

Basisnet spoor in lokaal perspectief

Casestudy's in Eindhoven,
Moerdijk en Venlo



Colofon

Auteurs

Dr. Kees Le Blansch, Bureau KLB

Dr. Daan Schuurbiers, De Proeffabriek

Bureau KLB

Ridderspoorweg 50

1032 LL Amsterdam

(+31) 6 516 162 73

info@bureauklb.nl

www.bureauklb.nl

De Proeffabriek

Josef Israelslaan 63

6813 JB Arnhem

(+31) 6 143 652 16

info@proeffabriek.nl

www.proeffabriek.nl

Datum: 3 mei 2021

Copyright Bureau KLB / De Proeffabriek

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

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en doelstelling	5
1.2	Over de drie betrokken gemeenten	5
1.3	Werkwijze	6
1.4	Opbouw van deze rapportage	7
2.	Casus gemeente Eindhoven	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Het leerproces rond externe veiligheid door de jaren heen	10
2.3	Beschouwing	17
2.4	Bijlage: Geraadpleegde bronnen	24
3.	Casus gemeente Moerdijk	27
3.1	Inleiding	27
3.2	De effecten van het basisnet spoor in Moerdijk in vier fasen	28
3.3	Beschouwing	37
3.4	Bijlage: Geraadpleegde bronnen	40
4.	Casus gemeente Venlo	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Chronologie van het debat over vervoer gevaarlijke stoffen in Venlo	43
4.3	Beschouwing	56
4.4	Bijlage: Geraadpleegde bronnen	59
5.	Nabeschouwing	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Waarnemingen	61
5.3	Ter afsluiting	65

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling

Vijf jaar na de invoering van het basisnet spoor werken het Rijk, provincies en gemeenten samen met vervoerders en verladers aan de modernisering van de betreffende regelgeving in het actieprogramma Robuust Basisnet. In aanloop hier naartoe heeft in 2017 onderzoek plaatsgevonden van Berenschot en de Antea Group.¹ Daarnaast zijn in 2019 regiosessies gehouden,² en is in de zomer van 2020 een serie bijeenkomsten georganiseerd om praktische maatregelen voor de realisatie van een robuust basisnet in kaart te brengen.³

Het resultaat van deze zomersessies is het Actieplan Robuust Basisnet Spoor. Eén van de daarin benoemde acties is het uitvoeren van een aantal casestudy's om in beeld te brengen hoe gemeenten binnen de huidige kaders (waaronder basisnet) omgaan met uiteenlopende opgaven op het gebied van onder meer mobiliteit, stedelijke verdichting, economische ontwikkeling, leefbaarheid en veiligheid. Zodoende zijn van januari tot april 2021 casestudy's uitgevoerd in Eindhoven, Moerdijk en Venlo. Dit verslag geeft de bevindingen van deze casestudy's weer.

Het doel van de casestudy's is:

- meer begrip te krijgen voor de rol van basisnet in gemeentelijke besluitvormingsprocessen;
- betere gedachtewisseling daarover mogelijk te maken tussen betrokkenen op nationaal en lokaal niveau;
- beter te kunnen doordenken welke aanpassingen aan basisnet mogelijk en wenselijk zijn en wat de mogelijke lokale gevolgen daarvan zijn.

1.2 Over de drie betrokken gemeenten

Bij de keuze van gemeenten is – naast de bereidheid tot medewerking – een belangrijke overweging geweest dat het gaat om gemeenten waar nadrukkelijk de invloed van vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor (en daarmee ook van basisnet) wordt gevoeld. Ook heeft meegespeeld dat er variatie is tussen de casestudy's in de wijzen waarop die invloed zich doet gelden. Van west naar oost:

- In de gemeente Moerdijk vindt in toenemende mate doorgaand vervoer van gevaarlijke stoffen plaats door de grotere dorpskernen van de gemeente waaronder Zevenbergen en Zevenbergsche Hoek, met overschrijdingen van plaatsgebonden risiconormen als gevolg. Daarnaast is Moerdijk een belangrijke doorvoerplaats voor het vervoer van gevaarlijke stoffen via buisleidingen, weg, water en spoor, en heeft de gemeente een zeehaven en industrieterrein waar veel met gevaarlijke stoffen gewerkt wordt (Moerdijk staat bekend als het vierde risicobronconcentratiegebied van Nederland).
- De gemeente Eindhoven heeft een grote binnenstedelijke verdichtingsopgave. Het ontwikkelingsproject Internationale Knoop XL voorziet in de bouw van kantoren en

¹ Robuust Basisnet - Onderzoek naar vergroten robuustheid basisnet spoor. Berenschot-Antea Group, juni 2017.

² Basisnet spoor in balans – rode draden uit zes regiosessies. Royal Haskoning DHV, december 2019.

³ Naar een robuust basisnet - Een inventarisatie van suggesties van betrokkenen voor maatregelen om tot een robuust basisnet te komen. Bureau KLB, 2020

rond de 6.000 woningen in het gebied rond Eindhoven Centraal Station. Tegelijkertijd is Eindhoven gelegen op een centraal knooppunt op de Brabantroute, de spoorverbinding van Moerdijk naar Venlo die onder andere gebruikt wordt om gevaarlijke stoffen tussen Rotterdam, Vlissingen, Antwerpen en het Duitse Roergebied te vervoeren. Deze combinatie van stedelijke verdichting en de verwachte groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen vraagt om een lastige integrale afweging van economische haalbaarheid, milieu, veiligheid en beheersbaarheid bij ruimtelijke ontwikkelingen in het stationsgebied.

- In Venlo is al jaren beroering over de gevolgen van het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de veiligheid en leefbaarheid in de stad. Een incident met twee goederentreinen op het emplacement van Venlo (die overigens geen gevaarlijke stoffen vervoerden) zette de discussie in 2019 op scherp. Het leidde tot een interpellatiedebat waarin de overschrijdingen van groepsrisico-oriëntatiewaarden, het omgaan met de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor, de sturingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden van de gemeente en de rol van Venlo als logistieke (multimodale) *hotspot* aan de orde komen.

Overigens pretendeert dit verslag met deze drie casussen geenszins een dekkend beeld van basisnet in lokaal perspectief te schetsen. De situatie is voor iedere gemeente anders en uniek. De beschrijvingen zijn illustraties van de mogelijke lokale uitwerkingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. De grote variatie in hier beschreven ervaringen geldt dan ook als aansporing om in alle gevallen de ogen open te hebben voor lokale verscheidenheid.

1.3 Werkwijze

De casusbeschrijvingen zijn in samenwerking met de gemeenten tot stand gekomen. Ze schetsen de verschillende manieren waarop het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en basisnet lokaal uitspelen.

Voor de uitvoering van de casestudy's is allereerst in samenspraak met de contactpersonen van de verschillende gemeenten, en meestal na eerste bestudering van enige documentatie, de precieze focus van de studie bepaald. Op grond daarvan is vervolgens vastgesteld welke verdere documentatie van belang is en wie relevante personen zijn om verdiepende interviews mee te hebben.

Vervolgens heeft de feitelijke dataverzameling plaatsgevonden, door middel van bureaustudie en interviews. Tabel 1 geeft de aantallen gesprekspartners vanuit de diverse geledingen in de drie gemeenten weer.

Tabel 1. Aantallen geïnterviewden voor de casestudy's

Geïnterviewden	Eindhoven	Moerdijk	Venlo
Ambtelijk	5	1	2
Bestuurlijk	1	1	1
Bewoners		1	1
Bedrijfsleven			1

Aan de hand van de verzamelde informatie is een concept-casusbeschrijving vervaardigd, die ter toetsing aan de gesprekspartners is voorgelegd. Na instemming van alle betrokkenen zijn de definitieve casusbeschrijvingen vastgesteld.

Deze casusbeschrijvingen vormen vervolgens de basis voor een overkoepelende beschouwing door de onderzoekers van de 'rode draden' die door de verschillende lokale ervaringen heenlopen. Deze rode draden zijn in een PowerPoint vervat en in twee workshops besproken met betrokkenen vanuit de drie gemeenten en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De inzichten die hierin zijn uitgewisseld, zijn verdere voeding geweest voor het schrijven van het slothoofdstuk van dit rapport (de nabeschuiving).

Zoals uit het bovenstaande al moge blijken, hebben de casusbeschrijvingen een andere status dan de slotbeschouwing. Bij de casusbeschrijvingen staat het lokale perspectief centraal en hebben de betrokken en geïnterviewde partijen met de weergave ingestemd. Het slothoofdstuk is weliswaar gebaseerd op de casusbeschrijvingen en gevoed door workshops met betrokkenen, maar komt uiteindelijk alleen voor rekening van de auteurs van dit rapport.

1.4 Opbouw van deze rapportage

De volgende hoofdstukken van dit rapport (2, 3 en 4) bevatten de casusbeschrijvingen van achtereenvolgens Eindhoven, Moerdijk en Venlo. In ieder hoofdstuk wordt de context van de casus en de chronologie van gebeurtenissen beschreven. De beschrijvingen worden steeds afgesloten met een beschouwing op de casus, waarbij de invloed wordt gezien van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor (en die van basisnet in het bijzonder) op de beschreven processen in de gemeenten.

Hoofdstuk 5 schetst ter afsluiting een aantal observaties die uit de overkoepelende beschouwing van de drie casussen naar voren komen. Dit slothoofdstuk is nadrukkelijk geen samenvatting van de casussen en bevat ook geen conclusies. Dat zou onrecht doen aan de veelzijdigheid en het geheel eigen karakter van de casussen. Dit hoofdstuk zou dus naast, en niet in plaats van de afzonderlijke casusbeschrijvingen gelezen moeten worden.

2. Casus gemeente Eindhoven

2.1 Inleiding

Deze casestudy beschrijft het leerproces van de gemeente Eindhoven over het meewegen van externe veiligheid in de besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling van het stationsgebied van Eindhoven. In die besluitvorming moeten de stedelijke verdichtingsopgave, mobiliteit en bereikbaarheid, economische groei, een groene en duurzame openbare ruimte en een veilige en gezonde leefomgeving samen komen.

Eindhoven heeft een grote stedelijke verdichtingsopgave. De Woondeal tussen Eindhoven, de provincie Noord-Brabant en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uit 2017 schetst een woningbehoefte voor de gemeente Eindhoven van ca. 15.000 woningen voor de periode 2019-2023, en tussen de 12.500 en 25.000 woningen tot 2040. De Brainport Nationale Actieagenda van 2018 voorziet daarnaast in langjarige investeringen in de regio, onder andere om de bereikbaarheid en het vestigingsklimaat in de regio naar een hoger niveau te tillen. Aangezien Eindhoven vanuit milieuoogpunt de groene randen van de stad zoveel mogelijk intact wil laten, ziet de gemeente zich voor een majeure binnenstedelijke verdichtingsopgave gesteld. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de ontwikkeling van Internationale Knoop XL, een project dat voorziet in de bouw van kantoren en rond de 6.000 woningen in het gebied rond Eindhoven Centraal Station.

Tegelijkertijd is Eindhoven gelegen op een centraal knooppunt op de Brabantroute, de spoorverbinding van Moerdijk naar Venlo die onder andere gebruikt wordt om gevaarlijke stoffen tussen Rotterdam, Vlissingen, Antwerpen en het Duitse Roergebied te vervoeren. Net boven Eindhoven, bij Boxtel, komen de spoortrajecten vanuit Breda en Den Bosch samen. Direct na Eindhoven splitst het spoor zich richting Venlo (als verbinding naar Duitsland) en Sittard-Geleen (richting het Chemelotcomplex). Daardoor komt al het goederenvervoer op de Brabantroute door het centrum van de stad.

Deze combinatie van stedelijke verdichting rond het stationsgebied en het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor betekent dat externe veiligheid een significante rol speelt in het gemeentelijke besluitvormingsproces. De verhoogde ligging van het spoor, de nabijheid van de geplande bebouwing tot het spoor en de verwachte toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen vragen om complexe veiligheidsafwegingen bij de ruimtelijke ordening. De beoordeling van plaatsgebonden risico, groepsrisico en plasbrandaandachtsgebieden maken aanvullende veiligheidsmaatregelen bij nieuwbouw in de nabijheid van het spoor noodzakelijk.

De gemeente Eindhoven heeft in de afgelopen vijftien jaar een leerproces doorgemaakt over het meewegen van externe veiligheid bij de ruimtelijke ontwikkeling van de spoorzone. Dat leerproces begint bij de verbouwing van winkelcentrum Piazza Centre in 2004, waar externe veiligheid noopte tot additionele veiligheidsmaatregelen. Het leidde in 2009 tot de Visie Externe Veiligheid: Risico's de Maat Genomen. Deze visie beoogt de integrale afweging van economische haalbaarheid, milieu, ruimtelijke ordening en beheersbaarheid in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces. Ter illustratie van deze integrale

afweging wordt de besluitvorming rond Lichthoven fase 1: *The Student Hotel* beschreven. *The Student Hotel* is een gebouw van 76 meter hoog, direct tegenover Eindhoven Centraal, dat in 2017 is opgeleverd. In de besluitvorming rond dit gebouw, van bestemmingsplan tot omgevingsvergunning, kregen overwegingen rond het groepsrisico hun beslag in veiligheidsverhogende maatregelen. Hoofdstuk 2 van deze casestudy reconstrueert het leerproces door de jaren heen, en blikt vervolgens vooruit hoe externe veiligheid in toekomstige ontwikkelingen rond het station Eindhoven, zoals woning- en kantorencomplexen District E en EDGE Eindhoven, wordt meegenomen.⁴ In hoofdstuk 3 worden tot slot de positie van het lokaal bestuur en de rol van basisnet in de integrale afweging van belangen beschouwd.

Deze beschrijving is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie (zie bronnenoverzicht) en gesprekken met betrokken gemeentelijke medewerkers en bestuurders.⁵ De beschrijving beoogt nadrukkelijk het Eindhovens perspectief op de spanning tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en ruimtelijke ordeningsprocessen weer te geven.

2.2 Het leerproces rond externe veiligheid door de jaren heen

2.2.1 *Wake-up call: winkelcentrum Piazza Centre (2004)*

De ervaringen met de uitbreiding van het winkelcentrum Piazza Centre waren een katalysator voor het meewegen van externe veiligheid in de ruimtelijke ontwikkeling van het stationsgebied. In januari 2003 gaf toenmalig burgemeester Welschen van Eindhoven het startsein voor de uitbreiding, renovatie en nieuwbouw van Piazza. Het bouwplan bestond uit 24.000 m² winkelruimte en ca. 6.700 m² kantoren die via een loopbrug verbonden werden met de parkeergarage Mathildelaan. In die tijd werkte de gemeente Eindhoven in haar bestemmingsplannen voor het gebied binnen de ring van Eindhoven met een mengkranenmodel: er was een globaal plan voor ruimtelijke ontwikkelingen, waarbinnen projectbesluiten konden worden genomen om specifieke ontwikkelingen mogelijk te maken. De verbouwing van winkelcentrum Piazza was daar een onderdeel van. Voor de ontwikkeling was een zelfstandige projectprocedure doorlopen volgens artikel 19 van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO).

In september 2003 constateerde de Inspectie Ruimtelijke Ordening echter dat er werd gebouwd binnen de contour van het plaatsgebonden risico van het naastgelegen spoor. Omdat de vergunning al was verleend, dreigde de Inspectie met een spontane schorsing van de bouwvergunning. Schorsing van de bouwvergunning kan leiden tot vernietiging van de bouwvergunning, met alle gevolgen van dien voor de projectontwikkelaar en de totstandkoming van het gebouw.

⁴ Bij de ontwikkeling van het voormalige bedrijventerrein Strijp-S zijn vergelijkbare discussies in de gemeenteraad gevoerd: het verhoogde groepsrisico door woningbouw leidde tot mitigerende maatregelen en/of bouwkundige aanpassingen om tot een adequaat veiligheidsniveau in het bestemmingsplan te komen. Bij de bespreking van het bestemmingsplan voor Strijp-S in de gemeenteraad is externe veiligheid daarom apart geagendeerd. Het voert echter te ver om een gedetailleerde reconstructie van de ontwikkelingen rond Strijp-S in deze casusbeschrijving mee te nemen. Het betreft een andere locatie, met een heel eigen geschiedenis.

⁵ Met dank aan Henri van der Velden (adviseur gezonde verstedelijking, gemeente Eindhoven), Camille Wildeboer Schut (strategisch adviseur, gemeente Eindhoven), Jos Roijmans (programmamanager spoorzone, gemeente Eindhoven), Monique List (wethouder mobiliteit, cultuur en design, binnenstad en citymarketing, gemeente Eindhoven), Luuk Stortelder (Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant) en Sandra Kleinheerenbrink (Veiligheidsregio Zuid-Oost Brabant).

Plaatsgebonden risico

Het plaatsgebonden risico (PR) is de kans per jaar op overlijden van een onbeschermd individu op een bepaalde locatie naar aanleiding van een incident met gevaarlijke stoffen. Het plaatsgebonden risico geeft een bepaalde basisveiligheid op plaatsen dichtbij risicovolle activiteiten. Dit is met een risicocontour ruimtelijk weer te geven. Het plaatsgebonden risico moet kleiner zijn dan 1×10^{-6} per jaar. Dat wil zeggen: de kans dat iemand op een bepaalde plek overlijdt door een ongeval met een gevaarlijke stof mag niet groter zijn dan één op de miljoen per jaar.

Groepsrisico

Het groepsrisico (GR) is de cumulatieve kans per jaar dat tenminste een aantal mensen het slachtoffer worden van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Het GR kan ook gezien worden als een maat voor de maatschappelijke ontwrichting door een ongeval met een gevaarlijke stof. Het GR is niet ruimtelijk weer te geven, maar wordt uitgedrukt in een grafiek waarin het aantal slachtoffers wordt uitgezet tegen de cumulatieve kans dat een groep personen slachtoffer wordt van een ongeval met gevaarlijke stoffen: de fN-curve. In deze grafiek wordt het berekende GR vergeleken met de oriëntatiewaarde. De oriëntatiewaarde is geen grenswaarde maar dient als richtwaarde in de verantwoordingsplicht meegenomen te worden. Het GR wordt bepaald binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit.⁶

Daarop is de Taskforce Piazza Centre opgericht, onder leiding van burgemeester Sakkers van Eindhoven (die burgemeester Welschen in september 2003 opvolgde). Op advies van de taskforce zijn veiligheidsverhogende maatregelen getroffen: de rijnsnelheid van treinen met gevaarlijke stoffen in de omgeving van Piazza werd beperkt tot maximaal 40 kilometer per uur (de feitelijke snelheid ter hoogte van Piazza). Daarnaast is de spoorombouw afgedicht om te voorkomen dat er tijdens een ongeval grote plasbranden ontstaan door het wegstromen van brandbare vloeistoffen van het hoger gelegen spoor naar beneden. Er zijn ook maatregelen getroffen in het winkelcentrum zelf, waaronder een hittewerende muur in het Piazza-gebouw vlak achter de glazen wand aan de spoorzijde, verbeterde branddetectie, de aanleg van een droge blusleiding en een aanvullend rampenbestrijdingsplan. Door deze maatregelen werd de veiligheid voor de gebruikers van Piazza voldoende gewaarborgd. Die maatregelen waren echter wel een grote onvoorziene kostenpost voor de projectontwikkelaar en de gemeente.

2.2.2 *Het leerproces krijgt vorm: de Visie Externe Veiligheid: Risico's de Maat Genomen (2009)*

De ervaring met Piazza was een *wake-up call*. Voor de gemeente Eindhoven vormde deze ervaring (samen met andere gebeurtenissen zoals een explosie van lachgas op het terrein van Hoek Loos in 2001) een aanleiding om externe veiligheid nadrukkelijker mee te nemen in de ruimtelijke ordening. De relevantie van externe veiligheid werd ook duidelijk bij andere plannen voor bebouwing langs het spoor zoals bij het voormalige bedrijventerrein Strijp-S ten noorden van het station Eindhoven.

Het denken over externe veiligheid maakte in de eerste jaren van de 21^e eeuw ook op nationaal niveau een grote ontwikkeling door. Mede ingegeven door de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam in 2000 groeide het bewustzijn dat externe

⁶ Overigens speelde het groepsrisico in de discussie rond Piazza Centre geen rol: dit begrip werd pas van toepassing na het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) dat op 27 oktober 2004 in werking is getreden.

veiligheid nadrukkelijker onderdeel zou moeten zijn van ruimtelijke ordeningsprocessen. Zo werd in 2003 het herziene wetsvoorstel voor de WRO bij de Tweede Kamer ingediend, en werd in 2004 het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) vastgesteld.

De Visie Externe Veiligheid: Risico's de Maat Genomen uit 2009 zette uiteen hoe de gemeente Eindhoven nadere invulling wilde geven aan het meewegen van externe veiligheid. De visie gaf een ruimtelijke vertaling van externe veiligheid: het beschreef de bestaande en de geplande toekomstige situatie van risicobronnen en aandachtsgebieden voor externe veiligheid in Eindhoven. Die beschrijving maakte duidelijk waar ruimte was voor nieuwe risicovolle bedrijvigheid, en onder welke voorwaarden. Vanwege de grote vraag naar ontwikkelingsruimte en de beperkt beschikbare ruimte in Eindhoven bleek fysieke scheiding van risicobron en de bebouwde omgeving (het eerste uitgangspunt bij externe veiligheid) vaak lastig. Vooral het spoor bleek een zwaar stempel op de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente te drukken, door het toenemende vervoer van gevaarlijke stoffen en de dichtbebouwde omgeving van het spoor. De oriëntatiewaarde voor het groepsrisico langs het spoor kwam steeds meer onder druk. De visie gaf daarom aanwijzingen over de wenselijkheid van functies in bepaalde zones en stelde eisen aan de inrichting van het gebied en de te nemen preventieve maatregelen. Een van de doelstellingen was om de hulpverlening en zelfredzaamheid te integreren bij de inrichting van de ruimte en een basisbeheersbaarheidsniveau te realiseren in gebieden met een verhoogd risico, zoals ruimtelijke ontwikkelingen binnen een zone van 200 meter van het spoor.

De visie beoogde daarnaast externe veiligheid te reguleren via bestemmingsplannen en projectbesluiten, en te borgen in procedures en werkprocessen. De integrale aanpak en professionalisering van de uitvoering van externe veiligheid kregen vorm en inhoud door een ambtelijk Platform Externe Veiligheid (bestaande uit de dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, Milieudienst, Brandweer, Bouw- en woningtoezicht en het Veiligheidshuis) en een bestuurlijk Overleg Integrale Veiligheid.

De Visie Externe Veiligheid is door de gemeenteraad van Eindhoven vastgesteld, waardoor het een kaderstellend beleidsstuk werd. De visie hielp de gemeente Eindhoven bij het invullen van de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico: volgens het Bevi van 2004 moet het bevoegd gezag zich uitspreken over de aanvaardbaarheid van het restrisico. Het Bevi gaf daarbij aan dat gemeenten die over een structuurplan met aandacht voor externe veiligheid beschikken tot een lichtere invulling van de verantwoordingsplicht kunnen komen.

Externe veiligheid als onderdeel van de integrale afweging bij ruimtelijke ordening

De Visie Externe Veiligheid probeerde externe veiligheid op de juiste momenten een duidelijke plaats te geven in het proces van ruimtelijke ontwikkeling. Externe veiligheid is immers onderdeel van een bredere afweging waarbij visies en beleidsdoelen van de gemeente, inclusief vestigingsklimaat, economische haalbaarheid, bereikbaarheid, welstand en duurzaamheid meegenomen worden in het gemeentelijk

besluitvormingsproces.⁷ Het doel is hier om externe veiligheid ‘aan de voorkant’ mee te nemen. Bij een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico worden in overleg met de veiligheidspartners alle mogelijke maatregelen van bron tot gebouw meegenomen, zodat een heldere en verdedigbare verantwoording van het groepsrisico expliciet als kader in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Dat maakt het voor de toekomstige initiatiefnemer vanaf het begin helder wat er gedaan moet worden om aan de veiligheidsvoorwaarden uit het geldende bestemmingsplan en de af te geven omgevingsvergunning te voldoen.

2.2.3 Externe veiligheid in de praktijk: *The Student Hotel (2014 - 2017)*

Een voorbeeld van de praktische uitwerking van ‘het toepassen van ruimtelijk maatwerk langs transportassen’ uit de visie Externe Veiligheid is *The Student Hotel*, een studentenhotel, evenementenlocatie en co-werkplek in de directe nabijheid van het centraal station Eindhoven met 400 kamers voor verblijf tot maximaal een jaar. Het hotel is in 2017 opgeleverd. Het is het eerste gebouw van het plan Lichthoven fase 1, dat onderdeel van de overkoepelende ontwikkeling van Internationale Knoop XL vormt.

Het bestemmingsplan Lichthoven: The Student Hotel is op 23 september 2014 vastgesteld. Voor het gebied gold de algemene aanduidingsregel veiligheidszone – vervoer gevaarlijke stoffen, waarbij het uitgangspunt is dat kwetsbare en of beperkt kwetsbare objecten alleen onder voorwaarden zijn toegestaan. Daarom heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen de veiligheidspartners en de projectontwikkelaar ten aanzien van externe veiligheid.

Samenwerking tussen de veiligheidspartners: gemeente, omgevingsdienst en de veiligheidsregio

De veiligheidsregio treedt conform Bevi als wettelijk adviseur op. Er zijn drie fasen voor overleg tussen de gemeente, omgevingsdienst en veiligheidsregio over externe veiligheid:

1. Bij de ontwikkeling van gemeentelijke visies, zoals de recente ontwikkelvisie Fellenoord / Internationale Knoop XL. De veiligheidsregio heeft hier een adviserende rol: wat zijn de mogelijkheden, gegeven de wensen van de gemeente? Welke risico's zijn er, gegeven de afstand tot het spoor? Welke zijn maatgevend? Wat zijn de mogelijkheden voor risicobeheersing en verbetering van bestrijdbaarheid?
2. Bij de vormgeving van het bestemmingsplan. Voor ontwikkelingen binnen het invloedsgebied van een risicobron vindt een verantwoording plaats van het groepsrisico. De veiligheidsregio brengt advies uit over de maatregelen die nodig zijn om tot een aanvaardbaar groepsrisico te komen. Als er redenen zijn om van het advies af te wijken, dan wordt dat door de gemeente verantwoord. Op basis van deze verantwoording worden veiligheidsverhogende voorzieningen in het bestemmingsplan opgenomen. Het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad.
3. Bij de omgevingsvergunning. Gemeente, omgevingsdienst en veiligheidsregio gaan samen in gesprek met de initiatiefnemer om veiligheidsverhogende maatregelen te bespreken. Het college van burgemeester en wethouders is gemandateerd om de omgevingsvergunning te toetsen aan het bestemmingsplan (in sommige gevallen wordt de raad vooraf geïnformeerd). De veiligheidsregio en gemeente houden toezicht op de naleving.

⁷ De gewenste rol van externe veiligheid in ruimtelijke ordening wordt helder weergegeven in dit korte filmpje van Ontwerp Veilige Omgeving op Vimeo.

Het overleg tussen de gemeente, omgevingsdienst en veiligheidsregio leidde tot een pakket aan veiligheidsverhogende maatregelen, waaronder extra bluswatervoorzieningen, een centraal luchtbehandelingssysteem, brandwerende gevels, en de aanleg van een vloeistofkering en een droge blusleiding. De rapportage van AVIV uit 2013 en het brandveiligheidsconcept van Kuiper Compagnons uit 2014, die in opdracht van de initiatiefnemer zijn opgesteld, vormden het vertrekpunt van de beoordeling. Door verschillende ongevalsscenario's (zoals een plasbrand, een warme BLEVE (*boiling liquid expanding vapour explosion*) of koude BLEVE) 'af te pellen' komen de gemeente, omgevingsdienst en veiligheidsregio tot een voorstel voor een pakket aan maatregelen die ervoor zorgen dat de mensen in de gebouwen veilig zijn. De verantwoording van het groepsrisico is niet een puur cijfermatige berekening maar de inhoudelijke beoordeling van een combinatie van kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare maatregelen.⁸ Daarbij wordt voor zover mogelijk ook geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen. Het gebouw staat er voor de langere termijn: het moet hoe dan ook veilig en leefbaar zijn. Ook wordt gekeken naar de functie van het gebouw. Zo heeft een studentenhotel een ander karakter dan een woontoren: in hotelkamers kunnen uitgebreidere informatiesystemen ingebouwd worden. Er is een receptie die continu bemand is, en die hotelgasten kan waarschuwen. En de kans op verminderd zelfredzame personen is kleiner.

Uiteindelijk gaat het erom, in samenwerking met de veiligheidspartners zorgvuldig af te wegen: wat is veilig? Dat vraagt om goed overleg tussen de gemeente, omgevingsdienst, veiligheidsregio – en de projectontwikkelaar. Door deze discussie aan de voorkant te voeren, ontstaat helderheid welke functies op een bepaalde locatie wel en niet haalbaar zijn, en welke maatregelen in het kader van de externe veiligheid genomen moeten worden. Zo 'paste' *The Student Hotel* op deze locatie. Met het pakket aan additionele bouwkundige maatregelen was er afdoende verantwoording van het groepsrisico, kon de gemeenteraad instemmen met het bestemmingsplan, en was de ontwikkeling van het gebouw voor de projectontwikkelaar financieel haalbaar. En omdat het gesprek over deze maatregelen 'aan de voorkant' is gevoerd, was de projectontwikkelaar al bij het bestemmingsplan op de hoogte van de aanvullende voorwaarden en de kosten die dit met zich meebracht.

2.2.4 *Blik op de toekomst: Knoop XL*

De besluitvorming rond *The Student Hotel* maakt inzichtelijk hoe het meewegen van externe veiligheid van bestemmingsplan tot omgevingsvergunning leidt tot helderheid over proportionele veiligheidsmaatregelen. Het maken van de juiste keuzes omtrent externe veiligheid wordt in de aankomende ontwikkelingen rond de Internationale Knoop XL echter zo mogelijk nog ingewikkelder.

Knoop XL is het overkoepelende plan dat voorziet in de bouw van kantoren en rond de 6.000 woningen in het gebied rond Eindhoven Centraal. Knoop XL omvat onder meer de ontwikkeling van Fellenoord ten noorden van het station en de verbouwing van het

⁸ Het is niet voor alle veiligheidsverhogende maatregelen mogelijk om ze te kwantificeren, omdat de impact van sommige maatregelen nog niet doorgerekend is door de daartoe aangewezen instanties. Maar ze hebben wel effect op de daadwerkelijke veiligheid. Overigens vindt geen nieuwe berekening van het groepsrisico plaats nadat het pakket aan aanvullende maatregelen is bepaald. Het daadwerkelijke veiligheidsniveau van de toekomstige situatie heeft dus geen invloed op berekening van het groepsrisico op de betreffende locatie.

voormalige Postkantoor-kavel: Lichthoven. *The Student Hotel* was het eerste gebouw van Lichthoven fase 1. Binnen fase 1 zijn er plannen voor nog drie gebouwen voor kantoren en woningen (met de werktitel: Gebouwen A, C en D). Lichthoven fase 2 bestaat uit een kantoorgebouw en een woontoren, samen EDGE Eindhoven genoemd. Daarnaast wordt de voormalige VVV-locatie, inmiddels bekend als District E, ontwikkeld.

Figuur 1. Projectgebied Internationale Knoop XL



De ontwikkeling van Knoop XL, een van de grootschalige ontwikkellocaties uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), wordt ondersteund door de Woondeal met BZK en is een van de prioritaire acties van de Brainport Nationale Actieagenda uit 2018, een langjarig partnerschap tussen het Rijk en de regio Eindhoven in de uitwerking van de mainportstatus van de regio. Door de toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en het effect op overschrijdingen van risicoplafonds wordt de gemeente geconfronteerd met mogelijke belemmeringen bij de verdere realisatie van deze plannen.

2.2.5 De proef op de som: bestemmingsplan District E (2021)

District E bestaat uit drie torens van 90, 120 en 170 meter met ruimte voor woningen, kantoren, winkels op het stationsplein van Eindhoven, ontwikkeld door Amvest. De bouw van District E zou in 2021 of 2022 van start moeten gaan en duurt naar verwachting drie jaar. Het ontwerp-bestemmingsplan voor District E is sinds 20 februari 2021 ter inzage gelegd.

Vergeleken met *The Student Hotel* is de verantwoording van het groepsrisico een grotere opgave. De kavel bevindt zich 30 meter van het spoor, waarmee het binnen het

plasbrandaandachtsgebied ligt. De geplande hoogte van het hoogste gebouw is 170 meter, met gevolgen voor de zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid (ter vergelijking: *The Student Hotel* is 76 meter). Het berekende groepsrisico is 9,2 maal de oriëntatiewaarde (bij *The Student Hotel* werd gerekend met 3,2 maal de oriëntatiewaarde). De verantwoording van het groepsrisico vraagt dus om veiligheidsverhogende maatregelen die een veilige woon- en werkomgeving kunnen garanderen.

Waar de invulling van *The Student Hotel* 'paste', zijn er voor District E vanwege de hoogte van het groepsrisico meer onzekerheden over de acceptatie van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. Om de gemeenteraad te informeren over de risico's en de voorgestelde maatregelen is daarom op 2 maart 2021 een A-avond georganiseerd, waarin experts op het gebied van externe veiligheid de raad informeerden over wat externe veiligheid is, wat het begrip oriëntatiewaarde betekent, en wat de gevolgen zijn van de overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Deze informatie kan de gemeenteraad helpen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan voor District E. Door externe veiligheid aan de voorkant van het besluitvormingsproces aan de orde te stellen, kunnen onduidelijkheden achteraf wellicht voorkomen worden. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te besluiten of de voorgestelde verantwoording van het groepsrisico acceptabel is.

Het gemeentelijk besluitvormingsproces

Besluitvorming over het bestemmingsplan van District E volgt de 3-wekelijkse vergadercyclus van de gemeenteraad:

1. Beeldvormende vergadering

Op 2 maart 2021 is een zogeheten A-avond georganiseerd over de stand van zaken rond District E. Het doel van deze avond was om de raad te voorzien van technische informatie, zonder politieke kleur. De wethouder ruimte is als dossierhouder bij deze bijeenkomst aanwezig. De bijeenkomst heeft geen juridische status: de informatievoorziening is faciliterend richting de raad.

2. Meningsvormende vergadering

Tijdens de meningsvormende besprekingen behandelen raads- en commissieleden onderwerpen inhoudelijk. Partijen stellen vragen aan de wethouder, wisselen standpunten uit en geven tot slot hun advies. De gemeenteraad beoordeelt of er voldoende informatie is om een besluit te kunnen nemen over een bepaald onderwerp. Inwoners en belanghebbenden kunnen inspreken.

3. Besluitvormende vergadering

In deze vergadering wordt het besluit vastgesteld door de raad. Amendementen en moties worden ingediend om de besluitvorming te beïnvloeden en de besluitvorming vindt plaats. Inwoners en belanghebbenden kunnen inspreken. Door het bestemmingsplan vast te stellen, neemt de raad de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de verantwoording van het groepsrisico. Als beoordelingskader worden hier de voorwaarden uit de WRO en het toetsingskader Externe Veiligheid gebruikt.

Naast de bestuurlijke acceptatie van het bestemmingsplan door de gemeenteraad is het echter ook de vraag wat de gevolgen van aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn voor de *business case* van de projectontwikkelaar. De bijkomende kosten voor die maatregelen (die in de miljoenen kunnen lopen, op een totale begroting van 150 miljoen) moeten door de projectontwikkelaar opgebracht worden.

In de loop van 2021 zal duidelijk worden of de gemeenteraad de verantwoording van het groepsrisico aanvaardbaar vindt, en wat de effecten van de veiligheidsverhogende maatregelen zijn op de *business case* van de ontwikkelaar.

2.3 Beschouwing

Hoofdstuk 2 geeft weer hoe externe veiligheid door de jaren heen meer structureel ingebed werd in de ruimtelijke ordeningsprocessen van de gemeente Eindhoven. Van winkelcentrum Piazza via de Visie Externe Veiligheid naar de ontwikkeling van Knoop XL verschuift de aandacht voor externe veiligheid naar de voorkant van het ontwikkelingsproces. Door middel van procesafspraken en overlegstructuren tussen gemeente, omgevingsdienst, veiligheidsregio en projectontwikkelaars wordt externe veiligheid als onderdeel van de integrale afweging geborgd.

2.3.1 Verder leren: aandacht voor externe veiligheid verankeren in de besluitvorming

Het leerproces van de gemeente Eindhoven is nog niet klaar. Aandacht voor externe veiligheid kan nog beter verankerd worden in de gemeentelijke besluitvorming. In 2017 heeft de provincie Noord-Brabant in het kader van het interbestuurlijk toezicht op gemeenten (IBT) onderzoek gedaan naar de taakuitvoering op het gebied van externe veiligheid langs het spoor bij elf Brabantse gemeenten waar sprake is van een verhoogd veiligheidsrisico door transport van gevaarlijke stoffen. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de verankering van externe veiligheid in bestemmingsplannen, de praktische realisatie van veiligheidsmaatregelen, en de handhaving van regelgeving op het gebied van externe veiligheid in spoorzones.

In het IBT-onderzoek zijn ook bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en handhaving in Eindhoven geëvalueerd, waaronder de locatie Lichthoven (*The Student Hotel*). Het samenvattend eindoordeel is dat de gemeente Eindhoven op de punten op het gebied van externe veiligheid die in het onderzoek inhoudelijk zijn beoordeeld nagenoeg alles op orde heeft. In de planvorming zijn de wettelijk voorgeschreven externe veiligheidsaspecten systematisch getoetst en vastgelegd. En de maatregelen die door de veiligheidsregio zijn geadviseerd in het kader van de groepsrisicoverantwoording zijn door de gemeente overgenomen als voorschriften in de omgevingsvergunning.

Uit het onderzoek kwamen echter ook verbeterpunten naar voren. Zo bleek dat in het voortraject tot besluitvorming wel risicoberekeningen zijn uitgevoerd, maar dat de populatiedichtheid en de toename van het groepsrisico niet in de bestemmingsplannen waren gekwantificeerd. Het rapport constateerde dat het feitenblad uit 2013 (waarin de berekening van het groepsrisico in het kader van de Wet Basisnet wordt vermeld) geen groepsrisicoverantwoording door de raad op een specifiek bestemmingsplan is. Ook stelde het rapport vast dat vanwege het expirerende karakter van de omgevingsvergunning de uitvoering van de maatregelen voor de verantwoording van het groepsrisico onvoldoende waren gewaarborgd. Daarom werd voorgesteld om per maatregel te onderzoeken waar deze op een juridisch houdbare wijze kan worden gewaarborgd.

In reactie op het IBT-onderzoek heeft de gemeente Eindhoven op 17 juli 2018 in een raadsinformatiebrief aangegeven samen met de betrokken veiligheidspartners een aantal verbeteracties uit te voeren. De gemeente wil de resultaten van het overleg tussen de veiligheidspartners verder borgen door de voorgestelde maatregelen ter verantwoording van het groepsrisico nog beter inzichtelijk te maken in het bestemmingsplan. Daarnaast zoekt de gemeente naar mogelijkheden om ook na afloop van de bouw, als de gemeente feitelijk geen rol meer heeft, op belangrijke locaties toezicht te houden op de uitvoering van maatregelen. Ook hebben de veiligheidspartners de website: ophetjuistespoor.nl gelanceerd, met informatie over de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en wat te doen in geval van een incident. Het doel van de website is om veiligheidsbewustzijn van mensen die langs het spoor wonen te verhogen en de zelfredzaamheid te verbeteren.

2.3.2 Externe veiligheid als onderdeel van de integrale afweging van belangen in lokaal bestuur

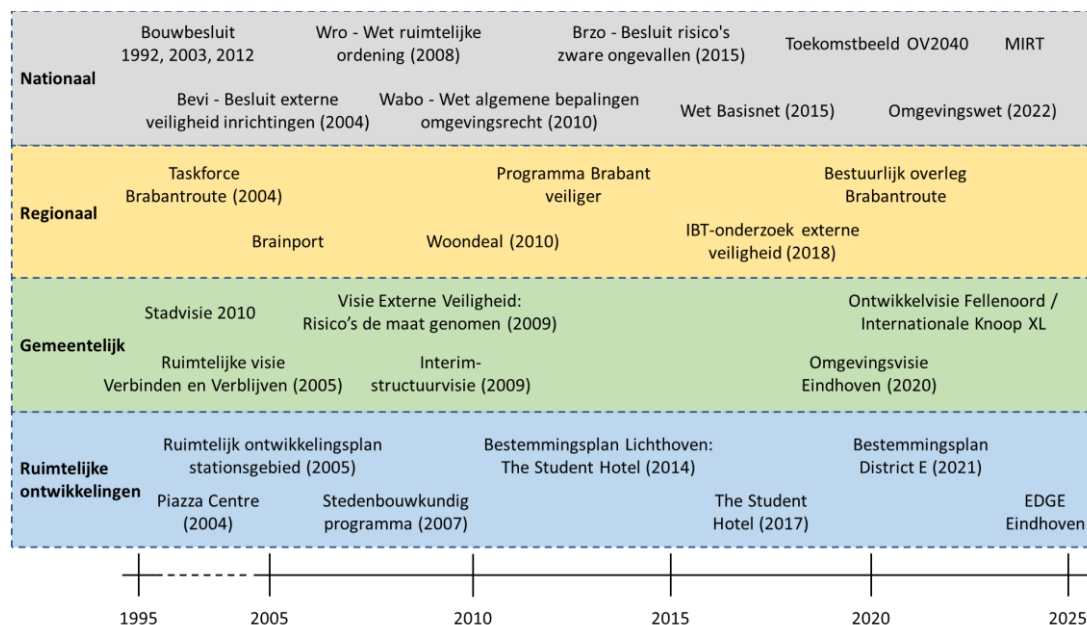
Een van de uitdagingen is om externe veiligheid op de juiste momenten en op de juiste manier in de gemeentelijke besluitvorming onder de aandacht te brengen. Voor het gemeentelijk bestuur is externe veiligheid een kaderstellende randvoorwaarde. Veiligheid staat hoog op de agenda's van alle politieke partijen. Bij elke discussie in de gemeenteraad over ruimtelijke ontwikkelingen rond het spoor is er altijd wel een politieke partij die zich hardop de vraag stelt: is het veilig om in de directe omgeving van het spoor te bouwen?

Voordat het college een bestemmingsplan aan de raad voorlegt, moeten de betrokken wethouders aan de gemeenteraad kunnen uitleggen hoe externe veiligheid in de plannen is meegenomen en of het bestemmingsplan verantwoord is, gegeven de vastgestelde risicoplafonds en verwachte toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Bij de inschatting van wat verantwoord is, baseert de wethouder zich op de technisch-inhoudelijke onderzoeken en rapportages van de ambtelijke staf en de veiligheidspartners. De berekening van het groepsrisico op basis van de Fn-curve is echter dusdanig complex dat de technische onderbouwing in het politieke proces niet in detail wordt besproken. De cijfermatige onderbouwing van het groepsrisico is aan niet-ingewijden lastig uit te leggen. Wat betekent bijvoorbeeld een groepsrisicoberekening van 3,2 maal de oriëntatiewaarde nou eigenlijk voor de 'daadwerkelijke' veiligheid?⁹ Bij de verantwoording naar de gemeenteraad moeten de risico's en de voorgestelde maatregelen zo uitgelegd kunnen worden dat het politieke besluitvormingsproces op een goed geïnformeerde manier gebeurt. Waar het om gaat is dat de inhoudelijke verantwoording leidt tot een verdedigbaar en uitlegbaar standpunt over de proportionele maatregelen die getroffen worden om tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau te komen.

⁹ Ondanks de verwarring die kan ontstaan over de berekening van het groepsrisico, wordt de cijfermatige onderbouwing van het groepsrisico toch positief gewaardeerd. Ook al is het getal niet 'hard', het geeft wel houvast om additionele maatregelen te onderbouwen. Een overschrijding van 9 maal de oriëntatiewaarde nodigt uit tot een uitvoeriger gesprek over de te nemen veiligheidsmaatregelen dan een overschrijding van 3 maal de oriëntatiewaarde – zelfs als die getallen niet hard zijn. Daarnaast geeft de getalsmatige onderbouwing een maat voor de blootstelling aan de risicobron (het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor). De komst van aandachtsgebieden in de nieuwe Omgevingswet zorgen misschien voor minder verwarring over de precieze hoogte van de risicoberekeningen. Aandachtsgebieden maken het ook mogelijk om vooraf aandacht te vragen voor veiligheidsverhogende maatregelen. Maar als de mate van blootstelling aan de bron niet meer meegenomen wordt in de bepaling van het groepsrisico, verdwijnen daarmee mogelijk ook bronmaatregelen uit beeld. De hoeveelheid vervoer is immers geen variabele meer in de berekeningen: het maakt dus niet meer uit of er 100 ketelwagons over het spoor rijden, of 1000. Het is aan omwonenden lastig uit te leggen dat verhoging van de blootstelling geen verhoging van het risico (meer) tot gevolg heeft.

Naast veiligheid spelen nog vele andere onderwerpen een rol bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Voor het gemeentelijk bestuur is externe veiligheid een van de af te wegen aspecten, naast bijvoorbeeld stedelijke verdichting, mobiliteit, economische groei, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en veiligheid, in de ruimtelijke besluitvorming. Afbeelding 2 schetst de uiteenlopende beleidsontwikkelingen, visies, wetten en regels op gemeentelijk, regionaal en nationaal niveau die een rol spelen bij de totstandkoming van de bouwkundige ontwikkelingen uit deze casestudy (de beleidskaders die op deze afbeelding vermeld staan, zijn door betrokkenen expliciet genoemd als sturende kaders – het is slechts een greep uit het totale netwerk van op elkaar ingrijpende visies, doelen en plannen).

Figuur 2. Tijdlijn met wetten, beleidskaders, regels en visies op gemeentelijk, regionaal en nationaal niveau die een rol spelen in de ruimtelijke ontwikkeling van het stationsgebied Eindhoven.

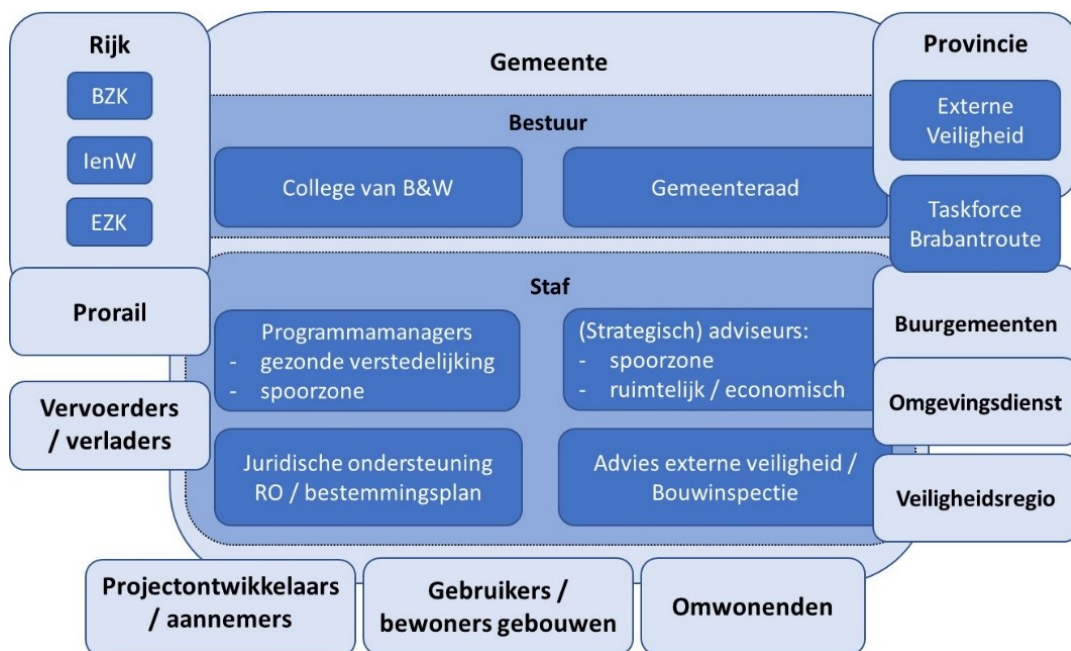


Het is uiteindelijk aan de raad om te besluiten of de voorgestelde invulling verantwoord is, aan de hand van toetsing op vastgestelde kaders (zoals de Visie Externe Veiligheid). De borging van externe veiligheid in vastgestelde kaders helpt het gemeentelijk bestuur in het besluitvormingsproces, zodat weloverwogen keuzes gemaakt kunnen worden zonder de theorie in alle finesse telkens te hoeven doorgronden. Duidelijkheid op basis van objectieve criteria maakt het veel makkelijker om uit te leggen of de beoogde ontwikkelingen in een bestemmingsplan of omgevingsvergunning passen binnen het kader. Een objectief kader geeft houvast, en politieke rust. Onduidelijkheid voedt de publieke en politieke discussie: als er geen duidelijkheid is over wat de kaders zijn, ontstaat de vraag wat wel en niet toelaatbaar is.

Bij de besluitvorming hebben vele betrokkenen een direct of indirect belang. Wethouders willen vanuit hun specifieke portefeuille de in het coalitieakkoord verankerde visie op de stad verwezenlijken. Collegiaal bestuur – waarbij het college van burgemeester en

wethouders met een mond spreekt – verlangt dat de plannen van de ene vakwethouder om afstemming vragen in het college, omdat zij effect kunnen hebben op de plannen van de andere vakwethouders. De burgemeester is daarbij verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Politieke partijen in de gemeenteraad kijken op hun beurt vanuit hun visie en belang naar de plannen van het college. Omwonenden willen zo min mogelijk overlast van het vervoer over het spoor. Projectontwikkelaars en aannemers willen bouwplannen vormgeven. De veiligheidsregio wil de zelfredzaamheid van burgers en de bestrijdbaarheid van ongevallen verbeteren. Natuur- en milieuorganisaties willen een groene en gezonde leefomgeving. Vervoerders en verladers, en private partijen aan het begin en eind van de Brabanneroute zoals de havens en chemieclusters als Chemelot, willen het vrije verkeer van goederen veiligstellen. Buurgemeenten zijn wellicht bereid om samen op te trekken om gedeelde belangen te verdedigen, maar zullen ook op hun hoede zijn omdat lokale oplossingen kunnen leiden tot meer vervoersbewegingen in hun eigen gemeente (het ‘waterbedeffect’). En de provincie vraagt aandacht voor het beperken van de hinder voor omwonenden, maar stimuleert ook vervoer over het spoor omwille van onder meer de veiligheid en economische groei.

Figuur 3. Direct en indirect betrokkenen bij ruimtelijke ontwikkelingen rond het spoor.



Het is een puzzel met heel veel puzzelstukjes, waarin niet een enkele probleemeigenaar is aan te wijzen en elke partij een eigen belang heeft. Figuur 3 geeft een overzicht van direct en indirect betrokkenen bij de ruimtelijke ontwikkelingen rond het spoor in Eindhoven (omdat deze casestudy zich richtte op de gemeentelijke besluitvorming over externe veiligheid, is de gemeente centraal gezet en in meer detail uitgewerkt. Dit zegt niets over de feitelijke rol en positie van betrokkenen. Overigens geldt ook hier dat deze afbeelding slechts de betrokkenen noemt die door de gemeentelijke medewerkers genoemd zijn – er zijn ongetwijfeld meer betrokken partijen aan te wijzen).

2.3.3 De rol van basisnet spoor in de integrale beoordeling

In de gesprekken met gemeentelijke staf en bestuurders komt het basisnet spoor op verschillende manieren naar voren. Enerzijds is er waardering voor de algemene gedachte achter basisnet: het vaststellen van risicoplafonds voor vervoerstrajecten biedt in principe duidelijkheid over zowel de toegestane hoeveelheid vervoer over de transportassen als de voorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen rond het spoor. In theorie kan het basisnet ervoor zorgen dat gevaarlijke stoffen in duurzaam evenwicht met veiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen worden vervoerd. Voor de ruimtelijke ordening biedt basisnet ook handvatten om proportionele maatregelen te treffen in het kader van de externe veiligheid. De oriëntatiewaarde voor het groepsrisico geeft een maat voor de eisen waar de verantwoording door het bevoegd gezag aan moet voldoen.

Toch overheerst de kritiek. Het voornaamste bezwaar van betrokkenen tegen de huidige invulling van basisnet betreft de afwijking van de werkelijk gerealiseerde vervoersaantallen met de eerder overeengekomen aantallen vervoer gevaarlijke stoffen en het ontbreken van sturingsmogelijkheden daarop door de gemeente. In de Wet basisnet en regelingen zoals het Bevt zijn afspraken over vervoersaantallen en risicoplafonds vastgelegd. In het Feitenblad Basisnet Spoor uit 2013 is op basis van de toenmalige ruimtelijke situatie en de geplande ruimtelijke ontwikkelingen een groepsrisico berekend op 3,2 maal de oriëntatiewaarde.¹⁰ De gemeente Eindhoven heeft in haar planvorming dit getal steeds als uitgangspunt gebruikt bij de onderbouwing van de verantwoording van het groepsrisico. Sinds de invoering van basisnet zijn echter de risicoplafonds voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over onder andere de Brabanthoute overschreden. Die toename in het vervoer kan gevolgen hebben voor de verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen. Een toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen leidt immers tot een toename van het groepsrisico (vanwege een hogere blootstelling aan de risicobron). Dit leidt tot bezorgdheid bij de gemeente: het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt ervaren als een bedreiging van de ambitieuze (en met het Rijk vastgelegde) bouwplannen in de spoorzone.

De periodieke herijking van het groepsrisico voedt de onzekerheid. Over de werkelijke hoogte van het groepsrisico wordt de gemeente achteraf geïnformeerd, op basis van de realisatiecijfers van het vervoer. Maar voor de ontwikkeling van ruimtelijke plannen, die vaak vele jaren duren en waarmee omvangrijke investeringen zijn gemoeid, is juist duidelijkheid *vooraf* van belang. Het is belangrijk dat de overheid, of dat nu de gemeente of het Rijk is, voorspelbaar handelt. In plaats van de zekerheid die basisnet moest bieden, schept het huidige systeem onzekerheid. Daarbij overheerst bij de gemeente een gevoel van onrechtvaardigheid: vervoersbesluiten worden op nationaal niveau genomen, maar de uitleg en verantwoording van (een toename in) het groepsrisico wordt voor rekening van het lokaal bestuur gelaten. Er is wel begrip voor de grote, regio-overstijgende belangen die gemoeid gaan met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Maar het vervoersbelang brengt wel gevolgen met zich mee voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Eindhoven en het veiligheidsgevoel van omwonenden van het spoor. Het gevoel is dat de overschrijding van

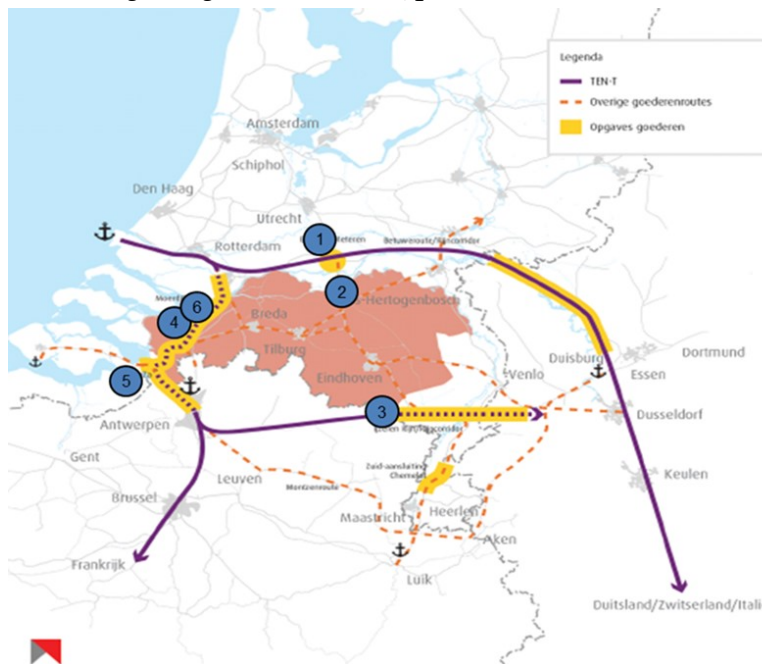
¹⁰ De risicoplafonds op de Brabanthoute zijn bij de invoering van basisnet bewust laag gezet om vervoer van gevaarlijke stoffen over de Betuweroute te stimuleren. Vandaar dat zelfs bij een overschrijding van de oriëntatiewaarde het groepsrisico verantwoord kan worden. Vanwege werkzaamheden op de Betuweroute wordt echter uitgeweken naar de Brabanthoute. Dat heeft overschrijdingen tot gevolg.

de risicoplafonds de gemeente overkomt, dat de oplossing buiten haar macht ligt, en dat het de ambities van de stad in de weg zit.

Dit gevoel wordt door meerdere gemeenten langs de Brabantroute gedeeld. De Taskforce Brabantroute, een samenwerkingsverband van gemeenten langs de Brabantroute, zoekt de oplossing van het probleem dan ook vooral in de beperking van het vervoer van gevaarlijke stoffen door de stad. De Taskforce dringt aan op betere sturing over de Betuweroute, en zet zich in voor andere vervoersmodaliteiten (*modal shift*), waaronder met name de aanleg van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Er loopt momenteel een aanvraag bij het Nationaal Groeifonds voor de aanleg van twee buisleidingen voor de grondstoffen propeen en lpg van Rotterdam naar Chemelot in Limburg. De leidingen moeten een veiliger alternatief gaan vormen voor het huidige vervoer per spoor. Het vervoer van lpg heeft een groot effect op het groepsrisico. Door fysieke scheiding van de risicobron zouden de overschrijdingen van de risicoplafonds langs het spoor voor een groot deel opgelost zijn.

Figuur 4. De Goederenruit Zuid-Nederland.

Bron: Longread goederenvervoer, provincie Noord-Brabant (2017).



Voor de langere termijn pleiten de gemeenten langs de Brabantroute voor een goederenruit Zuid-Nederland: een netwerk van goederenspoorlijnen, bestaande uit de Betuweroute, de RoBel-lijn (van Rotterdam naar België/Antwerpen), een gemoderniseerde IJzeren Rijn en een Zuidtak van de Betuweroute.¹¹ Deze goederenruit moet capaciteit bieden voor het spoorgoederenvervoer tussen de economische en industriële centra Rotterdam, Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied. Het biedt de Benelux-havens (Rotterdam, Antwerpen, Vlissingen, Zeebrugge, etc.) de noodzakelijke verbindingen naar het achterland en het creëert

¹¹ Zie het *position paper* Basisnet in balans: Veilig en toekomstbestendig goederenspoor in Zuid-Nederland.

bovendien extra ruimte voor het personenvervoer. Zo zouden de tussenliggende stedelijke gebieden zich ruimtelijk verder kunnen ontwikkelen.

Het coalitieakkoord 2018 – 2022 van de gemeente Eindhoven stelt: *“We blijven ons daarnaast hard maken in Den Haag (en Europa) voor het weren van zoveel mogelijk goederenvervoer over het spoor door de stad en in het bijzonder het vervoer van gevaarlijke stoffen.”*

De gemeente is zich ervan bewust dat deze oplossingen niet van de ene op de andere dag gerealiseerd zijn. Zolang het vervoer van gevaarlijke stoffen langs de Brabantroute gaat, heeft de gemeente vooral behoefte aan duidelijkheid en langjarige zekerheid. Duidelijkheid over en voorspelbaarheid van de verwachte vervoersstromen is noodzakelijk voor een goede bestuurlijke verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen, en is daarmee ondersteunend aan het overleg tussen de veiligheidspartners en lokale partijen bij de meerjarige ontwikkelingen in het stationsgebied Eindhoven. Voor het lokaal bestuur is het vooral van belang dat het systeem geen onzekerheden biedt over de mogelijkheden van ontwikkelingen en uitlegbaar is aan lokale aannemers en omwonenden. Met vaste afspraken en continuïteit bewijst de overheid zich als betrouwbare partner.

Ook heeft de gemeente behoefte aan betere regie vanuit het Rijk. De huidige uitvoering van de bestuurlijke gemaakte afspraken uit het basisnet wordt gezien als de sectorale benadering van een integraal probleem: het groepsrisico als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen kan niet los gezien worden van andere beleidsprioriteiten. De bouwopgave, de mobiliteitsopgave en de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving zijn dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden. Om de afgesproken ambities uit de Woondeal, de Brainport Nationale Agenda en de eigen ontwikkelvisies van stad en (Brainport)regio te realiseren, is betere afstemming nodig tussen de beleidsprioriteiten van BZK (de Woondeal), EZK (Brainport) en IenW (mobiliteit en veiligheid).

2.4 Bijlage: Geraadpleegde bronnen

Over het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor

- Voor veilig vervoer per spoor door Zuid-Nederland. Taskforce Brabantroute (2009)
- Feitenblad Basisnet Spoor – gemeente Eindhoven. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013)
- Snel en slim transport over het spoor, Provincie Noord Brabant (2013)
- Longread goederenvervoer, provincie Noord-Brabant (2017)
- Robuust Basisnet. Onderzoek naar vergroten robuustheid basisnet spoor. Berenschot/Antea Group (2017).
- Basisnet in balans: Veilig en toekomstbestendig goederenspoor in Zuid-Nederland (2020)
- Raadsvragen over vervoer gevaarlijke stoffen over het spoor. PvDA (19 feb 2017)
- Antwoord van burgemeester en wethouders op raadsvragen van het raadslid A. Rennenberg (OAE) over vervoer gevaarlijke stoffen over het spoor (1 sept 2020)
- Raadsbehandeling van bestemmingsplan Strijp S in 2017
- Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico. VROM
- Commissie start beoordeling investeringsvoorstellen Groeifonds. Rijksoverheid.nl (2021)
- Ontwerp veilige omgeving (Vimeo). Ontwerp Veilige Omgeving (2016)

Visie Externe Veiligheid

- Visie Externe Veiligheid - Risico's de maat genomen. Gemeente Eindhoven (2009)
- Rapportage Evaluatie Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 – 2019. Provincie Noord-Brabant

Regio-overstijgende beleidsdoelen

- Woondeal Stedelijk Gebied Eindhoven. BZK, gemeente Eindhoven, provincie Noord-Brabant (7 mrt 2019)
- Brainport Nationale Actieagenda. Brainport Eindhoven (juli 2018)
- Programma Brabant Veiliger 2011-2014. Provincie Noord-Brabant (2014)

Piazza

- Bouw gestart van uitbreiding Piazza Eindhoven. PropertyNL.com (22 januari 2003)
- Advies structurele veiligheidsmaatregelen railtransport gevaarlijke stoffen bij Piazza Centre – Addendum. TNO-MEP (2004)
- Piazza Center met extra maatregelen veilig. Infraproject.nl (2004)

The Student Hotel

- Raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan Lichthoven (The Student Hotel). Gemeente Eindhoven (13 aug 2014)
- Vastgesteld bestemmingsplan Lichthoven (The Student Hotel), Eindhoven. Staatscourant (1 okt 2014)
- Rapport externe veiligheid project Lichthoven. stationslocatie Zuidoost Eindhoven. AVIV (19 nov 2013)
- Brandveiligheidsconcept op hoofdlijnen. The Student Hotel. Kuiper Compagnons (7 jan 2014)

- The Student Hotel te Eindhoven. Overzicht veiligheid verhogende maatregelen. Kuiper Compagnons (25 apr 2014)
- Omgevingsvergunning voor *The Student Hotel* (2014)
- Nieuwbouw Eindhoven: Lichthoven fase 1
- The student hotel Eindhoven
- 80 meter hoog Student Hotel geopend in Eindhoven, 400 kamers en geweldig uitzicht. Omroep Brabant (19 jan 2017)

IBT-onderzoek

- Overzicht Raadsinformatiebrief IBT veiligheidmaatregelen langs het spoor. Gemeente Eindhoven (19 sept 2018)
- Raadsinformatiebrief: Interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht mbt gemeentelijk toezicht op realisatie veiligheidsmaatregelen langs het spoor. Gemeente Eindhoven (17 juli 2018)
- Evaluatie Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 – 2019. Provincie Noord-Brabant (2019)

Knoop XL

- Interimstructuurvisie 2009. Gemeente Eindhoven (2009)
- Knoop XL. Gemeente Eindhoven (2020)
- Eindhoven: Kloppend hart van Brainport. Integrale visie voor de fysieke leefomgeving van Eindhoven Gemeente Eindhoven (16 juni 2020)

District E

- Ontwerp-bestemmingsplan Stationsplein zuid (District E)
- Hotel mogelijk geschrapt uit plan District-E in Eindhoven vanwege corona. ED (8 okt 2020)

EDGE Eindhoven

- Kantoorgebouw Edge Eindhoven krijgt ook echt vorm, eerste ontwerp online. ED (20 apr 2019)
- EDGE Eindhoven

3. Casus gemeente Moerdijk

3.1 Inleiding

Deze casestudy beschrijft de ervaringen van de gemeente Moerdijk met de totstandkoming, invoering en uitwerking van het basisnet spoor in de periode 2006-2021. De invoering van het basisnet op 1 april 2015 heeft directe gevolgen gehad voor de gemeente. Moerdijk is een belangrijke doorvoerplaats voor het vervoer van gevaarlijke stoffen via buisleidingen, weg, water en spoor. Op het industrieterrein van Moerdijk wordt ook veel gewerkt met gevaarlijke stoffen. De doorgaande spoorlijnen waarover het vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, lopen door de grotere dorpskernen van de gemeente. Het traject Roosendaal – Lage Zwaluwe komt via de gemeenten Roosendaal en Halderberge door de kern Zevenbergen. Het traject Rotterdam – Venlo (de Brabantroute) passeert Lage Zwaluwe en de kern Zevenbergsche Hoek.

De invoering van basisnet spoor, en in het bijzonder de verwachte toename van het aantal ketelwagons gevaarlijke stoffen, leidde tot zorgen onder de bevolking over de veiligheid en leefbaarheid in de spoorzones. Daarnaast stonden enkele woningen in de kern Zevenbergen in de risicozone waar het plaatsgebonden risico op basis van de verwachte omvang van het vervoer groter kan worden dan één op een miljoen per jaar (de 10^{-6} risicocontour). Ze kwamen daardoor in aanmerking voor sanering.

Deze casusbeschrijving schetst de directe en indirecte effecten van de invoering van basisnet in Moerdijk in vier opeenvolgende fasen:

1. Ambtelijke discussie over de invoering van basisnet (2006 – 2013)
2. Maatschappelijke discussie over het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor (2013 – 2014)
3. Brede discussie over de uitwerking van maatregelen voor veiligheid en leefbaarheid in Moerdijk (2014 – 2021)
4. Toekomstige ontwikkelingen en het vervoer van gevaarlijke stoffen in Moerdijk.

Uit gesprekken met gemeentelijk medewerkers en bestuurders komt naar voren dat aanvankelijke zorgen over aantallen ketelwagons en risicocontouren in fase 1 langzaam verschuiven naar zorgen over veiligheid en leefbaarheid (fase 2). Volgens de betrokkenen zijn de punten van zorg uit fase 1 en 2 nog altijd actueel: knelpunten die bij de invoering van basisnet zijn geïdentificeerd rond de afhandeling van planschade, maatregelen ter verbetering van de veiligheid en leefbaarheid, geluid en trillingen en de staat van de infrastructuur, zijn nog niet opgelost.

Paragraaf drie reflecteert vervolgens op de wijzen waarop de langdurige discussie tussen gemeente, bewoners, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail doorwerkt in de houding van gemeente en bewoners ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en de modernisering van basisnet. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat onnodig lang slepende kwesties vanaf de invoering van basisnet het zicht benemen op de productieve functie van basisnet voor de toekomstige ontwikkeling van Moerdijk. Volgens de gemeente is basisnet in principe goed te verenigen met de beoogde ontwikkelingen in Moerdijk – maar het is niet de oplossing voor wat de gemeente

en bewoners als de kern van het probleem zien: dat de verwachte stroom gevaarlijke stoffen niet probleemloos over het huidige spoor afgehandeld kan worden vanwege de ligging van het spoor, de staat van de infrastructuur en de bodemgesteldheid in Zevenbergen.

De naam Moerdijk is afgeleid van het begrip *moor-dicken*. Moor of moer is moeras waarin veel veen voorkomt. Een moerdijk werd aangelegd om zo een (tijdelijk) poldertje in het veen te creëren om zout te winnen. Bron: *Wikipedia*.

Deze beschrijving is tot stand gekomen op basis van gesprekken met medewerkers en bestuurders van de gemeente Moerdijk en omwonenden. De informatiebronnen (brieven, websites, rapporten en nieuwsberichten, zie bronnenoverzicht) zijn door de respondenten aangedragen.¹² Het gevolg is dat de beschrijving vooral het perspectief van de gemeente en omwonenden weergeeft. Dat is een bewuste keuze geweest. Het is goed mogelijk dat gesprekken met het ministerie en ProRail een ander perspectief op de ontwikkelingen in Moerdijk geven. Maar het doel van deze beschrijving is dan ook niet om te bepalen wie er gelijk heeft in de discussie. Daarvoor zouden een ander type studie en gesprekken nodig zijn. Het doel van de casestudy is om de uitwerking van basisnet vanuit het perspectief van de gemeente te beschrijven.

3.2 De effecten van het basisnet spoor in Moerdijk in vier fasen

3.2.1 Fase 1: Ambtelijke discussie over de invoering van basisnet (2006 – 2013)

Al in 2006 spreekt toenmalig minister Peijs van Verkeer en Waterstaat het voornemen uit om een Basisnet Vervoer van Gevaarlijke Stoffen te ontwikkelen. Vanaf 2008 treedt het ministerie in overleg met gemeentes langs basisnetroutes over aantallen ketelwagons, de aanwijzing van veiligheidszones en veiligheidsverhogende maatregelen. Het uitgangspunt is om het basisnet spoor knelpuntvrij op te leveren.

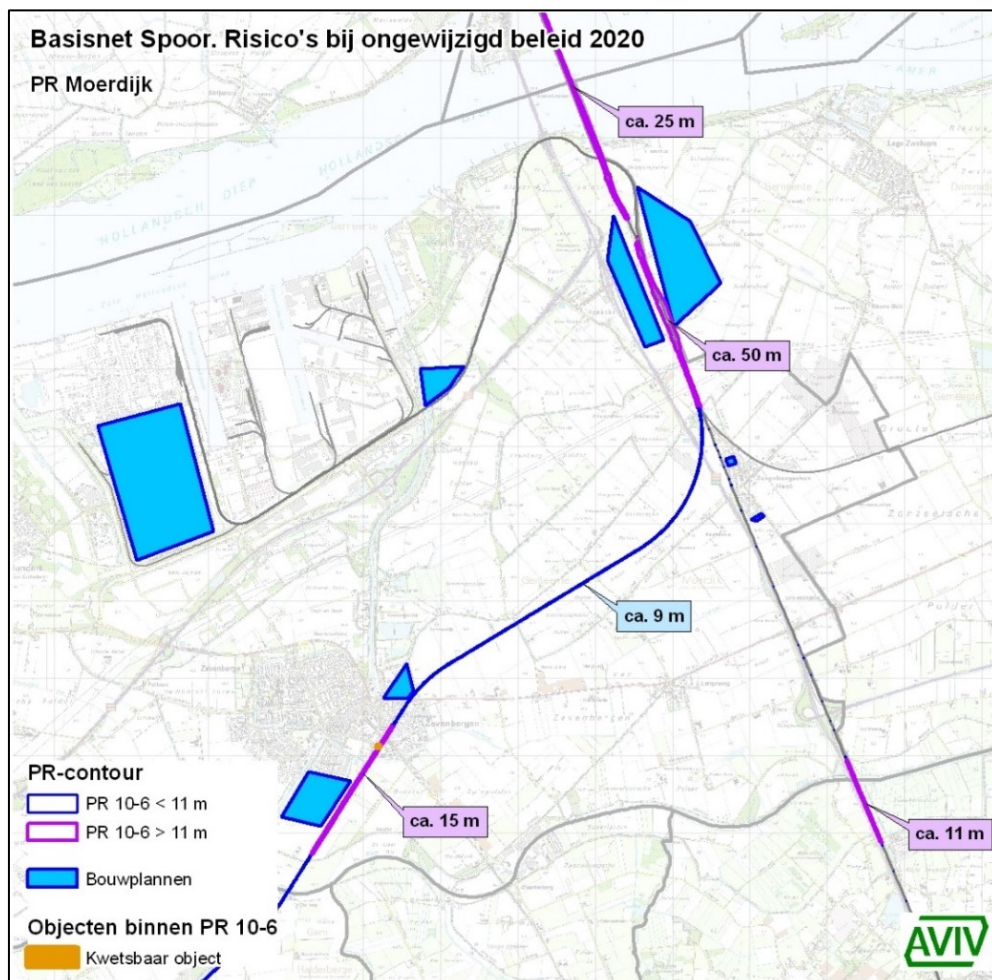
In 2011 deelt het ministerie van Infrastructuur en Milieu vervoersprognoses van basisnet en de verwachte effecten daarvan voor de gemeente Moerdijk. Ondanks een toename in het verwachte aantal ketelwagons en vervoersbewegingen neemt volgens het ministerie het groepsrisico in Moerdijk af tot minder dan 1 ten opzichte van de oriëntatiewaarde als gevolg van het ammoniakconvenant DSM, het warme BLEVE-vrij samenstellen van treinen, de invoering van ATBvv en voorschriften voor langzamer rijden van goederentreinen. Wel blijkt dat op diverse plaatsen een te hoog plaatsgebonden risico is, met (een beperkte mate van) lokale planschade tot gevolg. Het ministerie geeft aan in overleg te treden met gemeenten die mogelijke saneringsobjecten als gevolg van basisnet spoor hebben.

Op 3 maart 2011 stuurt de gemeente Moerdijk een brief aan de toenmalig minister van Infrastructuur en Milieu, mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus. De gemeente vraagt aandacht voor de knelpunten en de onduidelijkheden die de invoering van het basisnet spoor voor de gemeente Moerdijk met zich meebrengt. De gemeente noemt met name de ruim 16.000 extra ketelwagons met gevaarlijke stoffen die door de kern

¹² Met dank aan Jeroen van Venrooij (stafadviseur veiligheid, gemeente Moerdijk), Jac Klijs (burgemeester gemeente Moerdijk) en Riet Gerla (voorzitter Klankbordgroep Basisnet Spoor Moerdijk).

Zevenbergen komen. De gemeente merkt op dat er een flinke toename van het genoemde aantal ketelwagons is ten opzichte van eerdere overlegondes in december 2009 en juli 2010, en uit haar zorgen over de risico's voor omwonenden door toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Volgens de gemeente valt het niet aan burgers uit te leggen dat de rekentechnische risico's afnemen, terwijl het transport van gevaarlijke stoffen significant toeneemt. Daarom wordt om compenserende maatregelen ter verantwoording van het groepsrisico gevraagd, zoals het wegnemen van spoorse doorsnijdingen in Zevenbergen en het nemen van afscherpende maatregelen. Ook wil de gemeente meer duidelijkheid over de saneringsopgave die uit het overleg van 5 juli 2010 naar voren kwam. Daarnaast vraagt de gemeente aandacht voor het spoorgebied Lage Zwaluwe, vanwege het voornemen om in Lage Zwaluwe treinen samen te gaan stellen ter compensatie van de problematiek in Roosendaal. De gemeente pleit in de brief voor een spoorverbinding op grotere afstand van het dorp Moerdijk. Ook wordt aandacht gevraagd voor de raccordementspoorlijn Lage Zwaluwe - industrieterrein Moerdijk, die op beperkte afstand van de kernen Moerdijk en Zevenbergsche Hoek ligt, en de stamspoorlijn Lage Zwaluwe – Oosterhout.

Figuur 5. Verwachtingen in 2009 van het Plaatsgebonden Risico in Moerdijk bij ongewijzigd beleid 2020. Bron: AVIV



Op 26 mei 2011 stuurt de gemeente brieven aan de minister van Infrastructuur en Milieu en aan de minister van Veiligheid en Justitie, waarin opnieuw aandacht wordt gevraagd voor de veiligheid van omwonenden als gevolg van de toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de noodzaak van compenserende maatregelen. Ook wordt gesteld dat de intensivering van het emplacement Lage Zwaluwe mogelijk nadelige effecten heeft op de plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen rondom station Lage Zwaluwe.

Op 7 maart 2012 vragen de gemeenten Moerdijk en Halderberge in een brief aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de tweede Kamer der Staten-Generaal opnieuw aandacht voor de toenemende verslechtering van de veiligheid en de leefbaarheid als gevolg van de vaststelling van het basisnet spoor.

Op 26 mei 2013 wendt de gemeente Halderberge zich mede namens de gemeente Moerdijk tot de leden van de commissie voor Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening en Milieu van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. De gemeente spreekt haar zorgen uit over de forse toename van het aantal ketelwagons met gevaarlijke stoffen die door de kernen Oudenbosch (Halderberge) en Zevenbergen (Moerdijk) worden verwacht. Ook wordt de voortdurende onduidelijkheid rond de te saneren objecten opnieuw benadrukt.

Op 2 juli 2013 zegt staatssecretaris Mansveld 5 miljoen euro toe voor verbetering van de hulpverlening en zelfredzaamheid in de spoorzones van Roosendaal, Oudenbosch en Zevenbergen.

3.2.2 Fase 2: Maatschappelijke discussie over het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor (2013 – 2014)

Tot dusver heeft de discussie over basisnet vooral het karakter van ambtelijk overleg tussen de gemeente en het ministerie over de veiligheidseffecten van de verwachte toename in aantallen ketelwagons en de ruimtelijke effecten van de risicocontouren. In 2013 gaat het overleg echter een nieuw fase in, als bewoners bij het overleg betrokken raken en de aandacht verschuift naar de gevolgen van de toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de leefbaarheid in de spoorzones.

In september 2013 organiseren de gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal bewonersavonden. Op 23 september 2013 vindt een informatiebijeenkomst plaats in Zevenbergen. Tijdens de bijeenkomst geeft een vertegenwoordiger van het ministerie van Infrastructuur en Milieu uitleg over de ontwikkelingen op het spoor. De veiligheidsregio geeft informatie over risico's en bestrijding. En de gemeente zet uiteen wat de ontwikkelingen betekenen voor bewoners, voor de plannen van de gemeente. De burgemeester roept bewoners op tot de vorming van een klankbordgroep.

De presentatie van de vertegenwoordiger van het ministerie valt niet in goede aarde bij de omwonenden. Ze zijn van mening dat het ministerie de zorgen van bewoners over de leefbaarheid onvoldoende serieus neemt door alleen over de veiligheid te willen spreken – voor vragen over geluid en trillingen wordt verwezen naar ProRail.

In oktober 2013 richten de bewoners de Klankbordgroep Basisnet Spoor Moerdijk op die zich onder meer gaat beijveren voor alternatieve oplossingen (in de klankbordgroep nemen ook bewoners deel die zich al sinds begin 21^e eeuw inzetten voor de aanleg van de Robel-

lijn, een nieuwe spoorverbinding van Rotterdam via Zeeland naar Antwerpen, speciaal voor goederenvervoer). In december stelt de klankbordgroep een bezwaarschrift op voor een veilige en leefbare omgeving. Op 11 december 2013 wordt een tweede informatiebijeenkomst georganiseerd, waar gesproken wordt over het indienen van bezwaren en over de inzet van de 5 miljoen voor de verbetering van hulpverlening en zelfredzaamheid in de spoorzones die door staatssecretaris Mansveld is toegezegd.

Figuur 6. Verslag van de bewonersavond van 23 september 2013 in BN DeStem.



Op 20 december 2013 uiten de gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal opnieuw hun bezwaren tegen de Regeling Basisnet in een brief aan de staatssecretaris. De gemeenten stellen dat er vrijwel geen actie is ondernomen op hun opmerkingen van de afgelopen jaren. In het bezwaarschrift wordt verwezen naar de bezwaren die de inwoners tijdens de verschillende bewonersbijeenkomsten hebben geuit. De brief vraagt om een integrale afweging, waarin – naast de veiligheid van omwonenden – ook de leefbaarheid, overlast door trillingen en geluid, ruimtelijke ordeningsvraagstukken en het oplossen van bestaande knelpunten (waaronder de saneringsopgave) wordt meegenomen. Er wordt opnieuw aangedrongen op onderzoek naar de haalbaarheid van de Robel-lijn. Hoewel de projectgroep Rotterdam-België (RoBel), die in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoek deed naar deze lijn, in 2003 concludeerde dat er pas na 2030 uitbreiding nodig zou zijn van het spoor tussen Rotterdam en Antwerpen, maakt de verwachte toename van het aantal ketelwagons gevaarlijke stoffen de Robel-lijn volgens de gemeenten weer actueel.¹³

¹³ Het AD berichtte in februari 2021 dat de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht zeker 300.000 euro steken in een lobby om de Robel-lijn nieuw leven in te blazen.

Tabel 2. Tijdlijn basisnet spoor

Datum	Actie
03-03-2011	Brief aan Minister Infrastructuur en Milieu over de extra risico's die het basisnet met zich mee zal brengen.
26-05-2011	Brief aan Minister van Infrastructuur en Milieu betreft de risico's van het vervoeren van gevaarlijke stoffen en mogelijke maatregelen
26-05-2011	Brief aan Minister van Veiligheid en Justitie betreft de risico's van vervoeren gevaarlijke stoffen en mogelijke maatregelen
04-06-2011	Brief Minister van Infrastructuur en Milieu (Halderberge)
07-03-2012	Brief aan Tweede Kamer over de toenemende verslechtering van de veiligheid en leefbaarheid binnen de spoorzones.
26-05-2013	Brief aan Eerste Kamer der Staten-Generaal
02-07-2013	Staatssecretaris Mansveld zegt 5 miljoen toe voor verbetering hulpverlening en zelfredzaamheid in spoorzones Roosendaal-Halderberge-Moerdijk
23-09-2013	Eerste informatiebijeenkomst voor bewoners in Zevenbergen
20-12-2013	Bezwaarschrift op Regeling Basisnet
22-12-2014	Toezegging risicoplafondverlaging op het traject Roosendaal - Lage Zwaluwe
17-03-2015	Klankbordgroep overhandigt petitie: Geen gevaarlijk goederenspoor door de woonplaatsen van Moerdijk
20-04-2015	Bezoek staatssecretaris Mansveld aan gemeente Moerdijk in het kader van de wet Basisnet Spoor
06-07-2015	Brief Minister van Infrastructuur en Milieu (Moerdijk-Halderberge-Rosendaal)
24-10-2016	Bezoek staatssecretaris Dijkzma aan gemeente Moerdijk in het kader van de wet Basisnet Spoor
08-02-2017	Raadsinformatiebrief over de afspraken met ProRail omtrent civieltechnische maatregelen.
14-02-2017	Raadsinformatiebrief over het verzoek tot het naar voren halen van maatregelen
13-09-2017	Reactie op routeringsbesluit basisnet door Staatssecretaris Dijkzma
09-05-2019	Brief aan staatssecretaris Van Veldhoven over de benodigde maatregelen om veiligheid te waarborgen
21-08-2019	Raadsinformatiebrief over de brief aan de staatssecretaris en ontwikkelingen in 2018/2019
1-10-2019	Werkbezoek I&W en ProRail aan spoorzones MHR; gesprek met bewoners en inspectie spoorstaven
20-11-2019	Bezoek minister van Infrastructuur en Waterstaat Cora van Nieuwenhuizen aan Zevenbergen
04-02-2021	Collegebrief over het voortzetten van de lobby Basisnet Spoor

3.2.3 Brede discussie over de uitwerking van maatregelen voor veiligheid en leefbaarheid in Moerdijk (2014 – 2021)

In de daaropvolgende jaren ontstaat een langdurige uitwisseling tussen de gemeenten, bewoners, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over uiteenlopende onderwerpen die direct of indirect gerelateerd zijn aan basisnet zoals de afhandeling van planschade, de verlaging van de risicoplafonds, de uitvoering van de maatregelen voor hulpverlening en zelfredzaamheid, de uitvoering van veiligheidsverhogende maatregelen, de aanpak van overlast door geluid en trillingen en de staat van de infrastructuur. In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe die zaken zich ontwikkelen.

- **Afhandeling planschade**

De totstandkoming van schaderegelingen voor bewoners met woningen aan het spoor die al sinds de invoering van basisnet zijn aangekondigd, blijkt een complexe opgave. In 2015 start het ministerie van Infrastructuur en Milieu een onderzoek naar bouwwerken binnen 18 meter van het spoor (alle woningen die binnen deze contour liggen komen voor sanering in aanmerking). Aanvullend doen gemeenten onderzoek naar plan- en verkoopshade. De situatie is echter onduidelijk voor woningen met een uitbouw of schuur binnen 18 meter, en voor woningen met plannen voor uitbouw binnen 18 meter. Het resultaat in 2016 is dat 119 woningen (in 3 gemeenten) in aanmerking komen voor een aankoopregeling. De uitvoering van de aankoopregeling is in handen van Rijkswaterstaat. Om onduidelijke redenen komt de uitvoering van de aankoopregeling in Moerdijk echter niet tot stand. Op enig moment komt het overleg over een planschadeovereenkomst zelfs geheel stil te liggen. In 2019 is bij circa 90% van de woningen de verkoop nagenoeg afgerond. In Moerdijk is de zaak in 2021 nog steeds niet rond. Wel meldt de gemeente dat de besprekingen met het ministerie over de planschadeovereenkomst zijn hervat.

- **Bijstelling vervoersplafond**

Op 22 december 2014 is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu toegezegd dat bij de eerstvolgende herziening van de Regeling Basisnet een plafondverlaging op het traject Roosendaal - Lage Zwaluwe zal worden doorgevoerd. Het gaat dan om het schrappen van onnodige vervoersstromen, hetgeen zou leiden tot een afname met 12.000 ketelwagons en daardoor een reductie van de veiligheidszones.

9 mei 2019 vraagt de Stuurgroep Spoorzone Moerdijk, Halderberge en Roosendaal het ministerie om helderheid over een aantal zaken in het kader van de veiligheid en leefbaarheid langs de West-Brabantroute, waaronder de verlaging van het vervoersplafond gevaarlijke stoffen in 2020, financiële compensatie en leefbaarheid. In 2021 is de verlaging nog steeds niet gerealiseerd. De gemeente blijft aandringen op het nakomen van deze toezegging.

- **Maatregelen voor hulpverlening en zelfredzaamheid in de spoorzones**

In reactie op de toezegging van 5 miljoen euro door de staatssecretaris voor hulpverlening en zelfredzaamheid in de spoorzone in 2013 ontwikkelen de gemeenten Halderberge, Moerdijk, Roosendaal en de Veiligheidsregio Midden -en West-Brabant een plan van aanpak om de veiligheid langs het spoortraject Roosendaal-Halderberge-Moerdijk te verbeteren. Het plan van aanpak voorziet in maatregelen ter verbetering van de risico- en

crisiscommunicatie richting inwoners. Daarnaast wordt ingestoken op maatregelen in de openbare ruimte die effecten van een incident moeten reduceren (zoals voorzieningen aan rioolsystemen, afschermende maatregelen en vloeistofgoten) en het verbeteren van de bestrijdbaarheid van een mogelijk incident (onder andere betere bereikbaarheid van het spoor, de aanpassing van bestrijdingsplannen en innovaties op het gebied van hulpverlening). Burgemeester Klijs van Moerdijk treedt op als voorzitter van de Stuurgroep Spoorzone Moerdijk, Halderberge en Roosendaal die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze maatregelen. Bewoners van de spoorzones worden uitgenodigd om actief mee te werken aan de uitvoering van het plan. De maatregelen leiden in 2015 tot de publicatie ‘Samen aan de slag met de maatregelen binnen de spoorzones Moerdijk – Halderberge – Roosendaal’.

Het is de bewoners van de spoorzone echter niet alleen om de veiligheid te doen – ze vragen naast veiligheidsverhogende maatregelen vooral aandacht voor de leefbaarheid rond het spoor. Op 17 maart 2015 biedt de klankbordgroep de vaste Tweede Kamercommissie Infrastructuur en Milieu een petitie aan: “Geen gevaarlijk goederenspoor door de woonplaatsen van Moerdijk”. Als staatssecretaris Mansveld op 20 april 2015 een bezoek aan de gemeente brengt, vragen bestuurders en bewoners aandacht voor zowel de veiligheid als de leefbaarheid. Ze willen meer duidelijkheid over de vervoersstromen en de stand van zaken rond de voorgestelde maatregelen. Tijdens het bezoek biedt de stuurgroep Veiligheid Spoorzones Moerdijk-Halderberge-Rosendaal het manifest "Ons spoor naar de toekomst" aan, met een verzameling van actiepunten voor de verbetering van de veiligheid en leefbaarheid binnen de spoorzones. In 2016 volgt een bezoek van staatssecretaris Dijkma. Ze wordt andermaal opgeroepen om meer aandacht aan de veiligheid en leefbaarheid te besteden.

- **Geluid**

Geluidsoverlast van het spoor is een van de bezwaren van de omwonenden. De bewoners zijn bezorgd dat een toename van het aantal treinen met gevaarlijke stoffen niet alleen een verhoogd veiligheidsrisico met zich meebrengt, maar ook een toename van de geluidsoverlast. In 2015 start ProRail een onderzoek naar maatregelen tegen geluidsoverlast. In 2016 dringen de gemeenten aan op het tijdig nemen van geluidsmaatregelen. In 2017 start ProRail een project om houten bielzen te vervangen door betonnen. Of er ook raildempers komen moet later duidelijk worden.

In 2020 geeft het ministerie aan dat op bepaalde locaties langs het spoor geluidsschermen gepland zijn als onderdeel van het Meerjarenprogramma Geluid (MJPG). Binnen dit nationale programma wordt onderzocht welke geluidmaatregelen doelmatig zijn op woninglocaties met een hoge geluidsbelasting. Het ministerie meldt dat de planning van de werkzaamheden voor het programma onbekend is. Pas na akoestische onderzoeken en saneringsplannen kunnen de geluidmaatregelen, locaties en omvang vastgelegd worden. De verwachting is dat in de loop van 2020/2021 meer bekend wordt over de plannen.

In 2021 begint aannemer BAM met werkzaamheden in opdracht van ProRail met een aantal werkzaamheden langs het spoor. De aanleg van geluidsschermen kan echter nog 8 jaar duren. De gemeente spoort het ministerie aan om ‘werk met werk te maken’ door tegelijkertijd met de andere werkzaamheden aan het spoor de geluidsschermen mee te

nemen en trillingsdempers aan te leggen. Het blijkt echter onmogelijk om deze werkzaamheden te combineren.

- **Trillingen**

Trillingen vormen een andere bron van overlast voor de bewoners van de spoorzone. In 2015 starten gemeenten een onderzoek naar trillingen. De conclusie is dat meer dan 500 woningen behoorlijke trillingshinder ondervinden. In 2016 vindt een bouwkundige nulmeting plaats in 400 woningen.

In 2020 meldt het ministerie dat voor trillingen landelijk beleid in ontwikkeling is, omdat een normenkader waaraan getoetst kan worden nog ontbreekt. Daarvoor is nog enkele jaren onderzoek en kennisontwikkeling nodig op het gebied van de effecten van trillingen en mogelijke anti-trillingsmaatregelen. Het ministerie wijst op de innovatieagenda bronaanpak spoortrillingen. Er is 20 miljoen euro vrijgemaakt om effectieve maatregelen te vinden voor de aanpak van trillingen. Om draagvlak voor de feitenbasis te creëren is een Joint Fact Finding (JFF)-proces gestart, waarbij alle onderzoeken voorgelegd worden aan alle belanghebbenden. De leden van de klankbordgroep zijn echter niet in dit overleg betrokken. De spoorgroep RONA (Regionaal Overleg Noordelijke Aftakking) neemt wel deel aan het overleg, maar vertegenwoordigt vooral de belangen van burgers in Oost-Nederland. De klankbordgroep herkent zich dan ook niet in het beeld dat de feitenbasis in gezamenlijkheid wordt gelegd.

- **De staat van de infrastructuur**

Achter de discussie over geluid en trillingen ligt nog een andere langdurige discussie tussen het ministerie, ProRail en bewonersgroepen over de staat van het spoorbed tussen Roosendaal en Lage Zwaluwe. Tussen 2010 en 2020 melden bewoners zich meerdere keren bij ProRail met het vermoeden dat spoorrails zijn beschadigd als gevolg van verzakkingen in het spoorbed. Volgens de bewoners is de ondergrond erg slecht (de burgemeester geeft aan dat hij het spoorbed ziet bewegen als de trein passeert). Het ministerie geeft echter aan dat de infrastructuur op het traject volgens ProRail op een verantwoorde manier is te gebruiken is en niet anders of risicovoller is dan op andere plaatsen in het land. Het spoorbed wordt op het traject Moerdijkbrug-Roosendaal om de twee weken onderstopt, een maatregel die ook op andere locaties genomen wordt. Het ministerie geeft ook aan dat het spoor op dit traject in 2018 volledig vernieuwd is, omdat het ballastbed en de dwarsliggers technisch waren afgeschreven.

Op 1 oktober 2019 brengen vertegenwoordigers van het ministerie, ProRail en de gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal een werkbezoek aan het spoor. Tijdens dat bezoek stelt men vast dat de kwaliteit van het spoor inderdaad verbetering behoeft. Hoewel de bewoners blij zijn met deze constatering, zijn ze van mening dat dit in tegenspraak is met eerdere berichtgeving van het ministerie. De wisselende berichtgeving werkt bij de bewoners door in de gevoelens van onveiligheid en ondermijnt het vertrouwen in het onderhoud van het spoor door ProRail.

3.2.4 Fase 4: Toekomstige ontwikkelingen in Moerdijk en het vervoer van gevaarlijke stoffen

Naar verwachting zullen het spoor, het vervoer gevaarlijke stoffen en basisnet een belangrijke rol blijven spelen in de toekomstige ontwikkeling van Moerdijk. Dat geldt voor zowel de geplande uitbreiding van het industrieterrein en de haven als voor de bouw van nieuwe woningen.

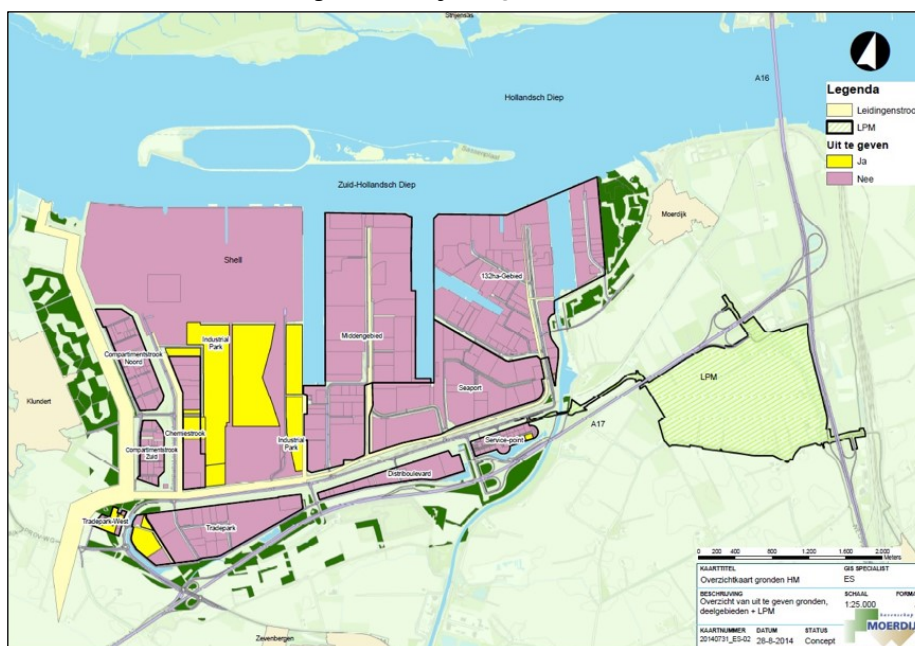
Uit de ‘Strategische Visie Moerdijk 2030’ (2009):

“Moerdijk is in 2030 een gemeente die, gelegen op de as Rotterdam-Antwerpen én als hoogwaardig logistiek centrum van West-Brabant, voor al haar inwoners een leefbare woonomgeving biedt met werkgelegenheid in de nabijheid. Een gemeente met rust, ruimte, recreatie en toeristische mogelijkheden in het westelijke deel en dynamiek, bedrijvigheid en bovenlokale voorzieningen, geconcentreerd in de kern Zevenbergen en het haven- en industrieterrein Moerdijk in het oostelijke deel van de gemeente. Een gemeente waarin de kernen hun eigenheid bewaard hebben, maar ook duidelijk één gemeente vormen. Een gemeente met een sociaal gezicht, waar zorg en basisvoorzieningen dichtbij zijn en de menselijke maat geldt. Een gemeente die op een bewonersgerichte, innovatieve, efficiënte en effectieve wijze wordt bestuurd.”

• **Ontwikkeling Port of Moerdijk, uitbreiding industrieterrein.**

Het industrieterrein en de haven zijn belangrijke pijlers onder de economie van Moerdijk. De Havenstrategie Moerdijk 2030 schetst de ambitie om in 2030 het belangrijkste haven- en industrieterrein binnen het netwerk van havens in de Vlaams-Nederlandse Delta te zijn voor duurzame logistiek en duurzame chemie en procesindustrie. De op handen zijnde aanleg van het Logistiek Park Moerdijk (LPM), een logistiek bedrijventerrein van circa 150 hectare langs de A16/A17, onderstreept die ambitie.

Figuur 7. Ligging van industrieterrein en haven van Moerdijk en Logistiek Park Moerdijk (LPM). Bron: Havenstrategie Moerdijk 2030.



Daarbij wordt aangetekend dat deze ontwikkelingen nooit ten koste mogen gaan van veiligheid. Het vervoer van gevaarlijke stoffen vindt bij voorkeur plaats via buisleidingen en binnenvaart. Wel wordt ook ingezet op verbetering van de spoorinfrastructuur en – ontsluiting. De gemeente meent dat investeringen in het spoor van het industrieterrein Moerdijk naar Lage Zwaluwe nodig is om de vergroeningsopgave te verwezenlijken. Onlangs is een groot opstelspoor van 1,5 kilometer aangelegd om overslag van de trein naar scheepvaart mogelijk te maken, als onderdeel van de vergroeningsopgave van de vestiging van Shell op het industrieterrein.

Basisnet vormt volgens de gemeente geen belemmering voor deze ontwikkelingen. Integendeel, basisnet biedt duidelijkheid en perspectief in een gemeente waar veel gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen. Moerdijk is wel ‘gewend’ aan de omgang met gevaarlijke stoffen. Op het industrieterrein van Moerdijk zijn meerdere BRZO (Besluit Risico op Zware Ongevallen)-bedrijven gevestigd. Er hebben zich in het verleden ongevallen met gevaarlijke stoffen op het industrieterrein voorgedaan. Zo ontstond op 5 januari 2011 een grote brand bij het bedrijf Chemie-Pack. Bij de brand waren grote hoeveelheden chemische stoffen betrokken. De rookwolk trok over een groot deel van Nederland, en 150 personen, waaronder hulpverleners, ondervonden gezondheidsklachten als gevolg van de brand. En in 2014 vonden een aantal explosies plaats in een lege benzeenreactor op het terrein van Shell, waarbij enkele lichtgewonden zijn gevallen. Er is daarom veel aandacht voor externe veiligheid in Moerdijk.

Het actieplan Moerdijk Veilig 2.0 uit 2020 noemt een scala aan actiepunten op het gebied van externe veiligheid en brandveiligheid, zelfredzaamheid, risicobeheersing, preventie van criminaliteit en samenwerking. In het actieplan is te lezen dat flinke vorderingen worden gemaakt met de verdere beveiliging van het spoorgoederenvervoer. ‘Een veilige infrastructuur’ is een van de 5 kernwaarden: “We maken en houden de vitale infrastructuur waarvan het functioneren van het zeehaven- en industrieterrein en de daar gevestigde bedrijven afhankelijk is (w.o. spoor), zo veilig mogelijk.” Een onderdeel van het actieplan is het voornemen om ‘scherper te zoneren’ in relatie tot het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

• Nieuwbouwplannen

Basisnet vormt voor de gemeente ook geen onoverkomelijke belemmering voor de woningbouwplannen in Moerdijk. Het college van burgemeester en wethouders maakte op 12 maart 2021 in een raadsinformatiebrief het plan bekend om ‘minimaal vijfhonderd, mogelijk oplopend richting duizend woningen’ te realiseren als onderdeel van de ‘integrale gebiedsontwikkeling Zevenbergen-Oost’. Het vervoer van gevaarlijke stoffen en basisnet leiden weliswaar tot ontwerp dilemma’s, maar deze zijn oplosbaar door afstand te houden en maatregelen te treffen: “We nemen ons verlies”. Al bij de bouwopgave wordt rekening gehouden met de contouren van basisnet. Zo is de wijk Bosselaar-Zuid in symbiose met basisnet tot stand gekomen.

3.3 Beschouwing

Hoofdstuk 2 schetst de ervaring van gemeente en bewoners met de discussie over uiteenlopende onderwerpen als gevolg van de invoering en uitwerking van basisnet spoor

door de jaren heen. Volgens de gemeente sleept de problematiek die bij de invoering van basisnet ontstaan is zich voort: er is nog steeds onduidelijkheid over de afhandeling van de planschade. De volgens de gemeente in 2014 toegezegde verlaging van het risicoplafond is niet gerealiseerd. Ook blijft er voortdurende onduidelijkheid over de verwachte aantallen ketelwagons vervoer gevaarlijke stoffen. Daarnaast laten maatregelen om overlast door geluid en trillingen tegen te gaan lang op zich wachten.

De langdurige discussies en het gevoel dat ze van het kastje naar de muur gestuurd worden heeft een negatieve uitwerking op de veiligheidsperceptie van bewoners, en op het vertrouwen in constructief overleg en samenwerking met het ministerie en ProRail. Volgens een van de betrokkenen had veel van de huidige discussie voorkomen kunnen worden als het ministerie bij de invoering van basisnet voortvarender te werk was gegaan: door vroegtijdig en helder te communiceren over de verwachte vervoersstromen, door maatregelen zoals het uitplaatsen van wissels en wachtsporen uit de kernen snel uit te voeren en door meer aandacht te hebben voor de leefbaarheid. Maar inmiddels is ‘alles basisnet’ geworden: er is een onontwarbare kluwen van slepende discussies op tal van onderwerpen ontstaan, waarin ook discussies die feitelijk niet met basisnet te maken hebben verknoopt raken. Het maakt het ontrafelen van de problematiek er niet eenvoudiger op.

Toch lijkt er de laatste jaren op verschillende fronten enige beweging te ontstaan. Het lijkt inmiddels bespreekbaar te zijn dat de geluidsschermen wel al tegelijk met de vernieuwing van het spoor worden aangebracht. Ook lijkt er onlangs – wegens onveiligheid vanwege de slechte ondergrond – een snelheidsverlaging te zijn doorgevoerd. Maar de verhoudingen zijn daarmee niet meteen hersteld.

Door het moeizame overleg is een constructieve discussie over de positieve kanten van basisnet steeds verder buiten beeld geraakt. De achterliggende gedachte van basisnet wordt immers gewaardeerd: voor een gemeente als Moerdijk is duidelijkheid over de toegestane hoeveelheden vervoer en de mogelijkheden van ruimtelijke ontwikkelingen langs het spoor in principe een uitkomst. Er liggen zowel voor de gemeente als op nationaal niveau enorme economische kansen bij de verdere ontwikkeling van de zeehaven. Het feit dat gemeente en ministerie in een eindeloze discussie zijn verzand, wordt gezien als een gemiste kans: “De gemeente en het ministerie bestrijden elkaar, terwijl we zouden moeten samenwerken.”

De door gemeente en bewoners voorgestelde oplossingsrichtingen zijn verrassend eenvoudig: zorg voor een snelle afhandeling van de afspraken tijdens de invoering van basisnet, zoals de afhandeling van planschade. Kom eerder gemaakte afspraken na. Benader de problematiek integraal - dat wil zeggen: breng geen beleidsmatige scheiding tussen veiligheid en leefbaarheid in het overleg met de bewoners en in de aanpak van de diverse maatregelen (werk met werk maken). En verbeter de afstemming tussen het ministerie en ProRail, zodat bewoners niet van het kastje naar de muur gestuurd worden.

De basisnetdiscussie in enge zin (onderhandelingen over de hoogte van de risicoplafonds) is onlosmakelijk verbonden aan de bredere leefbaarheidsdiscussie daaromheen. Juridisch en beleidsmatig gezien is het verdedigbaar om de verschillende thema's te scheiden. De wet basisnet gaat immers niet over geluid of trillingen, en het ministerie van IenW en ProRail

hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden. Maar voor de bewoners van de spoorzone doet die scheiding van verantwoordelijkheden niet ter zake. Bewoners maken zich zorgen om de leefbaarheid en voelen zich onveilig vanwege het toenemende vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Volgens de gemeente en bewoners is er geen daadwerkelijk toekomstbestendige oplossing zonder omleiding van het spoor: bewoners van de spoorzone blijven last houden van het vervoer van gevaarlijke stoffen door de achtertuin. Zolang die grotere infrastructurele oplossing er niet is, wil de gemeente haar bewoners perspectief bieden door duidelijkheid te bieden en maatregelen te nemen die de veiligheid en leefbaarheid van de spoorzones verbeteren.

3.4 Bijlage: Geraadpleegde bronnen

Invoering basisnet

- Brief van de gemeente Moerdijk aan de minister van Infrastructuur en Milieu over knelpunten basisnet spoor Moerdijk (3 maart 2011).
- Brief van de gemeente Moerdijk aan de minister van Infrastructuur en Milieu over aandacht voor knelpunten basisnet spoor Moerdijk (26 mei 2011).
- Brief van de gemeente Moerdijk aan de minister van Veiligheid en Justitie over veiligheidsknelpunten basisnet spoor (26 mei 2011).
- Brief van de Provincie Noord-Brabant aan de minister van Infrastructuur en Milieu over basisnet spoor (6 oktober 2011).
- Presentatie: Basisnet Spoor - Gemeente Moerdijk. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (13 april 2011).
- Brief van de gemeenten Moerdijk en Halderberge aan de leden van de vaste commissie voor infrastructuur en milieu van de tweede Kamer der Staten-Generaal (7 maart 2012).
- Brief van de gemeente Moerdijk aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu met een reactie op het concept feitenblad basisnet spoor (8 mei 2011).
- Brief van de gemeente Halderberge aan de leden van de Commissie voor Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening en Milieu van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (26 mei 2013).
- Basisnet in historisch en toekomstig perspectief- Zeven jaar later. Pehr Teulings. In: Gevaarlijke Lading (juni 2013).
- Feitenblad Basisnet Spoor - gemeente Halderberge. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (oktober 2013).
- Brief van de gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over aandacht voor de situatie West-Brabant na implementatie van basisnet spoor (29 januari 2014).
- Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan het college van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Halderberge, Moerdijk en Roosendaal over Bezwaarschrift inzake Regeling basisnet en samenhangende regelgeving (28 april 2014).
- Brief van de gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over aandacht voor de gevolgen van basisnet spoor voor het spoortraject Roosendaal, Halderberge, Moerdijk (18 juni 2014).
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu over de invoering van Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid (23 februari 2015).

Informatiebijeenkomsten in Moerdijk

- Presentatie Bewonersavond Basisnet & Brandweer Zevenbergen en Halderberge. Brandweer Midden-West Brabant (16/18 september 2013).
- Presentatie Klankbordgroep Basisnet Spoor Zevenbergen (11 december 2013).
- *Woede om toename giftreinen*. BN DeStem (24 september 2013).
- *Bewonersverzet tegen giftreinen*. BN DeStem (15 oktober 2013).
- Presentatie 2e informatiebijeenkomst burgers Basisnet Spoor. Jeroen van Venrooij (11 december 2013).

- Petitie: “Geen gevaarlijk goederenspoor door de woonplaatsen van Moerdijk.” Klankbordgroep Basisnet Spoor Moerdijk (17 maart 2015).

Uitwerking invoering basisnet

- Brief van ProRail aan de Stuurgroep Spoorzone Moerdijk, Halderberge, Roosendaal over het versnellen van maatregelen Spoorzone MHR (25 juli 2016).
- Presentatie: Bezoek Staatssecretaris Dijksma Spoorzone Zevenbergen. Partij van de Arbeid Moerdijk (24 oktober 2016).
- Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan De Stuurgroep spoorzone Moerdijk-Halderberge-Rosendaal over het spoor in West-Brabant (22 december 2016).
- Raadsinformatiebrief ontwikkelingen basisnet spoor. Gemeenten Moerdijk, Halderberge, Roosendaal en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (8 februari 2017).
- Brief van de gemeente Moerdijk aan ProRail over de stedenbouwkundige visie geluidschermen Zevenbergen (2 mei 2017).
- Brief van de gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu met een reactie op het concept-routeringsbesluit basisnet van 21 juli 2017 (13 september 2017).
- Verslag over de werking van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen in 2018. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (27 mei 2019).
- Meer trillingen, en nog steeds blijven maatregelen rondom spoortraject Roosendaal-Moerdijk uit. Hoe kan dat? BN DeStem (5 november 2019).
- Verslag over de werking van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen in 2019. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (10 juni 2020).
- Raadsinformatiebrief ontwikkelingen basisnet. Gemeenten Moerdijk, Halderberge, Roosendaal en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (27 maart 2021).

Externe Veiligheid

- Brand Moerdijk 5 januari 2011. Wikipedia.
- Explosie en brand Shell Moerdijk: wat gebeurde er? AD (4 juni 2014).
- Investering in veiligheid binnen spoorzones Roosendaal-Halderberge-Moerdijk. Nieuwsbericht van de Gemeenten Halderberge, Moerdijk en Roosendaal in afstemming met de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (15 oktober 2013).
- Onderzoek veiligheidsmaatregelen spoorzone Roosendaal-Halderberge-Moerdijk. adviesgroep SAVE (11 juni 2014).
- Spoorzones Moerdijk-Halderberge-Rosendaal Zelfredzaamheid en hulpverlening. Samen aan de slag met de maatregelen. Gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal (januari 2015).
- ‘Ons spoor naar de toekomst’ (op Youtube). Gemeenten Moerdijk, Halderberge en Roosendaal (22 juni 2015).
- Samen in actie voor een veiliger Moerdijk – Actieprogramma integrale veiligheid 2016-2019. Gemeente Moerdijk (februari 2016).
- Moerdijk Veilig 2.0. Actieplan 2020-2024. Gemeente Moerdijk, provincie Noord-Brabant, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en Havenbedrijf Moerdijk (maart 2020).

Economische ontwikkeling en de Zeehaven

- De Strategische Visie Moerdijk 2030. Gemeente Moerdijk (december 2009).
- Moerdijk MeerMogelijk: een samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeente. Gemeente Moerdijk (juli 2009).
- Port of Moerdijk 2030 - Havenstrategie Moerdijk 2030. Gemeente Moerdijk, Havenschap Moerdijk en Provincie Noord-Brabant (juli 2014).
- Logistiek Park Moerdijk gaat niet door, miljoenen voor leefbaarheid in gevaar. Omroep Brabant (17 februari 2016).
- Bestemmingsplan Kern Moerdijk – Vastgesteld. Gemeente Moerdijk (24 november 2016).
- Uitvoeringsagenda Havenstrategie Moerdijk. Uitvoeringsstrategie en projectorganisatie. Kernteam Havenstrategie, Strategy Unit B.V. (september 2018).
- Na jaren groen licht voor Logistiek Park Moerdijk: 142 hectare grond wordt bebouwd voor nieuwe bedrijvigheid. BN DeStem (30 september 2020).
- Zevenbergen-Oost nóg groter: ‘Tot 1.000 woningen erbij’. BN DeStem. (13 maart 2021)

Robel-lijn

- Goederenvervoer per spoor in de corridor Rotterdam – België - Eindbeeldonderzoek en maatregelen tot 2020. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (juni 2003).
- Onderzoek spoor Rotterdam-Antwerpen afgerond. Nieuwsblad Transport (5 september 2003).
- Goederenspoor is kwestie van lange adem. BN DeStem (18 maart 2009).
- Brabantse Spoor Agenda 2030. Provincie Noord-Brabant (juni 2012).
- Gaat nieuwe spoorlijn dwars door de Hoeksche Waard? ‘Dat sluiten we niet uit’. AD. (16 februari 2021).
- Giftreinen weg uit het dorp: ‘Niet te lang praten, snel de knoop doorhakken’. BN DeStem (20 februari 2021).

4. Casus gemeente Venlo

4.1 Inleiding

4.1.1 De casus

Op 24 juli 2019 botst een goederentrein op een andere goederentrein op het tamelijk centraal in de stad gelegen spooremlacement van Venlo. Hoewel het hier niet om treinen met gevaarlijke stoffen gaat, is het voor de gemeenteraad van Venlo aanleiding om een interpellatiedebat te initiëren – een tamelijk zwaar middel, dat de raad op 23 oktober 2019 inzet om het college van B&W aan de tand te voelen over risico's en maatregelen rond het vervoer van gevaarlijke stoffen (VGS) op en om het spoor bij Venlo.

Over hoe de gemeenteraad hiertoe kwam, en over hoe het college van B&W optrad om het tot dan toe gevoerde beleid rond VGS te verantwoorden, gaat deze casusbeschrijving. Ze laat zien dat men er met intensieve informatievoorziening en kritische dialoog in slaagt misverstanden over VGS en basisnet te verhelderen, en dat college, raad en actieve bewoners zo tot een gedragen verhaal en gezamenlijk optreden komen.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de diverse aanleidingen die in de aanloop tot dit initiatief een rol spelen,
- het incident met de goederentreinen zelf,
- de wijze waarop het interpellatiedebat en de daaraan voorafgaande raadsinformatieavond gestalte krijgen,
- het verloop van het interpellatiedebat zelf, en
- de opbrengsten van het debat en verdere verwikkelingen rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen in de tijd daarna.

De casestudy wordt afgesloten met een beschouwing over de rol van basisnet (c.q. de basisnetsystematiek) bij dit alles, en over hoe basisnet de gemeente meer of minder in staat stelt om met de uiteenlopende opgaven om te gaan waarvoor zij is gesteld.

4.1.2 Gehanteerde aanpak

Voor deze studie zijn diverse schriftelijke bronnen bestudeerd: nota's, rapporten, correspondentie. Ook zijn audiovisuele bronnen geraadpleegd, waaronder de integrale opname van het interpellatiedebat en een aantal nieuwsitems van Omroep Venlo. In het overzicht achteraan deze beschrijving zijn de diverse bronnen vermeld; in de tekst wordt hiernaar met nummering verwezen.

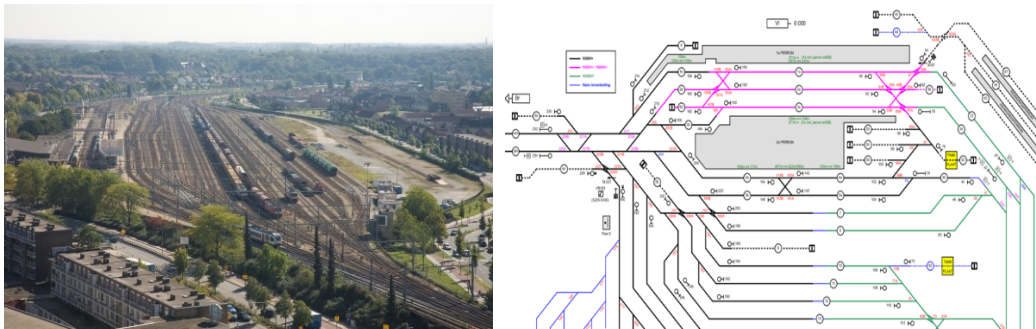
Voorts zijn gesprekken gevoerd met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen binnen de gemeente alsook met betrokkenen vanuit bewoners en bedrijfsleven. Ook zij zijn in het bronnenoverzicht vermeld.

4.2 Chronologie van het debat over vervoer gevaarlijke stoffen in Venlo

4.2.1 De aanloop

Venlo heeft een lange geschiedenis met het spoor. Die begint in 1866, als 'Staatslijn E' in gebruik wordt genomen. Vanaf die tijd heeft Venlo zich ontwikkeld tot logistieke hotspot,

gelegen nabij de grens met Duitsland en tussen belangrijke regio's en industriegebieden (Ruhrgebied, DSM/Chemelot, regio Arnhem/Nijmegen, regio Eindhoven en de Euregio rond Maastricht). De stad heeft aansluitingen naar de weg (A73/74 en A67), het water (de Maas) en het spoor (Maaslijn en Brabantroute). Door Venlo lopen doorgaande sporen, er is een tamelijk centraal in stad gelegen spooremplacement (en een emplacement in Blerick (gemeente Venlo)), en voorts is er een omvangrijke railterminal.



Uiteenlopende zaken die met het spoor verband houden, spelen in de aanloop naar het interpellatiedebat een rol:

- Al langer zijn de gevolgen van VGS voor de veiligheid en leefbaarheid in Venlo een punt van maatschappelijke zorg en (politieke) discussie.
- Lopende initiatieven om veiligheid en leefbaarheid te verbeteren, met name de onder-tunneling bij de naast het emplacement Venlo gelegen (viersporige) spoorwegovergang Vierpaardjes en het ammoniakconvenant, geven aan die zorgen en discussies nog extra lading.
- Begin 2019 publiceert Omroep Venlo over VGS rondom Venlo, mede naar aanleiding waarvan raadsfracties schriftelijke vragen stellen.
- Op de dag van verzending van de antwoordbrieven op deze raadsvragen, vindt het eerdergenoemde incident plaats (wat overigens niet het eerste voorval is op dit emplacement).

In het licht van alle bovengenoemde zaken, beschouwen de betreffende raadsfracties de gegeven antwoorden als onvoldoende en zet men in op een interpellatiedebat.

In de volgende paragrafen worden deze achtergronden verder toegelicht.

• Externe veiligheid

Zoals gezegd is de externe veiligheid rondom spoor en emplacement al lange tijd onderwerp van zorg en discussie. Een in opdracht van het ministerie van IenW vervaardigd historisch feitenoverzicht (1)¹⁴ laat zien dat discussies over overschrijdingen van plaatsgebonden en groepsrisico's (PR en GR) ten minste teruggaan tot 1999. Rond die tijd wordt rondom het emplacement van Venlo een overschrijding van 233 keer de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico (GR) geconstateerd. Ook ligt de contour van het plaatsgebonden risico (PR) ($10^{-6}/j$) buiten de grens van het emplacement. Vanaf dan vindt min of meer doorlopend overleg plaats tussen gemeente (en provincie), het ministerie (VROM, later IenM/IenW), de brandweer (later de veiligheidsregio) en (de voorgangers van) ProRail.

¹⁴ De cijfers verwijzen naar de geraadpleegde bronnen zoals beschreven in bijlage A.

Tussen 2001 en 2005 is er veel – ook landelijke – discussie over een vergunning voor ProRail voor het emplacement in Venlo. Die wordt eerst door de gemeente geweigerd wegens genoemde GR overschrijding, vervolgens wordt een tijdelijke gedoogbeschikking afgegeven, die uiteindelijk in 2005 definitief wordt verleend met aanvullende afspraken over aanpassingen en investeringen om de situatie te verbeteren.

Als gevolg van deze maatregelen daalt rond 2007 het GR tot de oriënterende waarde. Ook vindt een evaluatie plaats van de externe veiligheidssituatie (uitkomst: situatie voldoet aan de opgelegde normering en blijft dat naar verwachting doen).

Rond 2010 begint de ontwikkeling van een landelijk basisnet gestalte te krijgen (in 2015 treedt het basisnet in werking). In datzelfde jaar meldt ProRail dat de vergunde risico-normering voor het emplacement is bereikt. Het stelt een stoplichtprocedure voor vervoerders in.

In 2013 brengt de SP het rapport ‘SP Onderzoeksrapport Spoorwegemplacement Venlo 2013’ naar buiten (2). Zie het tekstblok hieronder.

Het ‘**SP Onderzoek Spoorwegemplacement Venlo 2013**’ (2) is opgesteld na onder meer een wijkbezoek, antwoorden op raadvragen en vragen aan ProRail en afstemming met veiligheidsregio en regiobrandweer, en de actie ‘Rood Sein voor de Ammoniaktrein’.

Op grond hiervan concludeert het rapport onder meer:

- “De uitgangspunten van basisnet spoor en de interpretatie hiervan door ProRail en gemeente sluiten niet op elkaar aan als het gaat om de categorie stoffen die wel of niet op het emplacement mogen worden vervoerd. De Eindrapportage basisnet spoor stelt dat de emplacementen Sittard-Geleen en Venlo niet voldoen. Vergund gebruik gaat uit van risicoruimte waarin alle stoffen toegelaten op het spoor kunnen worden vervoerd.”
- “De voorbereiding ten aanzien van branden op het rangeerterrein zijn de afgelopen jaren sterk verbeterd door de aanleg van brandputten en plaatsing van schuimvormend middel.”
- “Hoewel het aantal incidenten relatief beperkt is op het emplacement, is de situatie van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen binnen een zo sterk bebouwd gebied met zoveel essentiële infrastructuur een hoog risico.”

In 2015 laat de gemeente Venlo onderzoek doen naar het GR. Deze was tot dusver vastgesteld met een verouderd rekenprogramma (SAVE2). Nu is het ook berekend met Safeti-NL. Het blijkt dat de situatie met SAVE2 onder de oriëntatiewaarde GR blijft, maar dat deze berekend met Safeti-NL 10,28 maal overschreden wordt. In 2016 stelt de gemeente deze nieuwe berekende waarde vast als ijkpunt.

Eind 2015 stuurt het College van B&W een eerste raadsinformatiebrief over strategische infra-dossiers aan de gemeenteraad, naar aanleiding van diverse moties in de gemeenteraad waarin het college wordt opgeroepen de problematiek op de hoofdinfrastructuur aan te pakken. Raadsinformatiebrieven over dit onderwerp worden sindsdien tweemaal per jaar verstuurd.

De discussie over externe veiligheid loopt andermaal op, wanneer in 2016 de aanleg van het zogenaamde ‘derde spoor’ in Duitsland van start gaat, in aansluiting op de Betuwelijn bij Zevenaar. Gevolg daarvan is dat veel VGS via omleidingsroutes over Venlo wordt geleid. De pers, zowel landelijk (NOS) als lokaal (De Limburger, L1, Omroep Venlo), bericht over

overschrijdingen van risicoplafonds. Aansluitend worden vragen in de raad gesteld en maken bewoners van Venlo hun ongenoegen kenbaar over de 'lakse houding van de gemeente'. De burgemeester van Venlo wordt geïnterviewd op de lokale televisie (1).

• Ondertunneling en ammoniakconvenant

Parallel aan deze ontwikkelingen spelen nog twee andere zaken die van invloed zijn op de omgang met en discussie over VGS in en om Venlo.

Ondertunneling Vierpaardjes

Direct achter het emplacement bevindt zich de spoorovergang bij Vierpaardjes. Het is een van de weinige, en daarmee cruciale verbindingen tussen de stadsdelen aan beide zijden van het spoor. Door de toename van het personen- en goederenvervoer over het spoor wordt deze overgang steeds intensiever bereden (voor het kopmaken passeren goederen- en

VGS-treinen de overgang twee keer). In meerdere opzichten betekent dit een aantasting van de bereikbaarheid (lange dichtligtijden en soms opstoppingen) en leefbaarheid (verkeers- en externe veiligheid, geluid, trillingen) in de omgeving van Vierpaardjes.



Staat u hier ook regelmatig zo lang te wachten totdat de spoorbomen weer open gaan? Wij ook!

De komende tijd gebeurt dat steeds vaker! Wat staat ons te wachten?

- Omleidingen van de Betuwelijn (incl. gevaarlijke stoffen) via Venlo.
- Diverse uitbreidingen van de Rotterdamse haven.
- Groter wordende bedrijvigheid in Brabant en Limburg.
- Toenemend belang van Venlo als logistieke hotspot.
- Verdubbeling van de passagiersdiensten naar Roermond en Düsseldorf.

Hierdoor raakt deze overweg overbelast. Prognoses spreken van 135 goederentreinen per dag richting Duitsland, dat zijn bijna 6 lange treinen per uur! Daar komen de treinen van en naar Roermond nog bij. We zullen nog meer moeten wachten. Daardoor ontstaat voor u en voor ons een onhoudbare situatie. Experts zijn het erover eens: een tunnel is op termijn de enige duurzame en veilige optie. Op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau wordt er in diverse overlegorganen over een oplossing gesproken.

"Wordt uw mening daar gevraagd? Nee!"

Wij vragen u om uw stem te laten horen via

- SMS 'BEU' + uw naam naar nummer 4411
- TWITTER uw reactie met #vierpaardjes
- FACEBOOK.com/vierpaardjes (community) "vind ik leuk"
- E-MAIL info@vierpaardjes.nl

Elke reactie telt! Op deze wijze kunnen we ook namens de dagelijkse gebruikers van de overweg VIERPAARDJES een bijdrage leveren aan de discussie. Alle reacties worden verzameld en aangeboden aan de Tweede Kamer, Provinciale Staten, ProRail en aan de Gemeenteraad Venlo.

Bedankt voor uw steun!

Buurtbewoners Onderste en Bovenste Molen & Vierpaardjes

Klachten en gevaarlijke verkeerssituaties kunt altijd aan ProRail melden via het

gratis nummer publiekscontacten: 0800 - 77 67 245 (dag en nacht bereikbaar).

(Deze actie wordt spontaan gefinancierd door de buurtbewoners.) Contact: info@vierpaardjes.nl

Om deze problemen aan te pakken worden – deels ook in afstemming met bewoners in de omgeving – plannen voor ondertunneling ontwikkeld. Na een lange aanloop en veel interbestuurlijk overleg, valt in 2019 het besluit dat de ondertunneling daadwerkelijk zal plaatsvinden (realisatie wordt verwacht in 2023-2025).

Terwijl de ondertunneling op termijn een effectieve oplossing belooft te brengen, draagt de plannenmakerij aanvankelijk extra bij aan lokaal ongenoegen. Voor de ondertunneling zullen dicht bij het spoor gelegen huizen en enkele bedrijfspanden moeten verdwijnen. In de (lange) periode tussen eerste plannen en definitief besluit levert dit extra onzekerheid voor de betrokken bewoners, die tegelijk de verkoopbaarheid en waarde van hun woningen zien dalen.

Overigens speelt ten tijde van vervaardiging van deze casestudy met het merendeel van de betrokken bewoners

de discussie over verkoop nog steeds: 'Bewoners Vierpaardjes willen meer geld zien voor hun huis', kopt Omroep Venlo op 9 maart 2021 (14).

Ammoniakconvenant

Van oudsher is ammoniaktransport één van de VGS-stromen over het Nederlandse spoor. Een aanzienlijk deel daarvan betreft transport tussen DSM-locaties in IJmuiden en Geleen. Om de risico's van het ammoniaktransport bij de bron aan te pakken en mede in reactie op maatschappelijke onrust ('Rood sein voor de ammoniaktrein'), sluiten het Rijk en DSM in 2008 een 'ammoniakconvenant' dat erin voorziet dat DSM de salpeterzuurfabriek (waarbij ook ammoniak wordt geproduceerd) van IJmuiden naar Geleen verplaatst (waardoor een belangrijke VGS-stroom wegvalt) en dat het vervoer van ammoniak (in het kader van

‘externe verkopen’ en een ‘groot-onderhoudsstroom’) over het spoor aan bovengrenzen wordt gebonden en via de kortste route moet plaatsvinden. Het Rijk verstrekt DSM hiervoor een nadeelcompensatie van € 48 miljoen.

Als gevolg hiervan sluit DSM (later OCI Nitrogen) de fabriek in IJmuiden, voert het de kunstmestproductie in Geleen op om ammoniakproductie en -gebruik beter met elkaar in evenwicht te brengen en investeert het in een ammoniakhaven nabij Stein om indien nodig verder ammoniaktransport over binnenwateren mogelijk te maken (15).

Er blijft dus wel van ammoniaktransport over het spoor sprake (waarvoor de kortste route over Venlo loopt). Deze blijft – zoals verderop ook blijkt – niet onopgemerkt. Daarnaast geldt dat het convenant een looptijd heeft tot 2020.¹⁵ Tegen het eind van deze periode roept dit – onder meer bij de gemeente Venlo en bewoners, partijen die niet bij het convenant om de tafel zitten – vragen en zorgen op over wat daarna gaat gebeuren.

• Publicaties en raadsragen

Alle voorgaande ontwikkelingen en issues maken dat VGS over het spoor bovengemiddelde aandacht heeft bij bestuur, politiek en bevolking van Venlo. Zo vormt het door de staatssecretaris van IenW en ProRail geuite voornemen om treinen van 740 meter beter te faciliteren, aanleiding voor de Venlose raadsfracties SP en EENLokaal om eind juni 2019 schriftelijke vragen te stellen aan B&W van Venlo.

Twee dagen na indiening van deze schriftelijke vragen bericht Omroep Venlo dat in 2018 ruim zes keer zoveel ‘giftreinen’ op het station Venlo zijn gekomen als toegestaan. Ook meldt ze dat er ‘ook stoffen over het spoor denderen die helemaal niet zijn toegestaan’. Omroep Venlo haalt een woordvoerder van de staatssecretaris van IenW aan, die stelt dat er ‘inderdaad overschrijdingen zijn op bepaalde delen van de Brabantroute’, maar dat de veiligheid niet in het geding is (16).

In directe reactie op deze berichtgeving dienen de fracties aanvullende raadsragen in. Al met al stelt de SP 18 vragen, over onder meer de voorwaarden voor en mogelijke negatieve effecten van treinen van 740 meter lengte (op veiligheid, dichtligtijden, trillingen), en over de ‘enorme overschrijdingen van hoeveelheden gevaarlijke stoffen’ die door Venlo worden vervoerd. EENLokaal stelt 4 vragen, over onder meer de aard van de stoffen waarmee wordt gerangeerd en de sporen die daarvoor worden gebruikt en over de ‘hoeveelheid giftreinen’ door Venlo die afbuigen naar de Maaslijn. Ook vraagt EENLokaal het college om de staatssecretaris van IenW uit te nodigen om te komen uitleggen “dat de veiligheid bij de hierboven samengevatte omstandigheden niet in het geding zou zijn.”



¹⁵ Overigens is het convenant in januari 2021 verlengd tot eind 2021.

Het gemeentebestuur antwoordt op deze vragen (3)(4):

- dat het permanent – in nauw overleg met alle gemeenten langs de Brabantroute, “want in gezamenlijkheid kunnen we een vuist maken naar het ministerie van IenW en ProRail” – aandacht vraagt bij het Rijk voor de gevolgen van omleidingen over Venlo;
- dat het per saldo niet per se verwacht dat de 740 m treinen voor meer onveiligheid of overlast zorgen;
- dat het op de hoogte is van overschrijdingen van het basisnet spoor, maar dat dit geen overschrijdingen betreft van de vergunde risicoruimte van de omgevingsvergunning voor het emplacement; dat de overschrijdingen fors zijn, maar dat de staatssecretaris het ‘plafond’ op dit traject bewust laag had gesteld om gebruik van de Betuweroute te stimuleren, en dat zij dit in het nieuwe robuuste basisnet wil stellen op basis van de echte risico’s – waardoor wellicht de overschrijdingen verdwijnen, echter zonder dat het vervoer van gevaarlijke stoffen afneemt;
- dat er geen stoffen worden vervoerd die niet zijn toegestaan; er kan op alle sporen worden gerangeerd met alle categorieën van gevaarlijke stoffen.

Deze antwoordbrieven van het gemeentebestuur zijn verzonden op 24 juli 2019: de dag waarop ook een treinbotsing op het emplacement plaatsvindt.

4.2.2 Het incident

“Op 24 juli 2019 rond 07:09 [uur] botst containertrein 41970 te Venlo tegen de op spoor 19 voor vertrek gereedstaande goederentrein trein 44795.” Aldus begint de reconstructie van het incident dat ProRail heeft onderzocht en waarover het naderhand rapporteert. (5)

Het incident is veroorzaakt doordat de met vertraging uit Oostenrijk via Duitsland afkomstige containertrein 41970, die op het emplacement moet wachten op een machinistenwissel. Doordat de wissels verkeerd staan, komt de trein op een ander spoor in het Niet Centraal Bediende Gebied (NCBG) terecht (spoor 19) dan waar deze toestemming voor heeft (spoor 17). Dat het hier (in het NCBG) gaat om handbediende wissels die hij zelf goed moet zetten, is de machinist niet bekend. Tegen de tijd dat hij waarneemt dat hij op een verkeerd spoor rijdt en de stilstaande goederentrein ziet, lukt het niet meer om de trein tijdig tot stilstand te brengen. Daardoor wordt goederentrein 44795 weggeduwd en komt de stroomafnemer van de locomotief in de spanningssluis. Daardoor valt de spanning van de bovenleiding op het gehele emplacement Venlo weg.

Het digitale nieuwsplatform 1Limburg meldt (6) dat door de klap een locomotief en twee wagons ontspoorde. De machinisten van beide treinen bleven ongedeerd.

4.2.3 Op weg naar het interpellatiedebat

• Raadsvragen en een rapport

Het incident is voor EENLokaal aanleiding om andermaal raadsvragen te stellen. De partij stuurt op 29 juli een brief met ‘Vervolg aanvullende vragen giftreinen/derde rangeer-ongeval’ aan het College (7).

- In de inleiding bij de vragen vermeldt EENLokaal 2 eerdere incidenten en schrijft vervolgens: “24 juli jl. was het weer prijs, er klapten twee goederentreinen op elkaar. Het betrof hier geen giftreinen. Dat was nog een geluk bij een ongeluk. Maar drie ongevallen in anderhalf jaar tijd vindt de fractie EENLokaal alarmerend. Dit ook nog

eens in combinatie met het feit dat er langere goederen (*sic*) gaan rijden en dat er tot zesmaal zoveel gevaarlijke stoffen vervoerd worden als toegestaan, zoals we onlangs vernamen in de schokkende berichtgeving over de giftreinen van Omroep Venlo. [Dat] bij de beantwoording [...] wordt gerefereerd aan het feit dat er geen overschrijdingen zijn van de “vergunde risicoruimte” [...] leidt bepaald niet tot een gerust gevoel. [...] De bovengenoemde combinatie leidt tot grote ongerustheid en onvrede binnen de Venlose samenleving. Met name de mensen die in het bewuste (risico)gebied wonen. Bij deze terechte gevoelens past een goed gesprek op zeer korte termijn met de staatssecretaris, als signaal naar onze samenleving.”

Op 1 augustus brengt Omroep Venlo naar buiten: “De botsing gebeurde op één van de tien sporen zonder een veiligheidssysteem. De komende jaren zullen die sporen ook nog niet aangesloten worden op dat systeem. [...] Vorige week ging het fout tussen twee treinen die geen gevaarlijke stoffen vervoerden. Maar er rijden ook treinen over de onbeveiligde sporen die wél brandbare en toxische stoffen vervoeren.” (18).

September 2019 brengt de SP het rapport ‘SP-Venlo; Onderzoeksrapport naar risico’s en kansen op de spoorwegen rond Venlo’ naar buiten (8).

Dit nieuwe ‘**SP Onderzoek naar risico’s en kansen op de spoorwegen rond Venlo**’ gaat in op het goederenvervoer, het vervoer gevaarlijke stoffen en het passagiersvervoer. Daarnaast zijn hoofdstukken gewijd aan emplacement en infrastructuur, aan de IJzeren Rijn, calamiteitenplannen en de uitkomsten van een buurtonderzoek.

Over het vervoer gevaarlijke stoffen schrijft men onder meer:

- “ProRail [...] zal zonder twijfel ingenomen zijn met het feit dat de staatssecretaris de risicoplafonds (maximale aantallen) op het spoor wil verhogen zodat er geen sprake meer is van overschrijdingen in omvang van vervoer. Dit zou ook voor Venlo gelden. De SP in Venlo is van mening dat het de wereld op haar kop is om nu blijkt dat de Betuweroute niet kan voorzien in de gehele behoefte aan capaciteit en juist verschillende woonkernen in Venlo bloot te stellen aan meer vervoer van gevaarlijke stoffen.” [*sic*]
- “Echter handhaaft de gemeente niet vanwege de uitspraken van de staatssecretaris dat risicoplafonds verhoogd zullen worden. Het is een theoretische discussie die wat de SP-Venlo betreft geen recht doet aan de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de veiligheid van haar burgers.”
- “De overheid hanteert een zogenaamd plaatsgebonden risico, een zogenaamd PR. De meest gebruikte norm in deze is PR 10-6. Binnen die contour waar dit risico aanwezig is mogen bijvoorbeeld geen kwetsbare objecten als ziekenhuizen of kinderopvang staan. Waar het plaatsgebonden risico uitgaat van de kans van overlijden van 1 persoon ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen gaat het groepsrisico uit van overlijden van groepen mensen ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Hierbij gebruikt men ook weleens de term PR 10-7 of PR 10-8. Kortom, hoe hoger het volgcijfer achter de 10 in deze des te meer kans van risico voor groepen mensen.”
- “Het middel om bij de inrichting van de openbare ruimte rekening te houden met kwetsbare en risicovolle objecten wordt door de Rijksoverheid gebruikt om risico’s weg te redeneren. Het groepsrisico geeft een te omvangrijke overschrijding van stoffen dus gaat met terug naar het plaatsgebonden risico 10-6 waardoor er nauwelijks overschrijdingen zijn. Er verandert derhalve niets qua aantallen vervoerde ketelwagens, maar ineens valt men wel binnen de risicoplafonds.”

Uit het buurtonderzoek (de SP sprak met ongeveer 500 omwonenden) komt naar voren dat 57% bekend is met “het feit dat er meer treinen met gevaarlijke goederen door Venlo rijden”; 90% zegt “dat de gemeente Venlo hen niet heeft geïnformeerd over deze toename”; 81% zegt “zich bewust te zijn van het risico dat men als omwonende mogelijk loopt”.

De samenloop van de diverse aanleidingen en de aard van de uitwisseling tussen de genoemde raadsfracties en het gemeentebestuur zijn voor SP en EENLokaal (met steun van CDA en D66) reden om een interpellatiedebat aan te vragen. Men is niet tevreden met de beantwoording van de vragen over het spooremlacement. ‘Raad roept burgemeester op matje over giftreinen’, meldt Omroep Venlo (17).

- **Een raadsinformatieavond?**

Een interpellatiedebat is een relatief zwaar middel, dat een gemeenteraad kan inzetten om een onderwerp aan de orde te stellen dat niet op de agenda staat en waarover het ook moties kan indienen. Zo’n debat valt buiten de orde van reguliere raadsdebatten, waarvoor in de Venlose gemeenteraad de drieslag ‘beeldvorming (informatie), oordeelsvorming (debat), besluitvorming (stemming)’ gebruikelijk is. Toch laat het gemeentebestuur weten het juist ook in dit geval van belang te vinden dat voorafgaand aan het debat wordt gezorgd voor gelijke informatieposities. Men stelt voor een raadsinformatieavond te laten plaatsvinden waarop deskundigen vanuit ProRail, de veiligheidsregio en de gemeente inzicht bieden in de achtergronden van de kwestie.

De interpellanten stemmen niet direct in met dit voorstel. Zo laat de SP-fractievoorzitter bij Omroep Venlo desgevraagd weten dat een bijeenkomst met ProRail niet de oplossing is. “Degene die hier moet ingrijpen en die ook verantwoordelijk is, is onze burgemeester. Hij is verantwoordelijk hier en hij moet handhaven. We hebben een limiet afgesproken en daar moet ook ProRail zich aan houden. Dan kunnen we wel met ProRail gaan praten, maar daar zit natuurlijk een belang bij en dat is geld verdienen.” (17).

Het gemeentebestuur houdt vast aan zijn voorstel, wat de burgemeester ook persoonlijk richting de interpellanten uitdraagt. Hij laat weten dat juist bij een onderwerp dat zo ingewikkeld is en waarover hij meerdere misverstanden de ronde ziet doen, het van belang is dat partijen op basis van dezelfde informatie met elkaar het gesprek aangaan (en dat het daarbij niet aangaat de informatie van een overheidspartij als ProRail te wantrouwen). Uiteindelijk stemt men in. Op 10 oktober zal een raadsinformatiebijeenkomst plaatsvinden, gevolgd door een interpellatiedebat op 23 oktober 2019.

4.2.4 De raadsinformatieavond

Op 10 oktober 2019 vindt de raadsinformatieavond plaats. Er zijn van deze avond geen filmopnamen of geschreven verslagen beschikbaar. Zodoende is deze beschrijving gebaseerd op enige ooggetuigenverslagen en op de aldaar gepresenteerde slides.

Bij aanvang van de avond staan mensen met spandoeken voorde deur (‘met ludieke teksten, iets over giftreinen’), die later ook binnenkomen. De zaal zit goed vol, met ongeveer 60 mensen. In het begin is de sfeer iets gespannen, als bewoners inspreken. Daarna is het woord aan deskundigen van ProRail, de veiligheidsregio en de gemeente om tekst en uitleg te geven over achtereenvolgens:

- ‘Spoorvervoer gevaarlijke stoffen – Venlo’ (9); en over ‘Centraal bediend gebied versus niet centraal bediend gebied, lange goederentreinen en processen emplacement Venlo’ (10) (ProRail);

- ‘Vorbereiding ongevallen spoor (emplacement) Venlo’ (11) (Veiligheidsregio Limburg-Noord); en
 - ‘Verantwoordelijkheden veiligheid spoorwegemplacement’ (12) (Gemeente Venlo).
- De deskundigen houden hun verhaal en raadsleden stellen verhelderende vragen. Voor discussies en politieke stellingname is geen ruimte – daarvoor is het interpellatiedebat.

Uit alle (door de onderzoeker geraadpleegde) informatie over het verloop die avond (inclusief wat daarover wordt opgemerkt tijdens het interpellatiedebat) komt naar voren dat de toelichtingen van de presentatoren gedegen en begrijpelijk zijn, goed ontvangen worden en zaken verhelderen. Allengs ebt de emotie weg en neemt het begrip toe. Veel vermeende misstanden blijken op misverstanden te berusten. ProRail en veiligheidsregio blijken actiever op veiligheidsgebied dan men eerder had gedacht.

In een korte notitie zet de ProRail-expert op een rij over welke onderwerpen de meeste misverstanden in Venlo de ronde doen:

1. De risicoplafonds van basisnet zijn géén veiligheidsnormen
2. In basisnet zijn géén maximale aantallen wagens of stoffen vastgelegd
3. Alle stoffen mogen vervoerd worden in basisnet
4. De gemeente is niet het bevoegd gezag voor basisnet
5. Alle sporen in Venlo zijn beveiligd

4.2.5 *Het interpellatiedebat*

Op 23 oktober 2019 vindt het interpellatiedebat plaats in de gemeenteraad van Venlo. Naar verluidt is al bij aanvang merkbaar dat de raadsinformatieavond de angel grotendeels uit het debat heeft getrokken. Van ‘op het matje roepen’ is niet echt sprake.

De onderstaande weergave van het debat is mede gebaseerd op de openbaar toegankelijke filmopnamen ervan (13).

De diverse fracties dragen deels inhoudelijke zaken aan en reflecteren voor een ander deel op de wijze van informatievoorziening, op de rollen en verantwoordelijkheden en op de politieke toonzetting van het debat. Hieronder worden deze zaken afzonderlijk beschreven.

Inhoudelijk:

- Inhoudelijk wordt erover gesproken dat ‘veiligheid’ een complex begrip is, het wordt bepaald met PR en GR. Er zijn tegelijkertijd geen overschrijdingen maar wel schuivende contouren en basisnet knelt wel. De wetgeving is niet duidelijk over wat wel en niet mag. Venlo wordt vooral met dit alles geconfronteerd doordat beloftes van Betuwelijn en ammoniakconvenant niet worden gerealiseerd. Er zijn vragen over de effecten van dit alles voor mogelijk toekomstige bebouwing en voor verbetering van infrastructuur rondom en op het spoor. Algemene vraag: is er wel een integrale aanpak van dit dossier?
- Tegelijkertijd wordt benadrukt dat vervoer over het spoor beter is dan over de weg. Voorkomen moet worden dat VGS door restricties naar de weg wordt verlegd.
- Aandacht wordt gevraagd voor zaken die door de gemeente zijn aan te pakken, zoals de verkeersveiligheid bij spoorovergang Vierpaardjes of de vraag of de milieuvergunning voor het emplacement adequaat is.

Over verantwoordelijkheden:

- Het is bijna alle raadsfracties duidelijk dat de gemeente niet over basisnet gaat maar het Rijk (men noemt de minister of staatssecretaris, het ministerie en ILT (Inspectie Leef-omgeving en Transport)). Er zijn wel vragen over wat de inbreng van de gemeente is in overlegfora met het Rijk. Vooral moedigen de meeste fracties het gemeentebestuur aan om zich krachtig tot Den Haag te wenden, zo mogelijk in samenspraak met de veiligheidsregio en de andere aan Maaslijn en Brabantroute gelegen gemeenten.



- Thema's die bij het Rijk aangekaart moeten worden zijn: de hoogte van de risicoplafonds en het respecteren en handhaven daarvan; het gegeven van de drie recente ongelukken bij Venlo; de extra risico's als de infrastructuur rondom Venlo niet op extra lange treinen is ingericht; steun voor verdere versterking van infrastructuur op en om het spoor inclusief ondertunneling van Vierpaardjes; inzet om het Niet-Centraal Bediende Gebied (NCBG) in het wél Centraal Bediende Gebied (CBG) te krijgen.

- Het voorstel wordt gedaan om een Commissie Spoor in te stellen, met als doel om het gemeentebestuur in positie te brengen (samen met andere gemeenten aan Maaslijn en Brabantroute) om in Den Haag het juiste geluid te laten horen.

Over uitgewisselde informatie:

- Meerdere fracties benoemen dat de materie complex is, waarbij de valkuil van technische welles-nietes spelletjes dreigt.
- Men meldt dat de raadsinformatieavond en de verstrekte informatie veel duidelijkheid hebben gebracht. Die duidelijkheid betreft: misverstanden over maximale aantallen ketelwagens, over wel of niet toegestane stoffen, over NCGB ('B' staat voor bediening, niet voor beveiliging; NCBG is wel beveiligd). Ook is nu duidelijk waar gevonden kan worden hoeveel gevaarlijke stoffen vervoerd worden, dat de vervoersstromen adequaat gemonitord worden en dat er voldoende veiligheidsmaatregelen zijn.
- Er wordt waardering geuit voor de transparantie van ProRail. Er is 'aangename verrassing' over de mate van controle op het basisnet en de diepgaande vormen van risicomanagement, alsook dat de veiligheidsregio daar 'strak in zit'. Een raadslid noemt het 'goed dat we zo uitgebreid geïnformeerd zijn', 'het heeft ons de ogen geopend'. Een ander zegt 'zeer tevreden over beeldvormende bijeenkomst' te zijn.
- Een aantal fracties wijst op het belang van openheid over analyses van incidenten en over het meer proactief 'op het netvlies houden' van deze thematiek bij de raad.

Over politieke toonzetting:

- Er ontstaat uitwisseling over het al dan niet te sterk aanzetten van de onveiligheid en het daarmee aanwakken van angstgevoelens. Een raadslid zegt dat het gaat om terechte zorgen maar dat het op dit moment beetje ontspoord, "met de nodige bangmakerij." Het raadslid wijst op "onjuistheden en ongefundeerde aannames in het rapport van de SP en in de vragen van EENLokaal". Het raadslid neemt daarbij waar dat deze partijen "met vragen en een interpellatiedebat aandacht vragen voor gevoelens van onveiligheid over

VGS; ze verpakken dit in een aanval op het Venlose bestuur dat hierin niet aan zet is. Ze wakkeren daarmee onnodig angst en ontevredenheid aan. Deze onterechte slachtofferrol helpt ons niet.” Daar wordt tegenin gebracht dat dit een poging is om gezamenlijk met raad en college op te trekken en dat in het rapport ook kansen en economische waarden staan. Een ander raadslid zegt: “U raakt mij in mijn volksvertegenwoordigende hart. Hoezo is dit stemmingmakerij? We vragen om antwoorden.” Het eerste raadslid volhardt dat “Calimero-gedrag en aanwakkeren van angst” niet gaan helpen.

- Eén raadslid zegt dat een interpellatiedebat een te zwaar middel is voor dit onderwerp.
- Een ander raadslid spreekt waardering uit voor degenen die dit hebben opgestart, er kunnen wat foutjes in rapporten en vragen zitten maar het heeft uiteindelijk wel bijgedragen aan helderheid. Eén ding dat duidelijk is geworden dat “we juiste bewoordingen (moeten) gebruiken: het zijn geen giftreinen, het is VGS.”

Na al deze inbreng gaan burgemeester en wethouders in op vragen en gemaakte opmerkingen.

- De burgemeester bevestigt dat het ingewikkelde materie is. Hij heeft er gevoel bij dat bewoners het gevoel hebben dat het niet veilig is. Het is ook moeilijk uit te leggen. Hij zegt blij te zijn dat de raad zich hier intensief mee bemoeit, en dat men de moeite neemt om rapporten op te stellen om zaken helder te krijgen en om met partijen als ProRail in discussie te gaan.
- De burgemeester zegt toe dat het college met een nota zal komen over een integrale aanpak van ontwikkelingen rond het spoor. Zo’n integrale blik ontbreekt niet op het terrein van veiligheid maar wel ten aanzien van de grote ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot het spoor. Ook iets als een Commissie Spoor of jaarlijkse informatiebijeenkomst spreekt hem aan, ook als mogelijkheid om bewoners erbij te betrekken en te informeren. Er zijn te veel misverstanden over VGS.
- De burgemeester zegt dat alle deskundigen aangeven dat betrokken partijen zich aan het ammoniakconvenant hebben gehouden en dat het vervoer ervan enorm is afgenomen. “Het convenant loopt af in 2020, daar is de gemeente geen partij in, maar het overlegorgaan met gemeenten langs de Brabantroute overlegt ook met de minister, dat gebruiken we voor overleg over een nieuw ammoniakconvenant.”
- De minister heeft toegezegd om maatregelen te nemen om overschrijdingen van basisnet tegen te gaan. Die overschrijdingen werden overigens fors minder na het in dienst nemen van de Betuwelijn, maar stijgen door het werk aan het derde spoor, een florerende economie en de lage stand van de rivieren.
- In antwoord op een vraag: “Alle stoffen zoals die liggen in richtlijnen van de EU mogen over basisnet. Er worden over het basisnet geen gevaarlijke stoffen vervoerd die er niet over vervoerd mogen worden, dat zou een strafbaar feit zijn. Daar is geen sprake van.”
- De burgemeester zegt ervaring uit het verleden te hebben dat ongevallen op een emplacement met een foutencultuur te maken kunnen hebben, en dat hij er daarom voor heeft gezorgd dat hij nu bij elk klein incident wordt gebeld. Ongevallen worden onafhankelijk beoordeeld en soms zelfs door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, daar wordt niet lichtzinnig mee omgegaan. Alle instanties hebben er belang bij te weten wat er is gebeurd.



- Vervolgens zegt de verantwoordelijke wethouder dat zij in het overleg met de Brabantroutegemeenten zit. “Bij andere gemeenten spelen vooral problemen rondom woningbouw vanwege de veiligheidseisen en contouren, dat speelt hier minder. Maar bij elke bijeenkomst worden drie bijzondere situaties genoemd: Kijfhoek, Sittard-Geleen (Chemelot) en Venlo, omdat daar ook sprake is van rangeren. En tsja, sturing gebeurt in basisnet achteraf, maar daarvan is het ministerie ook doordrongen.”

In hun slotwoord zeggen de interpellanten blij te zijn met de toezeggingen en met de gevoerde discussie, op hoofdlijnen en inhoud. “Wij zijn geen superdeskundigen,” zegt de een, “maar het is goed om met alle betrokkenen geregeld overleg te hebben”. En, zegt de ander: “We spreken voortaan niet meer van giftreinen maar van treinen met VGS, en we beseffen dat vervoer met de trein het veiligst is. We blijven dicht op materie zitten.”

4.2.6 Na het interpellatiedebat

• De integrale spoorvisie

Direct na het interpellatiedebat wordt een aanvang gemaakt met het werken aan de toegezegde integrale spoorvisie. Een ambtelijke kerngroep en werkgroep onder externe begeleiding (met betrokkenheid van een brede selectie aan stakeholders) leggen zich erop toe om kansen, ontwikkelingen en opties rondom het spoor in Venlo te verkennen en te komen tot een formulering van ambities en de instrumenten om hierop te sturen.

In het interpellatiedebat had de burgemeester aangegeven dat het vooral moet gaan om een integrale blik op de grote ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot het spoor. Bij het werken aan de integrale spoorvisie wordt evenwel ook ruimschoots aandacht besteed aan leefbaarheid en (externe) veiligheid. Er wordt gekeken naar aspecten als geluid, trillingen en luchtkwaliteit en naar de effecten van VGS (in welk verband men ook ontwikkelingen signaleert rondom herijkingen in het kader van basisnet spoor, de afloop van het ammoniakconvenant in 2020¹⁶ en de plannen voor het onder één wettelijk regime brengen van doorgaand spoor en emplacementen). En ook bij de standpuntbepalingen heeft ‘veiligheid en leefbaarheid’ een plaats. Zo schrijft men over VGS dat Venlo zich ervoor zal inzetten dat ‘de risico’s ten gevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen, met speciale aandacht voor ammoniak, niet zullen toenemen en er ruimte ontstaat voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.’ (19).

Op 11 november 2020 wordt de Spoorvisie Venlo voor beeld- en oordeelsvorming in de gemeenteraad besproken. Bij de eerste vragen uit de Raad komt het thema externe veiligheid nog wel aan de orde, waarbij enigszins sprake is van een herhaling van (hierboven beschreven) zetten. Vooral valt een vraag op over een mogelijke verplaatsing van het emplacement naar buiten de stad, terwijl die optie in de spoorvisie al beargumenteerd wordt afgewezen. Voor de volgende besprekingsronde doet het college de raad een notitie met beantwoording van technische vragen toekomen (20). Deze beschrijft de argumenten vóór (2 stuks) en tegen uitplaatsing van het emplacement (10 stuks). Ook licht de notitie (‘nogmaals’, staat erbij) een aantal items van externe veiligheid van het spoor toe en gaat ze in op de expiratie van het ammoniakconvenant.

¹⁶ Inmiddels verlengd tot eind 2021 (zie voetnoot 15).

Op 25 november 2020 neemt de gemeenteraad de Spoorvisie Venlo aan, zonder verdere discussie over externe veiligheidsthema's.

• Het ammoniakconvenant

Zoals beschreven in paragraaf 2.3, nemen vragen en zorgen over het ammoniakconvenant bij gemeente en bewoners toe naarmate de einddatum ervan naderbij komt. Min of meer toevalligerwijs is het incident van 24 juli 2019 dat in deze casusbeschrijving centraal staat, voor een actieve bewoner die nabij Vierpaardjes en het emplacement woont concrete aanleiding om zich af te vragen wat gebeurd zou zijn als een van de betrokken treinen wel gevaarlijke stoffen vervoerde. Daarbij denkt hij met name aan ammoniak, omdat hem recent enige keren rangerende ammoniaktreinen zijn opgevallen. Hij besluit het te gaan bijhouden en na te zoeken.

De actieve bewoner maakt deel uit van de Werkgroep Treinoverlast Vierpaardjes, die zich eerder samen met de Buurtvereniging Bovenste en Onderste Molen sterk had gemaakt voor de ondertunneling bij Vierpaardjes. Nu deze ondertunneling definitief op de rol staat, besluit de groep zich op de ammoniaktransporten te gaan richten. Als men door eigen waarnemingen en onderzoekwerk tot de conclusie komt dat er op het baanvak Vierpaardjes-Venlo in 2019 173.946 ton ammoniak passeert, valt het besluit om aan de bel te gaan trekken.

De bewoners stellen de 'Nota Externe Veiligheid omgeving Vierpaardjes Venlo' op (20), en versturen deze aan de lokale en landelijke politiek. In de nota beschrijft men de zorgen over het vervoer van B2 stoffen – “de aanduiding voor toxische gasen en ammoniak” – over de sporen in Venlo, en over de afloop van het ammoniakconvenant per 31 december 2020. Men wijst erop dat “in het basisnet spoor is uitgewerkt dat het transport van chloor en ammoniak over het spoor in beginsel wordt beperkt tot de huidige conventantafspraken en een beperkte bevoegdheid tot ontheffing”, en pleit ervoor dat in een nieuw convenant eenzelfde uitgangspunt (“terugbrengen tot nul”) wordt opgenomen. Bij het wegvallen van het convenant voorziet men dat binnen basisnet de risicoplafonds (“zowel wat het plaatsgebonden risico als het vervoersaandeel in het groepsrisico betreft!”) worden aangepast op basis van vervoersprognoses die zijn gebaseerd op een maximale groei bij chemische industrie en vervoerders, teneinde dat vervoer te kunnen “accommoderen”. Aangezien de gemeente Venlo en provincie Limburg niet bij het conventantoverleg betrokken zijn, “zijn de burgers die het risico lopen niet vertegenwoordigd aan de onderhandelingstafel.”

De bewoners wendden zich tot de lokale en landelijke politiek. In de aanloop naar de vergadering over spoorveiligheid van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat op 15 oktober 2020 sturen zij een brief naar alle leden van die commissie. Enige weken later richt de burgemeester zich (namens de gemeenteraad van Venlo) per brief tot de staatssecretaris. Beide brieven betreffen primair het ammoniakconvenant. Daarnaast snijdt de burgemees-



ter in zijn brief nog enige andere basisnetzaken aan (waaronder dwingende routing via de Betuweroute en proactieve monitoring van overschrijdingen van risicoplafonds). Dit alles is overigens geheel in lijn met het standpunt zoals verwoord in de spoorvisie.

Op 9 december neemt de Tweede Kamer in een plenaire zitting bij een Verslag Algemeen Overleg (VAO) de motie Laçin (SP) aan (21), waarin de regering wordt verzocht om de provincie Limburg en de gemeente Venlo te betrekken bij de gesprekken voor een nieuw convenant en gezamenlijk een plan op te stellen om het aantal ammoniaktreinen door woonkernen te verminderen en zo mogelijk af te bouwen.

Op 17 december 2020 sturen de betrokken bewoners (de werkgroep is inmiddels omgedoopt tot 'Spoorveiligheid Venlo') een bedankbrief aan de Gemeenteraad "voor het onder de aandacht brengen van de problematiek omtrent het vervoer van ammoniak per spoor in onze gemeente."

4.3 Beschouwing

4.3.1 Spanningen en dilemma's

Een van de doelen bij deze casestudy's is om zicht te krijgen op hoe gemeenten binnen de huidige kaders (kunnen) omgaan met uiteenlopende opgaven op het gebied van bouwen, mobiliteit, economische ontwikkeling, leefbaarheid en veiligheid (in relatie tot basisnet en VGS). De aanname daarbij is dat er tussen deze opgaven spanning kan bestaan.

Uit deze casus komen echter nauwelijks spanningen naar voren tussen VGS enerzijds en lokale economie of bouwopgaven anderzijds. Eventuele spanning met bouwopgaven zal hooguit aan de orde zijn bij de ontwikkeling van het Kazernekwartier nabij het emplacement Blerick. Betrokkenen menen echter dat deze goed oplosbaar zal zijn.

En wat de lokale economie betreft: deze drijft weliswaar voor een niet onbelangrijk deel op het spoor – men zou zelfs kunnen zeggen dat Venlo met het spoor vergroeid is – maar dat betreft nauwelijks het vervoer van gevaarlijke stoffen; VGS is meer een kwestie van passerend transport waarvan Venlo niet rechtstreeks de lusten maar wel lasten ondervindt.

Die lasten lijken deels het gevolg te zijn van een inadequate infrastructuur en verschillen in wet- en regelgeving tussen Nederland en Duitsland voor grotere stromen VGS, wat vooral tot uiting komt rond het emplacement en bij Vierpaardjes. Dit leidt tot hinder en overlast. Ook spelen gevoelens van onveiligheid parten, die mede worden gevoed door (niet altijd makkelijk op waarde te schatten) berichten over overschrijdingen van risicoplafonds van het basisnet spoor, incidenten en de oorzaken ervan. Dit alles wordt versterkt door de werkzaamheden aan het derde spoor, waardoor veel meer VGS-stromen over de Brabant-route en Venlo worden geleid dan waren voorzien en in de risicoplafonds (of beter: sturingsplafonds) waren verdisconteerd.

Dit alles verklaart ook waarom er in Venlo vanuit wordt gegaan dat deze zaken op termijn 'beter' worden, zonder dat pijnlijke afwegingen nodig zijn tussen economie, bouwopgaven en VGS. Als straks Vierpaardjes ondertunneld is, het ammoniakconvenant is verlengd, het emplacement en de beveiligingssystemen verbeterd zijn (en overige voorziene verbeteringen doorgang hebben gevonden), en als de Betuweroute weer op volle capaciteit benut

kan worden, zijn de VGS-gerelateerde overlast en zorgen voor Venlo grotendeels achter de rug.

Dat men geen principiële spanning tussen de verschillende opgaven ziet, komt ook in de spoorvisie tot uiting. De gemeente schrijft: “[Bij] de ontwikkeling van Venlo tot internationale hub [...] [zullen] het verbeteren van de leefbaarheid in het stedelijk centrumgebied en de maximalisatie van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden [...] als integraal en nevenschikt onderdeel van de planvorming [...] worden opgepakt” (19, p.39).

4.3.2 De invloed van basisnet

Wat is dan wel de invloed van basisnet op de omgang met VGS in Venlo? Zoals hierboven betoogd, speelt basisnet maar beperkt een rol waar het gaat om het balanceren van VGS en veilig ruimtegebruik.

Basisnet lijkt vooral een (averechtse) rol te spelen bij de ervaren onveiligheid in en om Venlo, voor een deel ook als gevolg van misverstanden. Dergelijke gevoelens zijn alleszins voorstelbaar. De inwoners van Venlo zien dat met ketelwagons op het emplacement wordt gerangeerd en ook staan ze geregeld en soms langdurig voor VGS-treinen te wachten bij spoorwegovergangen. En daarnaast zijn er van tijd tot tijd berichten over incidenten op het emplacement (waarbij in diverse publicaties het incident bij Wetteren in herinnering wordt geroepen). En zo kan het gebeuren dat een rangeerincident waarbij geen gevaarlijke stoffen in het geding zijn leidt tot een interpellatiedebat over VGS.

De casebeschrijving wekt de indruk dat de ingewikkelde systematiek van basisnet niet bepaald behulpzaam is om duidelijk te maken dat risico's effectief worden beheerst. Positief geformuleerd zou men kunnen zeggen dat de casus laat zien dat met een flinke investering in informatievoorziening en kritische dialoog uitlegbaar is dat de veiligheid op en om het spoor geborgd is. Al merkt een aantal betrokkenen daarbij op dat daarbij vooral het *integrale* verhaal van belang is, dat duidelijk maakt dat het gaat om een afweging van grote, nationale economische, ruimtelijke en veiligheidsbelangen, dat VGS over spoor (en over water en door buisleidingen) beduidend veiliger is dan over de weg, en dat een veelheid aan concrete maatregelen is getroffen. Uitleg over risicoplafonds en -contouren en monitoring achteraf draagt hier nauwelijks aan bij.

Men zou dan ook – iets minder positief geformuleerd – kunnen stellen dat basisnet het juist *nodig maakt* dat zwaar wordt geïnvesteerd in uitleg en informatie over veiligheid van VGS (en ook met regelmaat: ‘er komen steeds weer nieuwe raadsleden’). Veel zaken blijken vatbaar voor misverstanden, zoals aard van de stoffen, risico's, sturing en verantwoordelijkheden. Diverse gesprekspartners bij Venlo verzuchten dat ‘we’ het basisnetsysteem misschien te moeilijk hebben gemaakt. De burgemeester verwoordde het tijdens het interpellatiedebat als volgt: “We hebben hier een systeem dat in de VS is ontwikkeld om de risico's rondom kerncentrales te berekenen en dat verder alleen in Nederland wordt gebruikt.”

Wat de uitleg in het bijzonder bemoeilijkt, aldus de betrokkenen, is het gegeven dat er sprake is van overschrijdingen van risicoplafonds die om te beginnen geen risicoplafonds zijn maar sturingsplafonds (om VGS richting Betuwelijn te bewegen); dat over die

overschrijdingen wordt beweerd dat de veiligheid niet in het geding is; en dat de overschrijdingen kennelijk geen aanleiding zijn om vanuit Den Haag aan sturing te doen.

Nog een ander element van basisnet dat de uitlegbaarheid compliceert (en aan de ervaren onveiligheid lijkt bij te dragen), is het gegeven dat de gemeente grotendeels buitenspel staat. De stromen VGS komen over het spoor op Venlo af zonder dat het lokale bestuur er invloed op heeft. Meerdere betrokkenen geven aan dat dit bij bestuur en raad tot een gevoel van onmacht leidt; te meer omdat de beheersing van gevolgen van eventuele incidenten wél een lokale verantwoordelijkheid is. Dit komt in de casus ook duidelijk tot uitdrukking bij het ammoniacovenant, waar een klacht is dat “de burgers die het risico lopen niet vertegenwoordigd [zijn] aan de onderhandelingsstafel” (de motie-Lacín is inmiddels aangenomen om hier verandering in te brengen).

Met het voornemen om in het kader van het zogeheten ‘emplacementsproject’ de verantwoordelijkheid voor emplacementen onder eenzelfde (basisnet) regime te brengen als die voor het doorgaande spoor, komt de gemeente Venlo nog verder buitenspel te staan voor dit aspect van haar binnenstedelijke gebeuren. Men kijkt hier met gemengde gevoelens tegenaan: men ziet de logica maar ziet zich tegelijkertijd nog meer overgeleverd aan krachten waarop men weinig invloed heeft.

4.3.3 Historische gegevens

Op de achtergrond speelt bij dit alles het historische gegeven dat de spoorlijn en het emplacement van Venlo zich midden in het centrum bevinden. Deels is dit eigen aan de spoorwegen: voor het personenvervoer is het altijd al zaak geweest dat stations centraal stedelijk gelegen en bereikbaar zijn. Voor een ander deel heeft dit te maken met de ligging van Venlo nabij de Duitse grens: het emplacement vervult van oudsher een functie bij de omschakeling van Nederlandse naar Duitse stroomvoorziening, veiligheidsvoorzieningen en zelfs machinisten, en vice versa. Ook bepaalt de eerder aangehaalde strategische ligging van Venlo tussen industriegebieden als het Ruhrgebied en Chemelot en aanvoerlijnen vanuit Rotterdam en Antwerpen dat veel VGS via Venlo wordt afgewikkeld. Waarbij bovendien Venlo nog aan de kortste route ligt voor de restvervoersstromen die in het kader van het ammoniakcovenant zijn afgesproken.

Tegenover deze historische gegevens staan echter ook andere, zoals het eveneens al aangehaalde gegeven dat het spoor voor Venlo een belangrijke economische pijler vormt. Dat besef lijkt bij meerdere betrokkenen mee te spelen bij de interpretatie van deze casus. En het feit dat het Venlose bestuur een langere geschiedenis heeft met ‘gedoe’ rondom VGS betekent ook dat men meer ervaring heeft in de omgang ermee. Men is goed ingebed in het netwerk met het Rijk en andere overheden, met ProRail en met de diverse veiligheidsinstanties. Daarbij heeft Venlo momenteel een burgemeester die eerder ervaring met VGS en basisnet heeft opgedaan tijdens zijn burgemeesterschap van Zwijndrecht, waaronder ook het (nog veel zwaarder belaste) emplacement van Kijfhoek valt. Wellicht dat dit alles mede verklaart waarom het gemeentebestuur bereid en in staat was en het voor elkaar heeft gekregen om met informatievoorziening en via kritische dialoog met de raad en met Venlose bewoners tot een gezamenlijk gedragen verhaal te komen.

4.4 Bijlage: Geraadpleegde bronnen

Geïnterviewde personen

Voor deze casestudy is gesproken met (in alfabetische volgorde)

- Dhr. H. Bril, Distribution Safety Ambassador, Representative for the Chemelot Community on transport with external safety aspects, SABIC
- Dhr. L. Peters, beleidsadviseur majeure infrastructuur, gemeente Venlo
- Dhr. Hans (drs. J.P.M.) Schoenmakers, Spoorveiligheid Venlo (voorheen: Werkgroep Treinoverlast Vierpaardjes)
- Dhr. A.S. Scholten, burgemeester gemeente Venlo
- Mw. I. Vermeer, programmamanager, gemeente Venlo

Geraadpleegde documentatie

- (1) Koot, C. et al. (2018): *Historisch feitenoverzicht spooreplacement Venlo*. Twijnstra Gudde.
- (2) SP Venlo (2013): *SP Onderzoek Spoorwegemplacement Venlo 2013*.
- (3) Brief van Gemeentebestuur Venlo aan de SP (24 juli 2019): 'Onderwerp: Beantwoording art. 44 RvO vragen inzake lange goederentreinen'
- (4) Brief van Gemeentebestuur Venlo aan EENLokaal (24 juli 2019): 'Onderwerp: Beantwoording art. 44 RvO vragen inzake giftreinen'
- (5) ProRail (2021): *Eindrapport Treinbotsing te Venlo 24 juli 2019*.
- (6) 1Limburg (2021): 'Taalbarrière mogelijk oorzaak treinbotsing Venlo'. Zie: Taalbarrière mogelijk oorzaak treinbotsing Venlo | 1Limburg | Nieuws en sport uit Limburg
- (7) Brief van EENLokaal aan het College van B&W van de gemeente Venlo (29 juli 2019): 'Vervolg aanvullende vragen giftreinen/derde rangeerongeval'
- (8) SP Venlo (2019): *SP-Venlo Onderzoeksrapport naar risico's en kansen op de spoorwegen rond Venlo*.
- (9) ProRail: 'Spoorvervoer gevaarlijke stoffen – Venlo'. PowerPointpresentatie
- (10) ProRail: 'Centraal bediend gebied versus niet centraal bediend gebied, lange goederentreinen en processen emplacement Venlo'. PowerPointpresentatie
- (11) Veiligheidsregio Limburg-Noord: 'Voorbereiding ongevallen spoor (emplacement Venlo)' PowerPointpresentatie
- (12) Gemeente Venlo: 'Verantwoordelijkheden veiligheid spoorwegemplacement'. PowerPointpresentatie
- (13) Filmopnamen interpellatiedebat Gemeenteraad Venlo, 23 oktober 2019. Zie hier: <https://venlo.raadsinformatie.nl/vergadering/563147/Besluitvormende%20Raad%2023-10-2019>
- (14) Omroep Venlo (2021): 'Bewoners Vierpaardjes willen meer geld zien voor hun huis'.
- (15) Buck consultants/Movares (2018): *Vervoersbehoefte cluster Chemelot 2025 in relatie met het Basisnet; eindrapportage (publieksversie)*.
- (16) Omroep Venlo (2019): 'Zes keer toegestane hoeveelheid giftreinen door Venlo.'
- (17) Omroep Venlo (2019): 'Raad roept burgemeester op matje over giftreinen'
- (18) Omroep Venlo: 'Ongeval spoor 19 legt blinde vlek bloot'
- (19) Gemeente Venlo en Berenschot (2020): *Synergie tussen stad en spoor – Spoorvisie Venlo*.

- (20) Werkgroep Treinoverlast Vierpaardjes, Buurtvereniging Bovenste en Onderste Molen, Venlo (2020): *Nota Externe Veiligheid omgeving Vierpaardjes Venlo; afbouw ammoniaktransporten door stedelijke gebieden*.
- (21) Tweede Kamer 2020–2021, nr. 29 383, nr. 353; Motie van het lid Laçin, voorgesteld 9 december 2020.

5. Nabeschuwing

5.1 Inleiding

De casusbeschrijvingen in de voorgaande hoofdstukken beschrijven de beleidsmatige en politieke afwegings- en besluitvormingsprocessen tussen vervoersbehoefte, economie, leefbaarheid, ruimtelijke ordening en veiligheid in de gemeenten Eindhoven, Moerdijk en Venlo, en de rol die basisnet daarbij speelt. De hoofdstukken zijn steeds afgesloten met een korte analytische beschouwing waarin de belangrijkste observaties van de individuele casus worden samengevat. Dit slothoofdstuk schetst enkele waarnemingen die naar voren komen als de drie casestudy's in samenhang bekeken worden.

Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn de observaties in dit hoofdstuk nadrukkelijk geen samenvattingen van en conclusies over hetgeen in de vorige hoofdstukken beschreven is. Dat zou onrecht doen aan de rijkdom en veelzijdigheid van de casussen. Deze waarnemingen pretenderen ook geen algemeen geldend beeld over basisnet in lokaal perspectief te schetsen. Hoewel zorgvuldig gekozen (zie hoofdstuk 1), kunnen de drie bestudeerde gemeenten niet model staan voor alle gemeenten in Nederland. Basisnet kan vanuit het perspectief van een vierde gemeente mogelijk heel anders worden ervaren.

5.2 Waarnemingen

Hoewel de casussen elk een geheel eigen karakter hebben, zijn er wel enige raakvlakken te herkennen in de uitwerking van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de rol van basisnet in de drie gemeenten. Die raakvlakken worden hieronder beschreven.

5.2.1 Basisnet biedt helderheid over ruimtelijke effecten van VGS

In de drie casussen zijn diverse zorgen, problemen en misverstanden beschreven die lokaal spelen rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor, en die deels ook door basisnet worden veroorzaakt. Tegen die achtergrond valt het op dat de gemeenten zelf in principe positief tegenover basisnet staan. Basisnet kan gemeenten helderheid bieden over de ruimtelijke effecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Het leidt tot betere verantwoording en uitvoering van veiligheidsmaatregelen op lokaal niveau. Het best is dat zichtbaar in Eindhoven. Daar zijn in de gemeentelijke visie op externe veiligheid de gegevens van basisnet, waaronder het op basis van prognoses berekende groepsrisico, vertaald in aanwijzingen over de wenselijkheid van functies in bepaalde zones en in eisen aan de inrichting van het gebied en de te nemen preventieve maatregelen, mede met het oog op hulpverlening en zelfredzaamheid. Daarnaast bevat de visie bepalingen voor het reguleren van externe veiligheid via bestemmingsplannen en projectbesluiten. Dit alles stelt het Eindhovense bestuur in staat om belangen transparant af te wegen en hierover verantwoording af te leggen. Tevens helpt deze omgang met basisnet om aan ontwikkelaars helderheid te bieden over de (soms kostbare) veiligheidseisen waaraan bouwwerken moeten voldoen.

Ook in Moerdijk vervult basisnet een productieve rol bij de planvorming voor ruimtelijke ontwikkelingen (zoals bij de wijk Bosselaar-Zuid). De risicocontouren bieden duidelijkheid

over de te nemen veiligheidsmaatregelen bij bebouwing rond het spoor. Datzelfde geldt bij de ontwikkeling van het Kazernekwartier in Venlo.

Daarbij wordt in geen van de drie casussen werkelijke spanning ervaren tussen lokale economische en industriële belangen en de effecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Deels lijkt dat verband te houden met de lokale verwevenheid van economische activiteiten en de acceptatie van de gevolgen daarvan. In Moerdijk zijn de haven en industrie belangrijke werkgevers. In Venlo is de ontwikkeling tot logistieke *hotspot* al lange tijd gaande, met ook alle spin-off bedrijvigheid van dien.

Voor een ander deel geldt echter dat deze lokale activiteiten maar in beperkte mate bijdragen aan de hoeveelheid als belastend ervaren vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. In Moerdijk rijdt het bestemmingsvervoer over een niet-doorgaande, meer op afstand van de kernen gelegen spoorlijn. In Venlo vindt vooral multimodale overslag plaats van overige goederen en niet van gevaarlijke stoffen. In alle drie de casussen wordt vooral het passerende, doorgaande vervoer gezien als bepalend voor de problematiek, omdat dit doorgaande vervoer primair bepalend is voor de hoogte van de PR- en GR-waarden.

5.2.2 Gemeenten kunnen niet 'bouwen' op prognoses en plafonds

Juist omdat basisnet in principe helderheid kan bieden over de ruimtelijke effecten van vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en daarmee ondersteunend kan zijn aan de verantwoording van keuzes omtrent de ruimtelijke ordening, wordt de overschrijding van risicoplafonds en periodieke herijking van de plafonds als een probleem gezien. Als de vervoersstromen hoger uitvallen dan was geprognosticeerd en risicoplafonds kunnen worden overschreden, valt de basis weg onder de afwegingen die gemeenten hebben gemaakt (en waarvan het resultaat zelfs al letterlijk in beton is gegoten). Daarmee komt ook de bestuurlijke verantwoording van het veiligheidsniveau onder druk te staan. Vooral in Eindhoven wordt dit gezien als ondermijning van het bestuurlijke verantwoordingsproces.

Niet altijd is bij overschrijdingen van de plafonds werkelijk sprake van een ontoelaatbaar risico. Het is bekend dat op bepaalde trajecten andere dan veiligheidsoverwegingen tot lager gestelde plafonds hebben geleid (met name ter bevordering van gebruik van de Betuweroute). Maar duidelijk is dat onder meer het werk aan het derde spoor in Duitsland en de uitwijkroutes die daarvoor gekozen worden, leiden tot veelvuldige overschrijdingen op de Brabantroute en bij Venlo. Ook de periodieke herijking van vervoersprognoses ondergraaft de aannames waarop gemeenten meenden te kunnen bouwen.

5.2.3 Ervaren gebrek aan sturing versterkt machteloosheid gemeenten

In lokaal perspectief is de stroom ketelwagons die voorbijtrekt (zie wat hierboven is gezegd over bestemmingsverkeer) iets dat gemeenten overkomt en waarop ze geen invloed hebben. Ze hebben geen sturing op de hoeveelheid vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor maar zijn wel verantwoordelijk voor de bestrijding van de gevolgen als zich een incident voordoet. Gemeenten kijken daarom naar het Rijk om in te grijpen bij overschrijdingen van risicoplafonds. Zowel Eindhoven als Venlo roepen het Rijk op meer vervoer van gevaarlijke stoffen via de Betuweroute te laten lopen en routeringsbesluiten te nemen (waarbij Moerdijk overigens opmerkt dat vervoer dat niet meer langs de Brabantroute gaat langs

West-Brabant zal gaan, waardoor er nog meer ketelwagons langs Zevenbergen komen). Dat het Rijk daartegen inbrengt dat het EU-beginsel van vrij verkeer van goederen gedwongen routing in de weg zit en dat het werk aan het derde spoor een fysiek gegeven is, versterkt het gevoel van machteloosheid bij gemeenten. Ook vragen zij het rijk om meer aan te sturen op *modal shift*, verlenging van convenanten en nieuwe spoorverbindingen. De gemeenten ervaren echter weinig vooruitgang op deze onderwerpen.

5.2.4 Basisnet compliceert de boodschap dat omgevingsveiligheid is geborgd

Uit de casussen komt naar voren dat de basisnetsystematiek zodanig gecompliceerd is, dat moeilijk uitlegbaar is dat met basisnet de veiligheid is geborgd. De casus Venlo laat zien tot hoeveel misverstanden de systematiek van basisnet kan leiden bij mensen voor wie het geen dagelijkse kost is. Misvattingen doen de ronde over de aard van risicoplafonds (die géén veiligheidsnormen zijn), maximale hoeveelheden wagons of stoffen (die niet zijn vastgelegd), de rol van de gemeente (die geen bevoegd gezag is voor het doorgaande vervoer maar wel voor de emplacementen), wel en niet toegestane stoffen, en zo nog meer. Deze misverstanden leiden in de media, de politiek en bij de bevolking tot soms alarmerende verhalen over vermeende onveiligheid en onwettigheid van praktijken rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Daarbij is basisnet in dubbel opzicht verwarrend: de systematiek is lastig te begrijpen, en tegelijk leidt ze tot het genereren en publiceren van een veelheid aan gegevens die makkelijk verkeerd begrepen kunnen worden.

Overigens zijn de gevoelens van onveiligheid niet alleen het gevolg van misverstanden. Er is immers daadwerkelijk sprake van overschrijdingen: er komen meer ketelwagons voorbij dan was voorzien. Het is voor gemeenten lastig aan bewoners uit te leggen dat de veiligheid is geborgd ondanks het feit dat overschrijdingen plaatsvinden, zeker als de gemeente wat de overschrijdingen betreft zelf buitenspel staat en het Rijk er niet direct op ingrijpt.

5.2.5 Lokale communicatie leidt tot ‘samen een vuist tegen het Rijk’

De casus Venlo laat wel zien dat met een goede en uitvoerige communicatie meer klaarheid in deze discussie kan worden gebracht (rondom het interpellatiedebat). Al is ook de ervaring dat een half jaar later bij de raadsbehandeling van de Spoorvisie toch weer verwarrende geluiden te horen zijn. Communicatie vraagt dus voortdurend de aandacht.

Ook de casus Eindhoven onderstreept dat goede communicatie kan helpen om binnen het gemeentelijk bestuur (college en raad) tot gedeeld begrip en verantwoorde besluitvorming te komen. Daarbij helpt dat een deel van de basisnetsystematiek in Eindhoven is verwerkt in het gemeentelijke visiedocument over externe veiligheid, dat vervolgens als basis voor de uitwisseling binnen het bestuur kan dienen.

Alle casusgemeenten benadrukken dan ook het belang van voortdurende communicatie met alle lokale betrokkenen over de veiligheid op en om het spoor. Dat geldt voor de uitwisseling binnen het gemeentelijk bestuur (college en raad) en voor de interactie tussen gemeente en omwonenden. Bij deze communicatie lijkt het vooral zaak aandacht te besteden aan de veiligheid van vervoer over alle modaliteiten, aan de getroffen maatregelen om de veiligheid op en om het spoor, de bestrijdbaarheid en de zelfredzaamheid te

verbeteren, en aan de rolverdeling tussen partijen. Bij dit alles zijn actieve rollen weggelegd voor de gemeente en de veiligheidspartners, en waar nodig ook voor ProRail. Te zien is dat de actieve rol van die laatste bij Venlo veel aan het begrip heeft bijgedragen. Bij Moerdijk is het omgekeerde waarneembaar.

Een gevolg van de hierboven beschreven dynamiek (ervaren gebrek aan sturing, machteloosheid, noodzaak tot communicatie) is dat de betrokkenen binnen de gemeenten bij ervaren pijnpunten rondom vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor samen (als college, raad en bewoners) tot één verhaal komen. In dat verhaal heeft de gemeente voor zover het binnen haar macht ligt de zaken goed op orde. Op punten waar de zaken niet orde zijn, is het Rijk het bevoegd gezag. Van de dubbelrol die gemeenten vervullen – bestuurslaag van en voor inwoners en schakel tussen inwoners en Rijk – krijgt de eerste steeds meer de overhand. En zo komen lokale en rijkspartijen tegenover elkaar te staan, en steunen de lokale partijen elkaar om gezamenlijk ‘een vuist te maken’ naar het Rijk.

5.2.6 Lokale problematiek rondom vervoer gevaarlijke stoffen gaat maar ten dele over basisnet

In alle drie de casestudy's is te zien dat de lokale problematiek rond het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor maar ten dele over veiligheid gaat, en maar zeer ten dele over basisnet. Zichtbaar is dat lokaal ook andere zaken spelen dan alleen veiligheidskwes-ties. In Moerdijk zijn ook interpretatie en afhandeling van schade en hinder door geluid en trillingen belangrijke thema's. In Venlo spelen dichtligtijden, ontsluiting van woonwijken, bereikbaarheid en waardevermindering van woningen een rol. Op al deze zaken is basisnet hooguit indirect van invloed. En ook waar omgevingsveiligheid wél aan de orde is, gaat het meermaals om zaken die buiten het bereik van basisnet liggen. Denk aan de kwaliteit en de drassige ondergrond van het spoor in Moerdijk en aan het deels niet-centraal bestuurd gebied op het emplacement van Venlo.

Er spelen dus veel zaken rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor die zich niet door middel van basisnet laten regelen of oplossen. Basisnet wordt lokaal echter veelal wel ervaren als het wettelijke kader dat de toename van het vervoer heeft mogelijk gemaakt dat veel van deze effecten veroorzaakt. En zo ontstaat de situatie dat veel van de problemen die lokaal worden ervaren als uitvloeisel van basisnet en waarvoor men bij de verantwoordelijken voor basisnet aanklopt, door die ‘verantwoordelijken’ niet als hun probleem worden gezien. Waarop die laatsten naar andere partijen doorverwijzen, wat lokaal wordt ervaren als ‘van het kastje naar de muur’ en ‘onbetrouwbare overheid’.

5.2.7 Sectorale aanpak lost integrale problematiek niet op

‘Doorverwijzen’, al dan niet ‘van het kastje naar de muur’, zijn symptomen van de verkokering op rijksniveau die lokaal wordt waargenomen, en die wordt gezien als hindernis voor de effectieve omgang met de gevolgen van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Die gevolgen zijn plaatsgebonden: de verschillende effecten (geluid, trillingen, doorstroming van het verkeer, veiligheidsbeleving) worden ter plekke – integraal

– ervaren.¹⁷ Overheidsorganisaties die zich met deze effecten bezighouden, zijn in de regel echter naar deelaspecten georganiseerd. Dat geldt op lokaal niveau, met de verschillende gemeentelijke en regionale diensten, en op nationaal niveau, waar taken zijn verdeeld over departementen en uitvoeringsorganisaties.

Die verkokering is zichtbaar op het specifieke gebied van leefbaarheid. Voor de diverse leefbaarheidsaspecten zijn op rijksniveau verschillende departementen, directies en uitvoeringsorganisaties verantwoordelijk (ook binnen IenW en ProRail) en bestaan naast elkaar verschillende programma's voor de aanpak ervan. Het sterkst zijn de gevolgen hiervan zichtbaar bij Moerdijk. De inwoners ervaren daar leefbaarheidsproblemen die onderling sterk samenhangen (overlast van geluid en trillingen en onveiligheid als gevolg van de staat van het spoor komen van dezelfde bron), maar zij (en ook de gemeente) krijgen te maken met uiteenlopende, elkaar soms tegensprekende gesprekspartners en met verbeteractiviteiten en -programma's met maar beperkte samenhang in aanpak en planning.

Maar ook voor de bredere afweging van beleidsprioriteiten wordt de sectorale benadering van integrale uitdagingen als een probleem ervaren. De departementen vertalen de verschillende opgaven waar het Rijk – en de Nederlandse samenleving als geheel – voor staat naar meer specifieke opgaven die gemeenten direct of indirect raken. Daarbij gaat het om uiteenlopende zaken als vervoersopgaven, bouw- en verdichtingsopgaven, opgaven op het gebied van verduurzaming en energietransitie, natuurbehoud, et cetera. Vooral in Eindhoven, maar iets minder geprononceerd ook in de andere twee casussen, ervaart men onvoldoende afstemming tussen deze opgaven. Concreet is het faciliteren van steeds grotere hoeveelheden ketelwagons door het centrum van Eindhoven moeilijk te combineren met het voldoen aan de bouwopgave en het verantwoorden van de veiligheid van mensen in het stationsgebied.

Vanwege hetgeen hierboven is beschreven, spreken gemeenten de behoefte uit aan betere afstemming tussen met name IenW, ProRail en gemeenten (mede als intermediair richting bewoners) waar het gaat om zaken die de veiligheid en leefbaarheid betreffen. In de casussen is immers zichtbaar dat gemeenten en bewoners niet altijd het gevoel hebben gehoord te worden. En ook hebben gemeenten behoefte aan betere communicatie tussen de verschillende departementen op rijksniveau, gericht op afstemming tussen nationale beleidsprioriteiten.

5.3 Ter afsluiting

In de drie casusbeschrijvingen is te lezen hoe basisnet een – soms meer, soms minder behulpzame – rol speelt bij het vinden van de juiste balans tussen economische en ruimtelijke ontwikkeling en de kwaliteit van de leefomgeving, inclusief de (feitelijke en ervaren) omgevingsveiligheid.

¹⁷ Bewonersverenigingen spelen een belangrijke rol in het zichtbaar maken van de integrale problematiek. In Moerdijk is de Klankbordgroep Basisnet Spoor Moerdijk, bestaande uit een groep actieve bewoners nabij het spoor, actief. In Venlo vervullen de Werkgroep Treinoverlast Vierpaardjes en de Buurtvereniging Bovenste en Onderste Molen een soortgelijke rol. Deze groepen trekken de discussie over veiligheid vaak breder en spelen een kritische rol richting gemeente en de Rijksoverheid. In sommige gevallen treden deze groepen op als partner van de gemeente, waarbij ze gezamenlijk 'een vuist maken' richting rijkspartijen.

Maar evenzeer is te lezen hoe, buiten basisnet om, diverse andere objectieve factoren, politieke ambities en maatschappelijke omstandigheden op die balans van invloed zijn. Soms gaat het daarbij om zaken die iedereen treffen en die moeilijk stuurbaar zijn, zoals de invloed van de werkzaamheden aan het derde spoor op omleidingen over de Brabantroute of de invloed van lage waterstanden op de binnenvaart. Maar vaak spelen ook lokale eigenheden een rol. Een deel daarvan is geografisch gegeven of historisch gegroeid, zoals de ligging van een gemeente nabij een haven, een emplacement, een industrieterrein of een landsgrens. Een ander deel wordt bepaald door de lokale politieke en maatschappelijke context, zoals lokale ambities, bestuurscultuur, de politieke en personele invulling van functies of de rol van actieve bewonersgroepen.

De implicatie van dit alles is dat het vinden van de juiste balans niet alleen afhangt van de juiste systematiek – een ‘robuust basisnet’ – maar bovenal lokaal maatwerk zal moeten zijn dat tot stand komt in interactie tussen alle lokale én bovenlokale betrokkenen. Dat vergt van alle partijen de bereidheid om voort te bouwen op de eigenheden van de lokale situatie. De hier beschreven casussen bieden daarvoor alvast enige voeding. De dank en waardering van de auteurs van dit rapport gaat uit naar de betrokkenen uit Eindhoven, Moerdijk en Venlo voor hun bereidheid om de lokale situatie met zoveel geduld en toewijding toe te lichten.