

Ebbehout 31  
1507 EA Zaandam  
088-5670200

[www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)

Beheerder Wet lokaalspoor van Metro- en Traminfrastructuur, regio Amsterdam  
Postbus 2181  
1000 CD Amsterdam

Betreft: gedoogbeslissing

**Zaaknummer**  
9286686

**Documentnummer**  
16713925

**Datum**  
9 maart 2020

**Datum verzoek:** 5 maart 2020

**Locatie:** Oostlijn metro Amsterdam

**Onderwerp:** Beslissing tot gedogen in gebruik houden Oostlijn van 3 maart 2020 tot en met 31 december 2022

Geachte beheerder,

Hierbij ontvangt u een beslissing van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, voor het gedogen van het in strijd met het Bouwbesluit 2012 in gebruik houden van het ondergrondse deel van de Oostlijn in Amsterdam, van 3 maart 2020 tot en met 31 december 2022. Deze beslissing is namens genoemd college genomen door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

In de beslissing motiveren wij waarom het in gebruik houden van de Oostlijn wordt gedoogd. De beslissing is als volgt opgebouwd:

- A – Onderwerp
- B – Procedurele aspecten
- C – Inhoudelijke beoordeling
- D – Beslissing (inclusief voorwaarden)
- E – Bijlagen

## **BESLISSING TOT GEDOGEN**

### **A. ONDERWERP**

Wij hebben op 5 maart 2020 uw verzoek ontvangen voor het gedogen van het in strijd met het Bouwbesluit 2012 in gebruik houden van het ondergrondse gedeelte van de Oostlijn in Amsterdam van 3 maart 2020 tot en met 31 december 2022. Het ondergrondse gedeelte van de Oostlijn omvat vijf stations en vijf tunneldelen.

### **B. PROCEDURELE ASPECTEN**

#### **Bevoegdheid**

Burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam dragen de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de geldende wet- en regelgeving.

Op grond van artikel 125 van de Gemeentewet zijn burgemeester en wethouders bevoegd om bestuursdwang toe te passen. Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan aan overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Gelet op het voorgaande zijn wij bevoegd om handhavend op te treden. Deze bevoegdheid houdt mede in de bevoegdheid om af te zien van handhavend optreden.

### **C. INHOUDELIJKE BEOORDELING**

#### **Overtreding**

Op dit moment voldoen de Oostlijntunnel en de metrostations Nieuwmarkt (NWM) en Centraal (CS) nog niet aantoonbaar aan alle eisen van het Bouwbesluit 2012 doordat het Programma Renovatie Oostlijn nog niet volledig is uitgevoerd.

Er wordt op twee punten niet aan het Bouwbesluit 2012 voldaan. Deze twee punten zijn daarmee de aanleiding om een gedoogbeslissing aan te vragen:

1. Potentiële overschrijding van maximaal toelaatbaar aantal reizigers op CS en NWM.  
De aantoonbaar veilig te evacueren reizigersaantallen in de stations CS en Nieuwmarkt kunnen worden overschreden bij het zich voordoen van een maatgevend brandscenario (volledige ontbranding metro voertuig).
2. Geen certificering van de brandveiligheidsinstallaties.  
De juiste werking en het onderhoud van de brandveiligheidsinstallaties kan nog niet aan de hand van certificaten volgens de wettelijke voorgeschreven wijze worden aangetoond.

## **Inhoud gedoogverzoek**

Door het nemen van een pakket van maatregelen is de Beheerder van het metro-systeem, Metro en Tram (MET), van mening dat het gebruik van de Oostlijn verantwoord is gedurende het afronden van de resterende werkzaamheden die zijn gericht op het volledig voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2012. De beheerder stelt dat de brandveiligheidssituatie in de Oostlijntunnel acceptabel is voor de voorgestelde gedoogperiode met de verder genoemde beheermaatregelen en gebruiksbeperkingen.

### Potentiële overschrijding van maximaal toelaatbaar aantal reizigers op CS en NWM.

De ontruimingscapaciteit op de stations CS-Oost en NWM kan onvoldoende zijn bij een maatgevend brandscenario (volledige ontbranding metrovoertuig) in combinatie met een verstoring van de exploitatie. De kans dat een maatgevend brandscenario werkelijk optreedt, op een ongunstige locatie in de metro, op een ongunstig moment en bij ongunstige omstandigheden (exploitatieverstoring), is klein.

Om mogelijke restrisico's van brand in de tunnel verder terug te brengen, stelt de Beheerder de volgende beheersmaatregelen en gebruiksbeperkingen voor om de veiligheid tijdens de gedoogperiode te borgen:

- **Beheersmaatregel 1**  
Bijsturingsmaatregelen bij brand en bij exploitatieverstoringen in de vorm van verscherpt toezicht op stations CS en Nieuwmarkt. Op deze stations is tijdens exploitatie reeds een brandwacht aanwezig.
- **Gebruiksbeperking 1**  
Het weren van voertuigen uit de tunnel waarvan de mate van onbrandbaarheid niet aangetoond kan worden.
- **Gebruiksbeperking 2**  
Bij exploitatieverstoringen wordt het aantal metrolijnen dat gebruik mag maken van de tunnel teruggebracht van 3 naar 2.
- **Gebruiksbeperking 3**  
Het loskoppelen van lijn 50 en 51 (wordt al sinds juli 2018 toegepast) afdwingen wat een positieve bijdrage aan het reguleren van het aantal mensen in de Oostlijn levert.

Het weren van voertuigen uit de tunnel waarvan de mate van onbrandbaarheid niet aangetoond kan worden is een ingrijpende maatregel. Het GVB heeft aangegeven dat als gevolg van de maatregel de huidige lijnvoering in de praktijk niet is te handhaven. Er zal moeten worden overgestapt naar een andere lijnvoering.

De implementatie van deze maatregel is pas mogelijk vanaf de implementatie van de winter dienstregeling, december 2020 waarbij dan een versnelde procedure moet worden doorlopen voor het wijzigen van de lijnvoering.

Vanwege de verstrekende gevolgen van deze gebruiksbeperking is in overleg tussen MET, GVB, VRA (Vervoerregio Amsterdam), ODNZKG en Brandweer afgesproken om een second opinion uit te laten voeren naar de beschikbare ontruimingscapaciteit op de stations NWM en CS en parallel hieraan een onderzoek uit te voeren naar alternatieve beheersmaatregelen en gebruiksbeperkingen om de veiligheid te borgen zonder dat dat impact heeft op de vervoerscapaciteit op korte en lange termijn. In de beschouwing hiervan zal rekening worden gehou-

den met de verwachte groei in het aantal reizigers. De uitkomst van de second opinion en het bijbehorende besluit worden in juni 2020 verwacht en zullen de partijen ter toetsing voorleggen aan de ODNZKG die zich daarbij laat adviseren door de Brandweer.

Indien de conclusies uit de in 2018 uitgevoerde berekeningen en meetrapporten uit 2019 worden bevestigd en geen betere alternatieve maatregelen zijn gevonden zal het College besluiten om de eerdergenoemde gebruiksbepijking op te leggen. Het GVB en het Dagelijks Bestuur van de VRA zullen worden verzocht het proces van wijziging van lijnvoering en bijbehorende dienstregeling te starten om deze alternatieve lijnvoering met ingang van de winterdienstregeling in te voeren (medio december 2020).

In de periode tussen nu en december 2020 zal de Beheerder samen met de exploitant zich, met de beschikbare middelen, maximaal inspannen de hoeveelheid aanwezigen beneden het maximaal toelaatbare aantal te houden.

#### Geen certificering van de brandveiligheidsinstallaties.

Het nog niet met een certificaat volgens de wettelijke voorgeschreven wijze kunnen aantonen van de juiste werking van de brandveiligheidsinstallaties komt voort uit de stapsgewijze aanpassingen in de diverse deelprojecten van Renovatie Oostlijn. Er ontbreekt een integraal Programma van Eisen (PvE) waardoor de installatie op dit moment niet certificeerbaar is. Het ontbreken van de certificering betekent niet dat de bestaande installaties niet functioneren. Vanuit de onderhoudsrapporten is de huidige correcte werking van de systemen aangetoond.

Het niet kunnen certificeren van de brandmeldinstallaties heeft grotendeels te maken met de afwezigheid van een actueel en integraal PvE BMI voor perron- als verdeelhalniveau. Dit integraal PvE wordt momenteel afgerond en dient als basis voor de aansturing van de brandbeveiliging (BV-ROL).

Het restrisico van het nog niet met een certificaat volgens de wettelijke voorgeschreven wijze kunnen aantonen van de juiste werking van de brandveiligheidsinstallaties blijft beperkt door de volgende beheersmaatregelen:

- Beheersmaatregel 2  
Extra aandacht voor beheer en onderhoud van de brandveiligheidsinstallaties;
- Beheersmaatregel 3  
Een verscherpt testregime op het functioneren van de brandveiligheidsinstallaties.

#### **Gedooqbeleid**

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan slechts gedooqd worden als sprake is van concreet zicht op legalisatie of handhavend optreden onevenredig is tot de daarmee te dienen belangen.

Volgens de gedooqstrategie van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied wordt slechts in uitzonderingssituaties gedooqd, waarbij te denken valt aan de volgende situaties:

- Er is concreet zicht op legalisatie;
- Handhaving zou tot aperte onbillijkheden leiden. Dit is vaak het geval in overmacht- of in overgangssituaties;

- Het doel van de regelgeving wordt niet bereikt met handhaving. Dit kan het geval zijn in overmacht- of overgangssituaties maar er zijn ook andere situaties waarin handhaving geen redelijk doel dient;
- Het doel van de regelgeving is beter gediend met gedogen;
- Een ander, zwaarwegend belang rechtvaardigt gedogen.

De strategie sluit aan op de visie op gedogen zoals vastgesteld in het landelijk beleidskader gedogen en de nota 'Grenzen aan gedogen' van het Ministerie van Justitie uit 1996.

### **Toetsing van het gedoogverzoek**

Met betrekking tot uw gedoogverzoek hebben wij de volgende belangenafweging gemaakt.

Op dit moment voldoen de Oostlijntunnel en de metrostations NWM en CS op twee punten nog niet aantoonbaar aan alle eisen van het Bouwbesluit 2012 doordat het Programma Renovatie Oostlijn nog niet volledig is uitgevoerd. Er is hierbij sprake van een overgangssituatie.

Er worden drie beheersmaatregelen genomen en drie gebruiksbeperkingen opgelegd die primair gericht zijn op het veiliger maken van het gebruik van de tunnel en de stations en om de impact van de afwijkingen op de gestelde regelgeving te beperken.

De volgende beheersmaatregelen en gebruiksbeperkingen worden getroffen:

- Beheersmaatregel 1  
Bijsturingsmaatregelen bij brand en bij exploitatieverstoringen in de vorm van verscherpt toezicht op station CS en NWM. Op deze stations is tijdens exploitatie reeds een brandwacht aanwezig.
- Beheersmaatregel 2  
Extra aandacht voor beheer en onderhoud van de brandveiligheidsinstallaties;
- Beheersmaatregel 3  
Verscherpt testregime op het functioneren van de brandveiligheidsinstallaties.
- Gebruiksbeperking 1  
Het weren van voertuigen uit de tunnel waarvan de mate van onbrandbaarheid niet aangetoond kan worden.
- Gebruiksbeperking 2  
Bij exploitatieverstoringen wordt het aantal metrolijnen dat gebruik mag maken van de tunnel teruggebracht van 3 naar 2.
- Gebruiksbeperking 3  
Het loskoppelen van lijn 50 en 51 (wordt al sinds juli 2018 toegepast) afdwingen wat een positieve bijdrage aan het reguleren van het aantal mensen in de Oostlijn levert.

Hiermee worden de oorzaken en de gevolgen van de meest gevolgrijke scenario's weggenomen.

### Notitie veiligheidssituatie Oostlijn.

In de notitie veiligheidssituatie Oostlijn beschrijft de Beheerder de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie in de Oostlijntunnel en toont hij aan dat, met het pakket van beschreven

maatregelen, het gebruik van het ondergrondse deel van de Oostlijn verantwoord is ondanks dat nog niet volledig aan het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan. In dit document wordt de situatie en voorgenomen additionele maatregelen nader toegelicht, inclusief verwijzingen naar de onderliggende documentatie.

Tevens wordt in deze notitie aangegeven welke maatregelen er worden genomen om de Oostlijn op het wettelijke veiligheidsniveau te brengen. Er wordt aangegeven dat er uiterlijk op 31 december 2022 aan het wettelijke veiligheidsniveau zal worden voldaan, waarmee tevens is aangegeven dat er zicht is op legalisatie.

#### Advies Safety Board Amsterdam en reactie Beheerder

De notitie veiligheidssituatie Oostlijn is voorgelegd aan Safety Board Amsterdam met de vraag of de benoemde beheermaatregelen en gebruiksbeperkingen de brandveiligheid in de Oostlijntunnel voldoende zijn om de exploitatie doorgang te verlenen. Hierop is het volgende advies ontvangen.

*"De Safety-Board is het eens met de conclusie dat de brandveiligheid in de tunnel voldoende is om de exploitatie doorgang te verlenen tijdens de gedoogperiode:*

- *Indien compenserende maatregelen genomen worden met betrekking tot de niet-gecertificeerde BMI's in de vorm van een brandwacht;*
- *Indien organisatorische maatregelen genomen worden bij grote verstoringen van de exploitatie in de vorm van "crowd-control", waardoor bij het ontstaan van een eventuele brand de Vervoerder zonder tijdsverlies maximale ondersteuning kan bieden aan personen bij het vluchten uit het desbetreffende station."*

De beheerder heeft aangegeven dat de compenserende maatregelen vanuit de veiligheidsnotitie grotendeels reeds zijn geïmplementeerd. Het huidige pakket van beheersmaatregelen komt overeen met de wensen van de Safety board. Voor beide stations zijn afspraken met de Vervoerder gemaakt over het inzetten van een brandwacht en het inzetten van ondersteunend personeel om in het geval van ontruimen te ondersteunen.

Hiermee is naar ons oordeel voldoende aannemelijk en aantoonbaar gemaakt dat ondanks dat nog niet aan alle eisen van het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan, een voldoende veiligheidsniveau is gerealiseerd en het acceptabel is om de Oostlijn voor de tijdelijke periode tot en met 31 december 2022 in gebruik te houden.

Het sluiten van het ondergrondse deel van de Oostlijn voor het OV zou tot grote problemen met betrekking tot bereikbaarheid en tot verkeersveiligheidsrisico's op maaiveld leiden. In verband met de bereikbaarheid, de leefbaarheid en het economische belang van de stad Amsterdam is het daarom ook van groot belang om de Oostlijn beschikbaar te houden.

Wij zijn van oordeel dat de algemene, maatschappelijke en economische belangen die gemeoid zijn met het in gebruik houden van de Oostlijn tot het moment dat aan alle eisen van het Bouwbesluit 2012 is voldaan, in deze bijzondere situatie en gelet op het gerealiseerde veiligheidsniveau zwaarder wegen dan de belangen bij handhaving van de geldende regelgeving.

## **D. BESLISSING**

Gelet op het voorgaande beslissen wij als volgt:

- Wij gedogen dat het ondergrondse deel van de Oostlijn in Amsterdam in strijd met het Bouwbesluit 2012 in gebruik wordt gehouden, van 3 maart 2020 tot en met 31 december 2022;
- De gedoogvoorwaarden zoals hieronder zijn opgenomen dienen te worden nageleefd;
- Deze gedoogbeslissing vervalt op het moment dat de Oostlijn aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 voldoet, dan wel uiterlijk op 31 december 2022.

Wij gedogen het tijdelijk in gebruik houden van de Oostlijn onder de volgende voorwaarden:

1. Er dient per direct uitvoering te worden gegeven aan de onder 'Toetsing van het gedoogverzoek' genoemde beheersmaatregelen 1 t/m 3 en aan gebruiksbeperking 2 en 3;
2. Tot juni 2020 is er tijd om een second opinion uit te laten voeren naar de beschikbare ontruimingscapaciteit op de stations NWM en CS en parallel hieraan een onderzoek uit te voeren naar alternatieve beheersmaatregelen en gebruiksbeperkingen om de veiligheid te borgen zonder dat dat impact heeft op de vervoerscapaciteit op korte en lange termijn. De second opinion dient in juni 2020, ter beoordeling te worden voorgelegd aan de ODNZKG;
3. Indien de second opinion de conclusies uit de in 2018 uitgevoerde berekeningen en de meetrapporten uit 2019 bevestigt en geen betere alternatieve maatregelen zijn gevonden, dient met ingang van de winterdienstregeling (medio december 2020) uitvoering te worden gegeven aan gebruiksbeperking 1;
4. Indien de second opinion de conclusies uit de in 2018 uitgevoerde berekeningen en de meetrapporten uit 2019 niet bevestigt, maar de second opinion naar het oordeel van de ODNZKG onvoldoende onderbouwd is, dient met ingang van de winterdienstregeling (medio december 2020) uitvoering te worden gegeven aan gebruiksbeperking 1.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,  
namens deze,  
de directeur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied,

voor deze,

Frank Meelker  
adjunct-directeur Regulering & Expertise

*Dit document is digitaal vastgesteld. Een fysieke of ingescande handtekening is daarom niet nodig.  
Meer informatie: <https://www.odnzkg.nl/digitale-werkwijze/>*

## **E. BIJLAGEN**

De volgende documenten maken integraal onderdeel uit van het gedoogbesluit:

- Brief aanvraag gedoogverzoek MET, van 5 maart 2020
- Notitie veiligheidssituatie Oostlijn
- Advies Safety Board Amsterdam en reactie Beheerder