

Partijen niet optimaal betrokken bij incidenten

Een drukte van jewelste

Incidenten met gevaarlijke stoffen gebeuren in Nederland gelukkig slechts zeer zelden. Risicobeheersing en crisisbeheersing spelen daarin een belangrijke rol. Bij deze activiteiten is een veelheid aan (publieke en private) partijen betrokken, maar in de verbinding hiertussen valt nog wel een en ander te verbeteren, blijkt uit deze casus.

Nils Rosmuller en Hans Spobeck

Bron: Henk Bril

Nederland is een transportland pur sang. Niet alleen qua personen- en goederenvervoer, ook het vervoer van gevaarlijke stoffen is omvangrijk. Op jaarbasis wordt circa 180 miljoen ton aan gevaarlijke stoffen vervoerd over de landmodaliteiten weg, binnenwateren, spoor en buisleiding. Dit vervoer is cruciaal voor de Nederlandse economie, en gebeurt over het algemeen zonder incidenten. Gelukkig maar, want ongevallen met gevaarlijke stoffen kunnen letterlijk en figuurlijk verstreckende gevolgen hebben voor mens en milieu. Veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt gerealiseerd door zowel een goede risicobeheersing (het voorkomen van risico's/onveiligheden) als een goede crisisbestrijding (het beheersen en bestrijden van de gevolgen van een incident). Daarbij speelt een scala aan partijen hun rol: in het algemeen ligt risicobeheersing bij de private partijen (bedrijfsleven), en crisisbestrijding bij de publieke partijen (overheid). In dit artikel wordt gekeken naar de partijen die een rol hebben gespeeld bij twee incidenten met gevaarlijke stoffen uit het verleden. De eerste casus betreft met name de risicobeheersing; de tweede met name de crisisbeheersing.

Butadien

Op 6 maart 2015 botste op emplacement Tilburg een reizigerstrein achter op een stilstaande goederentrein met gevaarlijke stoffen. Er ontstond lekkage aan de laatste wagon, geladen met ruim vijftig ton butadien. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) heeft onderzoek gedaan naar het incident en heeft daarbij vooral gekeken naar het ontstaan van de lekkage, ter voorkoming in de toekomst. De OvV schetst in zijn rapport een gedetailleerd beeld van het ongeval en de betrokken partijen:

- ▶ De goederentrein reed onder verantwoordelijkheid

- van DB Schenker: DB Schenker leverde de machinist en de locomotief en was als vervoerder verantwoordelijk voor de aanvraag en uitvoering van de treinrit.
- ▶ De wagens in de goederentrein waren van diverse eigenaren.
- ▶ De rangeerdienst te Chemelot was verantwoordelijk voor het vertrek-gereedmaken van de trein.
- ▶ Er waren drie verladers (chemiebedrijven op het Chemelot-terrein) in opdracht waarvan de gevaarlijke stoffen vervoerd werden: DSM, OCI en Sabic. De lekgeraakte (achterste) wagon was eigendom van GATX, en werd gehuurd door Sabic.
- ▶ Sabic was opdrachtgever voor het vervoer van de laatste wagon, en was eigenaar van de lading butadien.
- ▶ De verkeersleiding werd verzorgd door ProRail, evenals het beheer van het spoor.

Dit zijn alleen nog de partijen die een rol spelen bij de risicobeheersing. Voor de crisisbestrijding waren de volgende partijen aanwezig bij het incident: naast de Copi-partners (Commando Plaatsincident: brandweer, gemeente, GHOR en politie) ook de bedrijfsbrandweer van Chemelot (Sitech Site Services), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT - toezichthouder), ProRail en DB Schenker. De bedrijfsbrandweer beschikt over specialistische kennis van de in de ketelwagen vervoerde gevaarlijke stoffen. De OvV geeft aan dat in de uitvoeringspraktijk – dus in de risicobeheersing - operationele beslissingen zijn genomen die afbreuk deden aan de getroffen veiligheidsmaatregelen. Deze leidden tot een verhoogd risico. Oorzaken van het incident liggen met name bij de veelheid aan partijen in termen van risicobeheersing, de complexe verhouding qua verantwoordelijkheden, en

het feit dat partijen in de keten zich onvoldoende bewust waren van het speciale karakter van het vervoer van gevaarlijke stoffen, en onvoldoende verantwoordelijkheid namen in een veilige afwikkeling van dit vervoer, aldus de OvV.

Zoals gezegd, transportincidenten met gevaarlijke stoffen zijn eerder uitzondering dan regel. Maar elk 'voordeel' heeft zo zijn 'nadeel'. Door het geringe aantal ongevallen met gevaarlijke stoffen is de ervaring die ermee wordt opgedaan door incidentbestrijders ook beperkt. Dit verschilt natuurlijk wel per regio. Juist door die geringe ervaring is het zaak te weten wie welk(e) kennis, materieel en ervaring in kan brengen om incidenten met gevaarlijke stoffen adequaat te bestrijden. En wie weet nu beter dan de eigenaar van de lading, de eigenaar van de tankwagen en de ontvanger van de lading welke specifieke aspecten van belang zijn? Daarom zou incidentbestrijding niet alleen een taak van de overheid moeten zijn; juist deskundigheid van het bedrijfsleven is cruciaal bij ongevallen met gevaarlijke stoffen. Maar de praktijk is anders: als er daadwerkelijk een incident plaatsvindt, is het geen sinecure om erachter te komen welke partijen nu daadwerkelijk betrokken zijn bij het vervoer. Zeker niet in de hectiek van de eerste tien minuten na het incident. En ook de incidentbestrijding kent een groot aantal partijen die een rol spelen.

Geschaard

De Botlekbrug is de route voor het vervoer van gevaarlijke stoffen dat niet door de Botlektunnel mag. Op 8 augustus 2012 was een ADR-omleidingsroute ingesteld in verband met werkzaamheden aan de Botlekbrug. Onderdeel van die route was een tijdelijk aangelegde weg met een behoorlijk scherpe bocht met verkanting, die gevolgd moest worden om op de reguliere weg naar de Botlekbrug te komen. In deze bocht schaarde een lpg-tankwagen (zie foto), en kantelde. Er kwam een kleine hoeveelheid lpg vrij. De chauffeur dichtte het lek onmiddellijk door middel van de noodknop. De A15

De bocht waarin de lpg-wagen schaarde (bron: Dienst Verkeer en Scheepvaart)



werd voor ruim een uur afgesloten. Er werd GRIP 1 afgekondigd. Vervolgens kwam een scala aan partijen in actie. De publieke partijen met hun bijbehorende taken/rollen waren (uitgevoerd voorzover van toepassing):

- ▶ VRR brandweer: incidentbestrijding/leiding en coördinatie en (veilige) uitvoering
- ▶ VRR GHOR: gewondenverzorging en afvoer van gewonden
- ▶ Politie: voorlichting
- ▶ DCMR: advisering gevaarlijke stoffen
- ▶ ILT: handhaver en adviseur bergingswerkzaamheden en natransport en omleidingsroute (onthefvingverlener)
- ▶ Divisie Havenmeester: draairegiem Botlekbrug: scheepvaartverkeer en wegverkeer
- ▶ Gemeente Rotterdam: ambtenaar rampenbestrijding
- ▶ Rijkswaterstaat (DZH en DVS): wegbeheerder A15 (inclusief Botlektunnel), omleidingsroutes
- ▶ Havenbedrijf Rotterdam: wegbeheerder, vergunningverlener en omleidingsroutes

De private partijen waren:

- ▶ Verlader (Esso-laaddepot): eigenaar van lading
- ▶ Vervoerder (Schenk): eigenaar van tankwagen, externe deskundige incidentbestrijding
- ▶ Chauffeur (Max gas/Nefco Beheer): chauffeur
- ▶ Berger (Steenhoven): takelwerkzaamheden
- ▶ Berger (Wilchem): gevaarlijke stoffen en milieu
- ▶ A-lanes A15: ADR-omleidingsroute
- ▶ ANWB: verkeersinformatie

In tabel 1 is weergegeven conform welke wet- en regelgeving de verschillende publieke partijen betrokken zijn geweest bij de bestrijding van dit incident, en bij welke onderwerpen.

Al met al was het een drukte van jewelste, zeker qua functionaliteit. Deskundigheid en materieel van private partijen is aangewend door de hulpdiensten om hier een adequate bestrijding van het incident mogelijk te maken. Daarmee was in deze casus een duidelijke vorm van publiek-private samenwerking zichtbaar.

Scheiding

Uit deze incidenten zijn nog twee andere zaken te destilleren. Ten eerste: de scheiding tussen partijen die betrokken zijn bij de risicobeheersing en die betrokken zijn bij de crisisbestrijding. Bij de Veiligheidsregio's is er steeds meer sprake is van verbinding tussen preventie (risicobeheersing) en repressie (crisisbestrijding): de brandweer is bijvoorbeeld zowel preventief als repressief werkzaam. Die verbinding zou meer algemeen toegepast zeker ook baat kunnen hebben. Partijen die elkaar tegenkomen in de incidentbestrijding, zouden vooraf met elkaar ook al aan risicobeheersing kunnen werken. Voor casus 2 is dit in figuur 1 gevisualiseerd. Hierin zijn de partijen die bij de incidentbestrijding een

Organisatie (publiek)	Wet- en regelgeving	Onderwerp
VRR brandweer	Wet veiligheidsregio's (artt. 3, 10, en 25) Besluit veiligheidsregio's (artt. 2.1 en 2.4) Circulaire risiconormering VGS (art. 4.3)	Brandweezorg Adviseur bestuur VR met betrekking tot veiligheidsrisico's Overig advies over gevaarlijke stoffen
DCMR	In opdracht van Provincie Zuid-Holland en 16 Zuid-Hollandse gemeenten	Adviseren over milieu en veiligheid; Optreden bij overlast en incidenten
Rijkswaterstaat (DZH en DVS)	Tracéwet Nieuwe Ontwerprichtlijn Autosnelwegen (NOA) Wet vervoer gevaarlijke stoffen (h. 3)	Aanleg/verbreden hoofdweg Randvoorwaarden zijn bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid Routeringsregeling vervoer gevaarlijke stoffen
VRR GHOR	Zie VRR brandweer, artt. 1 en 2	Geneeskundige zorg en gezondheidskundige advisering in hulpverlening bij rampen
Politie	Politiewet	Verkeerspolitie: hulp bij ongelukken, files tegenaan; doorrijden verkeer (IM)
Havenbedrijf Rotterdam	Wegenwet	Gemeente Rotterdam heeft het wegbeheer in het beheergebied van de haven overgedragen aan het Havenbedrijf Rotterdam.
Inspectie leefomgeving en transport	Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (art. 4)	Inspecteren of de (vervoers)wetgeving wordt nageleefd; Handhaven bij niet naleving; Inspectie, onderzoek en analyse van voorvallen en incidenten met gevaarlijke stoffen tijdens het vervoer
Gemeente Rotterdam	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	Vergunningverlening, toetsing en handhaving.

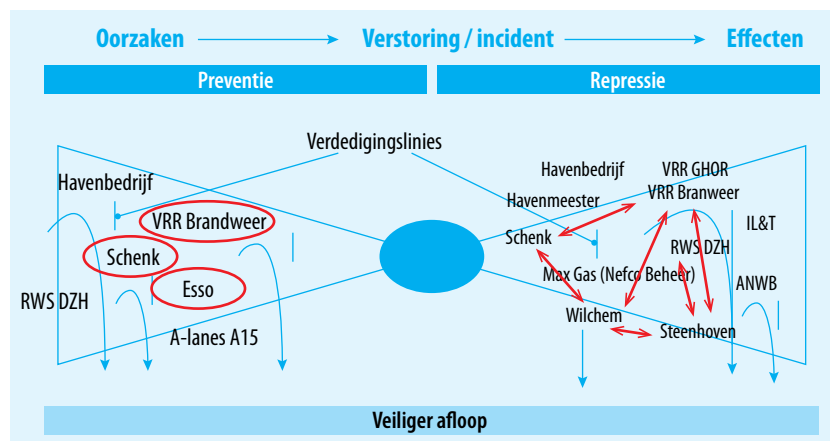
Tabel 1 Publieke partijen betrokken bij incident Botlektunnel en wetgeving en onderwerpen die ten grondslag liggen

rol hebben gespeeld in het rechterdeel van de vlinderdas geprojecteerd. Voor een aantal van die partijen (met rode ellipsen omcirkeld: vervoerder, ladingeigenaar en VRR) is wel degelijk ook een rol weggelegd in de risicobeheersing (het linkerdeel van de vlinderdas). Zij hadden in deze casus bijvoorbeeld kunnen adviseren over de veiligheid van de ingestelde ADR-omleidingsroute en wellicht over meer veiligheidsmaatregelen. Een dergelijke verbinding tussen publieke en private partijen kan gelegd worden door de netwerkverbanden waar deze partijen in zitten (brancheorganisaties, kenniscentra, beroepsgroepen): deze netwerken moeten elkaar meer opzoeken en onderling tot afspraken komen over veiligheidsvoorzieningen.

Een tweede punt dat naar voren komt in deze casus is het grote aantal partijen dat een rol speelt in de vervoersketen van gevaarlijke stoffen. Daardoor is het niet zomaar duidelijk wie verantwoordelijk is voor het veilig vervoer van de stoffen: is dat de producent, de ladingeigenaar, de ontvanger, de eigenaar van de tankwagen, of de chauffeur? Deze veelheid aan schakels in de keten komt ook tot uiting in de casus van het spoorongeval te Tilburg. Aangezien er niet één partij is aan te wijzen, spreekt de OvV van "ketenverantwoordelijkheid": alle schakels in de keten hebben een verantwoordelijkheid voor het treffen van veiligheidsmaatregelen en moeten garant staan voor het veilige vervoer. Wij onderschrijven dit en gaan nog een stap verder: bij de incidentbestrijding moeten deze partijen ook 'stand-by' staan voor de hulpverlening of indien nodig meewerken aan de bestrijding.

Samenvattend:


- ▶ Vervoer van gevaarlijke stoffen is cruciaal voor de Nederlandse economie.
- ▶ Vervoer van gevaarlijke stoffen is wel degelijk iets



Figuur 1 Betrokken partijen bij een incident met gevaarlijke stoffen (bron: IFV)

bijzonders en vraagt daarom om speciale aandacht van betrokken partijen.

- ▶ Er is een groot scala aan partijen betrokken bij zowel de risicobeheersing als de crisisbeheersing. Partijen moeten daarom gezamenlijk zorg dragen voor veilig vervoer (ketenverantwoordelijkheid) en hulp bieden bij incidenten.
- ▶ De samenwerking tussen publieke partijen onderling en met private partijen is essentieel voor het zodanig inrichten van transportketens dat deze ook daadwerkelijk veilig zijn.
- ▶ Het kennen en verbinden van die partijen is cruciaal om veilig vervoer van gevaarlijke stoffen mogelijk te maken. De netwerkverbanden waarbij ze zijn aangesloten, kunnen hierin een faciliterende rol spelen.

In de hierboven geschetste situatie kan het Lectoraat Transportveiligheid een verbindende rol vervullen. Het voormalige Landelijk Expertisecentrum Transportveiligheid is ondergebracht in het lectoraat, zodat de kennis- en netwerkfunctie nog meer verbonden zijn. 

Nils Rosmuller is lector Transportveiligheid en Hans Spobek is programmamanager Lectoraat Transportveiligheid bij het IFV