



Laan van Westenenk 501
Postbus 342
7300 AH Apeldoorn

www.mep.tno.nl

T 055 549 34 93

F 055 549 32 01

info@mep.tno.nl

TNO-rapport

R 2003/254

**Groepsrisico, stedelijke ontwikkeling en
Mediamarkt**

Datum	Juni 2003
Auteurs	Arjan Ekelenkamp Ruud Baartmans Tineke Wiersma
Projectnummer	004.34504
Trefwoorden	Externe Veiligheid, groepsrisico, ruimtelijke ontwikkeling
Bestemd voor	Gemeente Eindhoven

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en vraagstelling.....	3
1.1	Achtergrond.....	3
1.2	Vraagstelling.....	4
1.3	Afbakening.....	4
1.4	Leeswijzer.....	5
2.	Landelijke (beleids)ontwikkelingen.....	6
2.1	Nieuw Beoordelingskader Groepsrisico.....	6
2.2	KIEV.....	7
2.3	Nota vervoer gevaarlijke stoffen.....	8
2.4	Wet- en regelgeving in voorbereiding.....	9
2.5	Wat kan Eindhoven hieruit leren?.....	10
3.	Steden met vergelijkbare problematiek als Eindhoven.....	11
3.1	Gemeente Breda.....	11
3.2	Gemeente Tilburg.....	13
3.3	Gemeente Dordrecht.....	15
3.4	Wat kan Eindhoven hieruit leren?.....	17
4.	Conclusies en aanbevelingen.....	18
4.1	Conclusies.....	18
4.2	Aanbevelingen.....	19
5.	Referenties.....	22
6.	Verantwoording.....	23
Bijlage 1	Lijst van geïnterviewde personen	
Bijlage 2	CHAMP-benadering provincie Zuid-Holland	

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Achtergrond

De herontwikkeling van de Piazza omvat de renovatie van de Piazza en de nieuwbouw van Mediamarkt naast de parkeergarage aan de Mathildelaan. Beide gebouwen worden door een loopbrug verbonden met de parkeergarage. Deze loopbrug vervult volgens de gemeente een essentiële rol in de commerciële doorbloeding van de hogere etages van de Piazza. De bouwvergunning voor de renovatie van de Piazza is reeds verleend (artikel 19 lid 2 procedure). De bouwvergunningaanvraag voor de nieuwbouw van Mediamarkt, inclusief de loopbrug is in procedure (artikel 19 lid 1).

Nadat geen enkel bezwaar was binnengekomen naar aanleiding van de ter visie legging van het bouwplan van de Mediamarkt, zijn de stukken verzonden naar de provincie voor het verkrijgen van de verklaring van geen bezwaar. De provincie heeft de gemeente verzocht nadere stukken te overleggen ten aanzien van onder meer externe veiligheid in relatie tot vervoer gevaarlijke stoffen over het spoor. Er dient een toets plaats te vinden aan (het overschrijden van) de zogenaamde oriënterende waarde voor groepsrisico.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor op grondgebied van Eindhoven veroorzaakt problemen ten aanzien van externe veiligheid in de omgeving van het spoor. Op dit moment is er echter geen vastgesteld rijks-, provinciaal- dan wel gemeentelijk beleidskader ten aanzien van externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen over spoor, met betrekking tot (overschrijden van oriënterende waarde) groepsrisico. De “norm” voor het groepsrisico heeft de status van oriënterende waarde. Gemotiveerd kan van de oriënterende waarde worden afgeweken na een grondige, begrijpelijke belangenafweging [1]. De provincie zal vervolgens de belangenafweging en de motivatie toetsen in het kader van artikel 19 lid 1 procedure WRO voor de bouwvergunning van Mediamarkt.

De gemeente nu, is voornemens gemotiveerd af te wijken van de oriënterende waarde voor het groepsrisico (externe veiligheid) en verzoekt de provincie de verklaring van geen bezwaar af te geven in het kader van artikel 19 procedure voor bouwvergunning Mediamarkt.¹

¹ Het beleid hoe om te gaan met de externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen dient bij voorkeur niet op bouwplanniveau te worden bepaald doch op basis van de relevante planologische regelgeving zoals in een structuur- of bestemmingsplan. Op het moment dat dit beleid nog niet is vastgesteld en er wordt een bouwplan ingediend waar bij vooruitgelopen moet worden op dat beleid, ontbreekt de tijd om een vast te stellen beleid af te wachten en is een art. 19-procedure noodzakelijk.

Gelet op de recente beleidsontwikkelingen ten aanzien van groepsrisico in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen in centrumgebieden van steden, heeft het bestuur van de gemeente Eindhoven grote behoefte aan een analyse van het politiek-bestuurlijk krachtenveld inzake het omgaan met het complexe vraagstuk van externe veiligheid, groepsrisico en het al dan niet gemotiveerd afwijken van de oriënterende waarde groepsrisico. Wat gebeurt er nu op andere plekken in Nederland en wat kan Eindhoven hiervan leren?

1.2 Vraagstelling

De gemeente heeft TNO gevraagd de huidige stand van zaken over groepsrisico in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling in het centrumgebied in beeld te brengen. Hierbij staan de volgende *kernvragen* centraal:

1. Breng de landelijke, beleidsmatige ontwikkelingen in kaart over groepsrisico, (het overschrijden van) de oriënterende waarde in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen.
2. Breng in kaart de wijze waarop steden met een vergelijkbare problematiek als Eindhoven omgaan met het vraagstuk van externe veiligheid, (het overschrijden van) de oriënterende waarde groepsrisico en centrumontwikkeling.
3. Breng relevante voorbeelden in kaart betreffende een verklaring van geen bezwaarprocedure waarin op groepsrisico moet worden getoetst en waar bovendien gemotiveerd is/zal worden afgeweken van de oriënterende waarde voor het groepsrisico ten aanzien van vervoer gevaarlijke stoffen.
4. Vertaal de resultaten van vraag 1 tot en met 3 voor zover mogelijk naar de concrete situatie rondom casus Mediamarkt.

In overleg met de gemeente is uiteindelijk afgesproken om dit project te faseren: Fase 1 gaat in op vraag 1 en vraag 2. Op grond van de bevindingen van fase 1 neemt de gemeente een go/no-go beslissing over vraag 3 (fase 2).

1.3 Afbakening

Dit onderzoek betreft ten eerste geen juridische en kwantitatieve onderbouwing van het gemotiveerd willen afwijken van de oriënterende waarde groepsrisico betreffende bouwvergunning Mediamarkt. Voor dat besluit is en blijft de gemeente zelf verantwoordelijk en daartoe dient de gemeentelijke adviesnota aan het bestuur en de motiveringsbrief naar de provincie Noord-Brabant.

Ten tweede richt dit onderzoek zich op de stand van zaken over landelijke beleidsontwikkelingen ten aanzien van groepsrisico, hoe andere (lokale) overheden hier momenteel mee omgaan en op welke wijze(n) al dan niet gemotiveerd wordt afgeweken van de oriënterende waarde. Dit overzicht moet leiden tot inzicht in de wezenlijke elementen bij het gemotiveerd kunnen/willen afwijken van de oriënterende waarde groepsrisico. TNO brengt de stand van zaken in beeld, geeft een vergelijking van wat er op andere plekken gebeurt en geeft aan welke lessen Eindhoven hieruit kan trekken. De beslissing om gemotiveerd af te wijken blijft bij de gemeente liggen.

Omdat dit onderzoek samenhangt met de concrete problematiek rondom de bouwvergunning van Mediamarkt, staat ten derde het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor, externe veiligheid en de oriënterende waarde groepsrisico hiervoor centraal. Er wordt dus niet gekeken naar andere bronnen (wegverkeer, bedrijven, luchtverkeer, etc.), cumulatie van bronnen en ook niet naar de totale centrumontwikkeling van Eindhoven in relatie tot (overschrijden oriënterende waarde) groepsrisico externe veiligheid.

Omdat het daadwerkelijk (juridisch) doorvoeren van eventuele wijzigingen in het groepsrisico beleid nog geenzins aan de orde is, zal dit onderzoek op de vierde plaats niet kunnen leiden tot zeer concrete (juridische) handvatten voor de uitvoeringspraktijk.

In dit project zullen tenslotte geen inhoudelijke berekeningen, risicoanalyses en/of milieumetingen worden verricht.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 schetst de landelijke, beleidsmatige ontwikkelingen in Nederland ten aanzien van omgaan met groepsrisico (vanaf hier: GR). In hoofdstuk 3 staan leerervaringen van gemeenten met een vergelijkbare problematiek als Eindhoven centraal. De gemeenten Breda, Dordrecht/Zwijndrecht en Tilburg hebben hun medewerking verleend en hebben als cases gediend. Hoofdstuk 4 vat de belangrijkste conclusies samen op grond waarvan de aanbevelingen zijn verwoord.

2. Landelijke (beleids)ontwikkelingen

2.1 Nieuw Beoordelingskader Groepsrisico

De basis voor de risicobenadering van het externe veiligheidsbeleid in ons land is gelegd in het Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1986-1990 en uitgewerkt in de notitie “Omgaan met risico’s” (Tweede Kamer, 1988-1989, 21137, nr. 5). Deze basis wordt gekenmerkt door kwantitatieve normstelling. Grenswaarden zijn geformuleerd voor de kans op overlijden van individuen. Dit plaatsgebonden overlijdensrisico wordt via een probabilistische risicoanalyse berekend voor een persoon die zich 24 uur per dag op een bepaalde plaats in de omgeving van een activiteit bevindt. Het gaat hierbij om acute sterfte en letale effecten binnen 30 dagen na blootstelling. Naast een grenswaarde voor individuen introduceerde “Omgaan met risico’s” ook een maat voor het gelijktijdig overlijden van meerdere mensen: het zogeheten groepsrisico.

Inmiddels is er ruim een decennium ervaring met en discussie over de kwantitatieve risicobenadering. Met het NMP4 bevestigt het Kabinet dat de wijze van omgaan met het plaatsgebonden risico in grote lijnen gecontinueerd wordt. Met betrekking tot het GR is echter sprake van een heroverweging. In de septemberbrief Externe Veiligheid kondigt de minister van VROM namens het Kabinet aan dat uiterlijk in 2003 een besluit wordt genomen over het omgaan met GR en het mogelijk regelen daarvan in wetgeving¹. Daarvoor bestaan diverse aanleidingen, waaronder:

- ervaringen in de lokale praktijk: de implementatie van een grenswaarde voor GR kan leiden tot hoge saneringskosten en stagnatie van stedelijke vernieuwing;
- de evaluatie van de vuurwerkramp in Enschede, waarin de commissie-Oosting pleit voor een scherper en transparanter beleid;
- de beleidsvernieuwing in het NMP4, onder meer door een expliciete afweging van groepsrisico’s tegen maatschappelijke baten en andere kosten van een risicovolle activiteit (zoals de kosten van indirect ruimtegebruik);
- het al langer bestaande streven naar een meer gemeenschappelijke basis voor beleid gericht op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en het bevorderen van externe veiligheid, rampenbestrijding en hulpverlening.

In januari 2002 is een informele werkgroep van V&W, BZK, EZ en VROM gestart met een verkenning van de mogelijkheden om het groepsrisicobeleid beter te laten aansluiten op de maatschappelijke en politieke wens om het risico van zware ongevallen zo laag mogelijk en in ieder geval maatschappelijk aanvaard te maken. De discussienota van deze werkgroep (juli 2002) introduceert contouren van een nieuw beoordelingskader voor het groepsrisico. Enkele essentiële bestanddelen van dit beoordelingskader zijn:

¹ Tot heden is er geen besluit genomen. Mogelijke (nieuwe) normen zijn derhalve nog niet in wetgeving vastgelegd ten aanzien van groepsrisico.

- een minder technocratisch risicobegrip;
- prioriteit bij effecten en een gebiedsgerichte benadering;
- een multidisciplinaire oordeelsvorming over aanvaardbaarheid;
- een duidelijke normering en transparante verantwoordelijkheden;
- gericht op preventie: in het plan- en ontwerpstadium van besluitvorming; problemen anticiperen, op basis van een expliciete visie op veiligheid.

Zeer recent is begonnen met het identificeren van praktijkcases waarin knelpunten en oplossingsrichtingen ten aanzien van GR centraal staan. Doel is via leerervaringen en een bottom-up benadering, bouwstenen te formuleren voor mogelijk nieuw beleid ten aanzien GR. In het najaar van 2003 wordt hierover meer duidelijkheid verwacht.

Gelet op de recente start van het project zijn er op dit moment nog geen bruikbare uitkomsten beschikbaar. Leerervaringen zijn aldus nu niet te vertalen naar de Eindhovense situatie.

2.2 KIEV

KIEV staat voor Knelpunten Infrastructuur gerelateerde Investeringsprojecten en Externe Veiligheid. Het is een interdepartementaal project van de ministeries van VROM, V&W, BZK, EZ en SZW.

KIEV richt zich primair op externe veiligheid daar waar nationaal ruimtelijke belangen aan de orde zijn. Tevens wordt bij KIEV gekeken naar lucht- en geluidskwaliteit binnen het project en de mogelijkheid van een vrijwaringszone.

Het uitgangspunt bij het oplossen van knelpunten ten aanzien van externe veiligheid is dat deze primair opgelost dienen te worden door structurele maatregelen. Dit structurele spoor bestaat ondermeer uit het doen van onderzoek naar de keten van LPG, chloor en ammoniak. Daarnaast wordt in het kader van de KIEV-projecten (zie onder) nagegaan welke locatiespecifieke maatregelen soelaas kunnen bieden (maatwerk), aangezien besluitvorming omtrent structurele maatregelen niet altijd in de pas loopt met besluitvorming over ruimtelijke projecten, zoals de Nieuwe Sleutelprojecten. De landelijke beleidsontwikkeling ten aanzien van groepsrisico bevindt zich nog in de fase van discussie (zie 2.1).

Het project KIEV kijkt of projecten:

- door kunnen gaan (voldoen aan regelgeving externe veiligheid);
- door kunnen gaan door maatregelen te treffen;
- niet door kunnen gaan.

Projecten vallend onder KIEV zijn:

- de Nieuwe Sleutelprojecten (Amsterdam, Arnhem, Breda, Rotterdam en Utrecht);
- de spoorzone van de Drechtsteden (Dordrecht, Zwijndrecht);
- overige projecten in Amsterdam en Rotterdam.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op twee KIEV-projecten: Breda en Dordrecht/Zwijndrecht.

Op dit moment worden in het kader van de nieuwe sleutelprojecten masterplannen opgesteld. Ten aanzien van externe veiligheid is de inzet bij de masterplannen om te voldoen aan de oriënterende waarde GR. Bij gemeenten waar momenteel KIEV-projecten lopen, wordt op dit moment volgens ambtelijke vertegenwoordigers overschrijding van het groepsrisico bestuurlijk niet geaccepteerd. Alles wordt in het werk gesteld om maatregelen te treffen waarmee aan de oriënterende waarde van het groepsrisico kan worden voldaan (voorkomen/verkleinen GR).

De gemeenten Arnhem en Breda zijn bij het opstellen in de eindfase, inclusief verantwoording en hoe om te gaan met groepsrisico.

Een handreiking KIEV is momenteel in ontwikkeling. Deze handreiking zet het bestaande beleidskader en wettelijk kader klip en klaar op een rij (stap 1). De handreiking KIEV zal ook ingaan op het omgaan en verantwoorden van groepsrisico (stap 2). Naar verwachting zal rond de zomer 2003 deze handreiking klaar zijn. De handreiking komt dan op internet beschikbaar.

Tot slot vinden op dit moment op rijksniveau voorbereidingen plaats om mogelijk ook de Brabantse Stedenrij (Bergen op Zoom, Roosendaal, Breda, Tilburg, Eindhoven, Helmond en Venlo (Limburg) in KIEV-kader op te pakken. Naar alle waarschijnlijkheid wordt voor de zomer 2003 helder op welke wijze het Rijk hieraan handen en voeten zou willen geven. Wanneer dat duidelijk is zal uiteraard de communicatie naar en met de betreffende lokale overheden worden opgepakt.

2.3 Nota vervoer gevaarlijke stoffen

De Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (1996) voorziet in “normen” voor groepsrisico: hoe om te gaan met de oriënterende waarde groepsrisico. De VNG [1] zet in haar handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen (1998) alle elementen op een rij waarmee een gemeente rekening moet houden bij risico's van vervoer van gevaarlijke stoffen.

De “norm” voor het groepsrisico heeft de status van oriënterende waarde. Er geldt een inspanningsverplichting om (op termijn) te voldoen aan de norm, maar de mogelijkheid bestaat om gemotiveerd van de GR-norm af te wijken. Hiertoe is een grondige en begrijpelijke belangenafweging vereist. In de argumentatie moet worden ingegaan op:

- de bijdrage van de nieuwe kwetsbare bestemming op het groepsrisico;
- de locatie van de nieuwe kwetsbare bestemming ten opzichte van de risico-opleverende transportstroom en ten opzichte van bestaande kwetsbare functies;
- de mate van overschrijding van de oriënterende waarde.

In de argumentatie dienen de volgende aspecten voorts een rol te spelen:

- Planologische, financiële, economische, bedrijfsspecifieke, verkeerskundige en andere overwegingen (o.a. terugdringen autoverkeer, bevorderen zuinig ruimtegebruik).
- Mogelijke alternatieve locaties;
- De mogelijkheden en voorgenomen maatregelen om te voldoen aan de inspanningsverplichting om aan de norm van het groepsrisico te voldoen;
- De mogelijkheden tot voorbereiding op calamiteiten.

De “norm” voor GR heeft de status van oriënterende waarde: het is dus geen grenswaarde. Hiermee heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor het omgaan met GR nadrukkelijk bij de lagere overheden neergelegd.

2.4 Wet- en regelgeving in voorbereiding

Momenteel is de *Amvb milieukwaliteitseisen externe veiligheid transport* in voorbereiding [2] door het ministerie van V&W. Deze amvb beoogt de grenswaarden voor de risiconormen langs transportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wettelijk vast te leggen. Er is echter nog onvoldoende inzicht in de risico's, de benodigde maatregelen en de kosten van de maatregelen. Het Rijk zal daarom nader onderzoek uitvoeren om dit in kaart te brengen, onder andere door ketenstudies naar ammoniak, LPG en chloor.

Omdat de amvb vanwege de ketenstudies nog enkele jaren op zich kan laten wachten, wordt als interim-beleid een circulaire uitgebracht. In de circulaire zal de toepassing van de risicobenadering worden verankerd. Zij zal ondermeer de normen voor het plaatsgebonden risico en de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico bevatten en een aanduiding van de wettelijke kaders op grond waarvan naar verwachting de risico's verminderd kunnen worden. De circulaire wordt naar verwachting later dit jaar (2003) uitgebracht. Het concept van de amvb zal dan ergens in 2004 voor inspraak worden gepubliceerd.

2.5 Wat kan Eindhoven hieruit leren?

Leerervaringen project Nieuw Beoordelingskader Groepsrisico

Gelet op de recente start van het project Nieuw beoordelingskader zijn er op dit moment nog geen bruikbare uitkomsten beschikbaar. Leerervaringen zijn aldus nu niet te vertalen naar de Eindhovense situatie.

Leerervaringen KIEV

Concrete cases waarbij de oriënterende waarde groepsrisico gemotiveerd wordt overschreden, zijn de geïnterviewde VROM-medewerker niet bekend. Bij gemeenten waar KIEV-projecten lopen, wordt op dit moment volgens ambtelijke vertegenwoordigers overschrijding van de oriënterende waarde groepsrisico bestuurlijk niet geaccepteerd. Alles wordt in het werk gesteld om maatregelen te treffen waarmee aan de oriënterende waarde van het groepsrisico kan worden voldaan (voorkomen/verkleinen GR).

De paragrafen 3.1 en 3.3 gaan hier verder op in.

3. Steden met vergelijkbare problematiek als Eindhoven

In het kader van dit project werden van de gemeenten Breda, Dordrecht en Tilburg bij externe veiligheid betrokken beleidsmedewerkers geïnterviewd (zie Bijlage 1). Deze gemeenten hebben qua externe veiligheid in relatie tot vervoer gevaarlijke stoffen en stedelijke ontwikkeling een vergelijkbare problematiek als de gemeente Eindhoven (zie kader 1).

Kader 1. Positionering GR Eindhoven ten opzichte van Breda en Tilburg

Uit onderzoek van AVIV blijkt dat in de huidige situatie (gebaseerd op vervoersprestaties van 1998) overschrijving van GR plaatsvindt in Eindhoven, Breda, Tilburg en Bergen op Zoom.

Gemeente Overschrijding Groepsrisico t.o.v. Oriënterende waarde

Bergen op Zoom:	2,35
Breda:	1,24
Eindhoven:	2,88
Tilburg:	4,70

Bron: Risico's railtransport gevaarlijke stoffen Provincie Noord-Brabant, Actualisatie 2002 (Aviv, januari 2003)

3.1 Gemeente Breda

Knelpunten

Breda ligt net als Eindhoven aan de Brabantroute. Langs dit spoor liggen enkele bestaande en nieuwe locaties, waaronder de stationsomgeving, die de gemeente Breda wil ontwikkelen. De stationszone is een van de nieuwe sleutelprojecten. Externe veiligheid is één van de thema's uit de Milieuvisie Breda 2015.

In 1999 zijn de risico's langs weg en spoor in Breda in beeld gebracht. De locaties waar sprake is van normoverschrijding zijn bekend. Bij alle ontwikkellocaties langs het spoor, waar bestemmingsplannen in procedure zijn gebracht, wordt de oriënterende waarde GR momenteel formeel gezien niet overschreden. De gemeente beroept zich daarbij op de conclusies uit een brief van RailNed (tegenwoordig ProRail).

De gemeente beseft dat een mogelijke beperking in de ontwikkeling van de stationslocatie (door bijvoorbeeld LPG-transport) uitstraling kan hebben op de ontwikkeling van de andere locaties. De ontwikkeling van het stationsgebied is daarmee maatgevend voor de andere ontwikkelingen langs het spoor. Feitelijk gezien is – zonder het treffen van adequate maatregelen – namelijk wel sprake van overschrijding van het groepsrisico, ook al in de huidige situatie [3].

Toegepaste oplossingen

In het Plan van aanpak op hoofdlijnen [4] beschrijft de gemeente de algemene denklijn voor externe veiligheid en de ontwikkeling van het stationsgebied, en welke producten er ten aanzien van externe veiligheid nodig zijn voor de toetsing van het masterplan. Deze producten zijn:

- een door de gemeente opgestelde risicoanalyse met daarin:
 - de contouren van het plaatsgebonden risico;
 - een beschrijving van de overschrijding(en) van het GR;
 - een omschrijving van mogelijk te nemen maatregelen;
 - een inschatting van haalbaarheid en de kosten per maatregel;
- een maatgevend ongevalsscenario;
- een bestuurlijke verantwoording van het resterende GR.

Dit wordt momenteel nader uitgewerkt in een masterplan. Dit masterplan dient een integraal plan te worden dat ten aanzien van externe veiligheid inzicht verschaft in de omvang van de problematiek van externe veiligheid en mogelijkheden tot het treffen van maatregelen en uitvoeren van rampenbestrijding.

Vooruitlopend op het masterplan werden als oplossingsrichtingen voor het overschrijden van het GR genoemd:

- Pro-actief omgaan met plannen: externe veiligheid moet er goed inzitten;
- Schaalniveau: problematiek van GR oplossen op niveau van het ontwikkelingsplan voor de stationsomgeving (niet op bouwplanniveau);
- Routing (niet in handen van de gemeente) versus investeren: Brabantroute versus Betuweroute. Het mogelijk stopzetten van LPG-transport in 2007, zoals onlangs aangestipt door minister Kamp, kan veel knelpunten subiet oplossen;
- Samenspel van maatregelen zoals:
 - Lay-out van het spoor aanpassen (indien mogelijk);
 - Aangepaste snelheden en vervoer 's nachts;
 - In stedenbouwkundig ontwerp rekening houden met beperkingen door GR (laatste redmiddel door bijvoorbeeld hoogbouw niet in de nabijheid van spoor);
 - De totale veiligheidsketen bewandelen, inclusief rampenplan en scenario's oefenen.

De afdeling Milieu van de gemeente Breda brengt pro-actief alle milieuaspecten in bij de planontwikkeling, zo ook ten aanzien externe veiligheid en groepsrisico. De intentie daarbij is steeds te voldoen aan de normstellingen.

Breda heeft in brainstorm met de relevante stakeholders (ProRail, V&W, VROM) maar ook marktpartijen zoals een railvervoerder de mogelijkheden en maatregelen benoemd. Echter, het effectueren van de maatregelen wordt, door de actoren met verschillende eigen belangen, wel als zeer lastig ervaren.

Gemotiveerd afwijken

Het Bredase collegestandpunt is dat overschrijding van het GR niet zondermeer mag plaatsvinden. Deze uitspraak is overigens niet geformaliseerd in een besluit. Het college heeft ten aanzien van GR een hoog ambitieniveau. Gemotiveerd afwijken van de oriënterende waarde GR is in Breda vooralsnog niet aan de orde. De gemeente Breda zet alles op alles om aan de oriënterende waarde van het GR te voldoen. Vanuit de gemeentelijke politiek is met name de centrale vraag: heeft de gemeente bij mogelijke incidenten de uiterste inspanningen geleverd?

3.2 Gemeente Tilburg

Knelpunten

In de gemeente Tilburg bevindt zich een aantal knelpunten ten aanzien van de normering voor de externe veiligheid in relatie tot het transport van gevaarlijke stoffen. Naast knelpunten rondom het spoor (de Brabantlijn) geldt ook voor transport van gevaarlijke stoffen over de weg (de A58) dat rekening moet worden gehouden met een vrijwaringszone langs de weg ten gevolge van het plaatsgebonden risico. Langs de Ringbaan-West treedt een overschrijding op van de oriënterende waarde van het groepsrisico.

De risico's rondom het spoor houden in dat rekening moet worden gehouden met het plaatsgebonden risico. Binnen een afstand van 23 meter van het spoor mogen geen kwetsbare bestemmingen worden gebouwd. Hier wordt in alle nieuwbouwplannen rekening mee gehouden. Daarnaast geldt dat over een lengte van 5 kilometer in het centrum, langs het spoor dat de oriënterende waarde van het GR wordt overschreden.

Toegepaste oplossingen

Naar aanleiding van een analyse van knelpunten ten aanzien van Externe Veiligheid heeft de gemeente een beleidsnota Externe Veiligheid opgesteld [5]. In deze nota wordt ingegaan op het beleid in hoofdlijnen, het oplossen van knelpunten, het voorkomen van knelpunten en het uitvoeringsprogramma, de organisatorische verankering en de communicatie. Ten aanzien van de bestaande groepsrisico-overschrijdingen rond het spoor worden de volgende maatregelen genoemd bij het oplossen van knelpunten:

- onderzoeken of aanpassingen aan het vervoer mogelijk zijn, zoals snelheidsbeperkingen, bloktrein/bonte trein, vervoerstijden, andere route;
- toezicht en handhaving bevorderen. Voor dit punt en het vorige geldt dat de gemeente niet het bevoegd gezag is en hiervoor alleen een verzoek kan indienen bij de verantwoordelijke instantie;
- actieve lobby bij voorkeur in samenwerking met de grote Brabantse steden;
- het nemen van repressieve maatregelen.

Ten aanzien van het voorkomen van knelpunten in de toekomst:

- om de bouw van kwetsbare bestemmingen binnen de 10^{-6} contour van het plaatsgebonden risico te voorkomen wordt een voorbereidingsbesluit genomen dat leidt tot herziening van het bestemmingsplan (voor die bestemmingsplannen waarvoor dit relevant is);
- ten aanzien van het GR geldt dat voor ieder ruimtelijk plan een externe veiligheidstoets zal worden opgesteld, bestaande uit:
 - nagaan of er een knelpunt is ten aanzien van de externe veiligheid (nu of in de toekomst);
 - het aandragen van maatregelen ter verkleining van het van het risico;
 - bij de inrichting van gebieden dienen de keuzemogelijkheden in beeld te worden gebracht (scenariostudies).

Gemotiveerd afwijken

Zoals hierboven reeds aangegeven, wordt in de huidige situatie over een traject van ongeveer 5 km rondom het centrum de oriënterende waarde van het GR overschreden.

In 2001 is voor het bestemmingsplan Knegtelterrein een motivatie opgesteld om af te wijken van de oriënterende waarde GR. Het Knegtelterrein maakt onderdeel uit van de stationszone en in het bestemmingsplan wordt voorzien in de ontwikkeling van kantoren, woningen, parkeerplaatsen en in beperkte mate horeca en detailhandel. Uit berekeningen bleek dat bij realisatie van het bestemmingsplan een overschrijding van de oriënterende waarde GR op zou treden.

In de toelichting op het bestemmingsplan is aangegeven dat een overschrijding van de oriënterende waarde niet op voorhand onaanvaardbaar wordt geacht. De extra bijdrage van het bouwplan Knegtelterrein aan de overschrijding wordt dermate klein geacht om het plan niet door te laten gaan, gelet op de grote economische voordelen die de gemeente bij het plan denkt te behalen en de bijdrage van de woonfuncties in het plan aan de doelstelling “Compacte stad”. Het Knegtelterrein vormt een essentieel onderdeel van de ontwikkelingsplannen voor de Stationszone. Wel is aangegeven dat risicoreducerende maatregelen gewenst zijn. Hierbij wordt met name gewezen op het terug brengen van de snelheid naar 40 km/h. De bevoegdheid om over te gaan tot deze maatregel ligt echter niet bij de gemeente maar bij Prorail. Voorts wordt het belang van een goede preparatie aangehaald. Daarbij wordt overigens opgemerkt dat dit niet tot een getalsmatige daling van het groepsrisico zal leiden. In de toelichting op het bestemmingsplan wordt tot slot verwezen naar een te ontwikkelen integraal veiligheidsplan. Dit integraal veiligheidsplan is tot op heden echter niet opgesteld.

Uit de door Tilburg aangeleverde informatie valt niet te achterhalen op welke wijze deze gemotiveerde overschrijding uiteindelijk is geaccepteerd tijdens de provinciale goedkeuring van het bestemmingsplan. Het kan zijn dat de provincie destijds niet heeft getoetst op externe veiligheid/overschrijden oriënterende waarde GR. Duide-

lijk is wel dat het plan uiteindelijk is goedgekeurd en de bouw nu reeds in een ver gevorderd stadium is. Momenteel wordt in de gemeente Tilburg overwogen om ook op andere plaatsen waar reeds sprake is van een overschrijding van de oriënterende waarde verder te bouwen, waaronder een verdere uitbreiding van het hierboven beschreven Knegtelbouwplan.

3.3 Gemeente Dordrecht

Knelpunten

In 2000 heeft de gemeente Dordrecht voor het eerst onderzoek laten verrichten naar de risico's van transport van gevaarlijke stoffen. Daaruit bleek dat het GR met de huidige bebouwing op verschillende trajecten al een probleem is. Dit knelpunt komt voort uit het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor, maar speelt ook een rol bij het transport van gevaarlijke stoffen over de N3 en de A16.

Voor 2000 werd bij een ontwerp bestemmingsplan een beperkte veiligheidstoets uitgevoerd. GR was toen geen criterium. Daardoor is in 1999 wel een vergunning verleend voor een kantoor langs het spoor op een trajectdeel waar al sprake was van een overschrijding van de oriënterende waarde. De overschrijding is op dat moment niet expliciet aan de orde geweest en gemotiveerd. Wel zijn enkele aanvullende veiligheidsvoorzieningen aan het gebouw genomen. Hierbij is gedacht aan het toepassen van antisplinterfolie voor de beglazing en het beperken van de hoeveelheid glas aan de spoorzijde. De maatregelen zijn in overleg met de ontwikkelaar uitgevoerd.

Toegepaste oplossingen

Momenteel zijn een veiligheidsstudie en een startnotitie groepsrisicobeleid als oplossingsrichting in ontwikkeling. De veiligheidsstudie [6] wordt uitgevoerd in opdracht van de brandweer. De studie heeft als doel uiteindelijk te komen tot een afwegingskader waarmee het bestuur kan vaststellen welke projecten- en bestemmingsplannen onder welke randvoorwaarden al dan niet doorgang kunnen vinden. Het gemeentebestuur is betrokken bij deze veiligheidsstudie: de burgemeester van Zwijndrecht en een wethouder van Dordrecht hebben zitting in de stuurgroep. De definitieve uitkomsten worden voor de zomer van 2003 verwacht.

De startnotitie Groepsrisicobeleid is een initiatief van afdeling Stadsontwikkeling van de gemeente Dordrecht. De startnotitie pleit voor een afwegingskader op stadsniveau. De insteek daarbij is dat op voorhand bedacht wordt op welke locaties in de stad ontwikkelingen die tot een hoger risico leiden nog wel mogen plaatsvinden en wat voor soort ontwikkelingen/functies dat dan zouden zijn. Op deze manier wordt voor de hele stad bekeken wat acceptabel en noodzakelijk wordt geacht. Een beschouwing alleen op locatieniveau zou er toe kunnen leiden dat het risico wordt opgevuld op die plaatsen waar nu nog geen overschrijdingen zijn. Op stadsniveau neemt de veiligheid dan niet toe, maar juist af terwijl men ook vanuit het

oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling bezig is met suboptimalisatie. Er moet een totaalplan voor de stad komen waarin prioriteiten worden aangegeven. De notitie is ambtelijk besproken met verschillende diensten binnen de gemeente, nog niet op bestuurlijk niveau. Dit komt in een later stadium aan de orde. De notitie wordt eerst verder uitgewerkt.

Gemotiveerd afwijken

Het opstellen van een motivering om af te wijken voor een individueel project acht de gemeente Dordrecht mogelijk. Hiervoor is dan wel een uitvoerige veiligheidsstudie noodzakelijk omdat eerst moet worden aangetoond welke maatregelen worden genomen en wat de bijdrage van de maatregelen is aan het beperken/voorkomen van overschrijden van het GR. Ontwikkelingen die een (verdere) overschrijding tot gevolg zouden kunnen hebben, liggen evenwel nu stil tot dat de hierboven bovengenoemde veiligheidsstudie is afgerond.

Zo ligt in de gemeente Dordrecht een wijziging van het bestemmingsplan van het Quick-terrein voor. Op dit terrein treedt in de toekomstige situatie een kleine overschrijding van het GR op. Het Quick-terrein is het voormalige sportcomplex van de gelijknamige korfbalvereniging. De locatie is aangewezen als potentiële woningbouwlocatie. Naast de reguliere woningbouw is het Quick-terrein in het kader van het gemeentelijke woonwag(en)spreidingsbeleid aangewezen om plaats te bieden aan twintig woonwag(en)standplaatsen en tien woningen voor woonwag(en)bewoners.

De gemeente heeft een motivering voor de overschrijding opgesteld volgens de CHAMP-methodiek van de provincie Zuid-Holland (zie[8] en Bijlage 2). Daarbij werd als motivering aangevoerd:

- ***De overschrijding GR is marginaal***
Uit de uitgevoerde veiligheidsstudie blijkt dat de oriënterende waarde voor het groepsrisico door de uitvoering van de bouwplannen op het Quick-terrein, marginaal wordt overschreden (minder dan twee maal).
- ***Er is geen alternatieve locatie voorhanden***
Het Quick-terrein levert een belangrijke bijdrage aan de spreiding van woonwag(en)s over de stad Dordrecht. Een alternatief voor deze woonwag(en)locatie is niet voorhanden.
- ***De veiligheidssituatie verbetert op middellange termijn***
Met de ingebruikname van de Betuweroute en de realisatie van viersporigheid in Dordrecht zal op de middellange termijn de veiligheidssituatie naar verwachting licht verbeteren. Op de lange termijn zal de realisatie van een dedicated goederenlijn tussen Rotterdam en Antwerpen aan het overschrijden van de oriënterende waarde voor het groepsrisico een einde maken.

De provincie heeft haar goedkeuring gegeven op de motivering voor overschrijden van het GR. De wijziging van het totale bestemmingsplan is echter niet goedgekeurd omdat er ten aanzien van andere milieukwaliteitseisen (o.a. geluid) nog opmerkingen zijn. De gemeente gaat ervan uit dat er uiteindelijk geen belemmeringen

zullen optreden bij de goedkeuring van de bestemmingsplanwijziging. De gemeente zou in principe verdere stappen kunnen ondernemen om het plan alsnog goedgekeurd te krijgen. Niettemin onderneemt de gemeente nu voorlopig geen verdere stappen en wacht eerst de resultaten af van de veiligheidsstudie [6]. Deze studie zou mogelijke maatregelen kunnen opleveren die de overschrijding van de oriënterende waarde kunnen beperken. Deze houding zegt iets over de lastige positie van de gemeente om GR te overschrijden: overschrijden kan/mag wel, maar eigenlijk wil /durft de gemeente het toch niet.

3.4 Wat kan Eindhoven hieruit leren?

Omgaan met GR vraagt om zorgvuldig nagaan van allerlei maatregelen. Via gedegen studie moeten de effecten van maatregelen op GR in beeld worden gebracht. Vaak wordt dit gekoppeld aan (wijziging van) een bestemmingsplan of ruimtelijk ontwikkelingsplan (dus geen bouwplan/vergunning).

In het bewandelen van de gehele veiligheidsketen -proactie-preventie-preparatie-repressie-, zijn als de belangrijkste groepen van maatregelen te noemen:

- Routing;
- Aanpassing van de spoorlay-out;
- Snelheden en tijden van het transport;
- Aanpassen van een deel van het stedenbouwkundig ontwerp;
- Treffen van bouwkundige voorzieningen;
- Zelfredzaamheid vergroten van bewoners/werknemers;
- Rampenplan: hoe is Eindhoven voorbereid op een mogelijk incident/ramp?¹

Binnen die groepen van maatregelen zijn talloze varianten denkbaar, waarbij dient te worden gekeken naar de overschrijding GR, effecten van beperkende maatregelen en de haalbaarheid en kosten van dergelijke maatregelen. Duidelijk is geworden dat overschrijding van de oriënterende waarde door de geïnterviewde gemeenten bestuurlijk niet/zeer aarzelend wordt geaccepteerd. Er zijn (nog) geen gevallen bekend waar al formeel gemotiveerd wordt afgeweken van de oriënterende waarde van het GR. Alles op alles wordt gezet om te kunnen voldoen aan oriënterende waarde GR.

¹ Momenteel is voor de regio Zuid-Oost Brabant (inclusief Eindhoven) een Coördinatieplan Ongevalbestrijding Railincidenten in ontwikkeling.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De “norm” voor GR heeft de status van oriënterende waarde: het is dus geen keiharde norm. Hiermee heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor het omgaan met GR nadrukkelijk bij de lagere overheden neergelegd. Er geldt een inspanningsverplichting (op termijn) te voldoen aan de oriënterende waarde. De mogelijkheid bestaat om gemotiveerd van de oriënterende waarde GR af te wijken (zie 2.3). Hiertoe is een grondige en begrijpelijke belangenafweging vereist. Een lastige positie voor een gemeente temeer daar zij grotendeels afhankelijk is van medewerking van derden.

Op rijksniveau is recent een beleidstraject in gang gezet omtrent een Nieuw Beoordelingskader GR. Op korte termijn zijn er echter nog geen bruikbare conclusies te verbinden aan de uitvoering van beleid op gemeentelijk niveau: of te wel er komen nog geen (nieuwe) handvatten voor de lokale uitvoeringspraktijk.

Knelpunten ten aanzien van externe veiligheid dienen primair te worden opgelost door structurele maatregelen. Dit structurele spoor bestaat ondermeer uit de ketenstudies van LPG, chloor en ammoniak. Deze ketenstudies lopen momenteel en resultaten zijn er voorlopig nog niet te verwachten.

Daarom wordt in KIEV-projecten nagegaan welke locatiespecifieke maatregelen alvast soelaas kunnen bieden. KIEV staat voor Knelpunten Infrastructuur gerelateerde Investeringsprojecten en Externe Veiligheid. Het is een interdepartementaal project van de ministeries van VROM, V&W, BZK, EZ en SZW.

Bij gemeenten waar KIEV-projecten lopen wordt alles in het werk gesteld om maatregelen te treffen waarmee aan de oriënterende waarde GR kan worden voldaan. Hieraan liggen uitgebreide veiligheidsstudies ten grondslag. Zo ook in Breda en Dordrecht/Zwijndrecht. Vaak wordt dit gekoppeld aan een bestemmingsplan of (wijziging van) een ruimtelijk ontwikkelingsplan. En dus niet zo zeer aan een individueel bouwplan of een bouwvergunning (zie noot 1).

In Dordrecht is een motivatietraject voor overschrijden oriënterende waarde GR doorlopen en goedgekeurd door provincie Zuid-Holland. De gemeente heeft de ‘acceptatie’ van overschrijding GR nog niet geëffectueerd. Er wordt gewacht op definitieve resultaten van de nu lopende veiligheidsstudie. Mogelijk kan worden voldaan aan de oriënterende waarde GR en wordt er een nieuw afwegingskader ontwikkeld. Met behulp van dit afwegingskader zal worden nagegaan of nieuwe bestemmingsplannen doorgang kunnen vinden of moeten worden aangepast.

In Tilburg is ook een traject doorlopen om een overschrijding van de oriënterende waarde GR te motiveren. Hiermee kon het bestemmingsplan Knegtelterrein worden geëffectueerd. Momenteel wordt er gebouwd. Het is op grond van de door Tilburg aangeleverde gegevens niet duidelijk geworden of en op welke wijze de provincie destijds heeft getoetst op externe veiligheid/overschrijden oriënterende waarde GR. Verder heeft de gemeente Tilburg wel een beleidsnota opgesteld waarin is aangegeven hoe met huidige en toekomstige knelpunten t.a.v. externe veiligheid wordt omgegaan.

Omgaan met GR vraagt om het zorgvuldig nagaan van allerlei maatregelen. Via gedegen studies worden de effecten van maatregelen op voorkomen/verkleinen van GR in beeld gebracht. De hamvraag is telkens: heeft de gemeente bij mogelijke incidenten/rampen de uiterste inspanningen geleverd?

Van belang hierbij is dan het bewandelen van de gehele veiligheidsketen -proactie-preventie-preparatie-repressie.

Als belangrijkste groepen van maatregelen hierin zijn te noemen:

- Routing;
- Aanpassing van de spoorlay-out;
- Snelheden en tijden van het transport;
- Aanpassen van een deel van het stedenbouwkundig ontwerp;
- Treffen van bouwkundige voorzieningen;
- Zelfredzaamheid vergroten van bewoners/werknemers;
- Rampenplan: hoe is Eindhoven voorbereid op een mogelijk incident/ramp?

Binnen die groepen van maatregelen zijn talloze varianten denkbaar, waarbij dient te worden gekeken naar de overschrijding GR, effecten van beperkende maatregelen en de haalbaarheid en kosten van dergelijke maatregelen.

4.2 Aanbevelingen

Ten eerste zal de gemeente Eindhoven haar motivering moeten checken op bovenstaande aspecten uit de totale veiligheidsketen. Zijn alle mogelijke en relevante maatregelen adequaat in beschouwing genomen (zie kader 2). De hamvraag die daarbij telkens gesteld moet worden: heeft de gemeente alle uiterste inspanningen geleverd in geval van een mogelijk incident/ramp.

Kader 2. Motiveringsbrief gemeente Eindhoven aan GS provincie Noord-Brabant

Globale screening door TNO van de motiveringsbrief aan GS leidt tot onderstaande aandachtspunten. Hoewel (gedeeltelijk) gebruik is gemaakt van de VNG-handreiking Externe Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen (1998), verdient het ons inziens aanbeveling :

- de elementen uit de veiligheidsketen als structuur te gebruiken voor de motivering om af te wijken van GR. Dat betekent indeling motivering naar: proactie- preventie-preparatie-repressie
- alle groepen van relevante maatregelen aan de orde te laten komen. Zo ontbreekt momenteel bijvoorbeeld aandacht voor: routing, aanpassing spoor lay-out, aanpassen stedenbouwkundig ontwerp
- scherp te formuleren wat de effecten en de haalbaarheid van maatregelen zijn op het voorkomen/verkleinen van GR. Voorbeelden: er wordt gesteld dat het aannemelijk is dat zelfredzaamheid effectief is. Dat het aannemelijk is moet in de motivering (of een bijlage) worden aangetoond. Over enkele preventieve maatregelen wordt iets gesteld over de haalbaarheid. Dit dient consequent voor alle maatregelen te worden gedaan. Nu wordt er bijvoorbeeld niets gezegd over de haalbaarheid van de maatregelen 'lagere snelheid' en 'vervoer 's nachts'.

Ten tweede stellen wij voor om niet door te gaan met fase 2: het zoeken naar cases verklaringen van geen bezwaar in kader van bouwplannen/bouwvergunningen. Deze zullen zeer waarschijnlijk niet gevonden worden. In gemeenten waar omgaan met (overschrijden) GR en stedelijke ontwikkeling speelt, wordt namelijk op een groter ruimtelijke schaalniveau (bestemmingplan/ontwikkelingsplan centrumgebied) nagegaan op welke wijze kan worden voldaan aan de oriënterende waarde GR. Hierbij wordt alles op alles gezet om te kunnen voldoen aan de oriënterende waarde GR.

Ten derde is het telkens (opnieuw) motiveren van eventueel afwijken GR op het niveau van verklaringen van geen bezwaar niet zo efficiënt. Het is daarom gewenst te komen tot een afwegingskader op een hoger ruimtelijke schaalniveau (minimaal bestemmingsplannen). Hierbij zou de gemeente kunnen aansluiten bij KIEV. Naar alle waarschijnlijkheid wordt voor de zomer 2003 helder op welke wijze het Rijk de Brabantse Stedenrij als mogelijk KIEV-project handen en voeten zou willen geven. Wanneer dat duidelijk is, zal het Rijk de communicatie naar en met de betreffende lokale overheden zo snel mogelijk oppakken.

Vooruitlopend op het plan van aanpak van het rijk, bevelen wij aan de problematiek zelf actief op de Haagse agenda te zetten: Eindhoven als KIEV-project. Groot voordeel van werken in KIEV-verband is de mogelijkheid om met alle relevante actoren in overleg te kunnen treden en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen. Het verdient hierbij wel grote voorkeur om samen met andere Brabantse steden en de

provincie verder op te trekken. De eerste voorbereidingen zijn overigens reeds gaande.

Mede in dat verband verdient het tot slot sterk aanbeveling het vraagstuk van externe veiligheid, omgaan met (overschrijden van) GR en stedelijke ontwikkeling (verder) gemeentebreed op te pakken. Te denken valt hierbij aan onder andere het milieubeleidsplan in wording, de follow-up van de strategische werkconferentie “Hoe veilig moet Eindhoven zijn”, enzovoort. Het gaat hierbij om de hele keten van beleid, planontwikkeling en vergunningverlening/handhaving en de rol en positie van de kerndiensten hierin: DSOB, DBR, DAPZ en MDRE.

5. Referenties

- [1] VNG (1998). Handreiking Externe Veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen.
- [2] Ministerie van VROM (2002). *Brief aan de Tweede kamer inzake voortgang externe veiligheid* (kenmerk EV2002.074129).
- [3] Van Blanken, A.W.T., Molag M. (2003). *Studie externe veiligheid stationsgebied Breda* (onderzoek in uitvoering). TNO-MEP, Apeldoorn.
- [4] Bakker, J. (2003). *Notitie stuurgroep 18 april 2003*. Gemeente Breda.
- [5] Gemeente Tilburg (2002). *Beleidsnota Externe Veiligheid 'Koersen op veilig'*.
- [6] Wiersma, T. et al (2003). *Veiligheidsstudie Spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht*. In opdracht van Brandweer Dordrecht/Regionale Brandweer ZHZ. TNO-MEP, Apeldoorn.
- [7] Kooman, R. (2003). *Startnotitie Beleid groepsrisico. Versie 1.0*. Gemeente Dordrecht.
- [8] Werkgroep Duurzaam Spoor (2002). Spoorbundel. Overzicht van de problematiek van externe veiligheid veroorzaakt door doorgaand vervoer in de Spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling. December 2002.

6. Verantwoording

Naam en adres van de opdrachtgever:

Gemeente Eindhoven

Namen en functies van de projectmedewerkers:

Arjan Ekelenkamp

Ruud Baartmans

Tineke Wiersma

Namen van instellingen waaraan een deel van het onderzoek is uitbesteed:

Datum waarop, of tijdsbestek waarin, het onderzoek heeft plaatsgehad:

Ondertekening:

Goedgekeurd door:



Drs. J.W. Ekelenkamp
projectleider



Dr. R.A.P.M. Weterings
afdelingshoofd

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

Gemeente Breda

Dhr. A.J. Rook, afdeling Milieu.

Gemeente Dordrecht

Dhr. R. Kooman, sector Stadsontwikkeling.

Gemeente Tilburg

Mevr. A. Lautenslager-Geuze, afdeling Milieu (telefonisch interview).

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Mevr. T. Veenbaas, DG Milieu, directie Lokale Milieukwaliteit en Verkeer.

Dhr. D. de Jong, Projectdirectie Externe Veiligheid (telefonisch interview).

Bijlage 2 CHAMP-benadering provincie Zuid-Holland [8]

In de provincie Zuid-Holland dienen initiatiefnemers voor nieuwe plannen, waarbij de oriënterende waarde van het GR wordt overschreden, in hun argumentatie voor het plan voldoen aan een vijftal plichten. Die plichten zijn:

1. **Communicatie- of informatieplicht:** over de veiligheidssituatie met alle aanwezigen in de omgeving van het plan;
2. **Horizonplicht:** hoe ontwikkelt de veiligheidssituatie zich in de toekomst;
3. **Anticipatieplicht:** hoe kan het effect van een potentieel incident zo klein mogelijk gehouden worden;
4. **Motivatieplicht:** de bestaande argumentatie waarom een toename van het groepsrisico nodig is, en;
5. **Preparatieplicht:** op welke wijze is men voorbereid op een incident of ramp.

De vijf plichten worden samen afgekort tot CHAMP. Ze zijn gebaseerd op de schakels van de veiligheidsketen: proactie – preventie – preparatie – repressie en nazorg. De provincie zal in haar toetsende rol nagaan of voldoende invulling wordt gegeven aan de bovengenoemde aspecten.

De CHAMP-methodiek [1] is geen richtlijn op zich maar is door de provincie Zuid-Holland ontwikkeld als precisering en ondersteuning van de uitwerking van de motivatieplicht zoals die geldt voor het groepsrisico.

1. Communicatie- of informatieplicht

Over de aanwezige risico's, zowel in de huidige situatie als in de toekomstige geplande situatie, zal door de bron (bedrijf/vervoerder) en/of door het bevoegd gezag gecommuniceerd moeten worden met de omgeving. De omgeving betreft vanzelfsprekend de eigen werknemers, werknemers van buurbedrijven en/of omwonenden. Kortom, iedereen binnen het effectgebied van de (geplande) activiteit. Hierbij geldt het recht op informatie voor de belanghebbende.

Als uitvloeisel van deze plicht kan, op lokaal of zelfs landelijke schaal (vergelijk chloortrein) een discussie gevoerd worden over de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de risicovolle activiteit. Een dergelijke discussie kan alleen op basis van eenduidige, en voor iedereen toegankelijke informatie plaatsvinden. De plicht valt binnen de veiligheidsketen in ieder geval onder de schakel van pro-actie.

In relatie tot deze plicht wijzen wij u nogmaals op de positie van werknemers van buurbedrijven. Zij vallen vooralsnog buiten ieder normstelsel externe veiligheid. Ook de vele gebruikers en omwonenden van een station vormen in het huidige stelsel geen kenbare groep bij de bepaling van het groepsrisico. Zij zullen in ieder geval als belanghebbende wel bij deze plicht inbegrepen moeten zijn.

Bij de communicatieplicht is van belang:

- Opgave van ligging en naam van de risicobron;
- Beschrijving van de bedrijfsactiviteiten;
- Beschrijving van het risicogebied;
- Beschrijving van inspanningen veroorzaker en overheid om risico's te verminderen;
- Beschrijving van het soort risico (giftige stof, explosieven, brandbare stoffen, etc);
- Beschrijving van de mogelijkheden voor rampenbestrijding.

2. Horizonplicht

In de bestuurlijke praktijk ziet de provincie, vooral langs transportroutes, vaak situaties waarbij de geplande ruimtelijke invulling een ophoging binnen de oriënterende waarde inhoudt die nog net binnen de grenzen valt. Echter, bij een geringe verdere toename zou de waarde overschreden worden. Tegelijkertijd is het de provincie, maar ook de initiatiefnemende overheid, bekend dat het transport in intensiteit zal toenemen. Op sommige spoortrajecten wordt uitgegaan van een verdubbeling of zelfs een verdriedubbeling van het aantal transporten ten opzichte van cijfers van nu. De provincie ziet graag dat het bevoegd gezag zich in haar afweging hier rekenschap van geeft. De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag eindigt namelijk niet op het moment dat de geprojecteerde plannen gerealiseerd zijn, deze strekt zich in de tijd verder uit.

Wat betekent een intensivering van zowel de bebouwing als het transport (vervoersprognoses)? Is dit in totaliteit acceptabel, is er op te anticiperen bij het bouwen en wat geeft het als (extra) opgaven bij de anticipatie en preparatie? Bij deze plicht om een horizon in te bouwen en de geplande activiteit daarbinnen te beoordelen kan aangesloten worden bij jurisprudentie op dit vlak. Een horizonperiode van tenminste tien jaar ziet de provincie als passend. Bestemmingsplannen worden, ook gezien hun inhoud en functie, in de toekomst bezien. Externe veiligheid moet dan expliciet worden meegenomen in de toekomstduiding. Bij bouwplannen geldt deze plicht, conform jurisprudentie, dan niet. De toetsing van bestemmingsplannen (horizon 10 jaar) kan dan gekoppeld worden aan de uitbreiding- en vervoersprognoses.

Bij de horizonplicht is van belang:

- Mogelijkheden en maatregelen om in de (nabije) toekomst tot risicoreductie te komen:
 - Bronmaatregelen:
 - Transportvolume vastleggen:
 - Voorwaarde: risicoreductie is verzekerd;
 - Voorwaarde: tijdshorizon 5 jaar;
 - Tijdelijk verlenen van vergunning:
 - In geval van voorzienbare verbeteringen op korte termijn (5 jaar);

- Effectmaatregelen (aanpassen van het plan):
 - Bebouwingsdichtheid;
 - Bouwvolume;
 - Gebruiksfuncties:
 - Locatie van kwetsbare functie ten opzichte van risicobron;
 - Bijdrage van gebruiksfunctie aan het groepsrisico;
 - Personendichtheid;
 - Verblijfstijd;
 - Wegbestemmen van bestaande bestemmingen;
- Personendichtheid buiten het plangebied kan nadrukkelijk een rol spelen.

3. Anticipatieplicht

Hierbij moet gedacht worden aan maatregelen die een effect van een mogelijk incident beperkt houden. Gedacht kan worden aan situering bebouwing op het perceel, bouwtechnische aanpassingen en aantal nooduitgangen/vluchtroutes.

Bij de anticipatieplicht is van belang:

- Aanvalsplannen, bedrijfsnoodplannen;
- Interne hulpverleningsorganisatie (BHV).

4. Motivatieplicht

Is de bestaande plicht om binnen een waarde te motiveren waarom een stijging noodzakelijk is. Verklaard moet worden waarom een risicoveroorzakende activiteit noodzakelijk is op die plaats of waarom grote concentraties van mensen nabij die locatie noodzakelijk zouden zijn.

Bij de motivatieplicht is van belang:

- Onderbouwing van het geaccepteerde risiconiveau, onder de bijbehorende randvoorwaarden (bijvoorbeeld opgelegd door hogere overheid):
 - Mate van overschrijding;
 - Inspanningsverplichting, GR zo laag mogelijk (ALARA);
- Planologische, volkhuysvestelijke, financiële, economische, verkeerskundige, bedrijfsspecifieke en andere overwegingen en milieuhygiënische aspecten anders dan veiligheid, bijvoorbeeld het terugdringen van mobiliteit en het bevorderen van zuinig ruimtegebruik;
- Voordelen en nadelen van andere alternatieven met een hoger of lager groepsrisico.

5. Preparatieplicht

Deze plicht geldt zowel voor de bron als voor de gemeente waarin de bron zich bevindt/beweegt: het geeft gericht en situatiegericht invulling aan de formele taak om goed voorbereid te zijn op een incident of ramp. Het opstellen van een gemeentelijk rampenplan met daarbij specifieke uitwerkingen in de vorm van rampenbestrijdingsplannen en een bijbehorend oefeningsprogramma geeft invulling aan deze plicht.

Bij de preparatieplicht is van belang:

- Veiligheidsketen:
 - Voorkomen van risicosituaties;
 - Beperken van bestaande risico's;
 - Voorbereiding op bestrijding;
 - Daadwerkelijke bestrijding;
 - Terugkeer naar de normale situatie;
- Mogelijkheden tot het voorbereiden op calamiteiten:
 - Scenario's:
 - Effectafstand;
 - Aantal slachtoffers;
 - Gebied waarin slachtoffers vallen;
 - Aard van letsel;
 - Ontwikkeling in tijd.