Provincie Noord-Brabant

Onderzoek naar het gemeentelijk toezicht op realisatie externe veiligheidsmaatregelen langs het spoor

IBT onderzoek naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk

Contactpersoon

Team IBT Omgevingsrecht

R.P.J. Wibier

H.M. Damme

R. Bloemsma

Programma

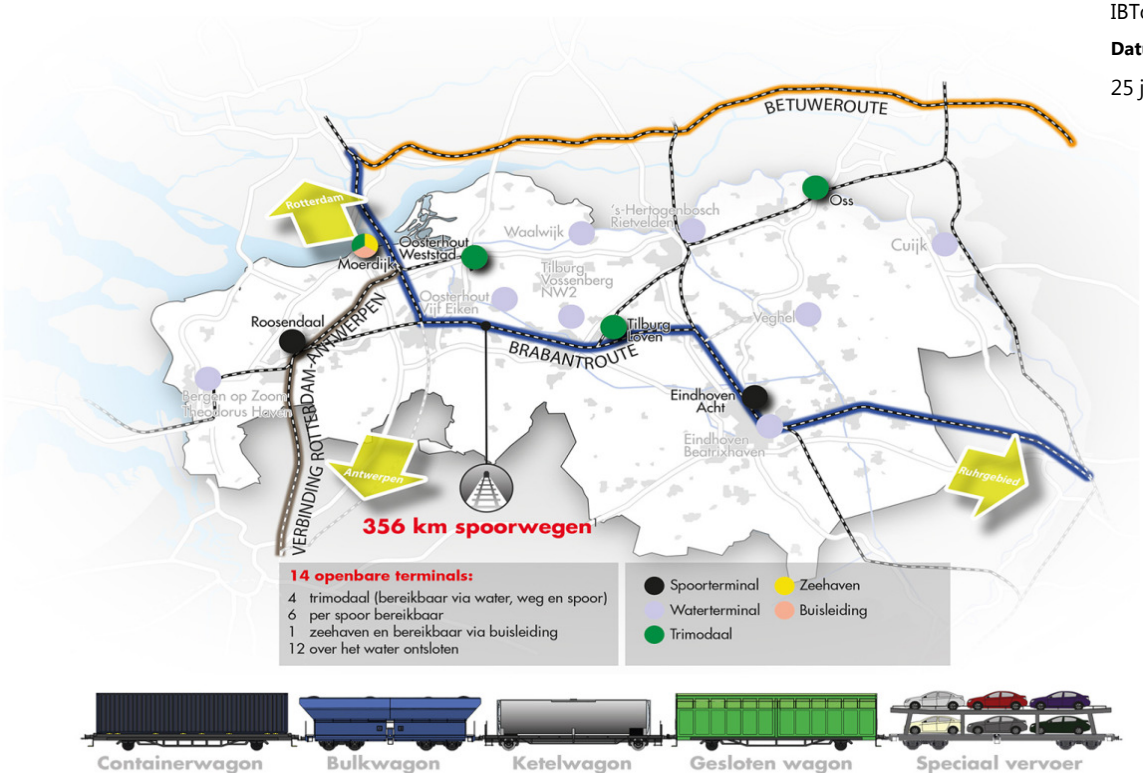
Interbestuurlijk toezicht

Email

IBTomgevingsrecht@brabant.nll

Datum

25 juni 2018



Voorwoord

Iedereen wil graag wonen, werken en recreëren in een gezonde en veilige leefomgeving. Dat geldt ook voor mensen die in de directe nabijheid van een spoorweg verblijven, waar in veel gevallen ook gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

De overheid zorgt voor het bereiken en in stand houden van die veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dat is vastgelegd in de Grondwet en is straks ook de rode draad van de nieuwe Omgevingswet.

Gemeenten hebben de taak om bij ruimtelijke ontwikkelingen langs het spoor af te wegen of er veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Dat gebeurt in het bestemmingsplan. Als er maatregelen moeten komen, is het belangrijk dat ze ook in de praktijk worden gerealiseerd en onderhouden. Uit eerdere onderzoeken van het Rijk en de provincie Noord-Brabant blijkt dat makkelijker gezegd dan gedaan.

Provincies hebben de taak om als interbestuurlijk toezichthouder te beoordelen of de gemeenten deze taak naar behoren uitvoeren. Dat is belangrijk om de kwaliteit van het openbaar bestuur te borgen. Zodat burgers kunnen vertrouwen op hun overheid. De gemeenteraad heeft de primaire controlerende rol. De provincie voert toezicht uit op afstand. Dat betekent dat we het toezicht “dun” uitvoeren waar het kan en “dik” waar het moet.

Eind 2017 heeft de provincie Noord-Brabant onderzoek gedaan bij elf Brabantse gemeenten waar sprake is van een verhoogd veiligheidsrisico door transport van gevaarlijke stoffen. Dit eindrapport is bedoeld om de verkregen inzichten bij die elf gemeenten te delen met alle spoorgemeenten in Brabant. Daardoor kunnen gemeenten van elkaar leren om - waar nodig - te komen tot verdere verbetering van de taakuitvoering op het gebied van externe veiligheid langs het spoor. Zo zorgen we er samen voor dat mensen veilig in onze spoorzones kunnen verblijven.

Hierbij wil ik de betrokken gemeentebesturen en –medewerkers hartelijk danken voor de medewerking, die zij aan het onderzoek hebben verleend. Zonder die medewerking was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ook gaat mijn dank uit naar de leden van de klankbordgroep met vertegenwoordigers van diverse instanties uit het veiligheidsdomein voor hun input over de opzet en uitvoering van het onderzoek en waardevolle feed back op het eindrapport.

Anne-Marie Spierings
Gedeputeerde Agrarische ontwikkeling, Energie en Bestuur

Inhoudsopgave

Voorwoord **1**

Samenvatting **3**

1 Aanleiding, doel, opzet en werkwijze onderzoek **6**
1.1 Aanleiding 6
1.2 Doel van het onderzoek 6
1.3 Opzet en werkwijze van het onderzoek 6
1.4 Opbouw van het rapport 7

2 Conclusies **9**

3 Aanbevelingen **16**

Bijlage 1 Toezichtstrategie **17**

Bijlage 2 Projectteam, Klankbordgroep en contactpersonen gemeenten **18**

Bijlage 3 Verklarende woordenlijst **19**

Missie IBT en colofon **21**

Samenvatting

Door verbouwingswerkzaamheden aan het spoor in Duitsland tussen 2015 en 2024 rijden er tijdelijk veel meer goederentreinen over de Brabantroute (zuidelijke omleidingsroute) en ook meer transporten van gevaarlijke stoffen. Transport van gevaarlijk stoffen brengt risico's met zich mee voor mensen die wonen, werken en recreëren in de directe nabijheid van routes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Gemeenten hebben de taak om bij ruimtelijke ontwikkelingen langs het spoor af te wegen of er veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Als er maatregelen moeten komen, is het belangrijk dat ze ook in de praktijk worden gerealiseerd en onderhouden.

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 is doorvertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan en;
b) de 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.

In Brabant zijn er in totaal 29 gemeenten waar een spoorweg aanwezig is. Bij dit project zijn elf Brabantse gemeenten betrokken waar sprake is van een verhoogd groepsrisico.[1]
Van elke gemeente zijn twee bestemmingsplannen met elk de bijbehorende vergunningverlening-, toezicht- en handhavingsdossiers (VTH-dossier) opgevraagd en beoordeeld.
Hierbij is gekeken of de externe veiligheidsmaatregelen zijn opgenomen in het bestemmingsplan en of bij de vergunningverlening hieraan is getoetst. Tevens zijn wij nagegaan of toezicht is uitgevoerd en of bij overtredingen handhavend is opgetreden. Tot slot hebben we bekeken of vastlegging in het dossier is gebeurd.

Dit Brabant brede eindrapport is bedoeld om de verkregen inzichten bij de elf onderzochte gemeenten te delen met alle spoorgemeenten in Brabant. Daardoor kunnen gemeenten van elkaar leren om - waar nodig - te komen tot verdere verbetering van de taakuitvoering op het gebied van externe veiligheid langs het spoor.

Voor de ontwikkeling en de uitvoering van dit onderzoek met daarin de toezichtstrategie hebben wij gebruik gemaakt van een projectteam en een klankbordgroep.

Belangrijkste conclusies

Bij de beoordeling *of externe veiligheid op een juiste wijze is verankerd in het bestemmingsplan en is doorvertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan* hebben we het volgende vastgesteld:



Positief is dat het merendeel van de gemeenten voldoende aandacht heeft voor externe veiligheid in het bestemmingsplan. Veiligheidsmaatregelen aan gebouwen die in het bestemmingsplan worden genoemd, worden vrijwel altijd doorvertaald in de omgevingsvergunning bouw.

[1] Groepsrisico is de kans dat als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in één keer een groep personen in de directe omgeving overlijdt.



Zorgpunt daarentegen is dat het ontvangen advies van de veiligheidsregio niet altijd volledig is verwerkt in het bestemmingsplan. Verder blijkt dat veiligheidsmaatregelen in de omgeving (openbare ruimte) die worden genoemd in het bestemmingsplan niet zijn doorvertaald in de uitvoering en niet zijn geborgd.

Bij de beoordeling *of externe veiligheidsmaatregelen in de praktijk zijn gerealiseerd en worden onderhouden*, hebben we het volgende vastgesteld:



Positief is dat veiligheidsmaatregelen aan gebouwen vrijwel altijd worden gerealiseerd.



Zorgpunten zijn dat veiligheidsmaatregelen in de omgeving (openbare ruimte) over het algemeen niet worden gerealiseerd. Ook is de bewaking en monitoring van de realisatie van veiligheidsmaatregelen niet georganiseerd. Als de veiligheidsmaatregelen er in de praktijk wel zijn, is het onderhoud daarvan niet geregeld. Voorts is er nauwelijks of geen actieve communicatie met bewoners of bedrijven in risicozones langs het spoor over de risico's en hoe te handelen als er iets gebeurt.

Bij de beoordeling *of het toezicht op en handhaving van de externe veiligheid regelgeving in spoorzones in de praktijk op een adequate manier wordt uitgevoerd*, hebben we het volgende vastgesteld:



Zorgpunten zijn dat er tijdens de realisatiefase (bouwfase) geen of weinig aandacht is voor veiligheidsmaatregelen. Voorts vindt tijdens de gebruiksfase geen toezicht of handhaving plaats op de veiligheidsmaatregelen. Ook is de afstemming en samenwerking binnen de gemeente en met de Veiligheidsregio niet adequaat georganiseerd en geborgd.

Het valt op dat enkele van voorgaande conclusies in eerdere onderzoeksrapporten ook naar voren zijn gekomen zoals in de IBT onderzoeken 'Borging externe veiligheid in Brabantse bestemmingsplannen' en 'Gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid bij zorginstellingen in de provincie Noord-Brabant' uit 2014 en 2015. Dit is een nadrukkelijk aandachtspunt voor de betreffende gemeenten. Wij vertrouwen er op dat gemeenten gezamenlijk deze conclusies oppakken en hun organisatie en uitvoeringspraktijk daar waar nodig structureel daarop aanpassen. Zodat we bij volgende IBT onderzoeken een blijvende verbetering zien.

Aanbevelingen voor een adequate uitvoering

a) Ten aanzien van externe veiligheid in spoorzones op een juiste wijze verankeren in het bestemmingsplan en doorvertalen in de uitvoering van het bestemmingsplan:

In de wetgeving is aangegeven welke stappen doorlopen moeten worden bij het afwegen of er veiligheidsmaatregelen nodig zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen langs het spoor. Geef in het bestemmingsplan de afzonderlijke stappen aan die zijn doorlopen en motiveer daarbij wat is gedaan met het advies van de Veiligheidsregio. Neem het advies van de Veiligheidsregio en de risicoberekening(en) op in de bijlage van het bestemmingsplan om de afweging zo duidelijk mogelijk te maken.

Zorg voor juridische borging van externe veiligheidsmaatregelen in het bestemmingsplan, in de omgevingsvergunning, in privaatrechtelijke overeenkomst(en) en programma's voor realisatie en onderhoud van voorzieningen. Borg op het gebied van externe veiligheid de afstemming en samenwerking binnen de gemeente en met de Veiligheidsregio. Zorg daarbij voor afstemming van rollen, taken en verantwoordelijkheden.

b) Ten aanzien van veiligheidsmaatregelen in de praktijk realiseren en onderhouden:
Zorg voor een overzicht van alle veiligheidsmaatregelen die er moeten komen. Bewaak en monitor tijdige realisatie en onderhoud van de veiligheidsmaatregelen, zodat verantwoordelijkheid wordt genomen voor realisatie en onderhoud daarvan. Let daarbij extra op de veiligheidsmaatregelen in de omgeving (openbare ruimte). Informeer de Veiligheidsregio over realisatie en onderhoud van de veiligheidsmaatregelen, zodat zij hun wettelijke taak kunnen uitvoeren.

c) Ten aanzien van toezicht op en handhaving van de externe veiligheid regelgeving in spoorzones in de praktijk op een adequate manier uitvoeren:
Zorg dat de veiligheidsmaatregelen onderdeel zijn van de probleemanalyse en prioritering van het beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Organiseer toezicht en handhaving in de realisatie- en gebruiksfase. Zorg voor een duidelijke verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden op het gebied van risicocommunicatie. Daarbij is het van belang dat omwonenden worden geïnformeerd over mogelijke risico's en wat te doen bij een incident.

Acties tot nu toe
Alle elf betrokken gemeenten hebben een individueel inspectierapport ontvangen met hierin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De gemeenten herkennen zich in onze conclusies en aanbevelingen en hebben aangegeven die op te pakken. In een enkel geval kwamen we tijdens en locatiebezoek een situatie tegen waarbij naar ons oordeel de veiligheid in gevaar kon komen, zoals een geblokkeerde vluchtroute. We hebben de betreffende gemeenten ter plekke gevraagd direct actie te ondernemen. Dat hebben zij ook in die gevallen gedaan.
Vanuit onze rol als interbestuurlijk toezichthouder monitoren wij of de verbeterpunten door gemeenten tijdig worden uitgevoerd.

1 Aanleiding, doel, opzet en werkwijze onderzoek

1.1 Aanleiding

Door verbouwingswerkzaamheden aan het spoor in Duitsland tussen 2015 en 2024 rijden er tijdelijk veel meer goederentreinen over de Brabantroute (zuidelijke omleidingsroute) en ook meer transporten van gevaarlijke stoffen. Ook na de periode 2024 kunnen deze extra transporten door een incident of onderhoud op de Betuweroute plaatsvinden. In het dichtbevolkte Brabant is het onvermijdelijk dat woningen zich in de nabijheid van spoorwegen bevinden.
Transport van gevaarlijk stoffen brengt risico's met zich mee voor mensen die wonen, werken en recreëren in de directe nabijheid van routes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Gemeenten hebben de taak om bij ruimtelijke ontwikkelingen langs het spoor af te wegen of er veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Als er maatregelen moeten komen, is het belangrijk dat ze ook in de praktijk worden gerealiseerd en onderhouden.

1.2 Doel van het onderzoek

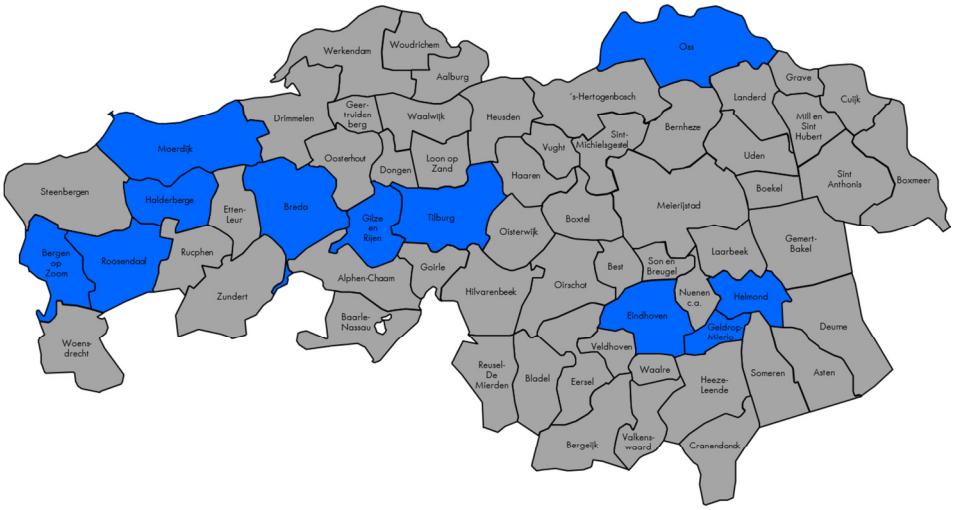
Doel van het project "Gemeentelijk toezicht op de realisatie van externe veiligheidsmaatregelen langs het spoor" is inzicht te verkrijgen of:

a) externe veiligheid in spoorzones op een juiste wijze is verankerd in het bestemmingsplan en doorvertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan en;
b) de 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 willen wij inzicht 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.

Dit Brabant brede eindrapport is bedoeld om de verkregen inzichten bij de elf onderzochte gemeenten te delen met alle spoorgemeenten in Brabant. Daardoor kunnen gemeenten van elkaar leren om - waar nodig - te komen tot verdere verbetering van de taakuitvoering op het gebied van externe veiligheid langs het spoor.

1.3 Opzet en werkwijze van het onderzoek



Externe veiligheid langs het spoor (2017)

In Brabant zijn er in totaal 29 gemeenten waar een spoorweg aanwezig is. Bij dit project zijn elf Brabantse gemeenten betrokken waar sprake is van een hoger groepsrisico. Groepsrisico is de kans dat als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in één keer een groep personen in de directe omgeving overlijdt. Van elke gemeente zijn twee bestemmingsplannen met elk de bijbehorende vergunningverlening-, toezicht- en handhavingsdossiers (VTH-dossier) opgevraagd en beoordeeld.
Hierbij is gekeken of de externe veiligheidsmaatregelen zijn opgenomen in het bestemmingsplan en bij de vergunningverlening hieraan is getoetst. Tevens hebben wij bekeken of er toezicht is uitgevoerd en of er bij overtredingen handhavend is opgetreden en of dit is vastgelegd in het dossier.

Hierna hebben wij de betreffende locaties bezocht. Daarbij is beoordeeld of de maatregelen die in het bestemmingsplan of omgevingsvergunning staan feitelijk ook aanwezig zijn (reality check).

Tijdens het bezoek aan de gemeente zijn onze bevindingen besproken en geverifieerd. Voor de beoordeling van de bevindingen hebben we gebruik gemaakt van de toezichtstrategie zoals opgenomen in bijlage 1.

Onze bevindingen hebben we opgenomen in een individueel inspectierapport dat aan iedere onderzochte gemeente is toegestuurd. Ten slotte is deze Brabant brede rapportage opgesteld, met een totaaloverzicht van conclusies en aanbevelingen. Het rapport is voorafgaand aan bestuurlijke vaststelling met de betrokken gemeenten gecommuniceerd.

Voor de ontwikkeling en de uitvoering van dit onderzoek en de toezichtstrategie hebben wij gebruik gemaakt van een projectteam en een klankbordgroep. Bijlage 2 bevat een overzicht van de leden van de project- en klankbordgroep.

1.4 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies van dit onderzoek. De structuur van dat hoofdstuk is als volgt: allereerst de onderzoeksvraag gevolgd door een cirkeldiagram met resultaten, korte uitleg van de onderzoeksvraag, het belang van de naleving voor de praktijk, toelichting van de cirkeldiagram en samenvattende conclusies. Hoofdstuk 3 bevat aanbevelingen om de uitvoeringskwaliteit te verbeteren.
De bijlagen bevatten achtereenvolgens:

- de toezichtstrategie (bijlage 1);
- de namen van de leden van het projectteam en de klankbordgroep (bijlage 2);
- een verklarende woordenlijst (bijlage 3).

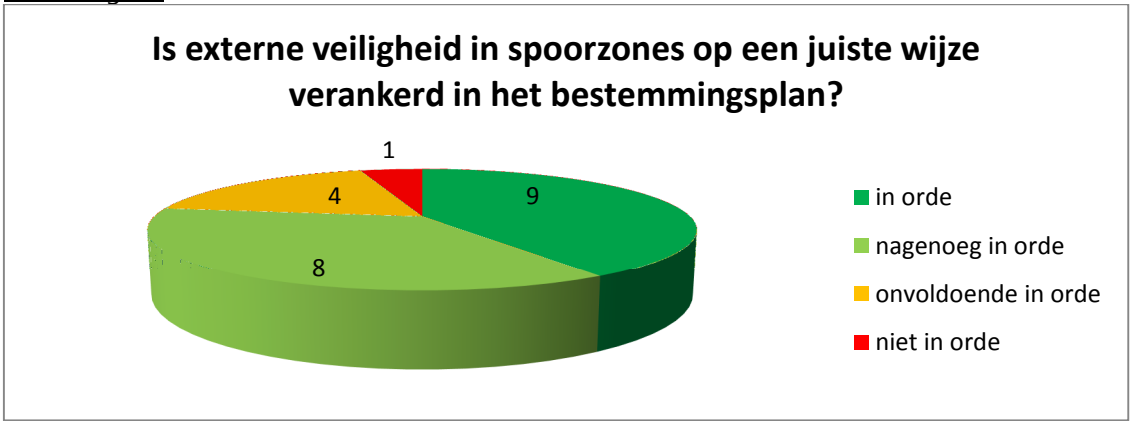
2 Conclusies

De conclusies hebben betrekking op de drie onderzoeksvragen die horen bij het doel van het onderzoek.

Onderzoeksvraag 1) Is externe veiligheid in spoorzones op een juiste wijze verankerd in het bestemmingsplan en doorvertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan?

Deze onderzoeksvraag is opgeknipt in onderstaande twee deelvragen:

Deelvraag 1a.



Toelichting
EV in spoorzones is op een juiste wijze verankerd in het bestemmingsplan indien uit de beoordeling blijkt dat:

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;

volgens de betreffende wet- en regelgeving zijn opgenomen in het bestemmingsplan.

Het op een juiste wijze verankeren is belangrijk omdat anders bij de verdere uitwerking van het bestemmingsplan niet alle veiligheidsmaatregelen worden meegenomen en dus gevolgen kan hebben voor de veiligheid in de spoorzone.

Algemeen
Bij 9 bestemmingsplannen is sprake van een juiste wijze van verankering van externe veiligheid in spoorzones. Bij 13 bestemmingsplannen is sprake van een onjuiste wijze van verankering van externe veiligheid in spoorzones. Hiervan is bij 5 bestemmingsplannen sprake van betekenisvolle of ernstige tekortkomingen (onvoldoende in orde of niet in orde).

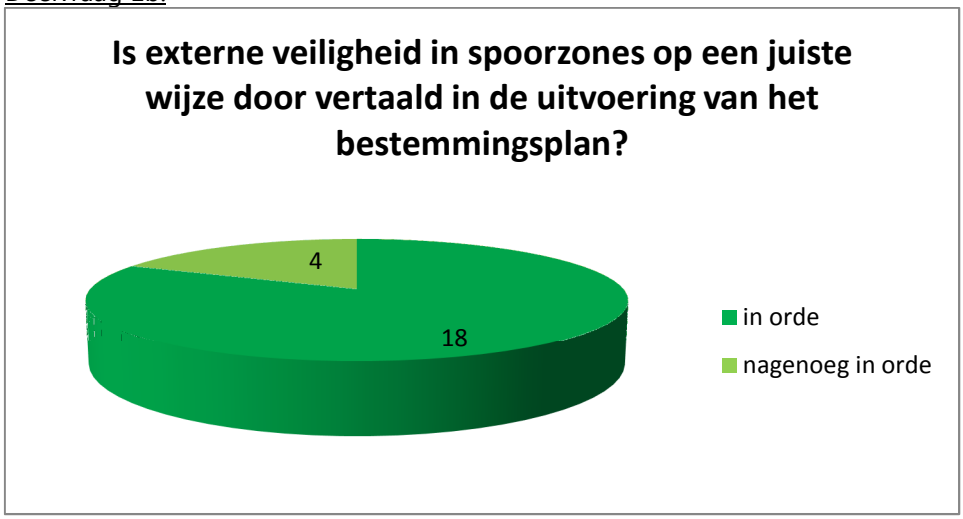
Specifiek
Bij nagenoeg alle bestemmingsplannen wordt getoetst aan de wet- en regelgeving voor het plaatsgebonden risico en het plasbrandaandachtsgebied. Bij één bestemmingsplan is het spoor als risicobron vergeten, waardoor niet is getoetst aan het plaatsgebonden risico en het

plasbrandaandachtsgebied, geen verantwoording van het groepsrisico heeft plaatsgevonden en het advies van de Veiligheidsregio ontbrak.
Uit de bestemmingsplannen volgt dat de hoogte en verantwoording van het groepsrisico en het advies van de veiligheidsregio niet altijd of onvolledig worden opgenomen. Bij elk bestemmingsplan binnen het invloedsgebied van 200 meter van het spoor moet een groepsrisicoverantwoording worden gedaan. Bij het toetsen van de verantwoording van het groepsrisico is bekeken of alle wettelijke stappen van de verantwoording zijn doorlopen. In sommige gevallen kan worden volstaan met een beperkte groepsrisicoverantwoording[2]. Onderdeel van de verantwoording van het groepsrisico is het aanvragen en verwerken van het wettelijk verplichte advies van de Veiligheidsregio. Als de verantwoording van het groepsrisico niet op een juiste wijze wordt uitgevoerd en er geen advies wordt gevraagd aan de Veiligheidsregio ontstaat er geen inzicht in welke veiligheidsmaatregelen gewenst zijn. Bij enkele bestemmingsplannen is geen advies gevraagd aan de Veiligheidsregio. Tevens is niet altijd zichtbaar welke voorgestelde maatregelen getroffen zullen worden.
Het bestemmingsplan waarin het spoor als risicobron is vergeten, is beoordeeld als niet in orde. Indien er geen advies is gevraagd aan de Veiligheidsregio of volstrekt onduidelijk is welke maatregelen worden getroffen, dan is het bestemmingsplan beoordeeld als onvoldoende in orde.

Samenvatting conclusies
Bij de beoordeling of externe veiligheid op een juiste wijze is verankerd in het bestemmingsplan hebben we het volgende vastgesteld:

1. Het merendeel van de gemeenten heeft voldoende aandacht voor externe veiligheid in het bestemmingsplan;
2. De verantwoording van het groepsrisico, waarbij advies wordt gevraagd aan de veiligheidsregio, is niet altijd volledig uitgevoerd.

Deelvraag 1b.



Toelichting
EV in spoorzones is op een juiste wijze doorvertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan indien uit de beoordeling blijkt dat:

1. maatregelen plasbrandaandachtsgebied (PAG)
2. maatregelen verantwoording groepsrisico

[2] Indien het groepsrisico met niet meer dan 10 procent toeneemt en de oriëntatie waarde niet wordt overschreden.

op een juiste wijze zijn opgenomen in de Omgevingsvergunning of in de inrichting van de openbare ruimte.

Het op een juiste wijze doorvertalen is belangrijk omdat de kans bestaat dat anders in het veld niet alle veiligheidsmaatregelen worden gerealiseerd die noodzakelijk zijn. Daardoor is de kans groot dat het gewenste veiligheidsniveau niet wordt bereikt dat in het bestemmingsplan is opgenomen en bestuurlijk is vastgesteld.

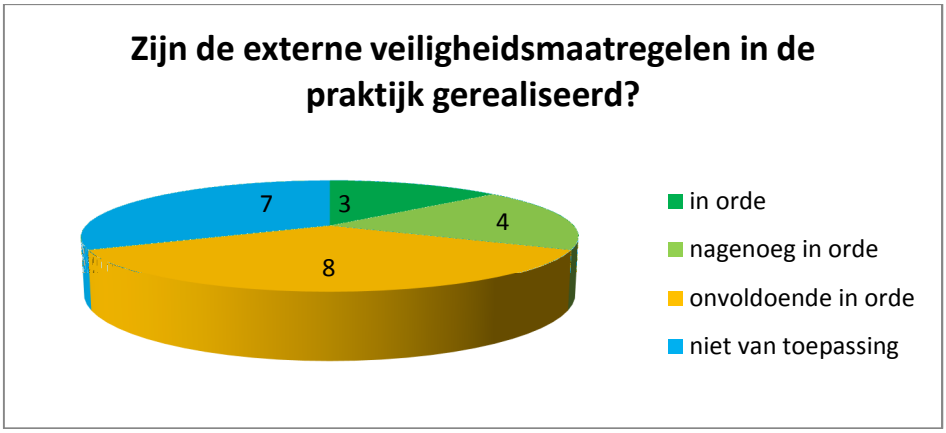
Algemeen
Bij 18 vergunningen is sprake van een juiste wijze van doorvertaling in de uitvoering. Bij 4 vergunningen is sprake van een nagenoeg juiste wijze van doorvertaling.

Specifiek
De maatregelen die zijn opgenomen in de verantwoording groepsrisico en terug moeten komen in de omgevingsvergunning bouw, bijvoorbeeld brandwerendheid glas en vluchtroutes, zijn door de gemeenten opgenomen in de omgevingsvergunningen. Enkele gemeenten hebben maatregelen in de omgevingsvergunning bouw opgenomen die buiten de reikwijdte van de omgevingsvergunning bouw liggen. Deze maatregelen moeten via een andere juridische weg worden geborgd.
Bij het bestemmingsplan waar het spoor als risicobron was vergeten, heeft bij de omgevingsvergunning wel een beoordeling op externe veiligheid plaatsgevonden. Daarbij zijn de stappen die behoren bij een verantwoording van het groepsrisico uitgevoerd en is daarin het advies van de Veiligheidsregio meegenomen.

Er zijn ook maatregelen die zijn opgenomen in de verantwoording groepsrisico die niet terug mogen komen in een omgevingsvergunning of gebruiksvergunning. Dit zijn maatregelen die zijn opgenomen in het bestemmingsplan en betrekking hebben op de openbare ruimte, zoals grondwallen en opstelplaatsen. Uit ons onderzoek blijkt dat de doorvertaling van dit type maatregelen niet juridisch of anderszins is geborgd.

Samenvatting conclusies
Bij de beoordeling of externe veiligheid op een juiste wijze is doorvertaald in de uitvoering van het bestemmingsplan hebben we vastgesteld dat op de bouw gerichte maatregelen uit de verantwoording groepsrisico terugkomen in de omgevingsvergunning bouw. De doorvertaling van EV-maatregelen in de openbare ruimte is vaak niet geborgd via een juridische weg.

Onderzoeksvraag 2) Zijn de externe veiligheidsmaatregelen in de praktijk gerealiseerd en worden deze onderhouden?



Toelichting

EV maatregelen zijn in de praktijk gerealiseerd indien tijdens het locatiebezoek is vastgesteld dat:

1. maatregelen plasbrandaandachtsgebied (PAG);
2. maatregelen Omgevingsvergunning;
3. maatregelen verantwoording groepsrisico in het bestemmingsplan

aanwezig zijn.

Het in de praktijk realiseren van de externe veiligheidsmaatregelen is belangrijk omdat anders de kans groot is dat het gewenste veiligheidsniveau niet wordt bereikt dat in het bestemmingsplan is opgenomen en bestuurlijk is vastgesteld. Daarbij is het ook belangrijk dat bewaking, monitoring en verantwoording op de realisatie van de externe veiligheidsmaatregelen binnen een gemeente goed wordt georganiseerd.

Algemeen

Bij 3 locatiebezoeken is geconstateerd dat de externe veiligheidsmaatregelen zijn gerealiseerd. Bij 12 locatiebezoeken is vastgesteld dat de externe veiligheidsmaatregelen onvolledig zijn gerealiseerd. Hiervan is bij 8 bestemmingsplannen sprake van betekenisvolle tekortkomingen (onvoldoende in orde).

Hierbij gaat het om de maatregelen uit de groepsrisicoverantwoording, de omgevingsvergunning of uit het Bouwbesluit, zowel aan het gebouw als met betrekking tot de ruimtelijke inrichting van het gebied.

Bij 7 locatiebezoeken is geconstateerd dat daar de bouw nog niet was gestart of nog niet was opgeleverd. Daardoor is hier de realisatie van de veiligheidsmaatregelen in de praktijk nog niet van toepassing.

Specifiek

De maatregelen die gelden voor het plasbrandaandachtsgebied zijn goed uitgevoerd. In de praktijk worden de externe veiligheidsmaatregelen uit de omgevingsvergunning in een enkel geval niet op de juiste wijze gerealiseerd. In het merendeel van de gevallen worden de maatregelen uit de verantwoording van het bestemmingsplan niet of onvoldoende uitgevoerd. Indien een beperkt aantal maatregelen niet is uitgevoerd is dit beoordeeld als onvoldoende in orde. Er is zowel gekeken naar externe veiligheidsmaatregelen aan gebouwen als naar de veiligheidsmaatregelen in de openbare ruimte. Monitoring op de realisatie van de externe veiligheidsmaatregelen is veelal niet georganiseerd. Bestuurlijke verantwoording daarvan gebeurt vaak niet.

Om te voldoen aan de groepsrisicoverantwoording in het bestemmingsplan wordt vaak door de Veiligheidsregio geadviseerd om de bewoners te informeren over de risico's in spoorzones. De gemeente speelt een rol bij actieve risicocommunicatie voordat een calamiteit gebeurt. Goede communicatie kan een bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid van personen. Tijdens de gesprekken met de gemeenten geven zij aan dat men het moeilijk vindt om hier concreet invulling aan te geven. Sommige gemeenten verwijzen naar de gemeentelijke website en naar de Risicokaart. Nadere afstemming tussen de betrokken organisaties om deze risicocommunicatie goed in te vullen, is naar ons oordeel zeer gewenst. In geval van een calamiteit berust de crisiscommunicatie bij de Veiligheidsregio.

Onderhoud

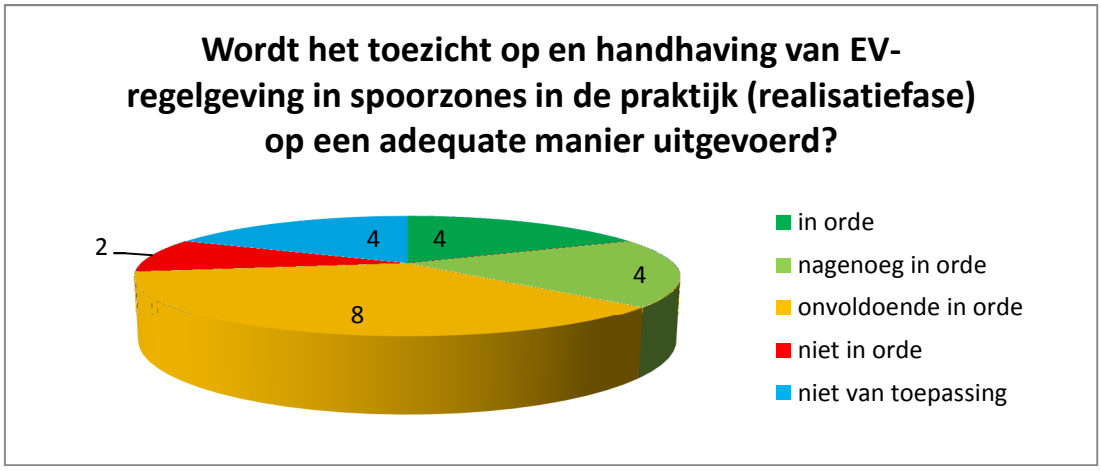
Tijdens de locatiebezoeken en de gesprekken met de gemeenten is in de meeste gevallen gevraagd hoe in het onderhoud van de externe veiligheidsmaatregelen is voorzien. Onderhoud van de externe veiligheidsmaatregelen is noodzakelijk om aan het gewenste veiligheidsniveau tijdens de gebruiksfase te blijven voldoen. In de gesprekken is door veel gemeenten aangegeven dat het onderhoud van de externe veiligheidsmaatregelen niet is georganiseerd.

Samenvatting conclusies

Bij de beoordeling of externe veiligheidsmaatregelen in de praktijk zijn gerealiseerd, hebben we tijdens de locatiebezoeken het volgende vastgesteld:

1. EV-maatregelen in de openbare ruimte zijn vaak niet gerealiseerd;
2. Onderhoud van EV-maatregelen is in de meeste gevallen niet georganiseerd;
3. Bewaking, monitoring en bestuurlijke verantwoording op de realisatie van EV-maatregelen is niet georganiseerd;
4. Risicocommunicatie gebeurt over het algemeen alleen via de website of een informatiefolder (passieve risicocommunicatie).
5. Actieve risicocommunicatie met bewoners of bedrijven in risicozones gebeurt niet of nauwelijks. Daardoor zijn bewoners en bedrijven niet bekend met een handelingsperspectief in geval van een calamiteit.

Onderzoeksvraag 3) Wordt het toezicht op en handhaving van de externe veiligheid regelgeving in spoorzones in de praktijk op een adequate manier uitgevoerd?



Toelichting

Toezicht en handhaving in de realisatiefase wordt op een adequate manier uitgevoerd indien uit de beoordeling van het VTH dossier blijkt dat:

1. maatregelen plasbrandaandachtsgebied (PAG)
2. maatregelen Omgevingsvergunning;
3. maatregelen verantwoording groepsrisico in het bestemmingsplan

zijn gecontroleerd en de bevindingen in het dossier zijn vastgelegd. Indien sprake is overtredingen moet handhavend worden opgetreden volgens de vastgestelde handhavingsstrategie.

Het op een adequate manier uitvoeren van toezicht en handhaving in de realisatiefase is belangrijk omdat daarmee invulling wordt gegeven aan de wettelijke taak van het bevoegd gezag. Als dat niet goed gebeurt dan bestaat de kans dat het gewenste veiligheidsniveau niet wordt bereikt dat in het bestemmingsplan is opgenomen en bestuurlijk is vastgesteld. Dat levert dan risico's op voor de veiligheid in spoorzones en ook voor de hulpverlening doordat de bereikbaarheid, bestrijdbaarheid of zelfredzaamheid ingeval van een calamiteit niet is gewaarborgd.

Algemeen

Bij 4 locaties blijkt dat toezicht en indien noodzakelijk handhaving heeft plaatsgevonden. Bij 14 locaties blijkt dat geen of onvoldoende toezicht en - indien van toepassing - handhaving heeft plaatsgevonden. In 10 gevallen is sprake van betekenisvolle of ernstige tekortkomingen (onvoldoende in orde of niet in orde). Bij 4 locatiebezoeken is geconstateerd dat daar de bouw nog niet was gestart of pas net was gestart. Daardoor is hier toezicht en handhaving op de realisatie van de veiligheidsmaatregelen in de praktijk nog niet van toepassing.

Specifiek

Uit het dossieronderzoek, de locatiebezoeken en de gesprekken met de gemeenten blijkt dat er tijdens de realisatiefase (bouwfase) toezicht wordt gehouden. Dit is echter niet in alle gemeenten het geval. Tevens wordt in de meeste gevallen niet specifiek gecontroleerd op de veiligheidsmaatregelen. Indien geen controle is uitgevoerd, dan is de beoordeling niet in orde. Indien de groepsrisicoverantwoording in het bestemmingsplan niet in orde is en bij toezicht deze omissie niet is hersteld, is voor dit onderdeel de beoordeling eveneens niet in orde. Indien niet zichtbaar toezicht is gehouden op maatregelen en enkele maatregelen niet aanwezig waren, is dit beoordeeld als onvoldoende in orde. Hierbij gaat het voornamelijk om toezicht op de maatregelen omgevingsvergunning en maatregelen groepsrisicoverantwoording.

Toezicht en handhaving tijdens de gebruiksfase

Uit het dossieronderzoek, de locatiebezoeken en de gesprekken met de gemeenten blijkt dat tijdens de gebruiksfase er geen toezicht wordt gehouden op externe veiligheidsmaatregelen. In het VTH dossier ontbreekt daarom dan ook die informatie. Sommige gemeenten deelden mede dat de Veiligheidsregio wel controleert op het onderdeel brandveiligheid. Nadere afstemming tussen de betrokken organisaties is naar ons oordeel zeer gewenst om zodoende het gewenste veiligheidsniveau in de gebruiksfase te waarborgen.

Het op een adequate manier uitvoeren van toezicht en handhaving in de gebruiksfase is belangrijk omdat daarmee invulling wordt gegeven aan de wettelijke taak van het bevoegd gezag. Als dat niet goed gebeurt dan bestaat de kans dat het gewenste veiligheidsniveau zoals bedoeld in het bestemmingsplan niet wordt gewaarborgd doordat de veiligheidsmaatregelen niet in stand blijven. Dat levert dan risico's op voor de veiligheid in spoorzones en ook voor de hulpverlening doordat de bereikbaarheid, bestrijdbaarheid of zelfredzaamheid ingeval van een calamiteit niet is gewaarborgd.

Samenvatting conclusies

Bij de beoordeling of het toezicht op en handhaving van de externe veiligheid regelgeving in spoorzones in de praktijk op een adequate manier wordt uitgevoerd, is vastgesteld dat:

1. Tijdens de realisatiefase (omgevingsvergunning) is er geen of weinig aandacht voor EV-maatregelen;
2. Tijdens de gebruiksfase vindt geen toezicht of handhaving plaats, behoudens bij gebruiksvergunningen voor het onderdeel brandveiligheid;
3. Voor de EV-cyclus geldt dat de afstemming binnen de gemeente en tussen de gemeente met andere organisaties nog niet adequaat is georganiseerd en geborgd.

3 Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op de conclusies uit de drie onderzoeksvragen en strekken tot een adequate taakuitvoering door de gemeenten.

a) Externe veiligheid in spoorzones op een juiste wijze verankeren in het bestemmingsplan en doorvertalen in de uitvoering van het bestemmingsplan

1. Geef in het bestemmingsplan de afzonderlijk stappen aan die zijn doorlopen bij het bepalen van de groepsrisicoverantwoording;
2. Voeg de groepsrisicoberekening toe aan het bestemmingsplan;
3. Neem het advies van de Veiligheidsregio op in het bestemmingsplan;
4. Motiveer wat is gedaan met het advies van de Veiligheidsregio en neem dit op in het bestemmingsplan;
5. Zorg voor juridische borging van externe veiligheidsmaatregelen uit de verantwoording van het groepsrisico door gebruik te maken van diverse instrumenten, zoals:
    a. voorwaardelijke verplichting in bestemmingsplan;
    b. voorschrift in omgevingsvergunning;
    c. een privaatrechtelijke overeenkomst;
    d. programma's voor realisatie en onderhoud van voorzieningen.
6. Borg uitvoering van EV-taken en samenwerking tussen alle benodigde in- en externe vakdisciplines betrokken bij het aspect externe veiligheid en zorg daarbij voor een heldere rolverdeling in verantwoordelijkheden en taken van proceseigenaren en EV-deskundigen.

b) De veiligheidsmaatregelen in de praktijk realiseren en onderhouden

1. Borg de verantwoordelijkheid en de zorgplicht voor realiseren en onderhouden van de externe veiligheidsmaatregelen. Betrek de ervaring van waterschappen bij onderhoud van veiligheidsmaatregelen bij hoogwater;
2. Zie toe op tijdige realisatie van de inrichtingsmaatregelen ter beperking van het groepsrisico in de openbare ruimte, waardoor het veiligheidsniveau is gewaarborgd;
3. Informeer ook de Veiligheidsregio over het beheer en onderhoud van de veiligheidsmaatregelen zodat zij hun wettelijke taak (bereikbaarheid, bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid) kunnen uitvoeren;
4. Organiseer een totaaloverzicht van alle externe veiligheidsmaatregelen die er moeten komen en zorg voor bewaking, monitoring en bestuurlijke verantwoording op de realisatie van die maatregelen.

c) Toezicht op en handhaving van de externe veiligheid regelgeving in spoorzones, in de praktijk op een adequate manier uitvoeren

1. Organiseer toezicht en handhaving zowel in de realisatie- als gebruiksfase;
2. Zorg dat de VTH taken onderdeel zijn van de probleemanalyse en prioritering van het VTH beleidsplan, zoals verwoord in het Besluit Omgevingsrecht (Bor), voor bestuurlijke afweging;
3. Organiseer actieve risicocommunicatie voor sluiting van de veiligheidscyclus. Betrek hierbij het Rijk, andere gemeentenen en de Veiligheidsregio om het gewenste veiligheidsniveau te waarborgen. Maak gebruik van de ervaring die waterschappen hebben met risicocommunicatie bij hoogwater.

Bijlage 1 Toezichtstrategie

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.

Bijlage 2 Projectteam, Klankbordgroep en contactpersonen gemeenten

De volgende personen zijn lid van het **projectteam**:

Provincie Noord-Brabant:
- Robertino Wibier, interbestuurlijk toezicht
- Ronald Bloemsma, interbestuurlijk toezicht
- Rick Damme, interbestuurlijk toezicht
- Nanny van Rooij, externe veiligheid
- Rachel van Uden, communicatie
- Floris Ran, communicatie

Omgevingsdienst:
- Luuk Stortelder, Zuidoost Brabant
- Jos van Mierlo, Zuidoost Brabant
- Jeroen Salet, Zuid-Holland zuid

De volgende personen zijn betrokken in **de klankbordgroep**:

Provincie Noord-Brabant:
- Wim Derksen, externe veiligheid
- Foppe Weijer, externe veiligheid

Veiligheidsregio:
- Harry Killaars, Midden en West-Brabant
- Sandra Kleinheerenbrink, Brabant Zuidoost
- Paul de Kort, Brabant Noord

Omgevingsdienst:
- Ignace Cichy, Zuidoost Brabant
- Pascal Verstraten-Middelink, Midden en West-Brabant

Gemeenten:
- Hans Iserief, Tilburg
- Henri van der Velden, Eindhoven

Contactpersonen vanuit de **gemeenten**:

- John Bastiaans, Geldrop-Mierlo
- Cas Christiani, Breda
- Hans Iserief, Tilburg
- Ronald Kraus, Oss
- Geraldine Melis, Halderberge
- Hein Mennen, Helmond
- Rob Rijk, Bergen op Zoom
- Henri van der Velden, Eindhoven
- Jeroen van Venrooij, Moerdijk
- Saskia van Vugt, Gilze en Rijen
- Wouter Wille, Roosendaal

Bijlage 3 Verklarende woordenlijst

Afkortingen

Bb 2012	Bouwbesluit 2012
Beleidsbrief Rijk	Beleidsbrief 'verwerven woningen langs basisnetroutes'
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bevt	Besluit externe veiligheid transportroutes
C-rnvgs	Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen
EV	Externe veiligheid
GR	Groepsrisico
GS	Gedeputeerde Staten
IBT	Interbestuurlijk toezicht
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
PAG	Plasbrandaandachtsgebied
PR	Plaatsgebonden risico
Rbn	Regeling Basisnet
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wrgt	Wet revitalisering generiek toezicht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvgs	Wet vervoer gevaarlijke stoffen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Begrippen

Brabantroute	De spoorwegroute die begint bij Moerdijk en dan via Breda, Tilburg, Boxtel en Eindhoven eindigt richting Venlo. De Brabantroute is onderdeel van het Basisnet.
Crisis-communicatie	Communicatie die plaatsvindt tijdens of direct na een incident of ramp. Deze vorm van communicatie heeft als doel de ramp bestrijding zo goed mogelijk te laten verlopen en de gevolgen van de ramp voor de burgers te minimaliseren.
Externe veiligheid	Het beheersen van de risico's die mensen lopen als gevolg van het onvoorzien vrijkomen van gevaarlijke stoffen bij activiteiten waar zij zelf niet bewust voor gekozen hebben. Daarmee onderscheiden deze risico's zich zowel van interne veiligheid (zoals arbeidsveiligheid), risico's door continue blootstelling (zoals luchtverontreiniging door verkeer) en vrijwillige blootstelling (zoals roken). Externe veiligheid in 'klassieke' zin heeft betrekking op het beheersen van de risico's die ontstaan voor de directe omgeving bij de opslag, het gebruik en het transport van gevaarlijke stoffen, alsmede risico's die verbonden zijn aan het gebruik van luchthavens en windmolens. Het betreft met name risico's op brand, explosies en het vrijkomen van giftige stoffen.
Gevaarlijke stoffen	Stoffen die door hun intrinsieke eigenschappen of de omstandigheden waaronder ze voorkomen gevaar, schade of ernstige hinder voor mens, dier of milieu kunnen veroorzaken.
Groepsrisico	Cumulatieve kansen per jaar per kilometer transportroute dat tien of meer personen in

	het invloedsgebied van een transportroute overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval op die transportroute waarbij een gevaarlijke stof betrokken is; Het groepsrisico is de kans dat als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in één keer een groep personen in de directe omgeving overlijdt. Het berekende groepsrisico is dus een maat voor de maatschappelijke ontwrichting als onverhoopt een ramp met gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Het groepsrisico wordt weergegeven in een curve waarin het aantal dodelijke slachtoffers wordt afgezet tegen de kans op een ramp.
Hoogte en verantwoording Groepsrisico	Een berekening moet worden uitgevoerd in overeenstemming met de regels die daartoe middels een ministeriële regeling worden vastgesteld. Het groepsrisico wordt bepaald door zowel het vervoer van gevaarlijke stoffen op die plaats (transportroute) als de omgeving waarin dat vervoer plaatsvindt.
Invloedsgebied	Gebied waarin personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico van een weg, spoorweg of binnenwater tot de grens waarop de letaliteit van die personen 1% is. Voor spoorwegen is dit gelimiteerd op 200 meter vanaf het spoor.
Oriëntatie-waarden	Waarde voor het groepsrisico weergegeven door de lijn die de punten met elkaar verbindt waarbij de kans op een ongeval met tien of meer dodelijke slachtoffers 10-4 per jaar, de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers 10-6 per jaar en de kans op een ongeval met 1.000 of meer dodelijke slachtoffers 10-8 per jaar is;
Plasbrand-aandachtsgebied	Een gebied waar bij het realiseren van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten rekening dient te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van een ongeval met brandbare vloeistoffen. Dit betreft een zone van 30 m naast de infrastructuur, waarin op grond van paragraaf 2.3 van de Regeling Bouwbesluit 2012, aanvullende bouweisen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gelden.
Risico-communicatie	Informeren van burgers over: de risicobronnen in hun omgeving, de kans dat zich een ramp voordoet, de gevolgen die een mogelijke ramp heeft voor hun gezondheid en welzijn, en welke acties zij zelf kunnen ondernemen (handelingsperspectief).
Risicocontour	De risicocontour geeft aan hoe groot in de omgeving de overlijdenskans is door een ongeval met een risicobron.
Risicokaart	De (provinciale) Risicokaart geeft een beeld van de risico's in woon- en leefomgeving. In provincies, gemeenten en regio's worden risico-inventarisaties en risicoanalyses uitgevoerd. Deze worden op de kaart gepresenteerd. Dit heeft tot doel een beter overzicht en inzicht van de risico's te geven.
Verantwoordings-plicht groepsrisico	Verplichting waarbij het bevoegd gezag de omvang van het groepsrisico, de zelfredzaamheid van aanwezigen, de bestrijdbaarheid en mogelijkheden voor de hulpverlening en eventuele maatregelen om het groepsrisico te verlagen bestuurlijk afweegt tegen het maatschappelijke nut en noodzaak van het besluit. Hierbij dient het bevoegd gezag de regionale brandweer te betrekken
Verbindingsroute Rotterdam-Antwerpen	De spoorwegroute die begint bij Moerdijk Lage Zwaluwe en dan via Roosendaal, Essen eindigt in Antwerpen. De verbinding Rotterdam-Antwerpen is onderdeel van het Basisnet.

Missie IBT en colofon

Onze missie
"Met interbestuurlijk toezicht dragen wij bij aan een veilige en duurzame leefomgeving in Brabant. Daarmee bevorderen wij dat de Brabantse lokale overheden krachtige overheden zijn, die hun maatschappelijke taken correct uitvoeren. Zodat burgers kunnen vertrouwen op hun overheid."

Dit rapport is een uitgave van:
Provincie Noord-Brabant
Bezoekadres: Brabantlaan 1 | 5216 TV 's-Hertogenbosch |
Postbus 90151 | 5200 MC 's-Hertogenbosch |
www.brabant.nl
IBTomgevingsrecht@brabant.nl

Juni 2018
Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.