

Inspectierapport EV-maatregelen spoor interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht

Taakuitvoering van de gemeente Helmond

- Gemeentelijk toezicht op realisatie externe veiligheidsmaatregelen langs het spoor

Contactpersoon

Team IBT Omgevingsrecht

R.P.J. Wibier

Programma

Interbestuurlijk toezicht

Email

IBTomgevingsrecht@brabant.nl

Datum

1 juni 2018

Inhoud

Voorwoord	2
1 Algemeen	3
1.1 Doel van het onderzoek	3
1.2 Aanpak en toetsingskader van het onderzoek	3
1.3 Uitvoering van het onderzoek	4
1.4 Rapportage	5
2 Bevindingen	6
2.1 Bestemmingsplan	6
2.2 Vergunningverlening, Toezicht- en Handhavingsdossier (VTH-dossier)	8
2.3 Reality check	10
2.3.1 Locatiebezoek	10
2.3.2 Overleg met de gemeente	10
3 Conclusies en aanbevelingen	12
3.1 Conclusies	12
3.1.1 Algemeen	12
3.1.2 Tekortkomingen en verbeterpunten	12
3.2 Aanbevelingen	13
Bijlage 1 Bevindingen getoetst aan Toezichtstrategie	15
Bijlage 2 Toezichtstrategie IBT-onderzoek	16

Voorwoord

Gemeenten en waterschappen hebben veel wettelijke medebewindstaken op het terrein van het omgevingsrecht. De provincies hebben sinds 1 oktober 2012 de wettelijke taak gekregen als interbestuurlijk toezichthouder voor onder andere het omgevingsrecht. Dat wil zeggen dat de provincies bekijken of een gemeente of waterschap haar taken op het terrein van het omgevingsrecht goed uitvoert. Omgevingsrecht is een verzamelterm voor wet- en regelgeving die gaat over de fysieke leefomgeving zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. De hoofddoelstelling van de wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. De overheden spelen daarbij een belangrijke rol door een adequate uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Als de lokale overheden deze VTH-taken niet goed uitvoeren, kan dat grote invloed hebben op de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving.

In Brabant richten wij ons daarbij in hoofdzaak op de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving. En wel vooral daar waar er sprake is van risico's voor veiligheid en volksgezondheid of kans op onherstelbare schade.

Het Beleidsplan IBT 2016-2019 bevat onze visie en doelen voor het interbestuurlijk toezicht (IBT). Die beleidsdoelen worden vertaald naar activiteiten in een jaarlijks Uitvoeringsprogramma IBT. Gemeentelijk toezicht op realisatie externe veiligheidsmaatregelen in spoorzones is een van de risicothema's dat in het Uitvoeringsprogramma 2017 prioriteit heeft gekregen.

1 Algemeen

1.1 Doel van het onderzoek

Doel van het project "Gemeentelijk toezicht op de realisatie van externe veiligheidsmaatregelen langs het spoor" is inzicht te verkrijgen of:

- a) externe veiligheid in spoorzones op een juiste wijze is verankerd in het bestemmingsplan en door vertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan en;
- b) de externe veiligheidsmaatregelen in de praktijk zijn gerealiseerd en worden onderhouden en;
- c) toezicht op en handhaving van de externe veiligheid regelgeving in spoorzones in de praktijk op een adequate manier wordt uitgevoerd.

Zodoende inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk waaronder het toezicht door gemeenten en de gevolgen daarvan voor de veiligheid van de Brabanders op het gebied van externe veiligheid in spoorzones.

Tijdens het onderzoek is aandacht voor het identificeren van Best Practices: goede voorbeelden waar gemeenten van elkaar kunnen leren om - waar nodig - te komen tot verdere verbetering van de taakuitvoering.

1.2 Aanpak en toetsingskader van het onderzoek

Wettelijk kader

Het onderzoek wordt uitgevoerd binnen het wettelijk kader van:

- Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- Wet Veiligheidsregio's (Wvr);
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor);
- Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt);
- Regeling Basisnet (Rb);
- Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen;
- Bouwvoorschriften Bouwbesluit (Bvbb);
- Beleidsbrief 'verwerven woningen langs basisnetroutes' (Beleidsbrief Rijk).

Gemeenten

Bij dit project zijn 11 Brabantse gemeenten betrokken waar sprake is van een hoger groepsrisico. Dat wil zeggen minimaal 0,3 maal de oriëntatiewaarde¹. Daarom is ook de gemeente Helmond geselecteerd voor dit onderzoek.

Bestemmingsplannen

Aan elke gemeente hebben wij verzocht ons een overzicht te geven van de verleende omgevingsvergunningen binnen een spoorzone, om vast te stellen welke bestemmingsplannen in aanmerking komen voor een beoordeling. In overleg zijn per gemeente twee bestemmingsplannen en twee omgevingsvergunningen geselecteerd.

Daarbij ging onze voorkeur uit naar bestemmingsplannen waarbij vaststelling heeft plaatsgevonden na 1 januari 2012 en bij voorkeur na 1 april 2015, i.v.m. inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid transportroutes en de Regeling Basisnet. Elk bestemmingsplan is bekeken op de wijze waarop externe veiligheid in spoorzones is meegewogen.

¹ Oriëntatiewaarde is een richtwaarde waarnaar moet worden gekeken bij de verantwoording van het groepsrisico

Bestemmingsplannen zijn opgevraagd via de internetsite www.ruimtelijkeplannen.nl. Tevens is gebruik gemaakt van de internetsite www.risicokaart.nl.

Vergunningverlening, toezicht- en handhavingdossier (VTH-dossier)

Binnen elk bestemmingsplan is een omgevingsvergunning beoordeeld. Hierbij is gekeken of de externe veiligheidsmaatregelen die in planregels en op de verbeelding van het bestemmingsplan zijn opgenomen, ook zijn meegenomen bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Tevens hebben we bekeken of er toezicht is uitgevoerd en of er bij overtredingen handhavend is opgetreden. Tot slot hebben we bekeken of alle stukken aanwezig zijn. Daarvoor is het VTH-dossier opgevraagd bij de gemeente.

Locatiebezoek (praktijkcontrole)

Tijdens de locatiebezoeken is beoordeeld of de maatregelen die in het bestemmingsplan of omgevingsvergunning staan feitelijk ook aanwezig zijn en hoe in het beheer en onderhoud van deze maatregelen is voorzien.

Gemeente bezoek (audit)

Tijdens het bezoek aan de gemeente zijn onze bevindingen besproken en geverifieerd. Daartoe zijn de bevindingen uit de beoordeling van de bestemmingsplannen en het VTH dossier vooraf toegezonden. De gemeente heeft een algemene vragenlijst ontvangen met het verzoek die in te vullen en twee dagen voor ons overleg terug te sturen.

1.3 Uitvoering van het onderzoek

Op 8 december 2016 zijn alle gemeenten in Brabant geïnformeerd over de IBT activiteiten in het jaar 2017 door het toezenden van het 'Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017'. Hierin is onder meer opgenomen het IBT themaonderzoek 'Gemeentelijk toezicht op realisatie externe veiligheidsmaatregelen Brabantspoor'. Begin dit jaar zijn we begonnen aan het ontwikkelen van het onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van verschillende interne en externe deskundigen. Gelijkzeitig is het onderzoek gepresenteerd in diverse ambtelijke en bestuurlijke bijeenkomsten. Tijdens een informatie bijeenkomst op 6 november 2017 zijn de gemeentelijke IBT-contactpersonen, de gemeentelijke medewerkers externe veiligheid en ruimtelijke ordening geïnformeerd over doel, inhoud en aanpak van het IBT onderzoek. Per brief van 20 november 2017 zijn de bij dit onderzoek betrokken gemeentebesturen geïnformeerd.

Op 24 oktober 2017 is aan uw gemeente verzocht om een overzicht van de (verstreekte) omgevingsvergunningen (Bouw-/aanlegvergunning) binnen een zoekgebied, om zodoende te bepalen welke locaties worden bezocht en welke bestemmingsplannen worden beoordeeld. Op 31 oktober 2017 hebben wij dit overzicht ontvangen.

Op basis van dit overzicht zijn voor uw gemeente twee bestemmingsplannen en twee locaties geselecteerd, die zijn beoordeeld. Voor deze locaties zijn op 22 november 2017 het vergunning-, Toezicht- en handhavingdossier opgevraagd, welke op 24 november 2017 zijn toegestuurd door uw gemeente. Op 21 november 2017 is het locatiebezoek met aansluitend het gesprek met de gemeente aangekondigd waarvoor een agenda is toegevoegd.

De beoordeling van het bestemmingsplan en het VTH-dossier hebben plaatsgevonden aan de hand van vragenlijsten. Daarnaast is een algemene vragenlijst opgesteld, welke een beeld geeft van de risico's, vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen, in samenhang met de bouwopgave en de wijze waarop de gemeente hiermee omgaat. In onze beoordeling wordt deze algemene vragenlijst niet meegenomen. Deze vragenlijsten zijn opgesteld in samenwerking met de leden van

de klankbordgroep. Hierin zat een brede vertegenwoordiging vanuit het werkveld, te weten gemeente, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

Ter voorbereiding van het gesprek met de gemeente zijn op 19 december 2017 de eerste beoordelingen over de bestemmingsplannen en VTH-dossiers aan de gemeente verzonden. De ingevulde algemene vragenlijst is op 18 december 2017 ontvangen.

Het locatiebezoek en gesprek met de gemeente heeft plaatsgevonden op 20 december 2017.

Naar aanleiding van het overleg met de gemeente hebben wij op 21 december 2017 aanvullende informatie ontvangen. Deze informatie hebben wij betrokken bij het opstellen van het concept inspectierapport.

Op basis van de geconstateerde bevindingen is een inspectierapport opgesteld waarbij een toetsingskader is gevolgd. Gelet op de IBT-waarde 'betrouwbaar en transparant' werken, is het toetsingskader vooraf aan de IBT contactpersonen van de gemeenten gecommuniceerd.

Op 11 april 2018 is dit inspectierapport in concept toegezonden aan uw gemeente voor een ambtelijke reactie (hoor en wederhoor). Hierop is op 15 mei 2018 gereageerd. De ontvangen reacties zijn betrokken bij het opstellen van dit inspectierapport.

1.4 Rapportage

Inspectierapport per gemeente

Iedere betrokken gemeente ontvangt in de loop van de onderzoeksperiode een individueel inspectierapport met de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Brabant brede rapportage

Na afronding van alle beoordelingen stellen wij een Brabant brede eindrapportage op, met een totaaloverzicht van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Deze rapportage ontvangen de betrokken gemeenten ter controle op kennelijke onjuistheden. Hierna stellen Gedeputeerde Staten het rapport vast. De betrokken gemeenten ontvangen dit vastgestelde rapport.

Daarna wordt de rapportage samen met een persbericht bekend gemaakt en op onze website gepubliceerd: www.brabant.nl/ibt. Alle gemeenten die te maken hebben met externe veiligheid in spoorzones ontvangen een (digitaal) exemplaar. Het opstellen en publiceren van een eindrapport maakt "benchmarking" tussen spoorgemeenten mogelijk en stimuleert samenwerking en kennisuitwisseling.

2 Bevindingen

2.1 Bestemmingsplan

Ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor zijn de volgende onderwerpen in het bestemmingsplan bekeken:

1. het plasbrandaandachtsgebied (PAG);
2. het plaatsgebonden risico 10^6 /jr. (veiligheidszone (PR));
3. hoogte en verantwoording van het groepsrisico (GR);
4. advies Veiligheidsregio (betreffende bereikbaarheid, bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid);
5. planregels en voorschriften Externe Veiligheid.

Beoordeeld zijn bestemmingsplan 't Hout waarbinnen besluitgebied Houtse Parallelweg 100 - Pastoor Wichmansstraat en bestemmingsplan Stationskwartier waarbinnen besluitgebied Stationsplein 11.

Bestemmingsplan 't Hout d.d. 3 april 2012 (id: NL.IMRO.0794.1300BP080222-4000) waarbinnen besluitgebied omgevingsvergunning **Houtse Parallelweg 100 - Pastoor Wichmansstraat** (id: NL.IMRO.0794.1300OV1400111-2)

Het besluitgebied is op 10 oktober 2016 vastgesteld.

1. Plasbrandaandachtsgebied (PAG)

Voor het onderhavige spoortraject is geen PAG vastgesteld. Het PAG is daarom niet relevant in de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning. Als bijlage is een QRA van Save d.d. december 2012 bijgevoegd. Hierin is gesteld dat voor het onderhavige spoortracé geen PAG is vastgesteld. Op basis van bijlage II van de regeling Basisnet concluderen wij dat er geen sprake is van een PAG.

2. Veiligheidszone (PR)

In de ruimtelijke onderbouwing par 4.3 is vastgesteld dat er ten aanzien van het plaatsgebonden risico geen knelpunten zijn geconstateerd. Als bijlage is een QRA van Save d.d. december 2012 bijgevoegd. Hierin is gesteld dat voor het onderhavige spoortracé geen $PR10^6$ /jr. contour is vastgesteld. Op basis van bijlage II van de regeling Basisnet concluderen wij dat er voor het onderhavige spoortraject geen $PR10^6$ /jr is vastgesteld. Het plangebied ligt daarmee per definitie buiten de $PR10^6$ /jr contour van het spoor.

3. Groepsrisico (GR)

De wettelijke stappen van de verantwoording van het groepsrisico zijn niet zichtbaar doorlopen. De ruimtelijke onderbouwing par 4.3 is gesteld dat bij transportroutes ook kan worden volstaan met een beperkte verantwoording van het groepsrisico, mits het groepsrisico niet boven de oriëntatiewaarde ligt en het groepsrisico niet hoger is dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde en het groepsrisico niet meer dan 10% toeneemt. Als bijlage is een QRA van Save d.d. december 2012 bijgevoegd. Hieruit blijkt dat het groepsrisico als gevolg van onderhavig plan toeneemt, de fN_{max} gaat van 0,088 naar 0,097. In de ruimtelijke onderbouwing staat: 'bij het verlenen van de omgevingsvergunning afwijking bestemmingsplan heeft het college van B&W dit restrisico aanvaard.' In het vaststellingsbesluit -omgevingsvergunning- staat dat omgevingsvergunning wordt verleend onder de bepaling dat de gewaarmerkte stukken en bijlagen deel uitmaken van de vergunning. Deze onderbouwing is op basis van artikel 8 lid 2 van Bevt voldoende. Hiermee is de toename van het groepsrisico en de bestuurlijke verantwoording voldoende gewaarborgd.

4. Advies Veiligheidsregio

Ten behoeve van de groepsrisicoverantwoording is bij de Veiligheidsregio advies ingewonnen. Het advies van de veiligheidsregio is niet zichtbaar opgenomen in het bestemmingsplan. De Veiligheidsregio kan instemmen met onderhavig bestemmingsplan en adviseert de gemeente in het ontwerp van de inrichting van het plangebied één extra brandkraan op te nemen. In par 4.3 van de ruimtelijke onderbouwing is dit advies beschouwd waarbij is verwezen naar hoofdstuk 7 voor de reactie. Hier is gesteld dat in het ontwerp van de inrichting van het plangebied één extra brandkraan opgenomen wordt en deze zal vervolgens worden aangelegd. Het is onduidelijk aan welke eisen de brandkraan moet voldoen. In reactie op het concept van onderhavig rapportage heeft Helmond aangegeven dat de brandkraan moet gaan voldoen aan de Beleidsregels Bereikbaarheid en Bluswatervoorziening. Deze beleidsregel is opgesteld door de drie Veiligheidsregio's in Brabant en wordt ten uitvoering gebracht door de gemeente. Op de illustratie bij de ruimtelijke onderbouwing is de brandkraan niet ingetekend.

5. Planregels en voorschriften Externe Veiligheid

In de planregels behorende bij bestemmingsplan 't Hout zijn geen regels/maatregelen opgenomen ten aanzien van externe veiligheid. In onderhavige casus – omgevingsvergunning – is de maatregel voor de verantwoording van het groepsrisico gesteld in de voorschriften behorende bij de activiteit 'bouw'. Zie onderdeel VTH.

Stationskwartier, geconsolideerde versie 2012-04-13, (id:

NL.IMRO.0794.1000BP090178-5000) waarbinnen besluitgebied omgevingsvergunning

Stationsplein 11 (id.: NL.IMRO.0794.1000OV140011-2000)

Het besluitgebied is op 10 oktober 2016 vastgesteld.

1. Plasbrandaandachtsgebied (PAG)

Voor het onderhavige spoortraject is geen PAG vastgesteld. Het PAG is daarom niet relevant in de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning. Als bijlage 3 bij de ruimtelijke onderbouwing is een QRA van AGEL adviseurs d.d. 17 september 2013 gevoegd. Op basis van bijlage II van de regeling Basisnet concluderen wij dat er geen sprake is van een PAG.

2. Veiligheidszone (PR)

In de ruimtelijke onderbouwing, par 4.9 'Externe veiligheid', is geen conclusie gegeven of het plangebied binnen of buiten de PR10-6/jr ligt. Op basis van bijlage II van de regeling Basisnet concluderen wij dat er voor het onderhavige spoortraject geen PR10-6/jr is vastgesteld. Het plangebied ligt daarmee per definitie buiten de PR10-6/jr contour van het spoor.

3. Groepsrisico (GR)

De wettelijke stappen van de verantwoording van het groepsrisico zijn niet zichtbaar doorlopen. In de ruimtelijke onderbouwing, par 4.9, is gesteld dat als gevolg van de ruimtelijke ontwikkeling er geen sprake is van een toename van het groepsrisico. Zowel voor de autonome situatie als na realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling bedraagt de hoogte van het groepsrisico 0,077 x OW. De oriëntatiewaarde wordt niet overschreden. Deze onderbouwing is op basis van artikel 8 lid 2 van Bevt voldoende.

4. Advies Veiligheidsregio

De veiligheidsregio is wel in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de mogelijkheden tot bestrijding en beperking van rampen en de mogelijkheden tot zelfredzaamheid van personen binnen het plangebied.

Op 17 februari 2017 heeft de veiligheidsregio een advies uitgebracht. Het advies van de veiligheidsregio is niet zichtbaar opgenomen in het bestemmingsplan. De veiligheidsregio

adviseert de volgende maatregelen te borgen in het bestemmingsplan, of als dat niet kan, op een andere manier:

1. Het realiseren in het woongebouw van een afsluitbare mechanische ventilatie
2. De bewoners worden geïnstrueerd over wat ze moeten doen bij een incident. Ingeval van een toxische wolk moeten ze binnen blijven en ramen sluiten. Ingeval van een (dreigende) gasexplosie, een zogenaamde BLEVE, moeten ze van het spoor af vluchten.
3. Het uitsluiten van groepen verminderd zelfredzame personen.

5. Planregels en voorschriften Externe Veiligheid

In de planregels behorende bij bestemmingsplan Stationskwartier zijn geen regels/maatregelen opgenomen ten aanzien van externe veiligheid. In onderhavige casus – omgevingsvergunning – zouden de maatregel voor de verantwoording van het groepsrisico gesteld kunnen zijn in de voorschriften behorende bij de activiteit 'bouw'. Zie onderdeel VTH.

2.2 Vergunningverlening, Toezicht- en Handhavingsdossier (VTH-dossier)

Ten aanzien van *vergunningverlening* is het volgende beoordeeld:

1. Of de bouwkundige maatregelen als bedoeld in afdeling 2.16 van het Bouwbesluit, zijn meegenomen in de omgevingsvergunning (PAG);
2. Of in de bestemmingsplanverantwoording opgenomen veiligheidsmaatregelen terugkomen bij vergunningverlening voor bouwwerken;

Ten aanzien van *toezicht en handhaving* is het volgende beoordeeld:

1. Is er toezicht gehouden realisatie van de bouwkundige maatregelen als bedoeld in afdeling 2.16 van het Bouwbesluit (PAG);
2. Is er toezicht gehouden op de in de omgevingsvergunning opgenomen veiligheidsmaatregelen;
3. Is er toezicht gehouden op de overige uit de groepsrisicoverantwoording opgenomen veiligheidsmaatregelen (gebouw of openbaar gebied);
4. Is er handhavend opgetreden bij geconstateerde overtredingen, betreffende voorgaande veiligheidsmaatregelen.

Beoordeeld zijn:

1. Omgevingsvergunning voor de activiteiten 'bouw en gebruik in strijd met bestemmingsplan' d.d. 10 oktober 2015 – registratie nr: 2014-X0999 - afgegeven voor het oprichten van 39 woningen aan de **Houtse Parallelweg** te Helmond.
2. Omgevingsvergunningen voor de activiteiten 'bouw en gebruik in strijd met bestemmingsplan' d.d. 21 maart 2014 – registratienr.: 2012-X1284 – en d.d. 15 mei 2017 – registratienr.: 2017-X0301 - beide afgegeven voor de locatie **Stationsplein 11** te Helmond.

Uit de door de gemeente op 21 december 2017 nagezonden documenten blijkt dat waarborging van externe veiligheid in werkprocessen heeft plaatsgevonden. In het document Borging EV in werkprocessen d.d. 23 oktober 2012 staat beschreven (par 3.1.4) dat afspraken die in de omgevingsvergunning zijn gemaakt over externe veiligheid worden gecontroleerd tijdens de bouw. Toezicht frequentie in de bouw- en de gebruiksfase kan uit de documenten niet worden opgemaakt.

Houtse Parallelweg

Vergunning

1. Maatregelen PAG

Voor het onderhavige spoortraject is geen PAG vastgesteld. Het PAG is daarom niet relevant in de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning.

2. Maatregelen bestemmingsplanverantwoording

In de bijlage van de omgevingsvergunning voor de activiteit 'Bouw' is een voorschrift opgenomen voor de realisatie van één extra brandkraan. De brandkraan moet worden geplaatst om de primaire bluswatervoorziening te optimaliseren, aldus het advies van de Veiligheidsregio. De maatregel ligt buiten het juridische toepassingsgebied van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouw. De maatregel gaat namelijk verder dan het Bouwbesluit 2012 vereist.

Toezicht en handhaving

1. Toezicht maatregelen PAG
2. Toezicht maatregelen Omgevingsvergunning
3. Toezicht maatregelen groepsrisicoverantwoording
4. Handhaving bij overtredingen

Door de gemeente is geen toezicht dossier toegezonden. Uit de ontvangen documenten blijkt niet of toezicht is gehouden op de realisatie van de extra bluswatervoorziening. Tijdens het overleg bij de gemeente is door de gemeente functionaris mondeling aangegeven dat in de bouwfase specifiek aandacht wordt gegeven aan maatregelen in kader van externe veiligheid mits deze in de omgevingsvergunning 'Bouw' staan voorgeschreven.

Kantoorgebouw **Stationsplein 11**.

Vergunning

1. Maatregelen PAG

Voor het onderhavige spoortraject is geen PAG vastgesteld. Het PAG is daarom niet relevant in de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning.

2. Maatregelen bestemmingsplanverantwoording

Als bron voor het IBT onderzoek zijn de documenten van Ruimtelijkeplannen.nl gebruikt. Het vaststellingsbesluit al daar geplaatst is de omgevingsvergunning d.d. 21 maart 2014. Opvallend was dat de omgevingsvergunning is afgegeven voor het advies van de veiligheidsregio. In deze vergunning staan geen maatregelen ten aanzien van externe veiligheid. Tijdens het overleg bij de gemeente is een omgevingsvergunning d.d. 15 mei 2017 ontvangen voor dezelfde locatie. Deze omgevingsvergunning is niet op ruimtelijkeplannen.nl geplaatst. Gemeente Helmond heeft aangegeven deze omissie te herstellen door alsnog de omgevingsvergunning van 15 mei 2017 op Ruimtelijkeplannen.nl te plaatsen. In de bijlage van de omgevingsvergunning d.d. 15 mei 2017 voor de activiteit 'Bouw' zijn voorschriften opgenomen die één op één overeen komen met het advies van de veiligheidsregio.

De maatregelen zijn:

- Het realiseren van een afsluitbare mechanische ventilatie in het gebouw;
- Instructie van bewoners over hoe te handelen in geval van een incident met gevaarlijke stoffen.
- Het uitsluiten van groepen verminderd zelfredzame personen.

Deze voorschriften ligt echter buiten het juridische toepassingsgebied van de omgevingsvergunning bouw. De maatregel voor afsluitbare ventilatie is voorgeschreven vanuit het rechtstreeks werkende bouwbesluit, maar deze is niet specifiek ingericht als veiligheidsmaatregel. De maatregelen voor instructie van bewoners en het uitsluiten van groepen verminderd zelfredzame personen kunnen niet in het expirerend onderdeel 'bouw' van een omgevingsvergunning worden voorgeschreven. Omdat deze maatregel samenhangt met de

acceptatie van personen binnen het invloed gebied moet worden onderzocht waar deze maatregelen gewaarborgd kunnen worden.

Toezicht- en handavingsdossier

1. Toezicht maatregelen PAG
2. Toezicht maatregelen Omgevingsvergunning
3. Toezicht maatregelen groepsrisicoverantwoording
4. Handhaving bij overtredingen

Door de gemeente is geen toezicht dossier toegezonden. Uit de thans ontvangen documenten blijkt niet of toezicht is gehouden op de realisatie van de afsluitbare mechanische ventilatie in het gebouw en het uitsluiten van groepen verminderd zelfredzame personen. Tijdens het overleg bij de gemeente is door de gemeente functionaris mondeling aangegeven dat in de bouwfase specifiek aandacht wordt gegeven aan maatregelen in kader van externe veiligheid mits deze in de omgevingsvergunning 'Bouw' staan voorgeschreven.

2.3 Reality check

2.3.1 Locatiebezoek

Ten aanzien van de praktijk is het volgende beoordeeld:

1. Zijn de bouwkundige maatregelen als bedoeld in afdeling 2.16 van het Bouwbesluit uitgevoerd (PAG);
2. Zijn de in de omgevingsvergunning opgenomen veiligheidsmaatregelen uitgevoerd;
3. Zijn de overige uit de groepsrisicoverantwoording opgenomen veiligheidsmaatregelen (gebouw of openbaar gebied) uitgevoerd

Het locatiebezoek heeft plaatsgevonden op 20 december 2017.

Houtse Parallelweg:

Op de locatie is de nieuwbouw in volle gang. De extra brandkraan was nog niet aangelegd.

Stationsplein 11:

Het pand staat nog leeg. De transitie is nog niet gestart.

2.3.2 Overleg met de gemeente

Het gesprek met de gemeente heeft plaatsgevonden op 20 december 2017.

Aanwezig namens de gemeente Helmond:

Dhr. H.G.C. Mennen Beleidsmedewerker Milieu

Dhr. E.A. Lubberink Toezichthouder

Aanwezig namens de Provincie Noord-Brabant:

Dhr. R.P.J. Wibier Beleidsmedewerker IBT omgevingsrecht

Dhr. M.J.C. Salet Senior adviseur externe veiligheid Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Dhr. H. Dirks Bouwinspecteur DPA Cauberg-Huygen

Voorafgaand aan het overleg met de gemeente hebben wij onze bevindingen, beoordeling bestemmingsplan en VTH-dossier (omgevingsvergunning), toegezonden. Tijdens het overleg met de gemeenten zijn onze bevindingen op locatie hieraan toegevoegd en hebben wij alle bevindingen besproken. Hierbij is tevens gesproken over mogelijke oorzaken en eventuele oplossingen.

Uit het gesprek bij de gemeente kan worden geconcludeerd dat de gemeente de risico's van het spoor tijdig en systematisch in de besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen in de spoorzone heeft betrokken. Hierbij is de veiligheidsregio als wettelijk adviseur geraadpleegd.

Uit de documentenstudie en uit het gesprek blijkt dat de gemeente mede op advies van, dan wel in samenspraak met, de veiligheidsregio een aantal maatregelen in de verantwoording van het groepsrisico heeft opgenomen die niet via een omgevingsvergunning 'bouw' geregeld kunnen worden. Dit omdat de betreffende maatregel buiten de expirerende werking van de omgevingsvergunning 'bouw' ligt, maar ook door de rechtstreeks werkende regels van het Bouwbesluit 2012. Het is niet duidelijk waar de waarborging van de maatregelen dan plaatsvindt.

Uit het gesprek blijkt dat ten aanzien van risicocommunicatie de gemeente een brede aanpak heeft die niet specifiek gericht is op de bewoners.

Uit het gesprek bleek dat in de bouwfase specifieke aandacht wordt gegeven aan de maatregel in kader van externe veiligheid wanneer deze in de voorschriften van de omgevingsvergunning 'Bouw' zijn opgenomen.

Voor beide locaties geldt dat er geen noodzaak is geweest van handhavend optreden. Afwijkingen en overtredingen zijn binnen het reguleren toezicht opgelost.

Ook werd uit het gesprek duidelijk dat na de realisatie van het project –na oplevering bouw- er geen toezicht meer plaatsvindt op externe veiligheidsmaatregelen aan de bouwwerken.

Bij de gemeente zijn geen klachten bekend die verband hebben met externe veiligheid.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

3.1.1 Algemeen

Uit het uitgevoerde onderzoek zijn onderstaande conclusies te herleiden.

a) *Is externe veiligheid in spoorzones op een juiste wijze: 1. verankerd in het bestemmingsplan en 2. doorvertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan?*

1. **Ja**, in de planvorming zijn de wettelijk voorgeschreven externe veiligheidsaspecten systematisch getoetst en vastgelegd.
2. **Ja en nee**. Ja, de door de Veiligheidsregio geadviseerde maatregelen in kader van de groepsrisicoverantwoording zijn door de gemeente overgenomen als de voorschriften in de omgevingsvergunning bij activiteit 'bouw'. Echter, 'nee' door het expirerende karakter van omgevingsvergunning 'bouw' kan de uitvoering van de maatregelen in kader van externe veiligheid niet in de omgevingsvergunning onder de activiteit bouw worden gewaarborgd. Hierdoor is de veiligheidscyclus niet gesloten. Hierdoor is het niet duidelijk hoe de gemeente de maatregelen die zijn genoemd in kader van de groepsrisicoverantwoording die buiten de reikwijdte van het bestemmingsplan en de bouwvergunning liggen heeft/zal gaan waarborgen.

b) *Zijn de externe veiligheidsmaatregelen in de praktijk gerealiseerd en worden deze onderhouden?*

De door de Veiligheidsregio geadviseerde externe maatregelen die ten grondslag liggen aan de verantwoording van het groepsrisico zijn nog niet gerealiseerd. Doordat niet kon worden aangetoond op welke wijze de maatregelen zijn gewaarborgd – buiten de verleende omgevingsvergunning bouw – kan worden gesteld dat er geen juridisch houdbare grondslag is om de realisatie en het onderhoud van de voorzieningen af te dwingen.

Opgemerkt moet worden dat het opnemen van de externe veiligheidsmaatregelen in het onderdeel 'bouw' van de omgevingsvergunning weliswaar niet de juridisch geëigende plaats is, maar hierdoor wel op het netvlies staat van de aannemer en de bouwtoezichthouder gedurende de realisatie van het project.

c) *Wordt het toezicht op en handhaving van de externe veiligheid regelgeving in spoorzones in de praktijk op een adequate manier uitgevoerd?*

Ja en nee. Ja, vanuit het toezicht op de bouw is systematisch aandacht voor de maatregelen in kader van externe veiligheid zolang deze in de omgevingsvergunning bouw staan voorgeschreven. Echter, 'nee' zoals eerder is aangegeven is deze systematiek niet juridisch houdbaar door het expirerende karakter van omgevingsvergunning 'bouw'. Toezicht in de gebruiksfase vindt niet/nauwelijks plaats.

Tot slot wordt getwijfeld of de bewoners voldoende zijn/worden geïnformeerd/voorgelicht over de risico's van het wonen nabij het spoor. Dit laatste is zeer van belang in verband met het handelingsperspectief bij de verschillende scenario's zijnde; gifwolk, plasbrand en explosie.

3.1.2 Tekortkomingen en verbeterpunten

Het bestemmingsplan en de VTH-documenten zijn inhoudelijk beoordeeld in het licht van een selectie uit het wettelijke kader genoemd in paragraaf 1.2. We stellen vast dat de gemeente voldoet aan bijna alle van de door ons beoordeelde onderwerpen (zie bijlage 1). Waar nog niet volledig wordt voldaan wordt hieronder weergegeven. Hierbij wordt de strategie gevolgd zoals vooraf is gecommuniceerd met de gemeentelijke IBT contactpersonen (zie bijlage 2).

Bestemmingsplan en VTH-dossier

1. Maatregelen ter beperking van het groepsrisico?

(BEVT, art.8, lid 1, sub c)

Voorlopig oordeel: **Nagenoeg in orde**

Tekortkomingen:

In de groepsrisicoverantwoording zijn maatregelen genoemd ter bevordering van de zelfredzaamheid en het bestrijden van een incident die buiten het juridische toepassingsgebied van het bestemmingsplan (omgevingsvergunning bouw) vallen. Toch zijn deze in de omgevingsvergunning bouw voorgeschreven. Dit zijn:

- a) de extra brandkraan voor de Houtse Parallelweg;
- b) het realiseren van een handmatig afsluitbare mechanisch ventilatiesysteem aan het Stationsplein 11;
- c) de instructie van bewoners aan het Stationsplein 11; en
- d) het uitsluiten van groepen verminderd zelfredzame personen voor de woningen aan het Stationsplein 11.

Toch wegen deze maatregel mee in de bestuurlijke acceptatie van het groepsrisico. Het ontbreken van deze voorzieningen en maatregelen bemoeilijkt:

1. de brandweer tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp op het spoor (artikel 7 a. van BevT) en
2. de personen binnen de woningen om zich in veiligheid te brengen indien zich op het spoor een ramp met brand, explosie of giftig scenario voordoet (artikel 7 onder b. BevT).

Daarom is het van belang dat deze maatregelen op de juiste wijze zijn gewaarborgd.

Niet is gebleken op welke wijze de voorzieningen en maatregelen die zijn opgenomen voor de verantwoording van het groepsrisico zijn gewaarborgd.

Verbeterpunten:

Per maatregel moet worden onderzocht waar deze op een juridisch houdbare wijze kan worden (of is) gewaarborgd.

Reactie gemeente:

De beperkte mogelijkheden om veiligheidsmaatregelen te borgen in een bestemmingsplan dan wel omgevingsvergunning bouw dwingen tot het zoeken naar alternatieven. Graag ontvangen wij van u een advies hoe we in de toekomst hiermee om moeten gaan.

Verwerking reactie:

Advies over de wijze waarop veiligheidsmaatregelen die buiten het juridische toepassingsgebied van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning vallen kunnen worden gewaarborgd zal nader worden beschouwd in de Brabant brede rapportage.

Definitief oordeel:

Nagenoeg in orde. De reactie van de gemeente heeft niet geresulteerd niet tot een ander oordeel.

3.2 Aanbevelingen

Naast de wettelijke taak, zoals weergegeven in paragraaf 3.1.2, hebben wij nog enkele aanbevelingen met betrekking tot:

- Borg externe veiligheid in het proces van bestemmingsplan tot aan het toezicht bij de omgevingsvergunningen en inrichtingsmaatregelen;
- Het doorvertalen van de veiligheidsvoorzieningen vanuit de bestuurlijke verantwoording van het groepsrisico (vaststellingsdocument) is vaak niet alleen in een bestemmingsplan of omgevingsvergunning bouw te omvatten. Het is echter van belang dat de door de

Veiligheidsregio geadviseerde maatregelen op de juiste manier en op de juiste plaats worden gewaarborgd. Wanneer deze niet kunnen worden gewaarborgd wordt dringend geadviseerd om met de Veiligheidsregio in gesprek te gaan;

- Wanneer blijkt dat een maatregel die ten grondslag ligt aan de bestuurlijke verantwoording van het groepsrisico – ofwel: de acceptatie van meer mensen binnen een risicovol gebied – niet past binnen het juridisch kader van een bestemmingsplan moet worden onderzocht waar deze dan wel kan worden (of al is) ondergebracht. In de groepsrisicoverantwoording als onderdeel van de plantoelichting of ruimtelijke onderbouwing kan dan relatief eenvoudig worden volstaan met een concrete verwijzing;
- Een maatregel buiten het plangebied, als voorbeeld de optimalisatie van de bluswatervoorziening, kan worden aangesloten bij een lopend programma's voor realisatie en onderhoud van voorzieningen;
- Beleg het toezicht op en handhaving van de externe veiligheidsmaatregelen zowel de bouwmaatregelen als de inrichtingsmaatregelen;
- Het toezicht op maatregelen in kader van externe veiligheid is breder dan enkelvoudig het toezicht op de bouwfase. Om de veiligheidscyclus te sluiten moet naast plan- bouw/realisatiefase ook de gebruiksfase in acht worden genomen. Hierbij moet worden gelet op het in standhouden van voorzieningen zoals vluchtroutes en voorzieningen aan panden;
- Overweeg actieve risicocommunicatie in de spoorzone, omdat uit het bezoek aan de overige gemeenten blijkt dat bij gebruikers van de spoorzone onbekend is wat te doen bij een incident.

Bijlage 1 Bevindingen getoetst aan Toezichtstrategie

Bestemmingsplan

Bestemmingsplan 't Hout	Resultaat
Plasbrandaandachtsgebied (PAG)	
Plaatsgebonden risico (PR)	
Groepsrisico (GR)	
Advies Veiligheidsregio	
Planregels en voorschriften	

Vergunningverlening en Toezicht- en Handhavingdossier

Houtse Parallelweg	Resultaat
Maatregelen PAG	
Maatregelen Bestemmingsplanverantwoording	
Toezicht maatregelen PAG	
Toezicht maatregelen Omgevingsvergunning	
Toezicht maatregelen GR	
Handhaving bij overtredingen	

Locatiebezoek

Houtse Parallelweg	Resultaat
Realisatie maatregelen PAG	
Realisatie maatregelen Omgevingsvergunning	
Realisatie maatregelen GR	

Bestemmingsplan

Stationskwartier	Resultaat
Plasbrandaandachtsgebied (PAG)	
Plaatsgebonden risico (PR)	
Groepsrisico (GR)	
Advies Veiligheidsregio	
Planregels en voorschriften	

Vergunningverlening en Toezicht- en Handhavingdossier

Stationsplein 11	Resultaat
Maatregelen PAG	
Maatregelen Bestemmingsplanverantwoording	
Toezicht maatregelen PAG	
Toezicht maatregelen Omgevingsvergunning	
Toezicht maatregelen GR	
Handhaving bij overtredingen	

Locatiebezoek

Stationsplein 11	Resultaat
Realisatie maatregelen PAG	
Realisatie maatregelen Omgevingsvergunning	
Realisatie maatregelen GR	

Legenda:

In orde		Geen tekortkomingen geconstateerd.
Nagenoeg in orde		Lichte tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het in het bestemmingsplan opgenomen bestuurlijk verantwoordde groepsrisico.
Onvoldoende in orde		Betekenisvolle tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het in het bestemmingsplan opgenomen bestuurlijk verantwoordde groepsrisico.
Niet in orde		Ernstige tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het in het bestemmingsplan opgenomen bestuurlijk verantwoordde groepsrisico.
Niet van toepassing		Niet van toepassing of niet relevant

Bijlage 2 Toezichtstrategie IBT-onderzoek

Resultaat	Risico	Aanpak IBT	Strategie IBT	Product IBT
In orde*	Geen	Belonen	Borging proces en werkwijze als 'Best Practice' delen met andere gemeenten via Sharepoint.	Brief aan B&W met inspectierapport + complimenten aan college. B&W informeren desgewenst de Raad.
Nagenoeg in orde*	Laag	Gemeente informeren en verzoeken om tekortkomingen op te heffen en herhaling te voorkomen.	Terughoudend toezicht. Vertrouwen in oppakken verbeterpunten.	Brief aan B&W met tekortkomingen en verbeterpunten. B&W informeren desgewenst de Raad.
Onvoldoende in orde*	Middel	Binnen 1 maand plan van aanpak (SMART) overleggen om tekortkomingen op te heffen en herhaling te voorkomen.	Blijvend toezicht op de afspraken conform interventieladder. Monitoring op voortgang PvA. Hercontrole.	Brief aan B&W met tekortkomingen en verbeterpunten. B&W informeren de Raad.
Niet in orde*	Hoog	Gemeente direct maatregelen laten treffen gericht op opheffen / beheersen risico's van tekortkoming. Tevens binnen 1 maand plan van aanpak (SMART) overleggen om tekortkomingen structureel op te heffen en herhaling te voorkomen.	Blijvend toezicht op de afspraken conform interventieladder. Monitoring op voortgang PvA. Hercontrole.	Brief aan B&W met geconstateerde tekortkomingen en verbeterpunten en vastleggen getroffen of te treffen maatregelen. B&W informeren de Raad.

Toelichting begrippen

In orde	Geen tekortkomingen geconstateerd.
Nagenoeg in orde	Lichte tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het in het bestemmingsplan opgenomen bestuurlijk verantwoordde groepsrisico. Bijvoorbeeld als een ondergeschikt onderdeel van de verantwoording van het groepsrisico ontbreekt of de tekortkoming die is geconstateerd al is gepland om te worden opgelost.
Onvoldoende in orde	Betekenisvolle tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het in het bestemmingsplan opgenomen bestuurlijk verantwoordde groepsrisico. Bijvoorbeeld als een niet ondergeschikt onderdeel van de verantwoording van het groepsrisico ontbreekt of de tekortkoming die is geconstateerd nog niet is gepland om te worden opgelost.
Niet in orde	Ernstige tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het in het bestemmingsplan opgenomen bestuurlijk verantwoordde groepsrisico. Bijvoorbeeld niet voldoen aan bouwvoorschriften of gebouwd binnen veiligheidszone.