelabeld, in feite een zwaardere veiligheidsclassificatie behoort te hebben.

Al met al bestaat bij de Commissie het beeld van een onderneming die sterk was gericht op haar eigen ontwikkeling en uitbreiding, en die het daarbij niet nauw nam met de door de overheid gestelde eisen. Daarmee werd aan de veiligheid van de werknemers en van de directe omgeving geen prioriteit gegeven. Dit beeld wordt bevestigd door de gang van zaken met betrekking tot de vergunningverlening voor het afleveren en bezigen van vuurwerk, met name waar het gaat om het niet reageren door het bedrijf op de brief van de RVI van 15 januari 1998, waarin het bedrijf er op werd gewezen dat de eerder verleende afleverings- en bezigingsvergunning waren verlopen. Bedoeld beeld wordt eveneens bevestigd door het niet correct invullen door het bedrijf van de risico-inventarisatie en- evaluatie, en door het achteraf verwijzen naar deze RI&E terwijl de omstandigheden binnen het bedrijf inmiddels al weer waren veranderd.

Het grootste deel van de periode 1976 tot 13 mei 2000 viel onder de verantwoordelijkheid van de heer Smallenbroek. De heer Smallenbroek was degene die de ontwikkeling binnen het bedrijf in de richting van de handel in en het bezigen van professioneel vuurwerk in gang zette, en die dat deed op de hierboven aangegeven wijze. Na de overname van het bedrijf in april 1998 door de heren Bakker en Pater is het bedrijf evenwel op eenzelfde wijze voortgegaan. Ook de procedure die heeft geleid tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 is pas in gang gezet nádat de desbetreffende uitbreidingen binnen het bedrijf voor een deel waren gerealiseerd. Vervolgens zijn ook na het verlenen van die tijdelijke veranderingsvergunning weer uitbreidingen tot stand gebracht zonder toestemming van de overheid. Zo stonden er op het moment van de ramp twee containers méér op het terrein dan het aantal van 14 dat in de vergunning van 19 juli 1999 was opgenomen. Specifiek valt de heren Bakker en Pater aan te rekenen dat zij zich bij de overname kennelijk niet voldoende hebben verdiept in de wettelijke eisen zoals die golden voor het bedrijf, en dat zij kennelijk onvoldoende kritisch zijn geweest ten aanzien van de bestaande tekortkomingen van het bedrijf.

5 De rijksoverheid

Gedurende de afgelopen decennia heeft de rijksoverheid in verschillende hoedanigheden, en zowel indirect als direct, te maken gehad met de vuurwerkbranche in het algemeen en met SE Fireworks in het bijzonder. De rijksoverheid is in de eerste plaats (mede)verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving met betrekking tot vuurwerk. Verder maakt een aantal instanties deel uit van de rijksoverheid die zijn belast met het verlenen van vergunningen, het adviseren van het bevoegd gezag bij de vergunningverlening en het houden van toezicht.

Hieronder wordt allereerst ingegaan op de rol van enkele van deze instanties, en met name op hun handelwijze ten aanzien van SE Fireworks. Het betreft DMKL, de RVI, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne. Vervolgens komt het optreden van de rijksoverheid in een breder perspectief aan de orde. In dat verband wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de ontwikkeling van een onderdeel van de vuurwerkregelgeving, te weten de regelgeving voor handelingen met, met name, professioneel vuurwerk.

Ter toelichting wordt opgemerkt dat binnen de regelgeving voor vuurwerk een onderscheid kan worden gemaakt tussen regelingen die betrekking hebben op inrichtingen waarin vuurwerk ligt opgeslagen en eventueel wordt bewerkt, en regelingen inzake handelingen met vuurwerk buiten deze inrichtingen. Het eerstgenoemde onderwerp, te weten de opslag en eventuele bewerking van vuurwerk binnen inrichtingen, valt thans onder het regime van de Wet milieubeheer, en viel tot 1993 onder het regime van de Hinderwet. In zoverre is gedurende de afgelopen periode derhalve steeds toereikende wet- en regelgeving van kracht geweest. Dat ligt anders waar het gaat om handelingen met vuurwerk buiten inrichtingen. Vandaar dat in dit hoofdstuk specifiek wordt ingegaan op de ontwikkeling van de regelgeving die daarop betrekking heeft.

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de rijksoverheid is omgegaan met de vuurwerkexplosie in Culemborg op 14 februari 1991. Hier komt de rijksoverheid zowel in de hoedanigheid van (mede)verantwoordelijke voor de vuurwerkregelgeving als in de hoedanigheid van toezichthouder voor het voetlicht. De eerdergenoemde instanties (DMKL, de RVI, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne) komen hier dan ook nogmaals ter sprake, maar dan specifiek in verband met hun rol naar aanleiding van de Culemborgexplosie.

Met dit hoofdstuk en de voorgaande twee hoofdstukken is niet een compleet overzicht gegeven van alle actoren die in onderzoekrapport A worden behandeld. Met name in deel II van dit onderzoekrapport komt nog een aantal andere actoren aan bod. De meeste van deze actoren, zoals bijvoorbeeld de Keuringsdienst van Waren en de Douane, behoren tot de rijksoverheid. Het betreft echter ook enkele actoren buiten de rijksoverheid, met name de provincie Overijssel en het regionaal politiekorps Twente. Voor al deze actoren geldt dat hun rol ten aanzien van de vuurwerkkramp en datgene wat daaraan vooraf is gegaan niet zodanig groot is geweest dat bespreking van hun handelwijze in dit eindrapport, dat immers alleen de hoofdlijnen van de onderzoekrapporten behandelt, noodzakelijk is gebleken. Ter zake wordt dan ook korthedshalve naar onderzoekrapport A verwezen.

5.1 DMKL

5.1.1 Algemeen

De Directeur Materieel van de Koninklijke Landmacht (DMKL) is wettelijk adviseur van het bevoegd gezag ter zake van aanvragen om vergunningen voor inrichtingen waarin ontplofbare stoffen worden opgeslagen. Tevens heeft DMKL toezichthoudende taken ten aanzien van deze inrichtingen. In de periode waarin de Hinderwet van kracht was, bestond binnen de Directie Materieel van het ministerie van Defensie het Bureau Hinderwetzaken/Ontplofbare Stoffen. Tegenwoordig worden de hier bedoelde taken uitgevoerd door het bureau Adviseur Milieuvergunningen (AMV). Hierna wordt als verwijzing naar de Directie Materieel van de Koninklijke Landmacht alleen de afkorting DMKL gebruikt.

Medio 1999 hebben diverse gemeenten zich bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten beklagd over het functioneren van DMKL. De belangrijkste klachten betroffen het rechtstreeks adviseren door DMKL van ondernemers buiten de gemeenten om, het verrichten van betaalde nevensdiensten - zoals het maken van bouwtekeningen - aan ondernemers, en het geven van kwalitatief ondeugdelijke adviezen. Het hoofd van de afdeling Milieu van de gemeente Enschede heeft zich medio 1999 rechtstreeks tot DMKL gewend met een klacht. Deze betrof het geven van adviezen aan ondernemers voor activiteiten die niet strookten met het geldende bestemmingsplan. De afdeling Milieu wees er daarbij expliciet op dat DMKL was aangewezen als adviseur van het bevoegd gezag, en niet als adviseur van de ondernemer. Volgens de afdeling Milieu kwam met het geven van directe adviezen aan de ondernemer de onafhankelijkheid van DMKL in het gedrang en was er sprake van gevaar voor belangenverstremgeling.

De hier bedoelde klachten waren, zoals onder meer blijkt uit een onderzoek dat, naar aanleiding van de vuurwerkcramp, is uitgevoerd door de Defensie Accountantsdienst, niet zonder grond. De Defensie Accountantsdienst heeft onder meer geconcludeerd dat bij DMKL sprake is geweest van mogelijke kwaliteitsvermindering bij de afgegeven adviezen; onvolkomenheden konden volgens de accountantsdienst niet uitgesloten worden. Uit een onderzoek door een extern bureau naar de kwaliteit van de DMKL-adviezen dat is afgerond op 8 januari 2001, blijkt dat inderdaad sprake is geweest van dergelijke onvolkomenheden. De Defensie Accountantsdienst heeft als oorzaken voor de ontoereikende taakuitvoering door DMKL onder meer genoemd een gebrek aan aansturing en een toename van het werkpakket gecombineerd met een gelijktijdige afname van de bezetting. Het spreekt voor zich dat bedoelde omstandigheden weliswaar een verklaring, maar geen rechtvaardiging kunnen vormen voor de hier genoemde tekortkomingen in het werk van DMKL. Naar aanleiding van de genoemde twee onderzoeksrapporten heeft de Minister van Defensie intussen besloten om de werkwijze van DMKL bij de advisering met onmiddellijke ingang "aan te passen en aan te scherpen". De Commissie is van mening dat er voor zo'n besluit inderdaad alle reden was.

5.1.2 DMKL en SE Fireworks

De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997

Hiervoor in hoofdstuk 3 is de milieuvergunningverlening door de gemeente Enschede aan de orde geweest. Onder 3.2.1 is aandacht besteed aan de periode tot aan de verlening van de revisievergunning van 22 april 1997. Daar is aan de orde gekomen dat in 1993, naar aanleiding van een eerder bezoek door DMKL, door de Milieudienst is geconstateerd dat Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek niet meer voldeed aan de voorwaarden van de vergunning van 14 december 1979. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een verzoek van het bedrijf om een revisievergunning, welk verzoek door de Milieudienst in behandeling is genomen als "concept-aanvraag". Op 27 mei 1994 heeft de Milieudienst ter zake een "vooradvies" gevraagd aan DMKL; dit advies is verstrekt op 22 juni 1994.

Vervolgens heeft de Milieudienst DMKL op 12 augustus 1994 verzocht om een aanvullend advies, welk advies is verstrekt op 5 oktober 1994. DMKL gaf in de desbetreffende brief aan dat voorafgaand aan de verzending daarvan een "gesprek/bezoek" had plaatsgevonden. De aanvraagprocedure is vervolgens pas in 1996 voortgezet met een formele vergunningaanvraag.

Gelet op de verwijzing door DMKL naar een "gesprek/bezoek" in de brief van 5 oktober 1994, gaat de Commissie ervan uit dat in het kader van de vergunningaanvraag rechtstreeks contact heeft plaatsgevonden tussen DMKL en het bedrijf. Voor zover dit contact heeft plaatsgevonden buiten het bevoegd gezag om, is dat onjuist. Een dergelijke handelwijze kwam ook naar voren uit de onder 5.1.1 genoemde klachten en uit de daar bedoelde brief aan DMKL van het hoofd Milieudienst. Zij leidt tot een situatie waarin ruimte is voor onderhandeling tussen de betrokken ondernemer en DMKL als wettelijk adviseur van het bevoegd gezag.

De fase van de revisievergunning van 22 april 1997

In de procedure die heeft geleid tot de revisievergunning van 22 april 1997 heeft DMKL vier keer advies uitgebracht. Het betreft de al eerder genoemde (voor)adviezen van 22 juni 1994 en 5 oktober 1994, alsmede een advies van 25 september 1996 – daarin is verwezen naar de twee eerdere (voor)adviezen – en een advies van 10 februari 1997. Laatstgenoemd advies is verstrekt naar aanleiding van de formele vergunningaanvraag van 8 november 1996 en de ontwerpbeschikking van 21 januari 1997. Hieronder wordt ingegaan op de inhoudelijke juistheid van de advisering door DMKL in het kader van de verlening van de revisievergunning uit 1997.

Hiervoor onder 3.2.2 is aangegeven dat de vergunningaanvraag van 8 november 1996 geen informatie bevatte over de aard van het opgeslagen vuurwerk (consumentenvuurwerk dan wel professioneel vuurwerk). Geconcludeerd is dat ter zake zowel het bedrijf als de gemeente een verantwoordelijkheid had, en dat de gemeente op dit punt in ieder geval had moeten vragen om aanvulling van de aanvraag. Ook DMKL had een zekere verantwoordelijkheid ten aanzien van de onvolledigheid van de vergunningaanvraag op het bedoelde punt. Immers, toen DMKL werd gevraagd om te adviseren naar aanleiding van de definitieve aanvraag en de ontwerpbeschikking, had het DMKL moeten opvallen dat op het genoemde punt onvoldoende gegevens aanwezig waren. Dat geldt te meer nu de aard van het opgeslagen vuurwerk van belang is voor de advisering omtrent de in acht te nemen afstanden. DMKL handelde dus onjuist door in haar advies van 10 februari 1997 niet aan te dringen op aanvulling van de vergunningaanvraag.

Onder 3.2.2 is tevens geconcludeerd dat ten tijde van de verlening van de revisievergunning van 22 april 1997 niet werd voldaan aan de richtlijnen uit het Handboek Milieuvergunningen 1997 ten aanzien van de in acht te nemen interne afstanden. Daarbij is aangegeven dat de afdeling Milieu van de gemeente Enschede weliswaar mogelijk nog niet de beschikking had over deze op dat moment nieuwe richtlijnen, maar dat deze al wel bekend hadden kunnen zijn bij DMKL. Dat laatste geldt te meer nu DMKL zelf aan de hier bedoelde wijziging van het Handboek Milieuvergunningen heeft meegewerkt. In haar advies van 10 februari 1997 heeft DMKL dan ook ten onrechte de volgende stelling opgenomen: "Op grond van de normering vallen de aangegeven hoeveelheden binnen de noodzakelijke veiligheidsafstanden". Aan de nieuwe voorschriften ten aanzien van de interne afstanden had namelijk alleen kunnen worden voldaan indien voor zowel de bunkers als de MAVO-boxen en de containers een sprinklerinstallatie was voorgeschreven. De in de aanvraag opgenomen installatie met sproeikoppen had, voor zover deze al als sprinklerinstallatie kon worden aangemerkt, echter alleen betrekking op het bunkergebouw. DMKL heeft dan ook ten onrechte nagelaten om van een en ander melding te maken. Ook in zoverre was het advies uit 1997 ontoereikend.

Met betrekking tot het traject dat leidde tot de revisievergunning van 22 april 1997 wordt ten slotte nog het volgende opgemerkt. DMKL heeft in haar vooradvies van 5 oktober 1994 geadviseerd om in de te verlenen vergunning brandwerendheid van de containers voor te schrijven. In de ontwerpbesluit van 27 januari 1997 was van een dergelijk voorschrift echter geen sprake, maar is slechts de eis van een onderlinge afstand van één meter tussen de containers gesteld. Tevens is in de ontwerpbesluit een voorschrift opgenomen inzake brandwerendheid van de deuren van de containers. DMKL is in haar advies van 10 februari 1997 ten onrechte akkoord gegaan met het laten vallen van de eis van brandwerendheid van de containers. Ook in zoverre is door DMKL niet juist gehandeld.

De fase voorafgaand aan de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Zoals hiervoor, onder meer onder 3.2.3, aan de orde is gekomen, heeft DMKL tijdens een controle bij SE Fireworks op 10 juni 1998 een aantal overtredingen van de vigerende milieuvergunning geconstateerd. Dat heeft ertoe geleid dat SE Fireworks de gemeente op 7 oktober 1998 heeft verzocht om uitbreiding van de opslagcapaciteit. Dit verzoek is, evenals het oorspronkelijke verzoek om een revisievergunning uit 1994, in behandeling genomen als concept-aanvraag. Op 17 november 1998 is ter zake advies gevraagd aan DMKL. Dit heeft geleid tot een bezoek van DMKL aan SE Fireworks op 19 februari 1999, waarna DMKL op 23 februari 1999 het gevraagde advies heeft verstrekt. Vervolgens heeft het bedrijf op 29 maart 1999 een definitieve vergunningaanvraag ingediend.

Evenals in het kader van de totstandkoming van de revisievergunning uit 1997, heeft derhalve ook in het kader van de totstandkoming van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 rechtstreeks contact plaatsgevonden tussen DMKL en het bedrijf. De opmerkingen die hierboven zijn gemaakt over rechtstreeks contact van DMKL met het bedrijf, zijn dan ook mede van toepassing op het traject dat leidde tot laatstgenoemde vergunning.

Daar komt nog bij dat DMKL naar aanleiding van de controle op 10 juni 1998 al direct aan zowel de gemeente als het bedrijf heeft laten weten dat zij tegen uitbreiding van het aantal containers geen bezwaar had, mits deze uitbreiding in een vergunning werd vastgelegd (zie onder 3.2.3). In feite is daarmee een toezegging aan het bedrijf gedaan. Het betrof echter een aangelegenheid waarover niet DMKL, maar het bevoegd gezag had te beslissen. Op dit punt heeft DMKL dan ook niet juist gehandeld.

De fase van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

In het traject dat heeft geleid tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 heeft DMKL twee keer advies uitgebracht. Na het al genoemde vooradvies van 23 februari 1999 is op 18 mei 1999 advies uitgebracht naar aanleiding van de formele vergunningaanvraag en de ontwerpbeschikking, die dateert van 10 mei 1999. Hieronder wordt ingegaan op de inhoudelijke juistheid van deze adviezen.

Allereerst geldt ook hier, zoals ook is aangegeven onder 3.2.4, dat de formele vergunningaanvraag geen informatie bevatte met betrekking tot de aard van het opgeslagen vuurwerk. Daarom had DMKL ook in dit geval in haar advies naar aanleiding van de aanvraag en de desbetreffende ontwerpbeschikking moeten aandringen op aanvulling van de vergunningaanvraag. In zoverre was het advies van 18 mei 1999 onvolledig.

Ook op een aantal andere punten was dit advies, waarin werd aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen de ontwerpbeschikking van 10 mei 1999, niet toereikend. Immers, in de ontwerpbeschikking waren geen voorschriften over de opslag van vuurwerk in containers opgenomen, ook niet waar het ging om de brandwerendheid van de containers. Ook de op 23 februari 1999 geadviseerde handbediende sprinklerinstallatie voor de ompakruimte was niet in de ontwerpbeschikking opgenomen. De Commissie concludeert dan ook dat DMKL alleen al in zoverre haar adviestaak niet naar behoren heeft vervuld.

Daar komt nog bij dat de vergunningaanvraag van 23 februari 1999 niet voldeed aan de voorschriften uit het Handboek Milieuvergunningen 1997 met betrekking tot de in acht te nemen interne afstanden. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, was er een relatie tussen de aanwezigheid van sprinklerinstallaties in de verschillende bewaarplaatsen en de nog aanvaardbare interne afstanden. DMKL heeft hierop in haar advies ten onrechte niet gewezen.

Ten slotte

Hiervoor is zowel onder 3.3 als onder 3.5 ingegaan op de legalisatie achteraf door de overheid van bedrijfssituaties die zich intussen hadden ontwikkeld in strijd met de vigerende milieuvergunning. Dat gebeurde in het kader van de bespreking van respectievelijk de rol van de gemeente Enschede en de rol van SE Fireworks zelf. Niet onvermeld mag echter blijven dat ook DMKL, als onderdeel van de overheid, haar aandeel heeft gehad in de hier bedoelde gang van zaken. Immers, het waren de door haar in 1993 en in 1998 verrichte controles die leidden tot de constatering dat niet meer aan de vergunningvoorschriften werd voldaan. Een en ander heeft, zoals ook naar voren komt onder 3.2.3, kennelijk tot geen andere actie geleid dan de mededeling aan de gemeente, respectievelijk het bedrijf dat nieuwe vergunningen moesten worden aangevraagd.

De Commissie rekent dit DMKL te meer aan nu deze instantie, zoals hierna onder 5.6.6 aan de orde komt, op de hoogte was van de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot onder meer de gevarenclassificatie van vuurwerk die waren voortgekomen uit onderzoeken van TNO naar aanleiding van de vuurwerkexplosie in Culemborg in februari 1991. De resultaten van deze onderzoeken hadden voor DMKL juist reden moeten vormen zich, ook in haar rol van adviseur van het vergunningverlenend gezag, extra alert op te stellen ten aanzien van bedrijven als SE Fireworks, waar grote hoeveelheden vuurwerk lagen opgeslagen die mogelijk zelfs in feite tot een zwaardere gevarenklasse behoorden dan de vergunde klasse.

Niet uitgesloten kan worden dat wanneer DMKL de gemeente Enschede had geattendeerd op de hier bedoelde problematiek met betrekking tot de classificatie van vuurwerk, deze gemeente de milieuvergunningverlening aan SE Fireworks, alsmede het toezicht op de naleving van de aan de vergunningen verbonden voorschriften, grondiger had aangepakt dan zij nu heeft gedaan, met alle effecten van dien.

5.2 De Rijksverkeersinspectie

5.2.1 Algemeen

De Rijksverkeersinspectie (RVI) is belast met de vergunningverlening in het kader van de regelgeving voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk, alsmede met het toezicht op de naleving van deze regelgeving en die voor het vervoer van stoffen als vuurwerk. Tot 1991 werden deze taken uitgevoerd door het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen. Vanaf 1992 is de controlefrequentie sterk afgenomen. Ook is het karakter van de controles veranderd. Het verplichte toezicht op het laden en lossen is afgeschaft, en het toezicht bestaat sindsdien vooral uit steekproefsgewijze administratieve controles, waarbij de verpakking en etikettering worden vergeleken met de bijbehorende documenten. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de deskundigheid van de RVI-inspecteurs op het gebied van vuurwerk beperkt is. Vuurwerk is slechts een onderdeel van het brede taakgebied van de RVI.

De Commissie is van mening dat het toezicht van de RVI op het vervoer, het afleveren en het bezigen van professioneel vuurwerk sinds 1992 is afgebouwd tot een zodanig laag niveau dat moet worden betwijfeld of nog langer sprake is van gedegen toezicht. Weliswaar is in 1999 besloten het toezicht te intensiveren, maar de Commissie plaatst ook bij het sindsdien bereikte niveau van het toezicht vraagtekens. Immers, ook de broncontroles die sinds 1999 worden uitgevoerd bij vuurwerkbedrijven die beschikken over een bezigingsvergunning hebben vooral een administratief karakter.

Signalen van inspecteurs, waarin de kwaliteit van het toezicht intern aan de orde werd gesteld, hebben onvoldoende geleid tot een verbetering van het toezicht. Zo werd tot voor kort bij de RVI-controles in beginsel nog altijd het uitgangspunt gehanteerd dat de gevarenclassificatie die door de producent wordt toegekend de juiste is, dit ondanks het feit dat de afgelopen jaren door eigen inspecteurs herhaalde malen kanttekeningen zijn geplaatst bij de kwaliteit van de toekenningen door de producent. Hierdoor werd het mogelijk dat gevaarlijk vuurwerk van klasse 1.3 of 1.1 is vervoerd, afgeleverd en gebezigd onder condities die golden voor vuurwerk van klasse 1.4.

De Commissie is van mening dat de RVI daarmee tekort is geschoten in haar verantwoordelijkheid om de veiligheid van het vervoer van professioneel vuurwerk zo goed mogelijk te waarborgen, en om de bevolking te beschermen tegen de risico's van het transport, het afleveren en het bezigen van professioneel vuurwerk. Dit klemmt te meer nu, zoals hierna, onder 5.6.5, aan de orde komt, de directie Transportveiligheid van het "eigen" ministerie van Verkeer en Waterstaat op de hoogte was van het feit dat er onderzoeken waren verricht naar aanleiding van de vuurwerkexplosie in Culemborg in februari 1991. In het kader van deze onderzoeken is de hiervoor bedoelde problematiek met betrekking tot de classificatie van vuurwerk boven tafel gekomen. De directie Transportveiligheid heeft de onderzoeksrapporten echter niet opgevraagd.

5.2.2 De RVI en SE Fireworks

Hiervoor onder 3.4 is aan de orde gekomen dat SE Fireworks vanaf de inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen op 1 augustus 1996 niet meer beschikte over geldige vergunningen voor het afleveren en bezigen van vuurwerk. De RVI heeft nagelaten om tijdig maatregelen te nemen teneinde deze situatie te beëindigen. Zo heeft een broncontrole bij SE Fireworks bv op 6 maart 1997 niet geleid tot de vaststelling door de RVI dat geen sprake meer was van geldige vergunningen. Pas op 15 januari 1998 heeft de RVI het bedrijf hieromtrent, alsnog, aangeschreven. De RVI heeft er vervolgens echter niet actief op toegezien dat er ook snel nieuwe vergunningaanvragen zouden komen. Zo heeft het kunnen gebeuren dat deze nieuwe aanvragen pas op 5 oktober 1998, respectievelijk op 22 april 1999 zijn ingediend, en dat SE Fireworks pas vanaf 8 oktober 1998, respectievelijk 3 juni 1999, weer beschikte over een geldige afleververgunning en een geldige bezigingsvergunning. De RVI is in zoverre tekortgeschoten.

Op 12 oktober 1999 heeft de RVI opnieuw een broncontrole bij SE Fireworks uitgevoerd. Tijdens deze controle is door de aanwezige RVI-inspecteur geconstateerd dat 190 ton vuurwerk aanwezig was. Dit was ongeveer 30 ton méér dan de ingevolge de vigerende milieuvergunning maximaal toegestane hoeveelheid. Toch heeft de RVI-inspecteur in zijn rapport geconcludeerd dat geen onregelmatigheden waren geconstateerd. Ook in zoverre is door de RVI niet juist gehandeld.

5.3 De Arbeidsinspectie

In het kader van een landelijk inspectieproject voor de bedrijfstak Groothandel en Handelsbemiddeling heeft de Arbeidsinspectie, regio Oost, op 25 juni 1997 een controle uitgevoerd bij SE Fireworks bv. Gebleken is dat de betrokken inspecteur zich niet specifiek had voorbereid op dit bezoek. Daardoor was het bij betrokkene niet vooraf bekend dat het bezoek een vuurwerkbedrijf betrof met specifieke risico's die buiten zijn deskundigheidsgebied lagen. Het ontbreken van specifieke deskundigheid tijdens de controle had, ook op grond van interne afspraken binnen de Arbeidsinspectie over de inzet van deskundigheid, voor de betrokken inspecteur aanleiding moeten vormen om te besluiten tot een herinspectie. Ook de omstandigheid dat op de dag van de controle geen werkzaamheden op het bedrijfsterrein werden uitgevoerd, zodat de inspecteur zich op dat moment geen beeld kon vormen van de aanwezige arbeidsrisico's, had tot een herinspectie reden moeten geven. De Arbeidsinspectie is in zoverre tekortgeschoten.

De Commissie is in zijn algemeenheid van oordeel dat de controlepraktijk van de Arbeidsinspectie ten aanzien van werkgevers die gevaarlijke stoffen opslaan en gebruiken en die niet vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen, onvoldoende is toegesneden op het garanderen van voldoende arbeidsveiligheid. De Arbeidsinspectie kan met name een belangrijke rol spelen ten aanzien van relatief kleine bedrijven, waar de arbo- en veiligheidszorg nog niet ver is ontwikkeld. De arbodiensten hebben in zulke situaties immers vaak een beperkte opdracht, zodat zij maar beperkte mogelijkheden hebben om de arbeidsveiligheid daadwerkelijk te bevorderen. Verder zou de Arbeidsinspectie bij bedrijven waar arbeidsrisico's kunnen samenvallen met risico's voor de omgeving, haar controles moeten afstemmen met andere toezichthouders.

Hierna, onder 5.6.3, wordt ingegaan op de rol die de Arbeidsinspectie heeft gespeeld in verband met de vuurwerkontploffing in Culemborg in februari 1991.

5.4 De Inspectie Milieuhygiëne

De Inspectie Milieuhygiëne (IMH) heeft, als wettelijk adviseur, een algemene bevoegdheid tot het geven van advies aan het bevoegd gezag met betrekking tot de uitvoering van de milieuwetgeving. Daarnaast heeft de IMH de bevoegdheid tot het, in het kader van deze wetgeving, houden van toezicht op individuele inrichtingen. Gaande de jaren tachtig en negentig is gekozen voor een steeds meer terughoudend gebruik van deze bevoegdheden, en voor een zogenoemd tweedelijns toezicht in globale zin. Daarmee is de IMH voor de praktijk van de vergunningverlening in individuele gevallen, en voor het toezicht op individuele inrichtingen steeds meer op de achtergrond geraakt.

Na zijn aantreden heeft minister Pronk van VROM besloten tot een duidelijke versterking van de toezichthoudende rol van de IMH. De Commissie is van oordeel dat daarvoor alle aanleiding was.

5.5 De ontwikkeling van de regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk

Vanaf 1968 waren in het Reglement Gevaarlijke Stoffen (RGS) – een uitvoeringsregeling van de Wet Gevaarlijke Stoffen - regels gesteld ten aanzien van het vervoer, de aflevering, het ter aflevering voorhanden hebben en het bezigen van professioneel vuurwerk. In 1979 is door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangekondigd dat de Wet Gevaarlijke Stoffen zou worden vervangen door de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De reikwijdte van deze wet zou beperkt blijven tot vervoershandelingen, die liggen op het terrein van Verkeer en Waterstaat. De overige handelingen ten aanzien waarvan op dat moment nog regels waren gesteld in het RGS, zouden komen te vallen onder de Wet milieugevaarlijke stoffen en een daarop gebaseerde uitvoeringsregeling. Laatstgenoemde wet ligt op het terrein van het ministerie van VROM.

Op 1 februari 1986 is de Wet milieugevaarlijke stoffen in werking getreden. Deze wet is een kaderwet; de regels voor stoffen en producten, die in het algemeen in Europees verband worden vastgesteld, moeten worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur. Op 25 november 1993 is een dergelijke algemene maatregel van bestuur in werking getreden met betrekking tot consumentenvuurwerk: het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen. Dit besluit bevat regelgeving met betrekking tot de invoer, van, de handel in en de verkoop en het gebruik van consumentenvuurwerk. Vervolgens is op 1 augustus 1996 de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in werking getreden.

Een op de Wet milieugevaarlijke stoffen te baseren besluit voor professioneel vuurwerk heeft evenwel op zich laten wachten. In eerste instantie had dit te maken met het feit dat de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM het er niet over eens konden worden wie van hen beide zou worden belast met de vergunningverlening en het toezicht ten aanzien van handelingen met professioneel vuurwerk. Vervolgens ontstond een verschil van mening tussen met name de ministeries van VROM en van Justitie over de vraag of het vergunningstelsel zoals het RGS dat kende eigenlijk wel gecontinueerd diende te worden, of dat dit stelsel vervangen diende te worden door algemene regelgeving. Nog weer later is een tussenoplossing overwogen, inhoudende dat, tegelijk met een aanscherping van de algemene regelgeving, een stelsel van certificering van personen zou worden ingevoerd. Ook deze variant is verworpen, waarna, op initiatief van het ministerie van VROM, een project is gestart dat moest leiden tot een erkenningsregeling voor vuurwerkbedrijven. Bedoeld project, dat is uitgevoerd in samenwerking met de Vereniging voor Evenementenvuurwerk (VEN), heeft twee jaar in beslag genomen. Het uiteindelijke resultaat – een concept-erkenningregeling - werd echter door alle betrokken ministeries als ontoereikend beschouwd. Het was op dat moment inmiddels juni 1999.

Daarmee was de rijksoverheid er ruim dertien jaar na de inwerkingtreding van de Wet milieugevaarlijke stoffen nog altijd niet in geslaagd om een op die wet te baseren regeling voor professioneel vuurwerk te ontwerpen. Bij de drie betrokken ministeries - Verkeer en Waterstaat, VROM en Justitie - heeft het in die periode ontbroken aan slagvaardigheid in de aanpak van de materie. Gelet op hetgeen was besloten met betrekking tot de Wet Gevaarlijke Stoffen, lag het voor de hand dat het ministerie van VROM het voortouw had genomen en behouden bij het tot stand brengen van een voor alle partijen aanvaardbare regeling van de handelingen die van de Wet Gevaarlijke Stoffen zouden worden gebracht onder de Wet milieugevaarlijke stoffen. Daarin is dit ministerie tekort geschoten. Anderzijds geldt echter voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat het de noodzaak, zo niet de urgentie, tot het overbrengen van de bij hem berustende taken met betrekking tot handelingen met professioneel vuurwerk kennelijk niet voldoende heeft weten over te brengen bij de andere betrokken ministeries.

In de jaren waarin een erkenningsregeling werd voorbereid (het betreft de tweede helft van de jaren negentig), was het ministerie van Justitie dat te veel op een afstand bleef. Dit gebeurde echter niet omdat aan de totstandbrenging van een regeling geen prioriteit werd toegekend, maar omdat binnen Justitie werd gevreesd voor een te grote invloed van de vuurwerkbranche binnen de erkenningsregeling – een vrees die de Commissie als zodanig terecht acht. Het was beter geweest als het ministerie van Justitie, in plaats van afstand te houden, in zijn vrees voor concurrentiebeperkend optreden binnen de vuurwerkbranche juist een aanleiding tot actieve bemoeienis met het project had gezien. Overigens is de Commissie van mening dat de vuurwerkbranche niet klaar was, en ook nu nog niet is, voor een erkenningsregeling, dit mede gelet op het feit dat binnen de vuurwerkbranche naast de Vereniging voor Evenementenvuurwerk (VEN) nog meerdere andere brancheverenigingen actief zijn.

Na 13 mei 2000 is de ontwikkeling van de vuurwerkregelgeving in een stroomversnelling geraakt. In juni 2000 heeft de Minister van VROM de ministerraad voorgesteld te komen tot een integrale regeling betreffende zowel consumentenvuurwerk als professioneel vuurwerk, welke regeling gebaseerd zou moeten worden op zowel de Wet milieugevaarlijke stoffen als de Wet milieubeheer. De bedoeling is dat deze regeling zowel de relevante bepalingen uit het RGS als het gehele Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen vervangt, en dat de regeling mede betrekking zal hebben op de opslag van vuurwerk. Beoogd wordt de totstandbrenging van een vergunningstelsel waarbij het college van Gedeputeerde Staten van de provincie de vergunningverlenende instantie wordt. Blijkens berichtgeving in de media heeft het kabinet op 2 februari 2001 ingestemd met het door de minister van VROM voorgestelde ontwerp-Vuurwerkbesluit.

5.6 De follow-up van de vuurwerkexplosie in Culemborg

Op 14 februari 1991 heeft in Culemborg een zware vuurwerkexplosie plaatsgevonden bij de vuurwerkfabriek MS Vuurwerk bv. De explosie heeft het bedrijf totaal vernield. Twee mensen, die zich op dat moment binnen het bedrijf bevonden, zijn om het leven gekomen. De schade in de omgeving was relatief beperkt omdat het bedrijf in een open, landelijk gebied lag en de dichtstbijzijnde woonbebouwing was afgeschermd door een dijk.

In opdracht van de officier van justitie te Utrecht is een strafrechtelijk onderzoek gedaan naar de toedracht van de explosie. In het kader van dit strafrechtelijk onderzoek zijn twee deelonderzoeken uitgevoerd:

- TNO, Prins Maurits Laboratorium (PML-TNO), researchgroep explosieveiligheid, heeft onderzoek gedaan naar de kracht en de oorzaak van de explosie. In april 1991 zijn de resultaten van dit onderzoek aan de officier van justitie gerapporteerd;
- De Arbeidsinspectie (AI) heeft onderzoek verricht naar de werkzaamheden die bij het bedrijf werden uitgevoerd. Deze zijn getoetst aan de eisen die waren gesteld in de vigerende Hinderwetvergunning en het Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen van 1938. Op 15 maart 1991 zijn de onderzoeksresultaten aan de officier van justitie gerapporteerd.

Voorts heeft de toenmalige Inspectie voor het Brandweerwezen (IBW) zelfstandig onderzoek gedaan naar de schade en de afhandeling van de explosie door de hulpdiensten. De resultaten van het onderzoek zijn op 19 maart 1991 door de districtsinspecteur voor het brandweerwezen gerapporteerd aan zijn hoofdinspecteur. Tussen het onderzoek van deze inspectie en het strafrechtelijk onderzoek heeft afstemming plaatsgevonden.

De volgende conclusies van PML/TNO zijn relevant voor de vuurwerkram in Enschede:

- de explosie had een kracht van ongeveer 2000 kg TNT (gemiddelde waarde). Deze zeer krachtige explosie kan alleen zijn veroorzaakt door een grote hoeveelheid explosief materiaal dat gereageerd heeft als explosief materiaal horende tot de gevarenklasse 1.1 (massa-explosief);
- indien een kleine hoeveelheid explosieve stof, die reageert volgens gevarenklasse 1.1, samen opgeslagen wordt met een grote hoeveelheid artikelen en materiaal van andere gevarenklassen, kan met grote zekerheid worden gesteld dat bij een eventuele ontploffing de kracht van de explosie wordt bepaald door de totaal aanwezige hoeveelheid explosieve stof;
- materialen van gevarenklasse 1.1 mochten niet in het geëxplodeerde gebouw aanwezig zijn. Het was wel mogelijk dat artikelen van gevarenklasse 1.1 aanwezig waren omdat: het aangevoerde vuurwerk fout geclassificeerd kan zijn geweest, vuurwerk met mogelijk een andere classificatie vrij aanwezig had kunnen zijn vanwege bewerking of assemblage van dit vuurwerk, of de bewerkte, geassembleerde of los opgeslagen artikelen een andere classificatie hadden dan de oorspronkelijke. Er zijn door PML-TNO bewijzen gevonden voor een foute classificatie (vuurwerk dat geclassificeerd was als 1.3 bleek in de transportverpakking als 1.1 te reageren).



Zowel de onderzoekers van PML-TNO als de Arbeidsinspectie en de Inspectie voor het Brandweerwezen hebben de resultaten van hun onderzoeken vergezeld doen gaan van een aantal aanbevelingen. De Commissie heeft onderzocht welke overheidsinstanties kennis hebben genomen van de bevindingen en aanbevelingen uit de drie genoemde onderzoeken, en wat de betrokken overheidsinstanties met de conclusies en aanbevelingen hebben gedaan. Hierna wordt ingegaan op de handelwijze van elk van de afzonderlijke overheidsinstanties.

Vooraf wordt in dit verband opgemerkt dat van de overheid mag worden verwacht dat zij, ter bescherming van de mensen, de overige bebouwing en het milieu in de omgeving van vuurwerkbedrijven en van de werknemers van deze bedrijven, naar aanleiding van een ongeval als dat in Culemborg maatregelen neemt die zo goed mogelijk moeten bewerkstelligen dat een dergelijk ongeval, met ernstige veiligheidseffecten, zich niet meer voordoet. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de lessen die uit de Culemborgexplosie konden worden getrokken, destijds niet zijn geleerd en dat maatregelen naar aanleiding van de explosie ten onrechte zijn uitgebleven.

5.6.1 Openbaar ministerie; ministerie van Justitie

De officier van justitie te Utrecht heeft, na de afsluiting van het strafrechtelijk onderzoek, een ambtsbericht voor zijn hoofdofficier opgesteld, waarin hij vroeg om nadere actie ten aanzien van geconstateerde hiaten in de vergunningverlening en in het toezicht. Dit ambtsbericht is, via de hoofdofficier van justitie en de procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, met een verzoek om nadere actie doorgezonden aan de Minister van Justitie. Het openbaar ministerie heeft daarmee, gelet op zijn taakopdracht, adequaat gehandeld. Bij het ministerie van Justitie is de berichtgeving van het openbaar ministerie over de Culemborgexplosie echter gearhiveerd zonder dat het tot nadere actie was gekomen. Bedoelde berichtgeving is ten onrechte niet voorgelegd aan de Minister. Op deze punten heeft het ministerie van Justitie niet juist gehandeld.

5.6.2 Ministerie van VROM

De Inspectie Milieuhygiëne (IMH) had de wettelijke taak toezicht te houden op de uitvoering van de Hinderwet. De IMH-Gelderland was niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de explosie in Culemborg, en is ook niet op de hoogte gesteld van de resultaten van dit onderzoek. Gezien de aandacht die deze explosie in 1991 heeft getrokken, onder meer in de pers, acht de Commissie het echter onwaarschijnlijk dat de IMH-Gelderland daarvan niet geweten heeft. De Commissie is van oordeel dat van de IMH-Gelderland onder meer had mogen worden verwacht dat zij contact had opgenomen met de officier van justitie te Utrecht teneinde zich op de hoogte te stellen van eventuele actie aan die kant. In dat geval zou de IMH-Gelderland ongetwijfeld in het (verdere) strafrechtelijk onderzoek zijn betrokken. De IMH Gelderland handelde dan ook niet juist door geen enkele actie te ondernemen naar aanleiding van de Culemborgexplosie.

Voor zover de Commissie kan nagaan, is ook het "eigen" ministerie van VROM niet door de IMH op de hoogte gesteld van de Culemborgexplosie. Wel is de directie Stoffen, Veiligheid en Straling van dit ministerie op 13 juni 1991 op de hoogte gesteld van de explosie door een notitie van de vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken in de Commissie Preventie van Rampen met Gevaarlijke Stoffen (CPR; zie hierna onder 5.6.7). VROM heeft echter nagelaten om zich naar aanleiding van deze notitie nader op de hoogte te stellen van de (onderzoeken naar) de explosie in Culemborg. Verwacht had mogen worden dat alert was gereageerd op bedoelde notitie. Het ministerie van VROM was immers verantwoordelijk voor de regelgeving op grond van de toenmalige Hinderwet, en had een eigen verantwoordelijkheid voor het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen, waaronder ook vuurwerkbedrijven. In zoverre is het ministerie van VROM tekortgeschoten.

5.6.3 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Arbeidsinspectie (4e district) is, zoals gezegd, direct betrokken geweest bij het strafrechtelijk onderzoek naar de explosie. Naar aanleiding van het door haar verrichte onderzoek heeft de Arbeidsinspectie op 28 november 1991 aan de directeur Veiligheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geadviseerd om nadere regelgeving te ontwikkelen. In zoverre heeft de Arbeidsinspectie adequaat gehandeld. Zij heeft echter nagelaten om naar aanleiding van de explosie in Culemborg ook andere bedrijven voor professioneel vuurwerk te inspecteren. In zoverre is de Arbeidsinspectie tekortgeschoten.

De directeur Veiligheid van het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van het advies van de Arbeidsinspectie van 28 november 1991 besloten tot ontwikkeling van nadere regelgeving voor de arbeidsveiligheid (een zogeheten P-blad). Dit besluit is door de afdeling Chemische Veiligheid van genoemde directie echter niet met de vereiste voortvarendheid uitgevoerd: pas twee jaar later is aan een adviesbureau opdracht gegeven tot het opstellen van een concept voor het P-blad. Bovendien is bij de ontwikkeling van het P-blad onvoldoende samenwerking gezocht met de ministeries van VROM en van Defensie, die beide taken hebben op het gebied van de externe veiligheid. Inhoudelijk is het concept-P-blad, dat gereed was in 1994, onvoldoende afgestemd met de richtlijnen die indertijd voor hinderwetvergunningen werden gebruikt. Voorts heeft het ministerie van SZW, nadat was gebleken dat het concept P-blad, vanwege een wijziging in de structuur van de Arbo-regelgeving, niet meer zou kunnen worden ingevoerd, nagelaten zich ervoor in te zetten dat, in samenspraak met VROM en Defensie, op een andere wijze adequate regelgeving zou worden ontwikkeld en ingevoerd voor het veilig werken met professioneel vuurwerk. Op deze punten is het ministerie van SZW tekortgeschoten.

5.6.4 Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Inspectie voor het Brandweerwezen was, zoals hierboven aangegeven, direct betrokken bij het onderzoek naar de Culemborgexplosie. De rapportage van 19 maart 1991 gaf een duidelijk signaal af dat nadere actie gewenst was. De Commissie acht deze handelwijze adequaat.

Het onderzoek van de Inspectie voor het Brandweerwezen heeft geleid tot de hiervoor al genoemde notitie van de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 13 juni 1991 aan de CPR. Deze notitie was kennelijk gericht op herziening van de CPR-7-richtlijn. Deze richtlijn betrof echter de opslag van explosieven tot 100 kg; in Culemborg was ongeveer 5000 kg vuurwerk opgeslagen. Naar het oordeel van de Commissie was eventuele herziening van de CPR-7-richtlijn dan ook geen passende maatregel om de regelgeving voor professioneel vuurwerk aan te passen. De notitie van 13 juni 1991 gaf derhalve onvoldoende inzicht in de problematiek die uit de Culemborgexplosie was gebleken, en in de mate van urgentie van eventuele actie. Verwacht had mogen worden dat de directie Brandweer méér activiteiten had ondernomen om de Culemborgexplosie een duidelijke plaats te geven op de actielijst van de CPR. Bovendien hadden de uitkomsten van het onderzoek door de Inspectie aanleiding moeten zijn om de opleidingstof voor brandweerpersoneel kritisch tegen het licht te houden. In zoverre heeft de directie Brandweer niet juist gehandeld.

5.6.5 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De toezichthoudende taken voor het vervoer, het afleveren en het bezigen van vuurwerk werden ten tijde van de Culemborgexplosie uitgevoerd door het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KCGS). Tot 1 januari 1990 kwam een KCGS-medewerker gemiddeld eenmaal per week bij het vuurwerkbedrijf in Culemborg. Deze controleur is gehoord in het kader van het strafrechtelijk onderzoek. Het KCGS heeft echter nagelaten om in het kader van zijn eigen wettelijke taak aandacht te besteden aan de explosie in Culemborg. Verwacht had mogen worden dat het KCGS actief was nagegaan tot welke maatregelen de explosie eventueel had moeten leiden voor de eigen taakvervulling. In zoverre is het KCGS tekortgeschoten.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (directie Transportveiligheid) had ten tijde van de Culemborgexplosie vergunningverlenende en toezichthoudende taken ten aanzien van het vervoer, het afleveren en het bezigen van vuurwerk, en was derhalve verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regelgeving betreffende de transportclassificatie. Genoemde directie heeft, als lid van de CPR, de notitie over de Culemborgexplosie van de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 13 juni 1991 ontvangen. De directie Transportveiligheid heeft echter, ook nadat de Culemborgexplosie in de CPR aan de orde was geweest, nagelaten om de onderzoeksrapporten inzake de explosie op te vragen. Hierdoor is de problematiek met betrekking tot de classificatie van vuurwerk niet aangepakt. De directie Transportveiligheid had, naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken, in overleg met het KCGS moeten bepalen of nadere actie nodig was. In zoverre heeft ook het ministerie van VenW niet juist gehandeld.

5.6.6 Ministerie van Defensie

DMKL-Bureau Hinderwetzaken van het ministerie van Defensie was, zoals reeds aan de orde kwam onder 5.1.1, op grond van de Hinderwet de wettelijke adviseur en toezichthouder voor hinderwetvergunningplichtige vuurwerkinrichtingen. DMKL was rechtstreeks betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de Culemborgexplosie. De onderzoeksresultaten van PML-TNO van april 1991 waren voor DMKL aanleiding om deze instantie te vragen om een specifiek onderzoek naar het explosiegedrag van een aantal typen vuurwerk, waaronder vuurwerk dat bij MS Vuurwerk in Culemborg was gevonden; bedoeld onderzoek is in februari 1992 afgerond. In zoverre is door DMKL adequaat gehandeld.

De Commissie heeft echter twijfels over de wijze waarop de lessen van Culemborg in het Memorandum Veiligheidsafstanden Groot Vuurwerk zijn verankerd. Zo wordt in het Memorandum slechts zeer summier ingegaan op het opslaan van 1.1-vuurwerk tesamen met (grote) hoeveelheden 1.3-vuurwerk. Naar aanleiding van de Culemborgexplosie werd deze gecombineerde opslag door PML-TNO als zeer gevaarlijk bestempeld. In ieder geval is sprake van onvoldoende transparantie ten aanzien van de onderzoeken en richtlijnen die de basis hebben gevormd voor het Memorandum. DMKL heeft het Memorandum daarmee niet voorzien van een solide en naspurbare onderbouwing. Daarnaast heeft DMKL nagelaten om omtrent de uitkomsten van de twee onderzoeken van PML-TNO en omtrent de uitkomsten van de normstelling, zoals die is weergegeven in het Memorandum, afstemming te zoeken met andere ministeries die betrokken waren bij de veiligheid van vuurwerkbedrijven, zoals het ministerie van VROM en dat van VenW. Ten slotte heeft DMKL kennelijk geen initiatieven genomen om een landelijk onderzoek in te stellen of te laten instellen naar de situatie bij vuurwerkbedrijven die vergelijkbaar waren met MS Vuurwerk, dit terwijl de ernst van de Culemborgexplosie daartoe alle aanleiding gaf. Op deze punten heeft DMKL niet juist gehandeld.

5.6.7 Commissie Preventie van Rampen met Gevaarlijke Stoffen

De CPR heeft, als adviescommissie van de ministeries van SZW, BiZa (thans BZK) VROM en VenW, de taak om praktijkrichtlijnen uit te brengen voor de opslag van en het werken met gevaarlijke stoffen. Hiervoor is al enige malen melding gemaakt van de notitie van de vertegenwoordiger van BiZa in de CPR van 13 juni 1991. Deze notitie hield een verzoek in om "de vuurwerkrichtlijn te herzien". Een CPR-richtlijn voor vuurwerk heeft echter nooit bestaan. Wel was er de richtlijn CPR-7 uit 1983, die was bedoeld voor de opslag van springstoffen en ontstekingsmiddelen tot maximaal 100 kg. Opslagen van dergelijke stoffen van 500 kg en groter vielen onder de NATO-richtlijnen, die door DMKL worden gebruikt bij de advisering.

De genoemde notitie van 13 juni 1991 heeft in 1991 en in de daaropvolgende jaren niet tot enige actie van de CPR geleid. In aanmerking genomen dat BiZa verder geen actie heeft ondernomen om het verzoek hoger op de CPR-agenda te krijgen, en gelet op het feit dat de CPR zich primair bezighield met grootschalige gevaarlijke objecten, kan de Commissie tot op zekere hoogte begrip opbrengen voor het feit dat de notitie niet direct de hoogste prioriteit kreeg. Dit neemt niet weg dat de CPR destijds tekort is geschoten. Effectieve follow-up van de Culemborgexplosie is uitgebleven. Dit kan zowel de leiding als de leden van de CPR worden aangerekend. Van de CPR had mogen worden verwacht dat zij direct na de Culemborgexplosie de risico's van de opslag van vuurwerk nader had onderzocht en de bestaande regelgeving en richtlijnen had geëvalueerd, waarna zij de betrokken ministeries uit eigen beweging had kunnen adviseren over eventuele aanpassing van de regelgeving. In dit verband wordt opgemerkt dat ook het hierboven al genoemde besluit van de directie Veiligheid van het ministerie van SZW tot het opstellen van een P-blad niet heeft geleid tot plaatsing van een follow-up van de Culemborgexplosie op de CPR-agenda, dit ondanks het feit dat de directeur Veiligheid ten tijde van dat besluit tevens voorzitter was van de CPR.

Uiteindelijk is het onderwerp explosieven pas in 1995, in een andere context dan die van de Culemborgexplosie, op de agenda van de CPR gezet. De CPR besloot toen een subcommissie op te richten voor de herziening van CPR-7. Echter, pas in 1999 is besloten om CPR-7 in te trekken. Een werkgroep, die een nieuwe richtlijn op zou moeten stellen voor opslagen tot 500 kg en daarbij ook richtlijnen zou moeten geven voor de opslag van en het werken met professioneel vuurwerk, was in mei 2000 nog in het geheel niet van start gegaan. Al met al getuigt het proces dat zou moeten leiden tot herziening van CPR-7 van een opmerkelijk gebrek aan daadkracht. Hierboven is al aangegeven op welke punten enerzijds de afzonderlijke betrokken ministeries, en anderzijds de CPR als zodanig, actie hadden moeten ondernemen naar aanleiding van de explosie in Culemborg.

5.7 Conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat de rijksoverheid zowel in haar rol van adviseur, vergunningverlener en toezichthouder als in haar rol van (mede)verantwoordelijke voor de regelgeving met betrekking tot vuurwerk, is tekortgeschoten. Geconcludeerd kan worden dat van de instanties die in dit hoofdstuk ter sprake kwamen, vooral DMKL en de RVI in gebreke zijn gebleven. Het waren bij de rijksoverheid juist deze twee instanties die ten aanzien van SE Fireworks de belangrijkste rol hadden te vervullen. Zoals gezegd, is de rijksoverheid ook in haar rol van medewetgever tekortgeschoten, hetgeen onder meer blijkt uit het langdurig uitblijven van adequate regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk.

De tekortkomingen bij de rijksoverheid komen zo mogelijk nog duidelijker naar voren uit de follow-up van de vuurwerkexplosie in Culemborg op 14 februari 1991. Uit deze explosie kon een aantal belangrijke lessen, onder meer ten aanzien van de gevarenclassificatie van vuurwerk, worden getrokken. De Culemborgexplosie heeft evenwel noch tot aanpassing van de regelgeving ten aanzien van vuurwerk, noch tot intensivering van het toezicht bij de vuurwerkbedrijven geleid.

Harriët Virk

Ankrot 35

Bewoner

6 De ramp

6.1 Het onderzoek van de Commissie

De Commissie heeft bij haar onderzoek naar de oorzaak, de ontwikkeling en de omvang van de vuurwerkcramp twee sporen gevolgd. Beide sporen hebben elkaar in de loop van het onderzoek over en weer beïnvloed.

Het eerste spoor omvatte het ontwikkelen van een eigen beeld van de oorzaak en de toedracht van de ramp. Dit is gebeurd aan de hand van een analytisch kader, waarin alle denkbare hypothesen over het ontstaan en het verloop van de verschillende branden en explosies, en over de oorzaak-gevolg relaties waren opgenomen. Ook de suggesties en hypothesen die de Commissie van buiten werden aangereikt, zijn daar bij betrokken. De Commissie achtte het namelijk van het grootste belang dat alle denkbare hypothesen aandacht kregen, en dat er geen op voorhand werd uitgesloten.

Het tweede spoor bestond uit het verzamelen en beoordelen van de informatie die van belang kon zijn voor de toetsing van deze hypothesen.

Een zeer belangrijke informatiebron voor de Commissie waren onderzoeken van andere instanties en organisaties naar de technisch-inhoudelijke kant van de ramp. Dit betreft in het bijzonder het strafrechtelijk onderzoek dat wordt uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie in Almelo. Het technisch deel van dit onderzoek richt zich primair op de oorzaak, ontwikkeling en omvang van de ramp. Daarvoor zijn het instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) ingeschakeld.

Met het openbaar ministerie en de politie Twente heeft de Commissie aan het begin van haar onderzoek goede afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling. In dat verband kreeg de Commissie ook voor haar onderzoek zeer belangrijk beeldmateriaal ter beschikking. Verder vond regelmatig informatief overleg plaats met de verschillende onderzoekers.

Verder heeft de Commissie informatie gebruikt uit het gezamenlijke onderzoekproject van de rijksinspecties. Ook heeft zij gebruik gemaakt van het (voorlopig) rapport van een onderzoek door het bureau MSNP in Enschede, dat contact had met de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkcramp Enschede. Veiligheidsdeskundigen van de Commissie en MSNP hebben enkele keren technisch overleg gevoerd.

De verschillende onderzoeken maken naar het oordeel van de Commissie een betrouwbare reconstructie van het verloop van de ramp mogelijk. Voor dit oordeel is van bijzonder belang dat bedoelde reconstructie wordt onderschreven door de drie buitenlandse contra-experts die de Commissie heeft ingeschakeld: Health & Safety Executive (HSE) uit het Verenigd Koninkrijk, Bundesanstalt für Materialforschung und –Prüfung (BAM) uit Berlijn en Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF; onderdeel van het Treasury Department) uit de Verenigde Staten. Aldus bestaat er een brede overeenstemming over het verloop van de gebeurtenissen bij SE Fireworks op 13 mei 2000, en over de verklaring van de kracht van de explosies.

Hierna schetst de Commissie, in hoofdlijnen, eerst het uit de reconstructie afgeleide verloop van de gebeurtenissen op 13 mei 2000 bij SE Fireworks. Voor een meer gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar onderzoeksrapport A, deel III.

6.2 Het verloop der gebeurtenissen op 13 mei 2000

Omstreeks 15.03 uur komt de eerste brandmelding binnen bij de alarmcentrale van de regionale brandweer. De eerste brandweereenheid komt om 15.08 uur ter plaatse. Het terrein is afgesloten; niemand is aanwezig.

De brandweer constateert dat de ruimte C2 van de centrale bewaarplaats brandt, en dat delen van de gevel van C2 voor deze ruimte op de grond liggen. De deuren van de andere opslagruimten zijn dicht. Er is ook brand aan de gevel van gebouw H, op het dak van gebouw G en op het dak van enkele MAVO-boxen. En er is brand op diverse plaatsen buiten het terrein, onder andere in de begroeiing aan de Tollensstraat op ongeveer 60 meter van de centrale bewaarplaats, vermoedelijk als gevolg van uit C2 uitgeworpen vuurwerk. Kort na 15.15 uur acht de brandweer de brand in ruimte C2 onder controle.

Nadat omstreeks 15.18 ruimte C3 is opengemaakt en het daar aanwezige vuurwerk uit voorzorg nat is gemaakt, constateert een brandwacht omstreeks 15.21 dat compartiment C4 in brand staat. Achter in deze ruimte vinden vuurwerkexplosies plaats. Om 15.22 slaan er vlammen uit C4. Er schiet ook vuurwerk uit C4, dat in de omgeving ontploft en nieuwe brandjes veroorzaakt. Omstreeks 15.28 ziet de brandweer rook tussen de containers E2 en E15 vandaan komen. Ongeveer twee minuten later zet de brandweer een straal hoge druk in vanaf container E1 om de brand tussen de containers E2 en E15 te bestrijden. Omstreeks 15.32 uur wordt vanaf het dak van MAVO-box M6 een straal lage druk ingezet op bunker C4; de brand daar lijkt minder te worden.

Dan horen verschillende brandweerlieden omstreeks 15.34 een zwaar geroffel. Vanaf de containers E2-E15 gaat een steekvlam over de grond in de richting van de centrale bewaarplaats. Vervolgens bolt container E2 op en doet zich een ontploffing voor, waardoor het dak even omhoog komt. Na ongeveer 18 seconden ontploft container E2, waarbij de deuren open springen.

Er wordt veel vuurwerk uit E2 geworpen, in de vorm van vuurwerkbommen. De effectlading van deze bommen explodeert op de plaats waar de bommen zijn terecht gekomen. Ongeveer 42 seconden na het ontploffen van container E2 explodeert de hele rij MAVO-boxen, om te beginnen M7, omstreeks 15.35 uur. De explosie van M7 is van alle boxen de krachtigste geweest.

Door de kracht van de explosie van de MAVO-boxen worden naar alle waarschijnlijkheid de deuren van de bunkers van de centrale bewaarplaats naar binnen gedrukt. Ongeveer 66 seconden na het exploderen van de MAVO-boxen explodeert de gehele centrale bewaarplaats, beginnend bij ruimte C11. Hierbij exploderen ook de nog resterende containers.

Het verloop van de ramp zoals de Commissie dat heeft gereconstrueerd, is weergegeven in de figuren op pagina 84 en 85.

In onderzoekrapport A, deel III, heeft de Commissie haar eigen analyse en beoordeling gegeven van de gebeurtenissen op 13 mei 2000 bij SE Fireworks. Hieronder volgen de hoofdlijnen van deze analyse en beoordeling.

6.3 De brand en de explosie in werkruimte C2

6.3.1 Gegevens over de situatie van/in de ruimte C2 op 13 mei 2000

Het proces van escalatie dat tot de ramp heeft geleid begon in werkruimte C2 van de centrale bewaarplaats (de ompakruimte), waar brand is ontstaan en waar vuurwerk is ontploft. De gebeurtenissen in C2 vragen bijzondere aandacht. Geen van de onderzoekende instanties en organisaties heeft namelijk tot dusver de vraag naar de oorzaak van de eerste brand in C2 zodanig kunnen beantwoorden, dat over de oorzaak van deze brand een stellige en eenduidige uitspraak kon worden gedaan. Werkruimte C2 verdient ook daarom bijzondere aandacht, omdat deze ruimte, volgens de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999, de enige ruimte van de inrichting was waar ook onverpakt vuurwerk (maximaal 500 kg 1.4 S of G) aanwezig mocht zijn. Dit maakte de situatie in C2, vergeleken met die in andere ruimten, extra gevoelig voor eventuele veiligheidsproblemen. Overigens stond de veranderingsvergunning alleen aanwezigheid van vuurwerk in C2 toe tijdens werkzaamheden.

De constructie van C2 bestond uit een gewapend betonnen skelet van wanden en een dakvloer. In het dak zaten zes kunststof koepels. Aan beide zijden van de bewaarplaats was C2 voorzien van een toegangsdeur. Automatische voorzieningen voor het detecteren en melden van brand waren niet aanwezig. Wel was in het bunkercomplex een "sprinklerinstallatie" in de vorm van een handbediende sproeivoorziening aanwezig, waarvan de leidingen ook door C2 liepen. Vermoedelijk bevond zich geen water in deze installatie, en was deze dus niet werkzaam. In C2 bevond zich voorts een door medewerkers van SE Fireworks zelf aangelegde, geïmproviseerde, elektriciteitsleiding.

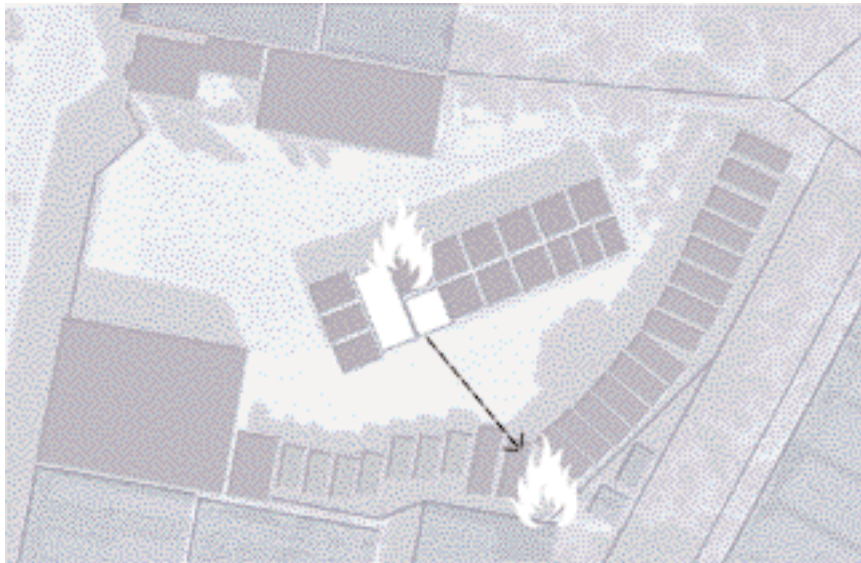
Uit verklaringen van betrokkenen kan worden afgeleid dat er in C2 permanent – dus ook op zaterdag 13 mei 2000 – vuurwerk aanwezig was en dat er op 13 mei 2000 niet is gewerkt bij SE Fireworks.

Op 13 mei 2000 was er in C2 waarschijnlijk ongeveer 900 kg vuurwerk aanwezig, waaronder cakedozen, vuurpijlen en 55 à 60 vuurwerkbommen van verschillend kaliber. In C2 was over een langere periode vuurwerk aanwezig en hier werd ook mee gewerkt. Dit leidt in het algemeen tot de aanwezigheid van pyrotechnisch stof, dat zich over een langere periode ophoopt en zich in de ruimte verspreidt.

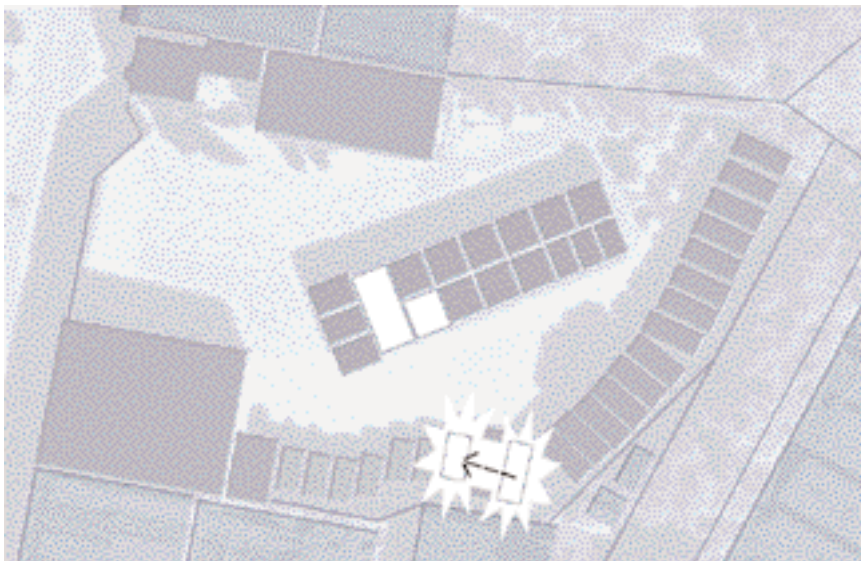
6.3.2 Gegevens over de eerste brand in werkruimte C2

Verklaringen van diverse getuigen geven aan dat er al ongeveer 15 minuten voordat de eerste brandmelding bij de alarmcentrale van de regionale brandweer binnenkwam (dit was om 15.03 uur), sprake was van ontploffend vuurwerk bij SE Fireworks. Een aantal getuigen had de indruk dat er bewust vuurwerk werd afgestoken. Er zijn echter geen getuigen die het afsteken van vuurwerk op het terrein van SE Fireworks op 13 mei 2000 met eigen ogen hebben gezien. Het is dan ook eveneens mogelijk dat het ging om vuurwerk dat door brand in C2 ontstoken is en vervolgens via de open deuren en de vernielde lichtkoepels is uitgeworpen. Uit de bij de Commissie bekende gegevens over het vuurwerk dat op 13 mei 2000 aanwezig was bij SE Fireworks blijkt dat het vuurwerk dat in C2 heeft gelegen dit effect inderdaad zou kunnen hebben veroorzaakt. De drie brandweerlieden die door de Commissie zijn geïnterviewd, hebben voor 15.03 uur ook al gerommel gehoord.

Zodra de brandweer ter plaatse was, constateerde deze bij de globale verkenning van het terrein dat er brand was in ruimte C2 en dat delen van de gevel voor de ruimte op de grond lagen.

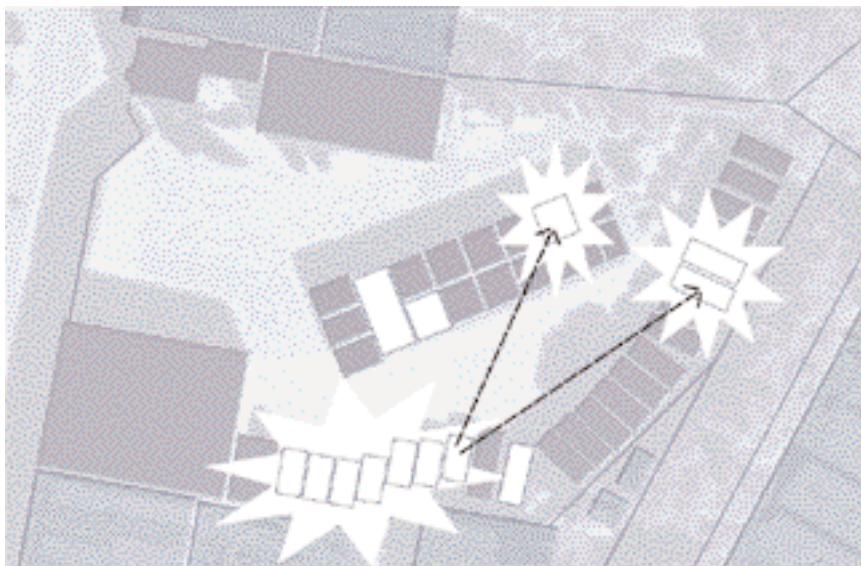


a: In C2 en C4 ontstaat brand. Door uitgeworpen vuurwerk ontstaat vervolgens ook brand in de driehoek tussen E2 en E15.

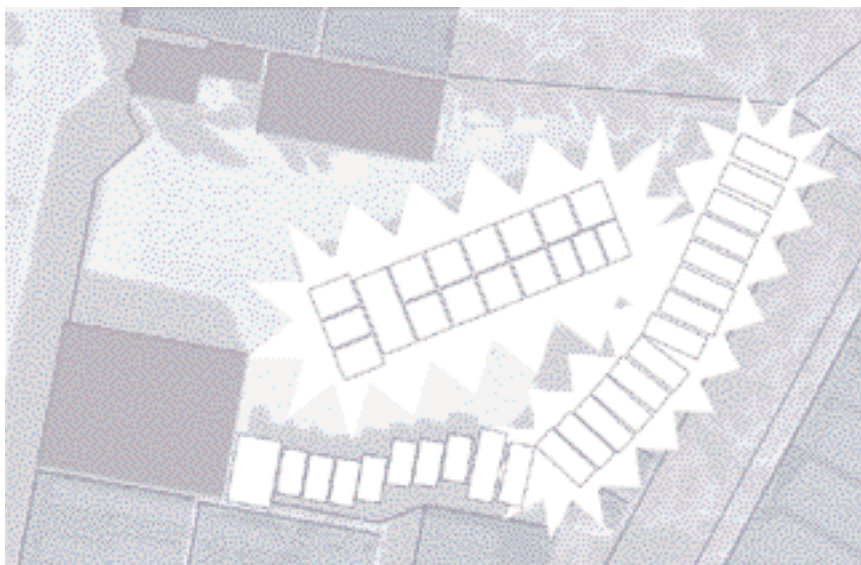


b: Als gevolg van de brand in de driehoek ontstaat brand in container E2. Deze container springt open en uitgeworpen vuurwerk leidt na ongeveer 42 seconden tot het ontploffen van MAVO-box M7.

Verloop van de ramp.



c: Samen met M7 ontploffen ook de andere MAVO-boxen. 67 seconden later ontploffen C11 en één of meer van de containers E8 tot en met E11.



d: Tegelijkertijd met C11 ontploft ook de rest van de inrichting.

6.3.3 Mogelijke oorzaken van de brand in C2

In onderzoekrapport A, deel III, komen alle denkbare oorzaken van de brand in C2 aan de orde. Enkele van deze mogelijke oorzaken konden reeds direct worden verworpen. De overgebleven mogelijke oorzaken zijn de volgende:

A. Menselijk handelen

- 1 Menselijk handelen dat het ontstaan van brand beoogde, en dat die brand, als min of meer direct effect, tot gevolg had: brandstichting of sabotage.
- 2 Menselijk handelen dat niet was gericht op het doen ontstaan van brand, maar dat wel heeft geleid tot deze brand, als een meer indirect effect:
 - clandestien afsteken van vuurwerk al op een eerder tijdstip, met de brand in C2 als een niet beoogd gevolg, en wel door een incident gedurende het afsteken;
 - nalatigheid/slordigheid bij de laatst verrichte werkzaamheden in C2 waardoor, al dan niet na het vertrek van de betrokkene(n), in C2 aanwezig vuurwerk tot (zelf)ontbranding heeft kunnen komen.

B. Technische factoren

- 1 Zelfontbranding van in C2 aanwezig flashkoord, al dan niet door de combinatie met in C2 aanwezig pyrotechnisch stof dat zich in de loop der tijden heeft opgehoopt en verspreid, of van ander ontbrandings- of ontploffingsgevoelig materiaal.
- 2 Kortsluiting in de elektriciteitsvoorziening in C2.

Ad A.1 Brandstichting of sabotage

Op 26 januari 2001 is een persoon aangehouden op verdenking van betrokkenheid bij het ontstaan van de brand bij SE Fireworks, wiens gevangenhouding voor 30 dagen intussen is bevolen. Daarmee is brandstichting vooralsnog een mogelijke oorzaak van de brand in C2 met een meer dan geringe aannemelijkheid. Afgewacht zal moeten worden tot welke resultaten het opsporingsonderzoek op dit punt verder zal leiden. Alleen in het geval van een bekentenis, en met name van een veroordelend vonnis, waarbij brandstichting in C2 bewezen wordt verklaard, zal brandstichting kunnen worden aangemerkt als de oorzaak van de brand in C2; tegelijk daarmee kunnen dan alle andere nog overgebleven mogelijke oorzaken worden verworpen. Zolang daarvan geen sprake is, blijft brandstichting een mogelijke oorzaak naast de andere.

Ad A.2.a Clandestien afsteken van vuurwerk

Zoals hiervoor werd aangegeven, hebben diverse getuigen verklaard dat zij de indruk hadden dat er vóór 15.00 uur op het terrein van SE Fireworks vuurwerk werd afgestoken. De Commissie acht clandestien afsteken van vuurwerk als oorzaak van de eerste brand in C2 echter minder aannemelijk. Geen van de getuigen heeft immers met eigen ogen bewust afsteken van vuurwerk waargenomen, en het waargenomen vuurwerk kan, zoals aan de orde kwam onder 5.1.2, ook zijn geïnitieerd door brand in C2 en vervolgens uit deze ruimte zijn uitgeworpen.

Ad A.2.b Nalatigheid/slordigheid bij de laatst verrichte werkzaamheden

Nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden op de dag van 13 mei 2000 zelf acht de Commissie eveneens minder aannemelijk als oorzaak van de eerste brand in C2, omdat zij het minder aannemelijk acht dat er op 13 mei 2000 is gewerkt op het bedrijfsterrein. De brandweer trof het terrein immers in afgesloten toestand aan, en de verhoren door de politie hebben niet geleid tot aanwijzingen voor werkzaamheden op 13 mei 2000.

Nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden op de laatste gewone werkdag – 12 mei 2000 – acht de Commissie meer aannemelijk dan de hiervoor behandelde nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden op 13 mei 2000. Echter, ook op dit punt kan zij geen stellige uitspraak doen. Op 13 mei 2000 was in C2 gedroogd flashkoord aanwezig; flashkoord werd in C2 gedroogd aan een lat boven een verwarmingselement. Onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld door contact met pyrotechnisch stof) is flashkoord gevoelig voor zelfontbranding. Niet uitgesloten kan dus worden dat zelfontbranding van het gedroogde flashkoord in C2 heeft plaatsgevonden, hetgeen vervolgens kan hebben geleid tot initiatie van het in C2 aanwezige vuurwerk.

Ad B.1 Zelfontbranding van in C2 aanwezig flashkoord

De mogelijkheid van zelfontbranding van in C2 aanwezig flashkoord kwam hierboven al aan de orde. De Commissie kan deze mogelijkheid niet uitsluiten. Dat geldt met name wanneer rekening wordt gehouden met: eventuele nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden, de situatie in deze ruimte als zodanig, en de opwarming van C2 als gevolg van de weersomstandigheden op 13 mei 2000.

Ad B.2 Kortsluiting

De Commissie kan ook kortsluiting niet uitsluiten als een mogelijke oorzaak van de eerste brand in C2. De belangrijkste overweging daarvoor is dat er zich in C2 een door medewerkers van SE Fireworks zelf aangelegde, geïmproviseerde elektriciteitsleiding bevond.

6.4 De verdere escalatie van de brand in werkruimte C2 naar bunker C4

De brand in C2 werd pas opgemerkt nadat er externe effecten waren opgetreden, met name ontstoken vuurwerk dat brandend in de omgeving terecht kwam en geluid van gerommel dat op ruime afstand hoorbaar was. Toen de gealarmeerde brandweer ter plaatse kwam, had de brand in C2 zich vermoedelijk al zeker 25 minuten kunnen ontwikkelen en waren er door uitgeworpen vuurwerk op diverse plaatsen in de omgeving, tot op ruime afstand van C2, branden ontstaan. Op een zeker moment is ook brand ontstaan in de driehoek tussen de containers E2, E15 en de betonnen omheining van het terrein. Deze brand kan al in dit vroege stadium zijn ontstaan.

Even nadat de brandweer de brand in C2 meester was, constateerde men dat er rook en later ook vlammen en vuurwerk uit C4 kwamen. De doorslag van uit C2 uitgeworpen vuurwerk door een deur van C4 is niet uit te sluiten als oorzaak van de brand in C4. Waarschijnlijker is echter branddoorslag via de doorvoerleiding van de sproeivoorziening. In het rapport van NFI/TNO staat dat zich rond deze waterleiding in de muur tussen C2 en C4 een doorvoeropening zou hebben bevonden met een diameter van ongeveer 7 cm. Er zijn diverse mechanismen voor de branddoorslag denkbaar, zoals:

- directe branddoorslag door de opening;
- hitteontwikkeling in de (vermoedelijk lege) koperen waterleiding met het smelten van lassen als gevolg, waarna hete stukken leiding op het vuurwerk in C4 zijn terechtgekomen, met de initiatie van dit vuurwerk als gevolg;
- ontbranding van pyrotechnisch stof, dat zich in de loop van de tijd op de waterleiding heeft verzameld.

De Commissie kan geen van deze mogelijke oorzaken voor de branddoorslag van C2 naar C4 uitsluiten; misschien heeft zelfs meer dan één oorzaak een rol gespeeld.

Vervolgens ontdekte de brandweer ook de brand in de driehoek tussen E2, E15 en de betonnen omheining. Zoals blijkt uit de reconstructie van het brandweeroptreden die is gegeven in onderzoekrapport B, hoofdstuk 4⁹, heeft de brandweer getracht deze brand te blussen. Dit blussen werd bemoeilijkt doordat de driehoek niet rechtstreeks toegankelijk was; de brand in de driehoek kon alleen van bovenaf worden geblust, meer in het bijzonder vanaf container E1. In de driehoek stond onder meer een aanhangwagen.

6.5 De ontploffing van container E2 en de verdere escalatie daardoor

Waarschijnlijk was de brand in de driehoek op het moment waarop de brandweer deze trachtte te blussen, al doorgeslagen naar de inhoud van container E2. Dit valt op te maken uit het feit dat de brandweer al korte tijd na het begin van de bluswerkzaamheden gericht op de driehoek, brandverschijnselen in container E2 constateerde. Kort daarop werden deze gevolgd door het ontploffen van deze container.

De geringe brandwerendheid van de standaard-container kan worden aangemerkt als de directe verklaring voor de snelle brandoverslag naar de inhoud van container E2. De brandwerendheid van een standaard-container raamt TNO op circa vier minuten. De snelheid waarmee het vuurwerk in E2 is geïnitieerd, is waarschijnlijk mede veroorzaakt door de omstandigheid dat de dozen met vuurwerk tegen de containerwanden waren geplaatst. Omstandigheden die verder een rol speelden bij de brand in en ontploffing van container E2 waren de afwezigheid van branddetectie- en brandmeldingsvoorzieningen en van een automatische sprinklerinstallatie in de containers, het ontbreken van een goede ontlastopening en de aanwezigheid van zwaar vuurwerk in container E2 (1.3- en mogelijk ook 1.1-vuurwerk).

Bij de ontploffing van E2 ontstond een grote vlamtong, die de centrale bewaarplaats belastte. Echter, volgens de analyse van NFI/TNO trad de verdere escalatie op door uitgeworpen zwaar vuurwerk dat (onder meer) vóór de MAVO-boxen ontplofte en daarbij, gezien de brisantheid ervan, door de deuren van deze boxen kon heenslaan en de inhoud ervan kon initiëren. De Commissie merkt overigens op dat de initiatie van de MAVO-boxen mogelijk ook (mede) via E1 is verlopen.

6.6 De explosie van MAVO-box M7 en de andere MAVO-boxen

Binnen één minuut na de ontploffing van container E2 ontploften zeer snel achter elkaar de MAVO-boxen, beginnend bij M7. De oorzaak van de massa-explosie zoekt de Commissie primair in de zwaarte van het vuurwerk, in combinatie met een geringe demping tussen de MAVO-boxen onderling.



⁹ Het brandweeroptreden wordt hierna behandeld, in deel II, hoofdstuk 3, onder 3.3.

Wat betreft de zwaarte van het vuurwerk geldt dat het vuurwerk dat waarschijnlijk in M7 lag vermoedelijk moet worden beschouwd als 1.1-vuurwerk. Met betrekking tot de demping tussen de MAVO-boxen blijkt uit het onderzoek van NFI/TNO dat de tussen de MAVO-boxen voorgeschreven brandmuren niet aanwezig waren. Overigens hadden deze muren in dit geval het meereageren van de overige MAVO-boxen met M7 niet kunnen verhinderen. Daarvoor was een zwaardere demping nodig geweest, bijvoorbeeld door het toepassen van een zwaardere constructie of – en dit is met name van belang – meer afstand tussen de boxen.

Ook in de MAVO-boxen waren geen branddetectie-, brandmeldings- en brandbestrijdingsvoorzieningen aanwezig. Deze hadden in dit geval overigens waarschijnlijk geen effect gehad, gezien de wijze waarop het vuurwerk in M7 is geïnitieerd en de direct daarop gevolgde massa-explosie. Dit was een zware explosie, circa 800 kg TNT-equivalent. Deze ging gepaard met een schokgolf en een grote vuurbol, met een diameter van ongeveer 85 meter.



6.7 De explosie van de centrale bewaarplaats en de resterende containers

Ruim een minuut na de explosie van de MAVO-boxen vond volgens NFI/TNO de laatste explosie plaats, waarbij bunker C11 en vervolgens de rest van het bunkercomplex ontplofte en volledig werd verwoest. Vrijwel gelijktijdig ontploften ook de resterende containers.

Het is voldoende aannemelijk dat uitgeworpen vuurwerkdelen en/of de vuurbol van de explosie van de MAVO-boxen de explosie in C11 hebben geïnitieerd, omdat de deuren van de bunkers van de centrale bewaarplaats waarschijnlijk waren verdwenen door de kracht van de explosie van de gehele rij MAVO-boxen. De overige bunkers van de centrale bewaarplaats zijn geëxplodeerd door ofwel initiatie door uitgeworpen vuurwerk uit de MAVO-boxen of uit andere opslagplaatsen, ofwel door de hitte van de explosie van C11. Het tijdsverloop tussen de ontploffingen van de verschillende bunkers van de centrale bewaarplaats was zodanig klein dat het onwaarschijnlijk is dat deze ontploffingen als meer dan één ontploffing zijn waargenomen. Op het beeldmateriaal zijn de afzonderlijke explosies echter duidelijk te zien.

De laatste explosie had ook een massa-explosief karakter. Het centrum van de explosie lag in C11. In deze bunker lag waarschijnlijk zwaar vuurwerk opgeslagen (waaronder mogelijk 1.1-vuurwerk). Sommige containers reageerden direct mee. Op grond van de gereconstrueerde belegging is bekend dat er in bepaalde containers waarschijnlijk ook zwaar vuurwerk lag opgeslagen.

Er was sprake van een zeer zware explosie. De Commissie onderschrijft de door TNO-PML aan de hand van het schadebeeld in de omgeving gemaakte raming van de kracht van deze explosie: ongeveer 4 à 5 ton TNT-equivalent.

De Commissie verklaart de kracht van de laatste explosie primair uit de zwaarte – zoals door haar gereconstrueerd – van het aanwezige vuurwerk, in combinatie met een geringe demping tussen de opslagen. Zij merkt hierbij op dat de bouwkundige constructie van de centrale bewaarplaats wel toereikend was om ongevallen met 1.4-vuurwerk op te vangen, maar dat deze constructie zware explosies, zoals die in C11 hebben plaatsgevonden, niet aankon.

6.8 Conclusies

De Commissie concludeert dat het verloop van de ramp, waarbij een brand die begon in één ruimte uiteindelijk heeft geleid tot de laatste fatale massa-explosie van de centrale bewaarplaats, moet worden verklaard uit twee omstandigheden. Ten eerste de omstandigheid dat, volgens de reconstructie van de Commissie (zie ook onder 4.3.2) bij SE Fireworks op 13 mei 2000 177.000 kg vuurwerk aanwezig was, waarvan (vermoedelijk) meer dan 90% zwaarder geclassificeerd had moeten zijn dan 1.4. Ten tweede de wijze waarop dit vuurwerk was opgeslagen, namelijk voor een deel in de vorm van een combinatie van 1.3- en 1.1-vuurwerk (zie ook onder 4.3.2).

De Commissie wijst er in dit verband op dat de milieuvergunning de opslag toestond van 158.500 kg 1.4-vuurwerk of van 136.500 1.4-vuurwerk en 2000 kg 1.3-vuurwerk. Wanneer uitsluitend dit vuurwerk – juist geclassificeerd – aanwezig was geweest, zou een ramp, zoals die zich nu heeft voltrokken, zich niet hebben kunnen voordoen. Dit wordt bevestigd door een door het RIVM, op verzoek van de Commissie, opgestelde risico-analyse en een door TNO uitgevoerde Maximum Credible Event analyse.

Hiervoor onder 4.3.2 is reeds ingegaan op de mate van verantwoordelijkheid die op dit punt ligt bij SE Fireworks. Zoals daar is gesteld, is de Commissie van oordeel dat de eigenaren van SE Fireworks op dit punt ernstig in hun verantwoordelijkheden tekort zijn geschoten. Uit het gestelde onder 5.1.2, 5.2.1 en 5.6 blijkt daarnaast dat de rijksoverheid tekort is geschoten in de aanpak van de problematiek van het onjuist classificeren van vuurwerk door de producent.

De Commissie houdt enkele factoren over als mogelijke oorzaak van de eerste brand in C2; daarvan is brandstichting vooralsnog niet de minst aannemelijke. Van belang in dit verband is daarnaast dat in C2 onvoldoende maatregelen voor het veilig kunnen werken met brandbare en explosieve stoffen waren genomen. Daardoor kunnen zelfontbranding van flashkoord, dat in C2 werd gedroogd aan een lat die zich bevond boven een verwarmingselement aan de muur, en kortsluiting in de elektriciteitsvoorziening in C2, die door medewerkers van SE Fireworks zelf op geïmproviseerde wijze was aangelegd, door de Commissie vooralsnog niet worden uitgesloten als mogelijke oorzaak van de initiële brand en explosie in werkruimte C2.

De op de initiële brand gevolgde explosie van vuurwerk in werkruimte C2 is mogelijk geworden doordat SE Fireworks zich niet aan de vigerende milieuvergunning heeft gehouden. Immers, op grond van de vergunning mocht er in ruimte C2 buiten werktijd geen vuurwerk aanwezig zijn. Op zaterdag 13 mei werd er volgens betrokkenen niet gewerkt; desondanks was er vermoedelijk ongeveer 900 kg vuurwerk aanwezig.

Daarnaast geldt dat de initiële brand in werkruimte C2 zich heeft kunnen uitbreiden en heeft kunnen escaleren door de afwezigheid van automatische (werkende) branddetectie- brandmeldings- en brandbestrijdingsmiddelen. Bovendien heeft een onoordeelkundig aangebrachte veiligheidsvoorziening, de sprinklerinstallatie, de brandwerendheid van de betonnen muur tussen de werkruimte C2 en bunker C4 waarschijnlijk aanzienlijk verlaagd. In dit verband is, overigens zonder dat dit afdoet aan de verantwoordelijkheid van SE Fireworks op de genoemde punten, de wijze van belang waarop de vergunningverlening aan het bedrijf is verlopen. Zoals aan de orde kwam in hoofdstuk 3, waren de door de gemeente aan het bedrijf verleende milieuvergunningen met name op het punt van de brandveiligheid ontoereikend. Aangenomen moet worden dat, wanneer deze voorschriften wel toereikend waren geweest – en er vervolgens adequaat toezicht was uitgeoefend op de naleving daarvan – de ontstane eerste brand niet een zo rampzalig vervolg zou hebben gehad als nu het geval is geweest.

Container E15 heeft bij het kunnen escaleren van de brand een grote rol gespeeld, aangezien door de positie ervan in combinatie met de positie van container E2 de driehoek tussen de containers E2 en E15 en de betonnen omheining van het terrein niet goed zichtbaar was en (voor de brandweer) niet rechtstreeks toegankelijk. Bovendien bevond zich in deze driehoek brandbaar materiaal, waaronder een aanhangwagen. Zoals blijkt uit, onder meer, het gestelde onder 4.2.2 en 4.3.1, was container E 15, al geruime tijd vóór de ramp, illegaal geplaatst.

De Commissie concludeert ten slotte dat de veiligheidsafstanden die in Enschede rond SE Fireworks zijn aangehouden, volstrekt onvoldoende waren voor een opslagplaats waar zich de hoeveelheden 1.3- en 1.1-vuurwerk bevonden zoals die op 13 mei 2000 bij SE Fireworks waarschijnlijk aanwezig waren. Voor de uiteindelijke omvang van de ramp wat betreft het aantal slachtoffers en de materiële schade is dit een essentiële factor geweest. De Commissie merkt in dit verband nogmaals op dat de classificatie van vuurwerk van essentieel belang is. Zowel NFI/TNO als de buitenlandse instituten die om een contra-expertise is gevraagd, hebben aangegeven dat een ramp van deze omvang met uitsluitend correct geclassificeerd 1.4-vuurwerk niet mogelijk is.

Tineke Metz
Schurinksdwarsweg 11
Bewoner

7 Lessen en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De Commissie heeft in haar onderzoek naar de vuurwerkram্প een aantal problemen vastgesteld. Kort gezegd, waren de interne veiligheidsborging door SE Fireworks (met inbegrip van de naleving van de door de overheid gestelde regels) en de externe veiligheidsborging door de overheid (wettelijke regels, vergunningvoorschriften, toezicht) ontoereikend.

Een bijzondere betekenis uit een oogpunt van de veiligheidsborging heeft de classificatie van vuurwerk. Immers, een juiste classificatie is een hoeksteen van die veiligheidsborging. Gebleken is echter dat een juiste toepassing van de classificatie in de praktijk niet is gewaarborgd. Onjuiste labeling van vuurwerk heeft een cruciale rol gespeeld bij de vuurwerkram্প in Enschede. Uit recente controles door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) blijkt dat de aanwezigheid van te licht geclassificeerd vuurwerk bij SE Fireworks geen op zich zelf staand incident was, maar dat bij meer vuurwerkbedrijven relatief te zwaar vuurwerk aanwezig was.

Zwaar vuurwerk, uit de klassen 1.3 tot en met 1.1, blijkt ons land ook binnen te komen met een 1.4-label. De labels worden in het land van herkomst aangebracht, terwijl vervolgens bij de invoer in ons land niet wordt gecontroleerd of die labels overeen komen met de werkelijke gevarenclassificatie van het desbetreffende vuurwerk.

Een situatie zoals die bij SE Fireworks is mede mogelijk geworden doordat professioneel vuurwerk zich bevond in een beleidsvacuüm. Er was bij alle betrokkenen sprake van een algehele onderschatting van de risico's van professioneel vuurwerk, signalen (zoals rapporten over de ram্প in Culemborg in 1991, signalen van inspecteurs van de Rijksverkeersinspectie en interne memoranda van het bureau Adviseur milieuvergunningen bij DMKL) die wezen op werkelijke risico's werden genegeerd, adequate regelgeving ontbrak, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de (rijks)overheid waren versnipperd, het toezicht was onvoldoende en de handhaving schoot tekort, de deskundigheid bij de rijksoverheid op het gebied van (professioneel) vuurwerk was afgenomen, en de branche was onvoldoende deskundig en onvoldoende georganiseerd.

De Commissie acht het opstellen van een geïntegreerde, uitvoerbare en handhaafbare regeling voor professioneel vuurwerk urgent. Daarbij kan worden geleerd van de ervaringen die zijn opgedaan in een aantal andere landen. Daarnaast verdienen, in het licht van de conclusies van de Commissie in dit deel van het eindrapport, de brandveiligheid van vuurwerkinrichtingen en de interne en externe veiligheidsafstanden de aandacht. Verder heeft de Commissie in de analyse van haar onderzoekresultaten aanleiding gezien om ook aandacht te vragen voor een aantal andere kwesties dan de hiervoor al genoemde.

De Commissie vindt het van belang dat de lessen van de vuurwerkram্প goed worden geleerd. Zij heeft daaraan willen bijdragen door af te sluiten met een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht tot de volgende geadresseerden:

- de wetgever¹⁰;
- het kabinet;
- de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM);
- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- de gemeenten;
- het bevoegd gezag (thans B&W) voor de milieuvergunningverlening aan inrichtingen voor professioneel vuurwerk en voor het toezicht op die inrichtingen;
- de vuurwerkbranche.

De aanbevelingen die hierna volgen, zijn gebaseerd op de conclusies van de drie delen van onderzoeksrapport A, in samenhang bezien, en op de inzichten die de Commissie tijdens haar onderzoek en analyse van het onderzoekmateriaal heeft verworven.

Met de aanbevelingen wil de Commissie een richting wijzen voor de aanpak van een aantal van de belangrijkste problemen die naar voren zijn gekomen uit het onderzoek naar de vuurwerkcramp, en ijkpunten aanreiken voor de behandeling van voorstellen die daartoe intussen al zijn ontwikkeld.

Ook gezien de ernst van de vuurwerkcramp is voortvarendheid geboden met het treffen van de maatregelen waartoe (het onderzoek naar) de vuurwerkcramp aanleiding geeft. Dit belang van voortvarendheid betreft alle aanbevelingen van de Commissie. Het heeft echter extra betekenis voor de aanbevelingen die zijn gericht tot de wetgever. Immers, het tot stand brengen van wetgeving kost nu eenmaal tijd. De Commissie vraagt mede daarom al op deze plaats aandacht voor de aanbeveling onder 7.2.8, over de follow-up van de aanbevelingen van de Commissie.

Voor een goed begrip voegt de Commissie daar nog het volgende aan toe. De aanbevelingen die zijn gericht tot de wetgever zullen, naar de Commissie verwacht, ertoe kunnen bijdragen dat (een aantal van) de problemen die de Commissie in haar onderzoek heeft vastgesteld, effectief worden aangepakt. Dit betekent niet dat de Commissie de oplossing van de door haar gesignaleerde problemen voor alles verwacht van de wetgever, en van het scheppen van nieuwe wettelijke bevoegdheden en instrumenten. Alertheid, voortvarendheid en doortastendheid van de overheidsinstanties die het aangaat bij het gebruik van de bevoegdheden en instrumenten die zij ook nu al hebben en van de kennis die zij nu al bezitten, acht de Commissie evenzeer van het grootste belang.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Soorten vuurwerk, en de classificatie van professioneel vuurwerk

- a Er wordt in de praktijk een onderscheid gemaakt tussen twee soorten vuurwerk: consumentenvuurwerk en evenementenvuurwerk. Dit onderscheid berust op de bestemming/het gebruik van het product: particuliere gebruikers of professionele gebruikers.

¹⁰ De Commissie laat hier een verdere specificatie, naar het niveau van wetgeving, achterwege. Praktisch gezien, zullen de desbetreffende aanbevelingen primair actie vereisen van de Minister van VROM.

De Commissie gebruikt als aanduiding van wat ook wel evenementenvuurwerk wordt genoemd de term 'professioneel vuurwerk', dit in aansluiting op dezelfde terminologie in de Regeling professioneel vuurwerk Wet milieugevaarlijke stoffen 1999.

Consumentenvuurwerk zijn dan die vuurwerkproducten die ten aanzien van hun aard en samenstelling zijn onderzocht en beoordeeld op hun veiligheid in verband met mogelijk gebruik door particulieren, en die vervolgens daarvoor een typegoedkeuring hebben verkregen.

Alle overige vuurwerkproducten moeten vervolgens worden aangemerkt als professioneel vuurwerk.

De Commissie acht het van belang dat de wetgever het onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk een belangrijke plaats geeft. In verband met de veiligheid van de gebruikers van vuurwerk en hun omgeving, en de gebleken gevaren van het zwaardere professionele vuurwerk, ligt het naar haar oordeel voor de hand om het onderscheid te baseren op de gevaarsclassificatie. Daarbij dient consumentenvuurwerk beperkt te blijven tot gevaarsklasse 1.4.

Voor de gebruikers en de controlerende instanties zou op de verpakking niet alleen de gevaarsklasse moeten worden vermeld, maar ook de aanduiding 'consumentenvuurwerk' of 'professioneel vuurwerk'.

De Commissie beveelt de wetgever aan om:

- duidelijk onderscheid te maken tussen zogenoemd consumentenvuurwerk en vuurwerk voor professioneel gebruik;
- het onderscheid tussen de beide soorten vuurwerk te baseren op het VN-classificatiesysteem;
- consumentenvuurwerk te beperken tot gevaarsklasse 1.4;
- voor te schrijven dat op de verpakking zowel de gevaarsclassificatie als het soort vuurwerk wordt aangegeven.

De Commissie beperkt zich hier verder tot professioneel vuurwerk. Dit is immers het vuurwerk dat in haar onderzoek centraal stond. En dit is het vuurwerk waarvan is gebleken dat het onder bepaalde omstandigheden massa-explosief kan reageren, en (daardoor) veel gevaarlijker is dan men vaak heeft verondersteld. Daarom is regulering op dit gebied urgent.

De Commissie onderkent overigens dat ook consumentenvuurwerk kan leiden tot onveilige situaties. Dan gaat het echter vooral om de veiligheid van het product zelf (waarvoor een goedkeuringssysteem bestaat) en de mate van voorzichtigheid van de gebruiker.

- b Het onderzoek van de Commissie heeft laten zien dat de huidige wijze van aanduiding van de classificatie van vuurwerk onbetrouwbaar is. Met name de classificatie 1.4 blijkt op ruime schaal te worden toegepast op vuurwerkproducten die, gezien hun eigenschappen bij het tot ontbranding komen, een zwaardere classificatie hadden behoren te krijgen. Daarom is het invoeren van een keuring die leidt tot het bepalen van een veiligheidsclassificatie per type product dringend geboden. Beschikbare onderzoekgegevens in ons land, alsmede ervaringen en keuringen in andere landen, bieden daarvoor alvast een uitgangspunt.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- (ook) voor professioneel vuurwerk over te gaan tot het invoeren van een keuring die leidt tot een veiligheidsclassificatie per type product, uit te voeren door een daartoe aan te wijzen centrale keuringsinstantie. Van die keuring zal moeten blijken uit een desbetreffende aanduiding, met daarbij ook een vermelding van de klasse, op de verpakking van de afzonderlijke producten;
 - typen waarvan de juiste classificatie door een keuring niet is vastgesteld niet (langer) toe te laten;
 - de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de classificatie van de in te voeren en de ingevoerde producten te leggen bij de importeur respectievelijk degene die het vuurwerk onder zich heeft;
 - in afwachting van de keuring (nog) niet gekeurde typen veiligheidshalve aan te (doen) merken als vallend in de zwaarste klasse, namelijk 1.1.
- c De Commissie heeft zich afgevraagd of het van zelf spreekt of, ongeacht voorschriften die de veiligheid van vervoer, opslag en gebruik van professioneel vuurwerk beogen te waarborgen, alle klassen vuurwerk (van 1.1 tot en met 1.4) en/of alle typen (mits de klasse na keuring is vastgesteld) (zonder meer) worden toegelaten tot Nederland en tot gebruik in ons land.
Het kabinet zou in de vuurwerkcramp aanleiding kunnen zien om zich ook over die vraag expliciet uit te spreken, en wanneer van toepassing het antwoord op die vraag te laten doorwerken in de wetgeving terzake.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

zich expliciet uit te spreken over de vraag of alle klassen en/of alle typen vuurwerk (mits gekeurd) moeten worden toegelaten tot Nederland en tot gebruik in ons land.

- d De controle op de classificatie van professioneel vuurwerk dient zo mogelijk allereerst al plaats te vinden bij de invoer in ons land.
In verband daarmee moet worden onderkend dat weliswaar een aanzienlijk deel van het professioneel vuurwerk wordt ingevoerd van buiten de Europese Unie (met name uit China), maar dat een deel ook komt uit landen binnen de Europese Unie.

De Commissie beveelt daarom *het kabinet* aan om:

- in EU-verband overleg te entameren over een gezamenlijke wijze van toepassing van de classificatie van professioneel vuurwerk en van de controle daarop, zodat wordt gewaarborgd dat bij de invoer van professioneel vuurwerk van buiten de EU een toereikende controle plaatsvindt, en dat bij de productie van professioneel vuurwerk binnen de EU de juiste classificatie plaatsvindt.
- e De standaardindeling van vuurwerk in gevarenklassen van de VN, de in ons land beschikbare onderzoeksgegevens, alsmede ervaringen en keuringen in andere landen, maken het mogelijk om op korte termijn een begin te maken met effectieve controles op de juistheid van de classificatie van aanwezig en inkomend vuurwerk.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- op korte termijn een begin te maken met effectieve controles op de juistheid van de classificatie-aanduiding van in Nederland in te voeren en aanwezig professioneel vuurwerk;
- te bewerkstelligen dat de Rijksverkeersinspectie, in goede afstemming met de douane, toereikende controle verricht op de juistheid van de classificatie van het in te voeren vuurwerk. Deze controle zal in elk geval moeten bestaan uit een administratieve controle (van de transport- en invoerdocumenten, in samenhang met een inspectie van de labeling van de lading), aangevuld met steekproefgewijs onderzoek van de producten zelf op de juistheid van hun classificatie.

7.2.2 Veiligheidsbeleid ten aanzien van professioneel vuurwerk

- a Voor het veiligheidsbeleid, in verband met de vergunningplicht voor risicovolle inrichtingen, kan men uitgaan van een risicobenadering of, verdergaand, van een effectbeperkingsbenadering.

Een effectbeperkingsbenadering betekent het treffen van zodanige voorzieningen dat de kans op een bedreiging van de externe veiligheid op voorhand wordt uitgesloten. Een risicobenadering houdt daarentegen enige ruimte in voor een afweging, en betekent dat een (klein) restrisico wordt aanvaard.

De rijksoverheid heeft in het verleden, met uitzondering van een enkele situatie zoals de opslag van militaire explosieven, bij externe veiligheid gekozen voor de risicobenadering. De beheersing van het risico hangt onder meer af van de bereidheid van betrokkenen tot het naleven van de regels die zijn gericht op het beperken van dat risico, en van het toezicht op de naleving van deze regels. In de praktijk zal dat laatste nooit volledig kunnen worden gegarandeerd. Overigens kan het in bepaalde gevallen de meest praktische of de goedkoopste oplossing zijn om een effectbeperkingsbenadering toe te passen.

De keuze tussen een van beide benaderingen zal het resultaat moeten zijn van een politieke afweging: tussen activiteiten die, naar het oordeel van de wetgever, van een zodanig maatschappelijk belang zijn dat nog wel enig (rest)risico kan worden aanvaard, en activiteiten die in/voor de samenleving van zodanig gering belang worden geacht dat elke kans op een negatief effect van deze activiteiten, in de vorm van ernstige schade of aantasting van de externe veiligheid, op voorhand moet worden uitgesloten.

De Commissie kan zich voorstellen dat professioneel vuurwerk door de wetgever zal worden gerekend tot de tweede categorie. In dat geval ligt voor professioneel vuurwerk de effectbeperkingsbenadering voor de hand.

Een standpunt ten aanzien van professioneel vuurwerk roept vragen op van wijdere strekking omtrent de waardering van activiteiten als maatschappelijke kernactiviteiten. Daarom verdient het vraagstuk van de keuze tussen een risicobenadering en een effectbeperkingsbenadering nader onderzoek en nadere overweging, mede in het licht van andere actuele vragen omtrent nut en noodzaak van activiteiten met veiligheidsrisico's in het maatschappelijk verkeer.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- voor professioneel vuurwerk een keuze te maken tussen een risicobenadering en een effectbeperkingsbenadering, zoals hiervoor omschreven;
 - een nader onderzoek te doen instellen naar de toepasbaarheid van deze twee benaderingen in het externe veiligheidsbeleid meer in het algemeen.
- b Wanneer ernaar wordt gestreefd om de risico's van bepaalde activiteiten voor de externe veiligheid op voorhand uit te sluiten, althans te minimaliseren, vormt veiligheidszoning daarvoor een belangrijk instrument. Intussen is voor professioneel vuurwerk al de nodige informatie beschikbaar uit onderzoek in Nederland en uit ervaringen in andere landen over de effecten van (bepaalde typen van) professioneel vuurwerk op de externe veiligheid (de veiligheid van de omgeving).

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- de thans beschikbare informatie over de effecten/veiligheidsrisico's van professioneel vuurwerk op/voor de omgeving te verwerken in nieuwe regelgeving terzake van de bij de vergunningverlening in acht te nemen zoning, in relatie tot bepaalde typen product van een bepaalde hoeveelheid;

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- te bevorderen dat gelijktijdig met de hiervoor bedoelde nieuwe regelgeving wordt overgegaan tot sanering en intrekking van alle (beleids)regelgeving (zoals richtlijnen en memoranda) terzake van de veiligheidsrisico's van professioneel vuurwerk voor de omgeving.
- c Het is van belang dat de hiervoor bedoelde normstelling ten aanzien van veiligheidszoning voor inrichtingen voor de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk zowel in het milieubeleid als in het ruimtelijke ordeningsbeleid doorwerkt.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- te komen tot bindende juridische normen ten aanzien van de veiligheidszoning, en (mede daardoor) tot het waarborgen van een goede doorwerking van de desbetreffende normen in de milieuvergunningverlening en in het opstellen van ruimtelijke plannen, in samenhang bezien.

- d Invoering van de hiervoor aangegeven maatregelen zal enige tijd vergen. Het is intussen voor het vertrouwen van de bevolking in de zorg van de overheid voor de externe veiligheid van groot belang dat wordt gezien hoe bestaande situaties van/rond inrichtingen voor professioneel vuurwerk die in strijd zijn met de in te voeren zoning zo snel mogelijk kunnen worden gesaneerd.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- al vooruitlopend op komende zoneringsmaatregelen, op korte termijn te voorzien in een saneringsregeling voor bestaande inrichtingen voor professioneel vuurwerk.

- e De vuurwerkkramp in Enschede geeft alle aanleiding tot bezinning, aanbevelingen en maatregelen, in verband met het gebleken risico van een inrichting voor professioneel vuurwerk voor de externe veiligheid. Hoe belangrijk dat ook is, er moet tegelijk tegen worden gewaakt dat desbetreffende maatregelen nu een overaccent krijgen. Voorkomen moet worden dat het onderwerp professioneel vuurwerk uitsluitend op zichzelf wordt gezien en geregeld, en niet tegelijk ook als een onderdeel van extern veiligheidsbeleid in algemene zin (zie ook hierna, onder 7.2.6).

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- bij het ontwikkelen van beleid en bij het treffen van maatregelen naar aanleiding van de vuurwerkkramp in Enschede recht te doen aan het belang om dat beleid en die maatregelen tevens in te bedden in extern veiligheidsbeleid in algemene zin.

7.2.3 Afstemming Wm-vergunning – bouwvergunning.

- a De Commissie heeft kennis genomen van het voornemen van het kabinet om, tegelijk met de totstandkoming van een nieuw Vuurwerkbesluit, de Colleges van GS van de provincies te doen aanwijzen als bevoegd gezag voor de vergunning op grond van de Wet milieubeheer (Wm) voor inrichtingen voor de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk.

Hier sprekend over professioneel vuurwerk, ondersteunt zij dat voornemen, evenals het voornemen om ook de bevoegdheid tot het verlenen van een afleveringsvergunning en een bezigingsvergunning op te dragen aan GS, en aldus aan de bestaande versnippering van bevoegdheden voor de vergunningverlening inzake professioneel vuurwerk een eind te maken.

De Commissie onderkent dat in de door het kabinet beoogde situatie artikel 3:17, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht waarborgt dat B&W van de desbetreffende gemeente aan GS advies kunnen uitbrengen in een Wm-vergunningprocedure voor een inrichting voor professioneel vuurwerk in hun gemeente. Zij onderstreept die adviesbevoegdheid in verband met de afstemming van de Wm-vergunningverlening door GS met de eventuele bouwvergunningverlening door B&W.

Zolang de bevoegdheid voor het verlenen van een Wm-vergunning voor de genoemde inrichtingen nog berust bij B&W, is het echter van belang dat de afstemming tussen de Wm-vergunningprocedure en de eventuele bouwvergunningprocedure (en daarmee ook de afstemming met de brandweer; zie daarvoor verder ook hierna, onder 7.2.4) binnen de gemeenten gewaarborgd is. Immers, het onderzoek naar de vuurwerkkramp heeft laten zien dat de gemeente Enschede op dit punt is tekort geschoten.

Vanuit een oogpunt van extern veiligheidsbeleid zou een dergelijke afstemming zich overigens niet behoren te beperken tot inrichtingen voor professioneel vuurwerk, maar zich moeten uitstrekken tot alle inrichtingen met risico's voor de externe veiligheid (zie in dit verband ook aanbeveling 7.2.2, onder e., gericht aan het kabinet).

De Commissie beveelt *de gemeenten* aan om:

- te waarborgen dat een aanvraag om een Wm-vergunning voor een inrichting voor professioneel vuurwerk te allen tijde ook wordt voorgelegd aan de ambtelijke eenheid die is belast met de bouwvergunningverlening.
- b De Commissie heeft zich gebogen over de betekenis van artikel 20.8 Wm voor de coördinatie tussen de milieuvergunningverlening en de bouwvergunningverlening. Zij is daarbij gestuit op onduidelijkheid ten aanzien van de reikwijdte van deze bepaling. Artikel 20.8 Wm heeft in elk geval betrekking op de situatie waarin twee aanvragen – om een milieuvergunning en om een bouwvergunning - (vrijwel) gelijktijdig in behandeling zijn. Niet is echter duidelijk of deze bepaling ook geldt voor de situatie waarin er geen bouwvergunning is aangevraagd, maar waarin, bij gebruik van de milieuvergunning, tevens sprake is van bouwen in de zin van de Woningwet, zodat ook een bouwvergunning nodig is.

De Commissie meent dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat een Wm-vergunning inwerking treedt voor activiteiten in een bouwwerk waarvoor een bouwvergunning is vereist, maar niet was aangevraagd en verleend. In elk geval moet volstrekt duidelijk zijn in welke gevallen een Wm-vergunning niet in werking treedt/trad in verband met de werking van artikel 20.8 Wm.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- te bevorderen dat artikel 20.8 Wm wordt verduidelijkt, in die zin dat wordt aangegeven of deze bepaling zich ook uitstrekt tot bestaande bouwwerken zonder bouwvergunning, en met welk effect voor de Wm-vergunning, en om eventueel artikel 20.8 Wm aan te passen als het huidige bereik ervan te beperkt wordt geacht.



7.2.4

De Wm-vergunningprocedure: aanvraag; advisering

- a Het is van belang dat de aanvrager van een Wm-vergunning voor een inrichting voor de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk het bevoegd gezag alle informatie verstrekt die het nodig heeft om een besluit te nemen voor de toepassing van de onder 7.2.2 bedoelde veiligheidszonerings.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) of in het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO 1999) een bepaling op te nemen over de desbetreffende informatieverstrekking.

- b Zolang een wettelijke regeling van de onder 7.2.2 bedoelde veiligheidszoning nog niet tot stand is gebracht, en de hiervoor onder a. genoemde bepaling er nog niet is, verdient het overweging dat het bevoegd gezag in beginsel van de aanvrager van een Wm-vergunning voor een inrichting voor professioneel vuurwerk in alle gevallen een veiligheidsrapport verlangt.
Voor zover nodig, zou daartoe het BRZO 1999 moeten worden aangepast.

In elk geval verdient dit Besluit verduidelijking waar het betreft het gewicht van vuurwerk als criterium voor de categorisering in het Besluit. Het netto gewicht lijkt daarbij een juist uitgangspunt.

Verder verdient het Besluit ook verduidelijking waar het betreft de vraag in welke klasse professioneel vuurwerk behoort te worden ingedeeld; op dit moment laat de tekst van het Besluit op die vraag niet een ondubbelzinnig antwoord toe.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- in afwachting van de totstandkoming van regelgeving ten aanzien van de onder 7.2.2 bedoelde veiligheidszoning te bevorderen dat van de aanvrager van elke Wm-vergunning voor een inrichting voor professioneel vuurwerk in beginsel een veiligheidsrapport wordt verlangd;
 - (voor zoveel als nodig) daartoe het BRZO 1999 aan te passen;
 - het BRZO 1999 eveneens aan te passen, althans te verduidelijken waar het betreft het gewicht van het vuurwerk als criterium voor de categorie-indeling;
 - het BRZO 1999 tevens te verduidelijken waar het betreft de categorie van ontplofbare stoffen waarin professioneel vuurwerk behoort te worden ingedeeld.
- c Het is van belang dat de brandweer de gelegenheid krijgt te adviseren over elke Wm-vergunningaanvraag die betrekking heeft op een inrichting voor professioneel vuurwerk. Zij kan van die gelegenheid tevens gebruik maken om haar eigen proactie/preventie/preparatie ten aanzien van de inrichting te regelen.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- de (regionale of gemeentelijke) brandweer aan te wijzen als wettelijk adviseur in een Wm-vergunningprocedure voor inrichtingen voor professioneel vuurwerk.

De Commissie beveelt *de Minister van BZK* aan om te bevorderen dat:

- de brandweerkorpsen worden voorzien van toereikende middelen en kennis om deze rol van wettelijk adviseur naar behoren te vervullen;
- zij van hun positie van wettelijk adviseur stelselmatig gebruik maken om ook hun eigen proactie/preventie/preparatie te regelen, door het waar nodig direct opstellen van een aanvalsplan of een rampenbestrijdingsplan voor de betrokken inrichting.

- d Het is van belang dat het bevoegd gezag voor de Wm-vergunningverlening aan inrichtingen voor professioneel vuurwerk (thans: B&W; in het kabinetsvoornemen te zijner tijd: GS) kan terugvallen op deskundige advisering ten aanzien van de voorschriften waarvan opname in de Wm-vergunning van belang kan zijn voor de externe veiligheid.

Die rol van – wettelijk - adviseur kan worden vervuld door een landelijk expertisecentrum. Dat centrum zal tevens een centrale rol kunnen vervullen in de ontwikkeling van regelgeving die van belang is voor de externe veiligheid van inrichtingen voor professioneel vuurwerk. Het expertisecentrum zal, als wettelijk adviseur, richtlijnen behoren te publiceren waarin de uitgangspunten voor zijn advisering zijn vastgelegd. Overwogen kan worden om het expertisecentrum een taak te geven op het punt van de externe veiligheid die ruimer is dan professioneel vuurwerk (zie ook hierna,7.2.6).

Het ligt voor de hand om dit expertisecentrum onder te brengen bij het ministerie van VROM. Daartoe kan worden gedacht aan de IMH, die al wettelijk adviseur is. In het centrum zou ook de expertise van het huidige bureau Adviseur milieuvergunningen van het ministerie van Defensie (DMKL) moeten worden ondergebracht.

Het centrum zal uitsluitend moeten adviseren aan het bevoegd gezag, en geen directe adviesrelatie mogen hebben met de aanvrager.

De Commissie beveelt *de Minister van VROM* aan om:

- het genoemde expertisecentrum op te zetten en toe te rusten, en te bevorderen dat het de rol vervult van wettelijk adviseur bij de Wm-vergunningverlening aan inrichtingen voor professioneel vuurwerk.

7.2.5

Toezicht

Zowel in de huidige situatie - met B&W als bevoegd gezag - als in de door het kabinet beoogde situatie - met GS als bevoegd gezag - is het van belang dat het bevoegd gezag daadwerkelijk gestalte geeft aan zijn verantwoordelijkheid als toezichthouder/handhaver voor de betreffende inrichting voor professioneel vuurwerk (zie artikel 18.2, eerste lid Wm), en daarvan periodiek verslag doet aan de Gemeenteraad/Provinciale Staten (zie art. 21, eerste lid Wm). Verwacht mag worden dat het bevoegd gezag daartoe een toezichtbeleid ontwikkelt, en actief afstemt met de IMH/het expertisecentrum, als neven-toezichthouder.

Bij dit alles is directe bestuurlijke betrokkenheid bij het toezichtbeleid en zijn uitvoering essentieel, mede in verband met de besluitvorming tot het eventueel gebruiken van de bevoegdheid tot het toepassen van sancties. Te allen tijde moet worden voorkomen dat het bevoegd gezag zich door de houder van een vergunning voor voldongen feiten laat stellen, en feitelijk legalisatie laat afdwingen.

Verder is van belang dat het bevoegd gezag in de eigen ambtelijke organisatie een strikte functionele scheiding aanbrengt tussen de vergunningverlening en het toezicht.

De Commissie beveelt *elk bevoegd gezag dat het aangaat* aan om:

- op de hiervoor aangeduide wijze voor professioneel vuurwerk gestalte te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving.

7.2.6 Coördinatie extern veiligheidsbeleid bij de rijksoverheid

- a De Commissie heeft, althans ten aanzien van het professioneel vuurwerk, moeten vaststellen dat het extern veiligheidsbeleid op het niveau van de rijksoverheid onvoldoende is ontwikkeld en niet goed wordt uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat de Minister van VROM hier de eerste verantwoordelijkheid heeft. Voorzover dat thans nog onvoldoende duidelijk en algemeen erkend is, verdient die verantwoordelijkheid het om nog eens te worden onderstreept. De eerdere aanbeveling voor een expertisecentrum binnen het ministerie van VROM sluit aan bij deze verantwoordelijkheid.

VROM zou ook leiding moeten geven aan interdepartementale coördinatie op dit gebied, en daarvoor voldoende middelen moeten vrijmaken.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- de Minister van VROM te belasten met, dan wel nog eens expliciet te bevestigen in de eerste verantwoordelijkheid voor het externe veiligheidsbeleid;
 - de Minister van VROM te belasten met de verantwoordelijkheid voor de interdepartementale coördinatie van het externe veiligheidsbeleid.
- b Het is van belang dat het externe veiligheidsbeleid van de rijksoverheid voldoende wordt gevoed door deskundige advisering, juist ook uit eigen beweging, naar aanleiding van ontwikkelingen in de relevante wetenschapsgebieden, onder meer ten aanzien van onderzoekresultaten die van belang kunnen zijn voor het externe veiligheidsbeleid in het algemeen, en ten aanzien van professioneel vuurwerk in het bijzonder. De verantwoordelijkheid voor die voeding van het beleid zou kunnen worden opgedragen aan het expertisecentrum, of wellicht aan het RIVM.

De Commissie beveelt *de Minister van VROM* aan om:

- een voorziening te treffen voor de beleidsadviesing uit eigen beweging aan de (rijks)overheid naar aanleiding van onderzoek dat van belang is voor de externe veiligheid, in het bijzonder ten aanzien van professioneel vuurwerk.

7.2.7 Veiligheidsborging vuurwerkbranche

- a De externe veiligheid ten aanzien van professioneel vuurwerk kan gebaat zijn bij eigen inspanningen van de vuurwerkbranche op het terrein van de veiligheid, door opleidingen, certificering van vuurwerkbedrijven, het verbeteren van de aanvoerlogistiek van vuurwerk en veiligheidsborging anderszins.

De Commissie beveelt *de Minister van VROM* aan om:

- de vuurwerkbranche te stimuleren om deze veiligheidsborging actief ter hand te nemen.
- b De Commissie heeft geconstateerd dat de voor de vuurwerkbranche bestaande vakopleiding "Veilig werken met groot vuurwerk" van PTO-opleidingen tekort schiet op het punt van de gevaarsaspecten van zwaarder vuurwerk.

- De Commissie beveelt *de vuurwerkbranche* aan om:
- de lessen van de vuurwerkram্প in Enschede en de classificatie van vuurwerk in de meest brede zin te laten verwerken in de vakopleiding.

7.2.8 Follow-up aanbevelingen Commissie onderzoek vuurwerkram্প

Het is van groot belang dat de samenleving er op kan vertrouwen dat de overheid ten volle gestalte geeft aan haar eigen en bijzondere verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid van haar burgers. Dat vertrouwen is door de vuurwerkram্প duidelijk geschokt.

Velen in de samenleving verwachten dat - ook - de overheid lessen leert uit de vuurwerkram্প. De Commissie onderzoek vuurwerkram্প is onder meer ingesteld in de verwachting dat zij zal bijdragen in het aanreiken van dergelijke lessen. Nu de Commissie haar taak heeft voltooid, zullen velen zich afvragen wat er met de aanbevelingen van de Commissie gebeurt, en welke lessen de overheid zal leren.

Voor de geloofwaardigheid van de overheid, die het onafhankelijk onderzoek door de Commissie zelf heeft gewild, is het van groot belang dat de overheid duidelijk laat zien hoe zij op basis van de resultaten van het onderzoek van de Commissie, en van andere onderzoeken, verder gaat. Indien dat inzicht niet wordt gegeven, laat staan indien duidelijke maatregelen uitblijven, zal dat het vertrouwen in de overheid (verder) aantasten. De overheid heeft, zo blijkt uit het onderzoek van de Commissie, wel iets goed te maken, tot herstel van geschonden vertrouwen. Aldus ligt er nu voor haar een duidelijke opgave. Met name de rijksoverheid zal hier het voortouw moeten nemen.

De vraag is hoe wordt gewaarborgd dat de vuurwerkram্প, met voortvarendheid, leidt tot passende maatregelen, en dat daarin duidelijk inzicht wordt gegeven aan de samenleving. Dat vraagt om een goede bewaking. Na het voltooien van haar taak wordt de Commissie ontbonden, zodat zij op dat punt geen rol meer kan vervullen. Des te meer ziet zij het daarom als haar verantwoordelijkheid om in haar rapportage expliciet aandacht te vragen voor die bewaking.

Het ligt voor de hand dat het kabinet de eerste verantwoordelijkheid zal nemen voor een goede verdere follow-up van de vuurwerkram্প, in het verlengde van de activiteiten zoals het die tot dusverre na de vuurwerkram্প al heeft ondernomen. Het kabinet kan daarvan periodiek getuigenis afleggen door regelmatig openbaar te rapporteren over de uitvoering van de bedoelde maatregelen, en hun effect. Verwacht mag worden dat de Tweede Kamer het kabinet daar, zo nodig, ook op zal aanspreken.

- De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:
- te voorzien in adequate voortgangsrapportage over de wijze waarop, met voortvarendheid, uitvoering wordt gegeven aan de lessen uit de vuurwerkram্প in Enschede op 13 mei 2000, en
 - aan de voortgangsrapportages goede algemene bekendheid te geven.