

# Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen

Wat is het en hoe werkt het in de praktijk?



## Colofon

Uitgave van Infopunt Veiligheid en het Landelijk Expertisecentrum Transportveiligheid van het Instituut Fysieke Veiligheid, oktober 2015

Meer informatie kunt u vinden op de website [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl) en in het online dossier [www.infopunttransportveiligheid.nl](http://www.infopunttransportveiligheid.nl)

Kenniscentrum InfoMil van Rijkswaterstaat heeft de opdracht vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu om vragen over de nieuwe wetgeving wat het Basisnet is te beantwoorden alsmede in samenwerking met partners over het Basisnet te communiceren naar belanghebbenden. Hiervoor heeft InfoMil een helpdeskfunctie ingericht die een ieder kan benaderen met vragen of onduidelijkheden over het Basisnet: [www.infomil.nl/helpdesk](http://www.infomil.nl/helpdesk)

Infopunt Veiligheid is het centrale vraag- en informatieloket op het gebied van fysieke veiligheid: [www.infopuntveiligheid.nl](http://www.infopuntveiligheid.nl)

Tekst Basisnet: Kenniscentrum InfoMil van Rijkswaterstaat

Tekst risicocommunicatie: Bureau Groen, IFV, Veiligheidsregio Twente, Veiligheidsregio Utrecht

Beeld: Henk Bril (SABIC/VNCl), Kenniscentrum InfoMil van Rijkswaterstaat, ministerie van Infrastructuur en Milieu, Plaatwerk-fotografen, Ton Borsboom, Veiligheidsregio Twente

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze kennispublicatie besteed. Aan de inhoud van deze kennispublicatie kunnen echter geen rechten ontleend worden en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze kennispublicatie.

# Inhoudsopgave

1	Het Basisnet in vogelvlucht	5
2	Welke infrastructuur behoort tot het Basisnet?	8
3	Waar kan wel/niet worden gebouwd?	11
4	Is het nu veiliger met het Basisnet?	16
5	Basisnet, ervaringen vanuit de praktijk	18
6	Wat regelt het Basisnet nu juist niet?	21
7	Risicocommunicatie	22

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een onmisbare schakel in de productie van onder meer kunststoffen, geneesmiddelen en de distributie van brandstoffen. Om de veiligheid langs de transportroutes voor gevaarlijke stoffen te garanderen, hebben overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een systeem ontwikkeld: het Basisnet.

Een half jaar na inwerkingtreding van het Basisnet (1 april 2015) is een goed moment om de uitgangspunten, feiten en de ervaringen tot nu toe uiteen te zetten.

Deze kennispublicatie is bedoeld voor iedereen die meer wil weten over het Basisnet.

# 1 Het Basisnet in vogelvlucht

Langs trajecten waarover bedrijven gevaarlijke stoffen vervoeren, wordt steeds meer gebouwd. Daarbij verwachten de overheid en het bedrijfsleven dat het vervoer van gevaarlijke stoffen in de toekomst toeneemt. Tegelijkertijd maken mensen die wonen, werken en recreëren in de directe nabijheid van routes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, zich zorgen over hun veiligheid.

Het Basisnet is ontwikkeld om de veiligheid langs de transportroutes voor gevaarlijke stoffen te garanderen en heeft betrekking op (hoofd)wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren waarover het vervoer van gevaarlijke stoffen in bulk plaatsvindt.

Het Basisnet creëert een duurzaam evenwicht tussen:

- > de veiligheid van mensen die wonen, werken en recreëren langs wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd
- > de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen langs die wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren, en
- > de mogelijkheden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over die wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren.

De minister van Infrastructuur en Milieu (hierna te noemen de minister) bepaalt voor de modaliteiten weg, spoor en water, welke delen van de infrastructuur tot het Basisnet behoren. Op deze infrastructuur, met name hoofdroutes en internationale routes, vindt het meeste vervoer van gevaarlijke stoffen plaats. Het Basisnet zorgt ervoor dat grenzen worden gesteld aan de risico's die het vervoer van gevaarlijke stoffen over deze modaliteiten met zich meebrengt. Het Basisnet grijpt dus niet in op het daadwerkelijk aantal vrachtwagens, binnenvaartschepen of ketelwagens dat gevaarlijke stoffen vervoert, maar stelt maximale risico's vast waarbinnen het vervoer moet worden afgewikkeld. Het begrenst de groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen op dat deel van de infrastructuur.

Deze maximale risico's, de zogenaamde risicoplafonds, worden uitgedrukt als afstanden vanaf de vaar-, auto- of spoorweg. Op die afstand mag het risico op overlijden als gevolg van een ongeluk met gevaarlijke stoffen, niet groter zijn dan één op een miljoen per jaar (in vakjargon: het plaatsgebonden risico (PR) mag niet groter zijn dan 10<sup>-6</sup>).



Dichterbij de infrastructuur kan dat risico hoger zijn. In de risicozone mogen daarom geen nieuwe kwetsbare bestemmingen worden toegestaan door gemeenten. Risicoplafonds voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zorgen ervoor dat buiten de risicozone het risico kleiner is dan 1 op de miljoen per jaar. De ruimtelijke beperkingen in combinatie met bouwbeperkingen in de risicozone zorgt er voor dat daar geen nieuwe kwetsbare objecten worden gerealiseerd. Plafonds in combinatie met ruimtelijke en bouwbeperkingen bieden omwonenden een basisbeschermingsniveau: het risico op overlijden als gevolg van een ongeluk met gevaarlijke stoffen is niet groter dan 1 op de miljoen jaar. Zonder deze risicoplafonds en (bouw)beperkingen zouden de risico's onbeperkt kunnen blijven toenemen.

Met de inwerkingtreding van het Basisnet per 1 april 2015 is het voor gemeenten duidelijk waar zij wel of niet kunnen bouwen en waar aanvullende eisen zullen gelden. De veiligheid van de mensen in de omgeving van de infrastructuur wordt gewaarborgd en er is sprake van een houdbaar transportsysteem voor het vervoer van gevaarlijke stoffen tussen chemische clusters en het achterland.



Voor een goede werking van het Basisnet en daarmee de beheersing van het risico ligt de verantwoordelijkheid bij de minister. Door middel van monitoring wordt bekeken of de risicoplafonds (dreigen te) worden overschreden. In geval van een overschrijding of dreigende overschrijding onderzoekt de minister of er maatregelen kunnen worden genomen die deze (dreigende) overschrijding teniet doen of kan voorkomen. Hiervoor zal de minister in gesprek treden met betrokken partijen zoals brancheorganisaties, chemische industrie, vervoerders, verladers en infrastructuurbeheerders. In het uiterste geval kan de minister een routeringsbesluit nemen waarin routes worden aangewezen waarover het vervoer van gevaarlijke stoffen verboden is. De minister rapporteert de resultaten van de monitoring en eventuele maatregelen aan de Tweede Kamer.

Het Basisnet is juridisch verankerd in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt), de Regeling basisnet (Rbn) en voor een deel in het Bouwbesluit 2012. Daarnaast zijn nog diverse handreikingen en beleidsregels opgesteld, waaronder beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten, beleidsregel betreffende het verwerven van woningen langs basisnetroutes en handreiking bouwbeperkingen in en langs vaarwegen<sup>1</sup>.



## 2 Welke infrastructuur behoort tot het Basisnet?

In de Regeling wordt het Basisnet concreet. Hier wordt duidelijk wat de geografische ligging van de basisnet routes is, de plafonds vastgesteld die het vervoer ten hoogste mag veroorzaken, waar ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is, waar een Plasbrandaandachtsgebied (PAG) ligt en hoe de monitoring van het Basisnet wordt vormgegeven.

Voor de ligging van de risicoplafonds en de trajecten kan de risicokaart worden geraadpleegd<sup>2</sup>. Op de website van InfoMil is per traject de bijbehorende vervoershoeveelheid en de aanwezigheid van een PAG inzichtelijk gemaakt<sup>3</sup>.

Bij externe veiligheid worden de risico's van het bulkvervoer van de stoffen beschouwd, die bij het vrijkomen direct levensbedreigend kunnen zijn, voornamelijk brandbare en toxische vloeistoffen en gassen. Bij de categorisering van stoffen wordt uitgegaan van de GEVI-code en/of UN-nummers. Om te voorkomen dat het risico van elke vervoerde gevaarlijke stof apart berekend moet worden, zijn de gevaarlijke stoffen in stofcategorieën ingedeeld. Hierbij zijn in elke stofcategorie de stoffen met een vergelijkbaar toxisch of brandbaar risico samengenomen. Deze worden met een voorbeeldstof berekend. In onderstaande tabellen is een overzicht van stofcategorieën per modaliteit opgenomen.

Tabel 1 Stofcategorie indeling weg<sup>4</sup>

Categorie	Naam	Voorbeeldstof
GF1	Brandbaar gas	Ethyleenoxide
GF2	Brandbaar gas	n-Butaan
GF3	Brandbaar gas	Propaan
GT2	Toxisch gas	Methylmercaptaan
GT3	Toxisch gas	Ammoniak
GT4	Toxisch gas	Chloor
GT5	Toxisch gas	Chloor
LF1	Brandbare vloeistof	Heptaan (diesel)
LF2	Brandbare vloeistof	Pentane (benzine)
LT1	Toxische vloeistof	Acrylnitril
LT2	Toxische vloeistof	Propylamine
LT3	Toxische vloeistof	Acroleïne
LT4	Toxische vloeistof	Methylisocyanaat



Tabel 2 Stofcategorie indeling binnenwater<sup>5</sup>

Categorie	Naam	Voorbeeldstof	Scheepstype
GF1	Brandbaar gas	n.v.t. <sup>1</sup>	-
GF2	Brandbaar gas	n-Butaan	Gastanker
GF3	Brandbaar gas	Propaan	Gastanker
GT2	Toxisch gas	n.v.t. <sup>2</sup>	-
GT3	Toxisch gas	Ammoniak	Gastanker/semi-gekoeld <sup>3</sup>
GT4	Toxisch gas	n.v.t. <sup>2</sup>	-
GT5	Toxisch gas	n.v.t. <sup>2</sup>	-
LF1	Brandbare vloeistof	Heptaan (diesel) <sup>4</sup>	Enkel-/dubbelwandig <sup>5</sup>
LF2	Brandbare vloeistof	Pentaaan (benzine)	Enkel-/dubbelwandig <sup>5</sup>
LT1	Toxische vloeistof	Acrylnitril	Dubbelwandig
LT2	Toxische vloeistof	Propylamine	Dubbelwandig
LT3	Toxische vloeistof	n.v.t. <sup>2</sup>	-
LT4	Toxische vloeistof	n.v.t. <sup>2</sup>	

Zie voor verklaring superscript tabel 11-2 Hart<sup>5</sup>

Tabel 3 Stofcategorie indeling spoor<sup>6</sup>

Stofcategorie		Voorbeeldstof	Toepasbaar bij GEVI-code
A	Brandbaar gas	Propaan	23, 263, 239
B2	Toxisch gas	Ammoniak	268, 26, 265
B3	Zeer toxisch gas	Chloor	265 (UN 1017)
C3	Zeer brandbare vloeistof	Pentaaan	33, 33*, X33*, 336 (excl. UN 1093), X323
D3	Toxische vloeistof	Acrylnitril	UN 1093
D4	Zeer toxische vloeistof	Acroleïne**	66, 663, 668, 886, (X88, X886)

\* Duidt op een eventueel derde cijfer in de GEVI-code van de stof. Hiermee wordt aangegeven dat dit derde cijfer (indien aanwezig) er niet toe doet, omdat dit het minst bepalende gevaarsaspect betreft.

\*\* De oorspronkelijke referentie.

De risicoplafonds begrenzen het totale risico van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Er is gekozen voor een begrenzing van de risico's in plaats van een begrenzing van het aantal transporten per jaar, om zo de vervoerssector te stimuleren tot voortdurende verbetering van de veiligheid. Dit betekent dat de werkelijke vervoershoeveelheden groter kunnen zijn dan de vervoershoeveelheden genoemd in de tabellen in bijlagen I tot en met III van de Regeling Basisnet, mits het totale risico van het vervoer onder de risicoplafonds blijft. De werkelijke omvang en samenstelling van de vervoersstroom kunnen dus afwijken van deze referentiehoeveelheden. Een toename van de omvang van het vervoer kan bijvoorbeeld worden gecompenseerd met veiligheidsmaatregelen.

De risicoplafonds worden niet overschreden indien de werkelijke omvang en samenstelling van de vervoersstroom in een jaar (minder of) gelijk is aan de referentiehoeveelheden. Voor de Basisnetten Weg en Spoor geldt dat indien de werkelijke omvang en samenstelling van het vervoer op jaarbasis gelijk is aan de referentiehoeveelheden, de beschikbare risicoruimte volledig wordt benut. Let wel: indien voor één of meer stofcategorieën sprake is van een overschrijding van de referentiehoeveelheden betekent dit niet automatisch dat dan ook sprake is van overschrijding van de risicoplafonds. Een grotere hoeveelheid in één of meer stofcategorieën kan worden gecompenseerd door een lagere hoeveelheid in één of meer andere stofcategorieën.

Voor de transportroutes die niet tot het Basisnet behoren en waar aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen vervoerd worden, moet ook naar externe veiligheid gekeken worden. Dit is opgenomen in de Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten. In de toelichting van deze beleidsregels verzoekt het ministerie van IenM de provincies en gemeenten dit beleid ook op de transportroutes in hun beheer toe te passen.



# 3 Waar kan wel/niet worden gebouwd?

Om te bepalen waar wel of niet gebouwd kan worden, is een aantal aspecten van belang.

- > Betreft het nieuwbouw, of bestaande bouw (verbouw)?
- > Is een te bouwen object een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object?
- > Valt het te bouwen object binnen of buiten de risicozone van een Basisnetroute?
- > Wordt er gebouwd binnen het PAG?
- > Is er sprake van geprojecteerde bouw binnen de risicozone of PAG?

## Bouwen in de risicozone

De risicozone is een risicogebied. Dat betekent dat wordt bekeken hoe hoog het risico is dat iemand loopt die op een bepaalde afstand van de infrastructuur staat. In het externe veiligheidsbeleid wordt de kans op overlijden van één op een miljoen per jaar gehanteerd als begrenzing van het gebied waar binnen geen kwetsbare objecten mogen staan. Op die afstand tot de transportroute is de kans op overlijden precies één op de miljoen per jaar. Dichter bij de transportroute (dat wil zeggen: in de risicozone) is de kans op overlijden groter en verder van de transportroute af wordt de kans kleiner.

De ligging van die grens varieert per infrastructuurgedeelte en is afhankelijk van de afweging van het belang van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de infrastructuur en het belang van de bebouwing langs die infrastructuur.



Ligging risicozone, PAG en zone voor de verantwoording van het groepsrisico<sup>7</sup>

## Kwetsbare objecten binnen de risicozone

Ten aanzien van kwetsbare objecten gelden de volgende regels.

- › Het is niet toegestaan om nieuwe kwetsbare objecten (bijvoorbeeld: woonbebouwing, scholen of kinderdagverblijven) te bouwen binnen de risicozone.
- › Bestaande kwetsbare objecten die geheel of gedeeltelijk binnen de risicozone liggen, komen in aanmerking voor aankoop door het ministerie van IenM. Het ministerie zal (als eigenaren dit wensen) een aanbod doen tot aankoop tegen de onteigeningswaarde.
- › Als voor uitbreiding van een kwetsbaar object tot binnen de risicozone een omgevingsvergunning nodig is, wordt die vergunning voor het deel dat binnen de risicozone valt geweigerd.
- › Bij geprojecteerde kwetsbare objecten gaat het om bouwwerken die op grond van het geldende bestemmingsplan binnen de risicozone gebouwd zouden mogen worden, maar die nog niet gerealiseerd zijn. Het is onwenselijk dat deze alsnog worden gerealiseerd, omdat dit nieuwe saneringssituaties zou oproepen. Gemeenten moeten (op basis van het Bevt) hun bestemmingsplannen wijzigen zodat dit niet meer mogelijk is. Er geldt geen verplichting om bestemmingsplannen binnen een jaar na inwerkingtreding van de regelgeving voor het Basisnet te herzien. Door aan te sluiten bij de actualiseringstermijn van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) hoeven gemeenten niet tussentijds extra kosten te maken in verband met de wijziging van het bestemmingsplan. Zolang het bestemmingsplan niet is aangepast, moet de gemeente op grond van het Bevt een vergunning voor de bouw van een kwetsbaar object weigeren.



## **Beperkt kwetsbare objecten binnen de risicozone**

Ten aanzien van beperkt kwetsbare objecten gelden de volgende regels.

- › Nieuwe (en geprojecteerde) beperkt kwetsbare objecten (bijvoorbeeld: bedrijfspanden, zwembaden) kunnen, indien hiervoor gewichtige redenen zijn, binnen de risicozone worden toegestaan door de gemeente. Die redenen moeten dan wel in de toelichting bij het bestemmingsplan zijn aangegeven.
- › Bestaande beperkt kwetsbare objecten mogen in de risicozone blijven bestaan en komen niet in aanmerking voor aankoop door het ministerie van IenM.
- › Uitbreiding van een beperkt kwetsbaar object tot binnen de risicozone is toegestaan indien het bestemmingsplan hierin voorziet.

## **Bouwen in het plasbrandaandachtsgebied**

Het plasbrandaandachtsgebied is een effectgebied. Dat wil zeggen dat wordt bekeken tot op welke afstand mensen het dodelijk slachtoffer kunnen worden ten gevolge van een uitgestroomde brandbare vloeistof die ontstoken wordt (en dus resulteert in een plasbrand). Die grens ligt op 30 meter vanaf de rand van de weg of de spoorlijn. Bij het Basisnet water valt het PAG samen met de vrijwaringzone die geldt op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

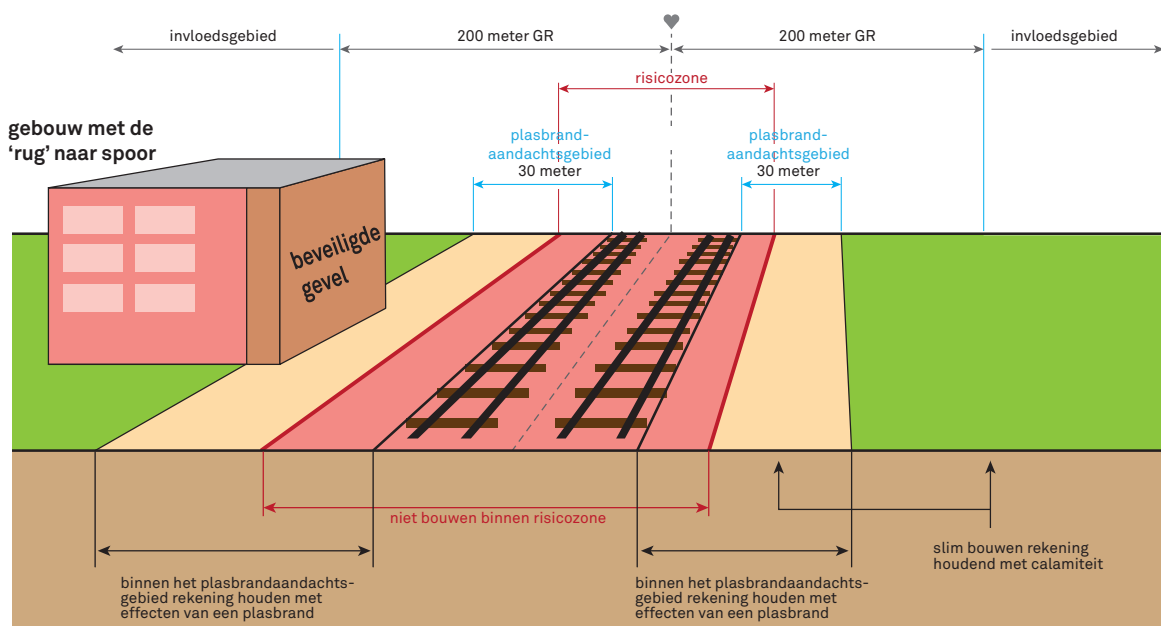
Voor gemeenten is het plasbrandaandachtsgebied een afwegingsgebied bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Dit kunnen dus kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten zijn. Dat betekent dat gemeenten moeten motiveren waarom zij juist daar bebouwing mogelijk willen maken.

## Extra bouweisen

Voor nieuw te bouwen objecten binnen de risicozone (en plasbrand-aandachtsgebieden) gelden aanvullende bouweisen (zie hiervoor afdeling 2.16 van het Bouwbesluit 2012 en paragraaf 2.3 van de Regeling Bouwbesluit 2012). De aanvullende bouweisen gelden dus niet voor bestaande objecten of bij verbouw van objecten. Het door de aanvullende bouweisen bereikte niveau moet gedurende het gebruik in stand worden gehouden.

Indien een gemeente besluit om nieuwe bebouwing (kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten) in een plasbrandaandachtsgebied toe te staan, dan gelden -op basis van afdeling 2.16 van het Bouwbesluit 2012- extra bouweisen voor deze nieuwe objecten. De kosten die hieruit voortvloeien komen voor rekening van de opdrachtgevers voor deze nieuwe bebouwing.

Bestaande woningen in een plasbrandaandachtsgebied hoeven niet aan deze eisen te voldoen. Als dat wel zo zou zijn, zouden eigenaren van bestaande woningen met buitenproportionele kosten geconfronteerd worden.



*Bouwen in risicozone/PAG met aanvullende bouweisen<sup>8</sup>*

## Groepsrisico

Bij een bestemmingsplan (of omgevingsvergunning) dat geheel of gedeeltelijk ligt binnen 200 meter vanaf infrastructuur, die tot het Basisnet behoort, dient de gemeente het groepsrisico te bepalen. Indien dit groepsrisico als gevolg van het toelaten van een nieuwe bestemming hoger is dan 0,1 maal de oriënterende waarde of met meer dan 10% toeneemt, is een gemeente verplicht een verantwoording van het groepsrisico op te stellen. In de verantwoording van het groepsrisico wordt ingegaan op maatregelen ter beperking van het groepsrisico (bijvoorbeeld: stedenbouwkundige opzet en voorzieningen met betrekking tot de inrichting van openbare ruimten) en wordt gezocht naar mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico. Daarnaast moet het bevoegd gezag in de toelichting bij een bestemmingsplan (of in de ruimtelijke onderbouwing van een omgevingsvergunning) altijd ingaan op de bestrijdbaarheid van een ramp en de zelfredzaamheid van de bevolking.

## 4 Is het nu veiliger met het Basisnet?

Met de komst van het Basisnet is voor de mensen die wonen en verblijven nabij de (Basisnet) infrastructuur een basisbeschermingsniveau gegarandeerd. Het risico op overlijden als gevolg van een ongeluk met gevaarlijke stoffen is lager dan één op een miljoen per jaar. Dit wordt bereikt door het vervoer binnen de risicoplafonds te houden, door geen nieuwe kwetsbare objecten binnen de risicozone toe te laten en door mensen die wonen in bestaande kwetsbare objecten binnen de risicozone uit te kopen indien zij dit wensen. Groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen blijft mogelijk, maar de risico's van dit vervoer zijn begrensd tot het op grond van het Basisnet vastgelegde maximum. Door het toepassen van de regelgeving voor de ruimtelijke aspecten van het Basisnet worden nieuwe saneringsituaties langs basisnetroutes voorkomen.

Voorheen golden er uit het oogpunt van externe veiligheid geen wettelijke beperkingen aan het oprukken van bebouwing in de richting van de infrastructuur en konden de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen onbeperkt toenemen. Met de invoering van het Basisnet is er sprake van een wettelijk gegarandeerd beschermingsniveau voor de omwonenden en daarmee een veiligere situatie dan voorheen.

De kans op een ongeluk is klein. Ondanks dat het vervoer van gevaarlijke stoffen aan strenge veiligheidseisen moet voldoen, kan een ongeluk waarbij grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen vrijkomen nooit geheel worden uitgesloten. Het gaat hierbij onder andere om eisen aan de verpakking, het vervoermiddel en gediplomeerde werknemers/chauffeurs. Het Basisnet levert meer inzicht in de aard, omvang en samenstelling van de vervoerde gevaarlijke stoffen op (een deel) van de infrastructuur. Hierdoor kunnen veiligheidsregio's, hulpdiensten en gemeenten zich beter prepareren op mogelijke gevaarlijke situaties indien zich een ongeluk met gevaarlijke stoffen mocht voordoen. Daarnaast kan de gemeente haar taak ten aanzien van risicocommunicatie naar burgers beter vormgeven.

Het Basisnet gaat uit van het principe dat risicoplafonds vervoerders zullen stimuleren om het vervoer veiliger te maken. Binnen hetzelfde risicoplafond kan dan meer worden vervoerd. Vervoerders hebben dan rendement op hun investering, zonder dat de omgevingsrisico's voor omwonenden toenemen. Voorwaarde is wel dat de veiligheidswinst gekwantificeerd kan worden en in



de rekenmethodiek wordt opgenomen. Omdat de rekenmethodiek één keer in de vijf jaar wordt aangepast, wordt een werkwijze gevolgd waarbij de winst van door het vervoer getroffen veiligheidsmaatregelen direct kan worden toegepast bij de toetsing van het vervoer aan de risicoplafonds. Concreet betekent dit dat indien in enig jaar naar aanleiding van de monitoring van de naleving van de risicoplafonds een (dreigende) overschrijding van één of meer risicoplafonds wordt geconstateerd, de rekenuitkomsten zullen worden gecorrigeerd met de factor waarmee het risico als gevolg van een getroffen veiligheidsmaatregel is afgenomen. Kwantificering van veiligheidsmaatregelen en aanpassing van de rekenmethodiek vindt pas plaats na toetsing door het onafhankelijke instituut RIVM.

Het Basisnet, met name het Besluit externe veiligheid transportroutes, biedt kansen om de omgeving nabij de infrastructuur veiliger te ontwerpen. Veiligheidsregio's kunnen in de ontwerpfase, dus vroeg in het planproces, externe veiligheid op een goede wijze wijze inbrengen en daarmee bijdragen aan meer veiligheidswinst.

Mocht het vervoer van gevaarlijke stoffen toch het plafond (dreigen te) overschrijden dan moet de minister van IenM in overleg met de sector treden om maatregelen te treffen. In het uiterste geval kan de minister van IenM het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen over een bepaalde route verbieden.



# 5 Basisnet, ervaringen vanuit de praktijk

Hieronder worden enkele onderwerpen aangaande het Basisnet belicht waarover in de praktijk onduidelijkheden bestaan. Dit blijkt onder meer uit de vragen aan de Helpdesk van InfoMil.

## **Realisatieaantallen versus referentiehoeveelheden**

Er is onderscheid te maken tussen de realisatieaantallen (werkelijk vervoer) van de referentiehoeveelheden van het Basisnet.

Begrenzen van het vervoer van gevaarlijke stoffen op basis van hoeveelheden zou louter geredeneerd vanuit het oogpunt van transparantie de voorkeur hebben boven begrenzen op risico. Hoeveelheden laten zich simpel vergelijken terwijl voor bepaling van het risico ingewikkelde berekeningen nodig zijn. In het Basisnet is er bewust voor gekozen om het omgevingsrisico te begrenzen en niet de vervoershoeveelheden. Hiermee wordt bereikt dat - binnen de risicoplafonds - de vervoerders flexibel kunnen opereren (economisch belang) en gestimuleerd worden om extra veiligheidsmaatregelen te treffen.

Om te kunnen controleren of de risicoplafonds niet worden overschreden, vindt jaarlijkse monitoring plaats. Rijkswaterstaat voert, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu de monitoring voor weg en water uit. ProRail levert jaarlijks de realisatiecijfers voor het spoor.

Indien voor één of meer stofcategorieën sprake is van een overschrijding van de referentiehoeveelheden van het Basisnet, betekent dit niet automatisch dat dan ook sprake is van een overschrijding van het risicoplafond. Een grotere hoeveelheid in één of meer stofcategorieën kan worden gecompenseerd door een lagere hoeveelheid in één of meer andere stofcategorieën. Dit komt doordat de kansen op overlijden bij een ongeval met de verschillende stofcategorieën op verschillende afstanden van de transportroutes onderling verschillend zijn.

### Voorbeeld

Stel het risicoplafond is gelijk aan 5 euro, waarbij de munten het effectgebied/de kans op overlijden voorstellen. De referentiehoeveelheden die bij dit plafond van 5 euro horen zijn: 10x10 eurocent, 5x20 eurocent, 4x50 eurocent en 1x1 euro.

Als dan in werkelijkheid sprake is van 2x10 eurocent, 6x20 eurocent, 5x50 eurocent en 1x1 euro is, is voor sommige munten sprake van een overschrijding van de referentiehoeveelheid, maar in totaal is er geen sprake van overschrijding van het risicoplafond (de berekende waarde van de munten is immers 4,90 euro).

Indien sprake is van overschrijding van de referentiehoeveelheden, wordt een risicoberekening uitgevoerd om te bepalen of sprake is van (dreigende) overschrijding van de risicoplafonds.

## Groepsrisicoverantwoording

Indien het groepsrisico verantwoord moet worden, moet de gemeente op grond van het Bevt om advies te vragen aan de Veiligheidsregio. In de groepsrisicoverantwoording moet de gemeente gemotiveerd aangeven welke aspecten van dit advies wel en niet worden overgenomen.

## Routering

Routeren in de zin van het reguleren van bepaalde vervoerstromen is er in twee varianten. De ministeriële routering en de gemeentelijke routering, beiden neergelegd in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

1. De minister is bevoegd om een route aan te wijzen waarover bepaalde gevaarlijke stoffen niet meer vervoerd mogen worden. De minister maakt van deze bevoegdheid gebruik als uit onderzoek blijkt dat de vervoerplafonds worden of dreigen te worden overschreden en andere maatregelen naar zijn oordeel niet of niet tijdig kunnen worden getroffen.
2. Daarnaast bestaat de (wettelijke) mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor een gemeentelijke routering. Gemeenten kunnen net als eerder kiezen of ze een gemeentelijke routering voor routeplichtige stoffen wel of niet willen instellen. Met de komst van het Basisnet (in de gewijzigde Wvgs) kunnen gemeenten geen wegen meer 'uitzetten' voor het vervoer van gevaarlijke stoffen die tot het Basisnet behoren. Verder verplicht artikel II van de 'Wijzigingswet Wvgs' gemeenten om hun routeringsregeling binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de wet (dat wil zeggen: uiterlijk per 1 april 2017) aan te passen aan het Basisnet. Concreet betekent dit dat basisnetroutes uit de gemeentelijke routering moeten worden gehaald. Normaal gesproken heeft het buiten een gemeentelijke routering laten van wegen tot gevolg dat routeplichtige stoffen niet meer zonder ontheffing over deze wegen mogen worden vervoerd.





Op grond van het 5e lid van artikel 24 van de Wvgs mogen routeplichtige stoffen wel over basissetroutes worden vervoerd. Een gemeentelijke routing dient in de Staatscourant te worden gepubliceerd.



## 6 Wat regelt het Basisnet nu juist niet?

In de media of in discussies met andere partijen worden soms bepaalde ontwikkelingen – ten onrechte – in verband gebracht met de invoering van het Basisnet. Het is daarom van belang op het volgende te wijzen.

- › Het Basisnet leidt op zichzelf niet tot een toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Of dat vervoer zal toenemen en in welke mate en in welk tempo is afhankelijk van economische ontwikkelingen.
- › De invoering van het Basisnet leidt niet tot een verhoging van de risico's langs de infrastructuur. Langs het spoor leidt Basisnet, vanwege de getroffen veiligheidsmaatregelen als ATB Vv en warme-BLEVE-vrij samenstellen van treinen, tot substantieel lagere risico's.
- › Het Basisnet begrenst de risico's. Het vaststellen van grenzen aan de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen, leidt niet tot veranderingen in andere milieuaspecten (zoals trillingen, geluid, lucht kwaliteit/ fijnstof, leefbaarheid). Uiteraard moet het vervoer worden afgewikkeld binnen de grenzen die uit hoofde van andere regelgeving voor dergelijke milieuaspecten worden gesteld. Het Basisnet brengt daar geen verandering in.
- › Het Basisnet veroorzaakt geen verschuiving van vervoersstromen naar andere vervoersmodaliteiten (modal-shift). Vervoerders en verladers zijn vrij in de keuze van de vervoersmodaliteit. Afwegingen die bij de keuze een rol spelen, zijn o.a. de ligging van de plaatsen van herkomst en bestemming aan één van de modaliteiten, noodzaak tot (extra) overslag (kosten- en risico verhogend), kosten en snelheid.
- › Het Basisnet is geen infrastructureel project. Er wordt in het kader van het Basisnet geen infrastructuur aangelegd of aangepast. De bestaande infrastructuur en de wijze waarop die infrastructuur op dit moment gebruikt kan worden, is uitgangspunt voor het Basisnet.
- › Het Basisnet voorziet niet in een meldingsplicht om gemeenten vooraf te informeren welke transporten van gevaarlijke stoffen zullen gaan plaatsvinden. Hierbij geldt dat vooraf informeren niet nodig is voor het treffen van voorzorgsmaatregelen, noch voor de bestrijding van een eventueel incident.
- › De focus ligt niet op het zoveel mogelijk opvullen van de risicoplafonds met vervoerbewegingen, maar op het – binnen de vastgestelde risicoplafonds – bereikbaar houden van chemische complexen in binnen- en buitenland.

# 7 Risicocommunicatie

Als overheid moeten we niet alles alleen willen doen. Het besef dat samenwerking met burgers en bedrijven noodzakelijk is om doelen te bereiken is inmiddels 'common knowledge'. Dat geldt ook voor het terrein van veiligheid: als we samenwerken kunnen we een betere, meer effectieve bijdrage leveren aan ons gemeenschappelijke veiligheidsdoel: minder incidenten, minder slachtoffers en minder schade. Om dit veiligheidsdoel te bereiken is risicocommunicatie van groot belang.

Daarnaast is in het Veiligheidsberaad het kader neergelegd voor Bevolkingszorg 2.0. Hier staat in dat de overheid in Nederland bij crises en rampen uitgaat van zelfredzaamheid van burgers en dat dit gegeven het uitgangspunt is voor de manier waarop we de bevolkingszorgtaken invullen. Risicocommunicatie draagt bij aan de beoogde zelfredzaamheid van de bevolking. De primaire aandacht van hulpverleners kan hierdoor bij crises en rampen uitgaan naar die groepen in de samenleving die niet of verminderd zelfredzaam zijn.

## Risicocommunicatie in de wetgeving

Risicocommunicatie is communicatie over risico's waaraan mensen blootstaan voordat zich een ramp of incident voordoet. Het is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio (Wvr) en het Besluit informatie inzake rampen en crises en is een taak van de gemeente, veiligheidsregio en provincie.

De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn.

Het bestuur van de veiligheidsregio verschaft de bevolking informatie over:

- > de rampen en crises die hen kunnen treffen
- > de maatregelen die de overheid getroffen heeft ter voorkoming en verspreiding van rampen en crises
- > de maatregelen die de bevolking zelf kan treffen en de te volgen gedragslijn (het bieden van relevant handelingsperspectief).

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid op basis van het risicoprofiel van de veiligheidsregio.

## Doelstellingen van risicocommunicatie

Doel van risicocommunicatie door de overheid is via gerichte informatie:

- › hulp bieden aan de burger bij de bewustwording over risico's in hun omgeving door informatie over de situatie te geven
- › duidelijkheid geven aan de bevolking welke maatregelen de overheid heeft getroffen om risico's te verminderen, maar ook welke maatregelen niet zijn genomen en waarom niet
- › de burger wijzen op de eigen verantwoordelijkheid en eigen belang in de voorbereiding op risico's
- › de burger wijzen op de maatregelen die hij/zij zelf kan nemen om het risico te verkleinen en de effecten van het risico te beperken.

## Risicocommunicatie: een bestuurlijke kans

Risicocommunicatie is een cyclisch proces, dat vraagt om een reeks van acties. Het staat niet op zichzelf, maar dient ingebed te zijn in het externe veiligheidsbeleid van de veiligheidsregio en gemeenten.

Effectieve communicatie over risico's kan de acceptatie van risico's en de medewerking van burgers tijdens een incident vergroten. Het is bovendien een voorwaarde voor het winnen van vertrouwen. Dit levert tijdens een crisis veel tijdswinst op. De overheid moet dan wel het vertrouwen dat al in de voorfase is verdiend goed managen.

De veiligheidsregio en gemeentelijke overheid kunnen niet volstaan met het simpelweg beschikbaar stellen van informatie over risico's. Zij dienen actief te communiceren. Rampen als de Schipholcrash, Moerdijk en Enschede vergroten de informatiebehoefte en kritische houding van publiek en media. Helder informeren over risico's en over de manier waarop de overheid zich preventief voorbereidt op ernstige calamiteiten, geeft burgers inzicht en kennis, een duidelijk handelingsperspectief en uiteindelijk vertrouwen.

Ontbreekt het aan communicatie over risico's voorafgaand aan een potentiële ramp, dan kan dit leiden tot zware kritiek als er daadwerkelijk een ramp ontstaat en mogelijk tot slachtoffers en extra (onnodige) schade.

## Risicocommunicatie ondersteunt risicobeheersing

Burgers hebben over het algemeen een realistische inschatting van risico's, maar soms verschilt hun perceptie over risico en gevaar van die van overheid en experts. Goede risicocommunicatie kan ervoor zorgen dat ingewikkelde risicoberekeningen en -inschattingen goed vertaald worden naar bestuur en via hen naar de burgers. Daarmee valt veel te winnen zoals betere burgerparticipatie, meer zelfredzaamheid en een open en transparant bestuur.

# Wat kan er gebeuren op 't spoor

ik zie **VUUR**

ik ruik **ROOK**

ik voel **HITTE**

Wat is het?  
**BRAND**

Meer info via Radio Oost of TV Oost Teletekst 123.

Brandhaard < 100 mtr

**VLUCHT**

Bedek neus en mond bij hevige rook

Loop dwars op de wind

Brandhaard > 100 mtr

**BLIJF OF GA NAAR BINNEN**

Sluit ramen, deuren en luchttoevoer

ik hoor hoog **FLUITEND GELUID**

ik zie (mogelijk) **VUUR**

Wat is het?  
**Dreigende EXPLOSIE**

Meer info via Radio Oost of TV Oost Teletekst 123.

**VLUCHT**

Schuil achter gebouw of object

ik zie (gekleurde) **WOLK**

ik ruik een **VREEMDE GEUR**

ik voel prikkelende **NEUS OF MOND**

Wat is het?  
**GIFWOLK**

Meer info via Radio Oost of TV Oost Teletekst 123.

**BLIJF OF GA NAAR BINNEN**

Loop dwars op de wind

Sluit ramen, deuren en luchttoevoer

### Waar ben ik dan veilig?

■ Zone 100 meter

■ Zone 600 meter

● Veilige opvangplek

Spoor

Voor realisering zone.nl

**MEER INFO VIA RADIO OOST EN TV OOST TELETEKST 123**

## Aanpak risicocommunicatie

De aanpak van risicocommunicatie is flexibel en dynamisch en speelt in op de behoeften en belangen van burgers en maatschappij zodat hun ontvankelijkheid groter wordt.

Hierbij gelden de volgende aandachtspunten:

1. speel in op de actualiteit  
(Inter-)actieve risicocommunicatie moet worden toegepast op ‘natuurlijke’ momenten, als er sprake is van een logische aanleiding.
2. communiceer als één overheid  
De burger kent de grenzen van de veiligheidsregio's niet, zij ziet en ervaart de overheid als één overheid. Voor een ‘klantgerichte’ benadering zijn eenduidige boodschappen en handelingsperspectieven een vereiste, aangevuld met lokaalspecifieke relevante informatie.
3. wees eerlijk  
De overheid moet betrouwbaar zijn. Ze communiceert over de resultaten die zij boekt op het gebied van risicobeleid, maar ook over tekortkomingen, belangentegenstellingen en politiek-bestuurlijke afwegingen waar zij mee te maken heeft.
4. werk samen  
Risicocommunicatie is niet alleen gericht op burgers, ook het personeel van de veiligheidsregio's en netwerkpartners op alle niveaus zijn op de hoogte van risico's en van handelingsperspectieven. Dit stelt hen in staat om op te treden als ambassadeurs van risicocommunicatie.  
Burgers blijken niet alleen vertrouwen te hebben in gemeenten, maar ze schatten ook de deskundigheid van bedrijven hoog in. Dit betekent dat het goed kan zijn om de communicatie samen met bedrijven (mogelijke risicoveroorzaker) op te pakken.
5. maak een duidelijke rolverdeling  
Risicocommunicatie kent -net als crisiscommunicatie- een tweesporenbeleid: die van de veiligheidsregio en de gemeenten. Belangrijk is een goede en duidelijke rolverdeling af te spreken tussen gemeenten en veiligheidsregio. Samenwerking tussen veiligheidsregio en gemeente is erg belangrijk, omdat de gemeente vaak aanspreekpunt is voor burgers.
6. sluit aan bij de doelgroep.  
Risicocommunicatie moet aansluiten bij de risicobeleving (perceptie) van de doelgroep: hoe beter de aansluiting, hoe beter de boodschap overkomt. Koudwatervrees is niet nodig, want mensen blijken helemaal niet zo snel in paniek te raken.

## Voetnoten

1. Deze zijn te vinden via [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)
2. Zie Risicokaart Basisnet [bit.ly/1KQgyog](http://bit.ly/1KQgyog)
3. Zie website InfoMil; [bit.ly/1KcMLR3](http://bit.ly/1KcMLR3)
4. Bron: tabel 10-1 HART, RIVM, 1 april 2015, versie 1.1 (p. 64).  
Zie website RIVM; [bit.ly/1W063R8](http://bit.ly/1W063R8)
5. Bron: tabel 11-2 HART, RIVM, 1 april 2015, versie 1.1 (p. 80).  
Zie website RIVM; [bit.ly/1W063R8](http://bit.ly/1W063R8)
6. Bron: tabel 9-1 HART, RIVM, 1 april 2015, versie 1.1 (p. 49).  
Zie website RIVM; [bit.ly/1W063R8](http://bit.ly/1W063R8)
7. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
8. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

## Aanvullende literatuursuggesties

Infopunt Veiligheid (2012). Kennispublicatie Zelfredzaamheid en crisissituaties; [bit.ly/1URYtLa](http://bit.ly/1URYtLa)

IPO (2006). Wegwijzer risicocommunicatie; deel I [bit.ly/1KdfDe5](http://bit.ly/1KdfDe5) en deel II [bit.ly/1URXD1c](http://bit.ly/1URXD1c)



## Begrippenlijst

ATB Vv	Automatische Trein Beïnvloeding Verbeterde versie
Barro	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
Bevt	Besluit externe veiligheid transportroutes
Birzo	Besluit informatie inzake rampen en crises
EV	Externe veiligheid
GEVI	Gevaarsidentificatienummer
IenM	Ministerie van Infrastructuur en milieu
PAG	Plasbrandaandachtsgebied
PR	Plaatsgebonden risico
Rbn	Regeling basisnet
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
UN-nummer	Stofidentificatienummer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvgs	Wet vervoer gevaarlijke stoffen
Wvr	Wet veiligheidsregio

# Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) draagt bij aan een veilige samenleving door het versterken van de veiligheidsregio's en hun partners bij het professionaliseren van hun taken. Wij ontwikkelen en delen relevante kennis, wij hebben expertise voor het verwerven en beheren van gemeenschappelijk materieel en wij adviseren de betrokken besturen. Ons motto hierbij is: signaleren en verbinden.

## **Landelijk Expertisecentrum Transportveiligheid**

Het Landelijk Expertisecentrum (LEC) Transportveiligheid maakt onderdeel uit van het IFV en bevordert het veilig transport van grote groepen mensen en goederen over water, weg, spoor en door buisleidingen. Het LEC Transportveiligheid is actief op alle onderdelen van de veiligheidsketen, waaronder risicobeheersing en incidentbestrijding, en richt zich op die incidenten waarbij een bovengemiddeld beroep wordt gedaan op de hulpdiensten.

## **Infopunt Veiligheid**

Infopunt Veiligheid, onderdeel van het IFV, is hét centrale vraag- en informatieloket op het gebied van fysieke veiligheid. Beroepsbeoefenaars kunnen hier hun vragen voorleggen aan vakspecialisten. Dat kan telefonisch, per e-mail of via onze website. De toegang tot de informatieservice en informatiebemiddeling is laagdrempelig en kosteloos.

Onze website [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl) heeft een online kennisplein met actuele dossiers. U hebt 24 uur per dag toegang tot enkele duizenden kennisdocumenten verdeeld over meerdere kennisgebieden. Een belangrijke kennisbron voor veiligheidsregio's, hulpdiensten, landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden en vitale en veiligheidspartners.

Instituut Fysieke Veiligheid  
Infopunt Veiligheid  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
026 355 23 00  
[www.ifv.nl](http://www.ifv.nl)  
[www.infopuntveiligheid.nl](http://www.infopuntveiligheid.nl)  
[infopuntveiligheid@ifv.nl](mailto:infopuntveiligheid@ifv.nl)

