

Programma 'Gebouw- en omgevingsveiligheid onder de Omgevingswet 2021'

Aanleiding

De komst van de Omgevingswet brengt op het gebied van de bouw- en omgevingsveiligheid een aantal ontwikkelingen met zich mee die impact hebben op het werk van de veiligheidsregio's:

- > Meer ruimte voor lokaal maatwerk (decentralisering)
- > Meer interactie tussen bouwveiligheid en omgevingsveiligheid
- > Meer centrale regels, minder vergunningplicht.

Daarnaast zijn de veiligheidsregio's al enkele jaren bezig zich te ontwikkelen van een organisatie die regelgericht werkt naar een organisatie die risicogericht werkt. Deze ontwikkeling kan inmiddels niet meer los gezien worden van de ontwikkelingen die de komst van de Omgevingswet met zich meebrengt. De vier ontwikkelingen spelen vooral een rol op het gebied van de risicobeheersing¹ in de gebouwde omgeving en de omgevingsveiligheid. Het IFV programma bevat een aantal projecten die hieronder worden uitgewerkt.

Dit document is bedoeld als communicatiemiddel van het IFV over de lopende IFV activiteiten en projecten rondom de Omgevingswet.

Doel

Het IFV wil de veiligheidsregio's verder versterken door het ontwikkelen van relevante kennis op het gebied van gebouw- en omgevingsveiligheid onder de Omgevingswet, de vier AMvB's en de zogenaamde 'bruidsschat'.

Projectoverzicht (inhoudsopgave programma)

De drie hierboven opgesomde Omgevingswet-gerelateerde onderwerpen worden uitgewerkt in een aantal producten en activiteiten. Deze zijn samengevat in tabel 1. In paragraaf 4 'beschrijving projecten' wordt per onderwerp een korte toelichting gegeven. Verder is er sprake van een aantal 'overkoepelende' activiteiten, die eveneens in de tabel zijn ondergebracht en in paragraaf 4 verder zijn toegelicht.

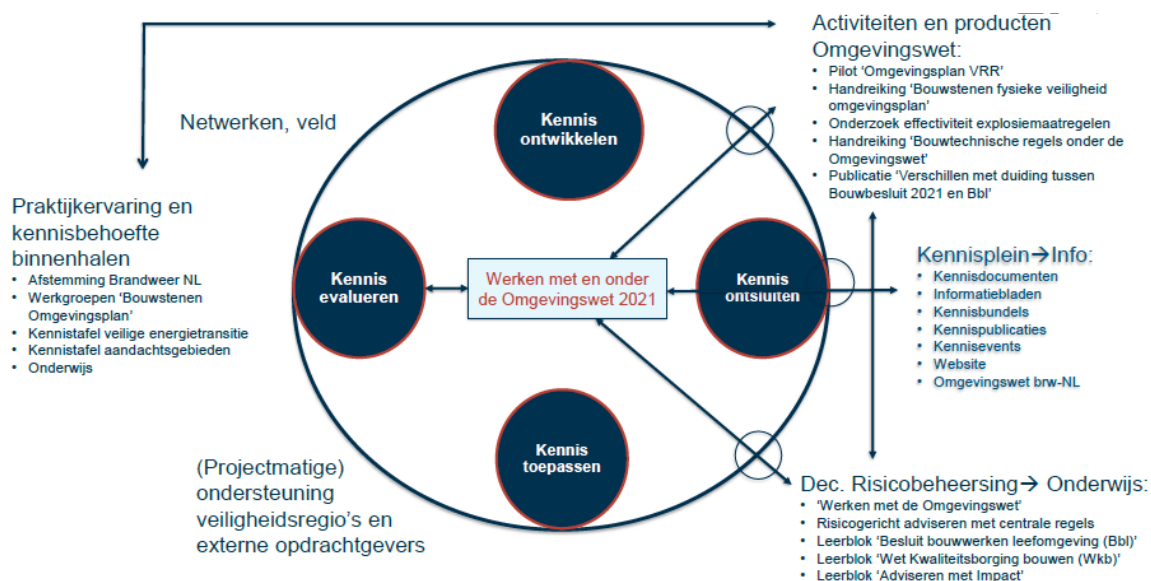
¹ In het kader van deze notitie wordt daarmee bedoeld: het voorkomen en beperken van calamiteiten (brand, gevaarlijke stoffen).

Het programma bestaat uit een aantal producten en (onderwijs)activiteiten: A t/m L. Een aantal hiervan wordt door het IFV met partners uitgevoerd: Brandweer Nederland en de Vereniging Bouw- en woningtoezicht Nederland.

Tabel 1 Samenvatting producten en activiteiten

#	Activiteiten en producten	Gereed
<i>Meer ruimte voor lokaal maatwerk (decentralisering)</i>		
A	Pilot 'Omgevingsplan' in samenwerking met de VRR	1-11 2021
B	Het in beheer nemen en verder gefaseerd verder ontwikkelen van de 'Handreiking Bouwstenen Fysieke veiligheid omgevingsplan'	Doorlopend
<i>Interactie tussen gebouwveiligheid en omgevingsveiligheid</i>		
C	Het uitvoeren van het onderzoek naar de effectiviteit van explosiemaatregelen aan gebouwen en in de omgeving	19-08-2021
D	Scenarioboek Omgevingsveiligheid	Doorlopend
<i>Meer centrale regels, minder vergunningplicht</i>		
E	Ontwikkeling van de handreiking 'Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet' voor veiligheidsregio's in opdracht van de VBWTN, in samenwerking met Brandweer Nederland	8-4-2021
F	Publicatie 'Verschillen brandveiligheidsvoorschriften tussen Bouwbesluit 2012 en Bbl' en consequenties voor het niveau van brandveiligheid	1-11-2021
<i>Onderwijsactiviteiten van het leerlandschap risicomangement</i>		
G	Tweedaags leerblok 'Werken met de Omgevingswet'	Doorlopend
H	Tweedaags overkoepelend leerblok 'Risicogericht adviseren met (de)centrale Regels' via het decanaat risicobeheersing.	Start 1-4-2021
I	Leerblok 'Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)' op basis van onderzoeksresultaten onderdeel E en F.	Start 1-6-2021
J	Leerblok 'Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen, gevolgen voor het werk van de veiligheidsregio's'	Start 1-1-2021
K	2,5-daags leerblok 'Adviseren met Impact'	Doorlopend
<i>Onderwijsactiviteiten VNG</i>		
L	Omgevingsveiligheid in ruimtelijke ordening	Doorlopend

In figuur 1 zijn deze activiteiten en producten weergegeven in de zogenaamde kenniscirkel' die we binnen het IFV toepassen.



Figuur 1 Kenniscirkel met producten en activiteiten

Beschrijving projecten

De diverse te ontwikkelen producten en activiteiten worden hierna verder toegelicht. Deze zijn ingedeeld naar de bijpassende Omgevingswetontwikkeling.

Ontwikkeling: Meer ruimte voor lokaal maatwerk

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat meer ruimte voor lokaal maatwerk. Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om in omgevingsplannen (de huidige bestemmingsplannen) lokaal maatwerk te regelen, ook voor het onderwerp veiligheid. Door op planologisch niveau met een 'veiligheidsbril' mee te praten, kunnen veiligheidsregio's er voor zorgen dat veiligheid zo goed mogelijk verankerd wordt in omgevingsvisies, programma's en plannen. Het IFV ontwikkelt een aantal kennisproducten en verricht een aantal activiteiten die veiligheidsregio's helpt hieraan invulling te geven:

- > Een pilot 'Omgevingsplan' in samenwerking met de VRR (A)
- > Het in beheer nemen en gefaseerd verder ontwikkelen van de 'Handreiking Fysieke Veiligheid Omgevingsplannen' (B).

A. Pilot Omgevingsplan VRR

Samen met de VRR (Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond) maken we planregels voor in een Omgevingsplan. Daarbij inventariseren we onderwerpen op het gebied van brandveiligheid op het scheidsvlak tussen 'gebouwveiligheid en omgevingsveiligheid' en onderzoeken we hoe deze kunnen worden vertaald in planregels in een Omgevingsplan. De resultaten worden vastgelegd in een rapportage die via kennisplein wordt gepubliceerd. Zo kunnen ook andere veiligheidsregio's hiervan gebruik maken bij het opstellen van hun eigen omgevingsplan. Bovendien worden de resultaten van de pilot gebruikt voor de door-ontwikkeling van de 'Handreiking Fysieke Veiligheid Omgevingsplan' (zie onderdeel B). De pilot is in 2020 gestart en wordt in het vierde kwartaal van 2021 afgerond.

B. Beheer en doorontwikkeling 'Handreiking bouwstenen fysieke veiligheid omgevingsplan'

In 2019 en 2020 heeft de Coördinatiegroep Omgevingsplannen (COP) van Brandweer Nederland gewerkt aan de handreiking 'Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan' (<https://www.ifv.nl/kennisplein/omgevingsrecht/publicaties/handreiking-bouwstenen-fysieke-veiligheid-omgevingsplan>). Als uitgangspunt zijn daarbij de crisistypes uit het regionaal risicoprofiel van de veiligheidsregio's gehanteerd met een vrij brede scope (zoals brand, milieu, overstroming) gericht op zowel gebouw als omgeving. Deze handreiking geeft de adviseurs van de veiligheidsregio's handvaten voor het overleg met gemeenten om planregels over fysieke veiligheid in het omgevingsplan op te nemen. De handreiking is in 2020 in beheer gegeven bij het IFV. In samenwerking met Menno de Jonge (Veiligheidsregio Groningen) wordt een projectplan uitgewerkt voor doorontwikkeling van het document. In 2021 worden de volgende onderdelen uitgewerkt en toegevoegd aan het document:

- > Integratie onderdelen 'bouw', 'energietransitie' en 'bruidsschat'
- > Diverse inhoudelijke verbeteringen (o.a. externe veiligheid).

Daarin wordt ook verwezen naar de 'Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019 van Brandweer Nederland'.

Ontwikkeling: Meer interactie tussen omgeving en gebouw

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat in de regelgeving meer interactie tussen gebouw en omgeving. Gebouweigenaren en projectontwikkelaars worden geacht om in hun ontwerp rekening te houden met zowel de impact van een incident/brand op de omgeving (van binnen naar buiten) als andersom. De traditioneel nogal gescheiden werelden van 'omgevingsveiligheid' en 'gebouw(brand)veiligheid' komen daardoor dichterbij elkaar. Het meest concrete voorbeeld is dat in het Bbl (Besluit bouwwerken leefomgeving; één van de AMvB's onder de Omgevingswet) concrete maatregelen zijn voorgeschreven die erop zijn gericht om gebruikers van een gebouw, in een gebouw te beschermen tegen calamiteiten (met gevaarlijke stoffen (brand, explosie, gifwolk) die buiten het gebouw plaatsvinden. Omgekeerd bieden toekomstige omgevingsplannen ruimte om de omgeving te beschermen tegen overlast vanuit een gebouw, denk bijvoorbeeld aan rookoverlast vanuit een brandend gebouw. Deze ontwikkelingen vragen meer interactie en communicatie tussen deskundigen op het gebied van omgevingsveiligheid en gebouw(brand)veiligheid binnen de veiligheidsregio's. Bovendien is kennisontwikkeling nodig op het gebied van maatregelen om een gebouw tegen de omgeving te beschermen en andersom. Het IFV voert momenteel een onderzoek uit, waarvan de resultaten helpen om veiligheidsregio's hieraan invulling te geven:

- > Het uitvoeren van het onderzoek naar de effectiviteit van explosiemaatregelen (C)
- > Update scenarioboek (D).

C. Onderzoek Effectiviteit van explosiemaatregelen aan gebouwen en in de omgeving

Om de effecten van een explosie op binnen-verblijvende personen te beperken, kunnen maatregelen genomen worden om schade en letsel te voorkomen of te beperken. In dit onderzoek zijn twee maatregelen onderzocht, te weten een bouwkundige maatregel (scherfvrij glas) en een omgevingsmaatregel (aarden wal). Uitvraag bij veiligheidsregio's liet zien dat er grote behoefte is aan informatie over de effectiviteit van deze maatregelen. Het onderzoek naar schervrij glas is in 19 augustus 2021 gepubliceerd en via deze link te raadplegen:

<https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20210702-IFV-Effectiviteit-explosiewerend-glas-bij-incidenten-gevaarlijke-stoffen.pdf>

D. Scenarioboek externe veiligheid

Het 'scenarioboek' geeft inzicht in mogelijke ongevalsscenario's met gevaarlijke stoffen in relatie tot de ruimtelijke ordening. Het IFV heeft de rekenmodellen voor slachtofferbepaling als gevolg van brand en explosie nader onderbouwd, waarbij speciale aandacht is gegeven aan overdruk bij explosiescenario's en de combinatie van hitte en overdruk hierbij. In 2021 wordt dit boek geactualiseerd.

Ontwikkeling: Meer centrale regels, minder vergunningplicht

Doordat er bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ten opzichte van de huidige situatie meer sprake zal zijn van algemeen geldende ('centrale') regels (AMvB's, zoals het Bbl) en een aantal activiteiten vergunningsvrij wordt, zijn minder vergunningen nodig. Dit heeft gevolgen voor de rol van de veiligheidsregio. In het werk van de veiligheidsregio's zal namelijk een verschuiving plaatsvinden van 'preventief' (toetsing en controle van vergunningsaanvragen) naar 'repressief' (handhaving achteraf). Dit wordt versterkt door de inwerkingtreding van de 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' (Wkb) in 2022. Met deze wet verschuift de toetsing en het toezicht op een aantal bouwactiviteiten van de overheid naar de markt, hetgeen leidt tot minder vergunningaanvragen waarvoor het advies van de veiligheidsregio nodig is.

Hoewel het traditionele 'regelgerichte' advieswerk (cq. toets- en controlewerk van vergunningaanvragen) voor de veiligheidsregio's als gevolg van de geschetste ontwikkelingen zal afnemen, zal het risicogerichte advieswerk in een vroegtijdig stadium van een initiatief juist toenemen. Denk bijvoorbeeld aan het leveren van inbreng op het gebied van veiligheid bij de totstandkoming van omgevingsplannen. Maar ook voor het geven van adviezen over o.a. bluswatervoorzieningen en bereikbaarheid voor repressieve diensten. Vooroverleg met de initiatiefnemer van een plan blijft ook van groot belang. Met veiligheidsadviezen van de veiligheidsregio in termen van maatregelen kan rekening worden gehouden in het ontwerp. Hoe eerder de veiligheidsregio wordt betrokken bij een initiatief, hoe groter de kans dat handhaving wegens strijdigheid met de regelgeving kan worden voorkomen.

Kennis over de Wkb, kennis over de toepassingsmogelijkheden van de centrale regels (nieuwbouw, bestaande bouw, wanneer centraal, wanneer decentraal, maatwerkmogelijkheden, handhavingsmogelijkheden enz.) en de inhoud van de (brandveiligheids-)voorschriften zelf blijft evenwel onveranderd belangrijk. Onderstaande kennisproducten en activiteiten zijn erop gericht die kennis bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet te actualiseren en uit te breiden.

- > Ontwikkeling van de handreiking 'Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet' voor veiligheidsregio's in opdracht van de VBWTN, in samenwerking met Brandweer Nederland (E)
- > Publicatie 'Verschillen brandveiligheidsvoorschriften tussen Bouwbesluit 2012 en Bbl' en consequenties voor het niveau van brandveiligheid (F).

E. Ontwikkeling van de handreiking 'Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet' in opdracht van de VBWTN, in samenwerking met Brandweer Nederland

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de WKB vindt er voor bevoegd gezag / veiligheidsregio's een verschuiving plaats in de mogelijkheden om technische (brandveiligheids)eisen te kunnen stellen aan gebouwen. In de handreiking wordt inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden er onder de Omgevingswet zijn om technische (brandveiligheids)eisen te kunnen stellen aan gebouwen. Zo worden er bijvoorbeeld landelijk geldende regels verplaatst naar lokale regelgeving en zijn handhavingsmogelijkheden anders vormgegeven. Bovendien wordt in de handreiking aangegeven via welke andere regelgeving dan de Omgevingswet technische eisen kunnen worden gesteld aan gebouwen. Ook wordt in de handreiking ingegaan op, voor zover die er zijn, de van toepassing zijnde regelgeving (of: ontbrekende regelgeving) op nieuwe en innovatieve (technische) ontwikkelingen als gevolg van de energietransitie. Denk bijvoorbeeld aan energie-opslagsystemen.

In de handreiking worden ook de verschillen ten opzichte van de huidige Woningwet en het Bouwbesluit 2012 aangegeven. De handreiking wordt daarmee een soort 'spoorboekje' waarmee veiligheidsregio's zich kunnen voorbereiden op de werking en toepassing van de technische voorschriften onder de Omgevingswet. Brandweer Nederland is inmiddels aangeschoven, zodat de handreiking goed kan worden afgestemd op de kennisbehoefte. De handreiking is 8 april gepubliceerd en te raadplegen via <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20210408-IFV-Handreiking-Bouwtechnische-regels-onder-Omgevingswet.pdf>.

F. Publicatie ‘Verschillen brandveiligheidsvoorschriften tussen Bouwbesluit 2012 en Bbl’

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB) verandert de rol van de veiligheidsregio. Echter: diepgaande kennis van de bouwregelgeving en met name van de brandveiligheidsvoorschriften blijft voor de veiligheidsregio's een basisvoorwaarde om hun werkzaamheden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet goed te kunnen uitvoeren. In het Bbl (Besluit bouwwerken leefomgeving) worden verschillende brandveiligheidsvoorschriften gewijzigd. In de publicatie worden de verschillen in de brandveiligheidsvoorschriften tussen Bouwbesluit 2012 en het Bbl inzichtelijk gemaakt. Tevens wordt aangegeven wat deze verschillen betekenen voor het niveau van brandveiligheid.

Onderwijsactiviteiten leerlandschap risicomanagement

Naast de hiervoor behandelde thematische producten en activiteiten, is er een aantal Omgevingswet-gerelateerde onderwijsactiviteiten van het leerlandschap risicomanagement van het IFV:

- > Tweedaags leerblok ‘Werken met de Omgevingswet’ (G)
- > Tweedaags leerblok ‘Risicogericht adviseren met (de)centrale Regels’ via het decanaat risicobeheersing’ (H)
- > Leerblok ‘Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)’ op basis van onderzoeksresultaten onderdeel E en F (I)
- > Leerblok ‘Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb)’ (J)
- > Tweedaags leerblok ‘Adviseren met impact’ (K).

G. Tweedaags leerblok ‘Werken met de Omgevingswet’

Deze bijscholing is ontwikkeld door het decanaat ‘Risicobeheersing’ en behandelt de grote lijnen van de Omgevingswet en de verschillende instrumenten. Verder wordt in gegaan op wat er met deze instrumenten geregeld kan worden op het gebied van veiligheid en worden daarvan voorbeelden gegeven. Het betreft een leerblok dat de basis vormt onder alle producten en activiteiten die in dit programma aan de orde komen, omdat deze allen namelijk aan de Omgevingswet zijn gerelateerd. Meer informatie is te vinden op: <https://www.ifv.nl/opleidingen/Paginas/Bijscholing-Omgevingswet.aspx#tab1>.

H. Tweedaags overkoepelend leerblok ‘Risicogericht adviseren met (de)centrale Regels’

In dit leerblok maken de deelnemers (zowel deskundigen op het gebied van omgevingsveiligheid als op het gebied van gebouw(brand)veiligheid) kennis met de AMvB's onder de Omgevingswet. Verder is dit leerblok erop gericht om de communicatie en interactie tussen deskundigen op het gebied van omgevingsveiligheid en gebouw(brand)veiligheid te vergroten.

In het leerblok komen alle hiervoor geschetste ontwikkelingen terug en komen die, naast een theoretische inleiding, terug in een casus. De inhoud van de lesstof van het leerblok is gebaseerd op de kennisproducten die we hiervoor hebben behandeld. De casus is samengesteld rondom een concreet bouwproject waarin zowel gebouwveiligheid als omgevingsveiligheid aan de orde komen.

Met dit leerblok slaan we een brug tussen het leerblok ‘Werken met de Omgevingswet’ en de meer specialistische leerblokken over de AMvB's die vallen onder de Omgevingswet, zoals het Bbl. Meer informatie is te vinden op: <https://www.ifv.nl/opleidingen/Paginas/Risicogericht-werken-met-de-centrale-regels.aspx>.

I. Leerblok ‘Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)’

Mede op basis van de onderzoeksresultaten van onderdeel E (Handreiking bouwtechnische regels onder de Omgevingswet) en F (Publicatie ‘Verschillen brandveiligheidsvoorschriften tussen Bouwbesluit 2012 en Bbl’) is in samenwerking met het decanaat risicobeheersing een bijscholing van een dagdeel ontwikkeld. Hierin worden de verschillen tussen Bouwbesluit 2012 en het Bbl behandeld inclusief de consequenties voor de praktijk. In dit leerblok komt o.a. ook het werken met maatwerkregels en maatwerkvoorschriften op basis van het Bbl aan de orde. Meer informatie is te vinden op: <https://www.ifv.nl/opleidingen/Paginas/Leerblok-Besluit-bouwwerken-leefomgeving-Bbl.aspx>.

J. Leerblok ‘Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb)’

In samenwerking met het decanaat Risicobeheersing en Hajé van Egmond (deskundige op het gebied van (bouw/omgevings-regelgeving) is het leerblok ‘Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen: gevolgen voor veiligheidsregio’s’ (Wkb) ontwikkeld. Dit leerblok bestaat uit vier webinars van ca. 25 minuten en een dagdeel op locatie bij de veiligheidsregio’s. In de vier webinars leggen we uit wat de gevolgen van de Wkb zijn vóór de bouw, tijdens de bouw en na de bouw van een gebouw. In het dagdeel op locatie bij de veiligheidsregio’s gaan we in op de gevolgen van de Wkb voor de taken van de veiligheidsregio’s. Meer informatie is te vinden op: <https://www.ifv.nl/opleidingen/Paginas/Leerblok-Wet-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen.aspx>.

K. Leerblok ‘Adviseren met Impact’

Het leerblok ‘Adviseren met Impact’ richt zich vooral op de adviescompetenties die nodig zijn om invulling te kunnen geven aan de risicogerichte benadering van brand- en omgevingsveiligheid. De nieuwe Omgevingswet versterkt deze adviesrol. Niet langer alleen leunend op inhoudelijke expertise, maar ook geloofwaardig door een stevige uitstraling en heldere, directe communicatie. Voor meer informatie wordt verwezen naar <https://www.ifv.nl/opleidingen/Paginas/Adviseren-met-impact.aspx>.

Onderwijsactiviteiten VNG

L. Omgevingsveiligheid in ruimtelijke ordening

Doel van de bijscholing is inzicht krijgen in hoe het thema omgevingsveiligheid straks een (grotere) rol speelt bij ruimtelijke ontwikkelingen. Wat is het wettelijk kader? Wat kan geregeld worden in het omgevingsplan en wat in de milieuvergunning? Aan de hand van een casus met een woningbouwopgave in de omgeving van risicobronnen (onder meer een transportroute gevaarlijke stoffen) wordt de theorie toegelicht. Daarbij wordt tevens de relatie gelegd met andere thema’s van de Omgevingswet, zoals energietransitie.