

Voorstel 2^e tranche DP6 IOV 2020

In onderstaande tabel is per onderdeel kort weergegeven wat het project beoogd. In de bijlage wordt nader ingegaan op het voorstel.

Voorstel	Kennisontwikkeling Bevoegd gezag betreft maatregelen ter bescherming van mensen
Ambassadeur	IenW
Landelijk belang	<ul style="list-style-type: none">- Gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's geven aan dat zij veel behoefte hebben aan meer inzicht in maatregelen die toegepast kunnen worden om bij een incident met gevaarlijke stoffen de omgeving voldoende te kunnen beschermen tegen branden, explosies en gifwolken. Het gaat daarbij zowel om inzicht in het brede palet van maatregelen dat mogelijk is in het gehele aandachtsgebied als ook om de meer specifieke bouwtechnische kennis die noodzakelijk is om een oordeel te geven over de (gelijkwaardigheid van) bouwtechnische maatregelen in het brand- en explosievoorschriftengebied.- Bovenstaande geeft bij de verschillende partijen in de praktijk onvoldoende inzicht maar ook kennis in maatregelen die gericht zijn op het bieden van bescherming zoals bedoeld in artikel 5.14 en 5.15 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit heeft tot gevolg dat de adviseurs van het bevoegde gezag zich onvoldoende toegerust vinden om het bevoegd gezag voldoende te kunnen adviseren bij de weging van maatregelen.- Behoefte aan efficiënt samenwerken.
Omschrijving	<p>Het is belangrijk om het met elkaar eens te zijn welke kennisvragen als eerste beantwoord moeten worden. Doel van dit project is te komen tot het benoemen van de kennisvragen en te bepalen welke kennisvragen als eerste beantwoord moeten worden middels onderzoek. Binnen het project wordt een onderzoek uitgevoerd voor de beantwoording van de belangrijkste kennisvraag (max 2 of 3).</p> <p>Binnen dit project gaan we de ontbrekende puzzelstukjes (lacunes aan kennis) benoemen en bepalen in hoeverre deze kennisvragen al zijn opgepakt (via bestaande, lopende en al geplande lopende onderzoeken). Als resultaat hiervan zou duidelijk moeten worden welke kennisvragen binnenkort al beantwoord gaan worden en welke nog openstaande vragen als eerste opgelost moeten worden.</p> <p>Randvoorwaarde hierbij is dat de op te bouwen kennis toekomstig bestendig is d.w.z. moet voldoen aan de uitgangspunten van de omgevingswet en breed ontsloten wordt bijvoorbeeld via de maatregelencatalogus. Daarnaast is het doel om de kennisopbouw zo efficiënt mogelijk te laten plaatsvinden via een samenwerking tussen de verschillende bevoegde gezagen, hun wettelijke adviseurs en degenen die de maatregelen moeten realiseren en beheren (denk aan gebieds- en infrabeheerders, woningcorporaties, etc.). Opgelet moet worden dat de kennisopbouw zoveel mogelijk plaatsvindt bij en samen met de partijen die de betreffende kennis in de praktijk gebruiken, zodat direct getoetst is of de kennis praktisch toepasbaar is.</p>
Trekker	Liesbeth Hennink-Spoelma

Budget	De externe begeleiding wordt geraamd op € 10.000,00 en voor de onderzoeken wordt € 75.000 geraamd. Hiermee is het totaal benodigde budget € 85.000.
Afstemming/draagvlak	Het projectplan is tot stand gekomen met vertegenwoordigers van bevoegd gezag, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.
Eigen bijdrage	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikbaar stellen van huidige kennis en ervaring van de vertegenwoordigers van bevoegd gezag, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's
Nieuwe ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> - Met het project wordt een bijdrage geleverd aan de kennisontwikkeling bij bevoegd gezag, Omgevingsdiensten en veiligheidsregio's die noodzakelijke wordt geacht voor het maken van keuzes in het bieden van bescherming van mensen binnen aandachtsgebieden. - De invoering van de Omgevingswet is weliswaar uitgesteld, maar komt snel dichterbij. - Bevoegde gezagen moeten in hun omgevingsplannen keuzes maken over het aanwijzen van voorschriftengebieden. Inzicht in het brede palet aan maatregelen als ook de meer specifieke bouwtechnische kennis die noodzakelijk is om een oordeel te geven over de (gelijkwaardigheid van) bouwtechnische maatregelen in het brand- en explosievoorschriftengebied zijn hiervoor nodig.
Aansluiting opbouw expertise	<ul style="list-style-type: none"> - Het project draagt bij aan ontsluiting van bestaande kennis en ervaring tussen de verschillende vertegenwoordigers van o.a. bevoegd gezag, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. - Het project draagt bij aan kennisontwikkeling daar waar lacunes zijn voor het toepassen van aandachtsgebieden. - Het project draagt bij aan de veranderende rol/manier van denken bij de verschillende stakeholders - Bijdrage aan efficiënt samenwerken - Verbinden met nieuwe stakeholders vanuit het perspectief van de omgevingswet
Belang irt rol/taak overheden Omgevingsveiligheid	De inwerkingtreding van de Omgevingswet en de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid vragen uiteraard om kennis over het nieuwe stelsel. Het vraagt van bevoegde gezagen en andere betrokken echter ook om (nieuwe) kennis in huis te hebben om lokale afwegingen te kunnen maken tussen de verschillende belangen in de omgeving. Voor omgevingsveiligheid betekent dit het organiseren van voldoende bescherming van de omgeving al aan het begin van het planproces. Bij de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid zijn aandachtsgebieden geïntroduceerd en verankerd in het Bkl. Aandachtsgebieden maken inzichtelijk in welk gebied zich bij een ongeval bij een activiteit met gevaarlijke stoffen nog levensbedreigende gevolgen voor personen in gebouwen kunnen voordoen. Binnen en mogelijk ook buiten de aandachtsgebieden is

	<p>extra aandacht nodig om aanwezigen te beschermen tegen mogelijke ongevallen bij activiteiten met gevaarlijke stoffen. Het instrument 'aandachtsgebieden' biedt handvatten om aan te geven binnen welke gebieden extra aandacht nodig is voor de bescherming van inwoners als gevolg van ongevallen met gevaarlijke stoffen, om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Aandachtsgebieden laten zien in welke gebieden rondom een activiteit met gevaarlijke stoffen mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevaren die kunnen optreden. Bevoegde gezagen hebben de taak om binnen deze gebieden te bekijken of, en zo ja welke, aanvullende bescherming er nodig is tegen de (combinaties van de) drie mogelijke gevaren die er kunnen optreden, namelijk warmtestraling (brand), overdruk (explosie) en concentratie giftige stoffen in de lucht (gifwolk). (Decentrale) overheden maken en motiveren de afwegingen over de (extra) benodigde bescherming die binnen aandachtsgebieden wenselijk is.</p>
Advies werkgroep	
Motivatie/toelichting bij advies	

concept

Aanleiding

Gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's geven aan dat zij veel behoefte hebben aan meer inzicht in maatregelen die toegepast kunnen worden om bij een incident met gevaarlijke stoffen de omgeving voldoende te kunnen beschermen tegen branden, explosies en gifwolken. Het gaat daarbij zowel om inzicht in het brede palet van maatregelen dat mogelijk is in het gehele aandachtsgebied als ook om de meer specifieke bouwtechnische kennis die noodzakelijk is om een oordeel te geven over de (gelijkwaardigheid van) bouwtechnische maatregelen in het brand- en explosievoorschriftengebied.

Bovenstaande geeft bij de verschillende partijen in de praktijk onvoldoende inzicht maar ook kennis in maatregelen die gericht zijn op het bieden van bescherming zoals bedoeld in artikel 5.14 en 5.15 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit heeft tot gevolg dat de adviseurs van het bevoegde gezag zich onvoldoende toegerust vinden om het bevoegd gezag voldoende te kunnen adviseren bij de weging van maatregelen.

Daarnaast lijkt het erop dat op dit moment het onderzoek zich vooral richt op bijzondere situaties. Maar er is ook kennis nodig over veel voorkomende, standaard gevallen die met de Omgevingswet op een andere manier bekeken moeten worden.

Probleemstelling

De inwerkingtreding van de Omgevingswet en de modernisering van Omgevingsveiligheidsbeleid vraagt om een andere manier van werken en denken. Binnen het nieuwe instrument 'aandachtsgebieden' moet aangegeven worden binnen welke gebieden extra aandacht nodig is voor de bescherming van inwoners als gevolg van ongevallen met gevaarlijke stoffen, om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. De te behalen bescherming en de wijze waarop dat niveau wordt gerealiseerd, liggen niet in de regelgeving vast. Daarbij kan er verschil zijn in afwegingen bij andere type gebieden en activiteiten. Het is aan de bevoegde gezagen om hier zelf transparante en onderbouwde keuzes in te maken. Het is van belang dat de bevoegde gezagen kennis hebben van hoe verschillende soorten maatregelen ingezet kunnen worden om de beschermingsdoelen te bereiken. En daarnaast inzicht hebben in de toepasbaarheid van maatregelen in de lokale context. Vervolgens kan er invulling gegeven worden aan welke maatregelen op welke locaties in het plangebied het meest gunstig is.

Om dit toe te kunnen passen is er behoefte aan:

1. Het hebben van een breed overzicht en structuur omtrent toepassen omgevingsveiligheid. Voor de risicobron geldt voldoen aan BBT waarna voor de omgeving de structuur is:
 - Afstand houden van het aandachtsgebied.
 - Waarderen al bestaande bescherming:
 - Overwegen aanvullende bescherming:
 - a. binnen aandachtsgebieden afstand houden;
 - b. aanvullende risicocommunicatie;
 - c. beperken van het aantal aanwezige personen;
 - d. handelingsperspectief -> vlucht- en schuilmogelijkheid;
 - e. treffen aan handelingsperspectief ondersteunende omgevingsmaatregelen (collectief);
 - f. eisen aan handelingsperspectief ondersteunende aanvullende bouwmaatregelen (individueel)

2. Het hebben van een breed overzicht aan maatregelen ter bescherming dat actueel gehouden wordt en ontsloten wordt voor een breed publiek. Hiermee wordt bereikt dat kennis breed gedeeld wordt en wordt voorkomen dat nogmaals onderzocht wordt wat reeds bekend is.
3. Wegnemen van lacunes in benodigde kennis via actueel onderzoek, waarbij het van belang is om efficiënt samen te werken en dus een breed gedragen prioritering te hanteren. De weg te nemen lacunes en de wenselijke prioritering komen in beeld nadat:
 - Bekend is welke aanvullende kennis er straks benodigd is om op decentraal niveau bestuurlijke afwegingen te maken en de gemaakte keuzes in de uitvoeringspraktijk toe te kunnen (laten) passen.
 - Bekend is in hoeverre deze kennis is te verkrijgen via het aanpassen van bestaande onderzoeken, die gebaseerd zijn op inmiddels verouderde uitgangspunten of gemaakt met behulp van andere rekenmodellen dan Safeti-NL ;
 - Bekend is in hoeverre de resultaten van lopende en toekomstige onderzoeken op landelijk en regionaal/lokaal niveau al een antwoord geven op de kennisvragen.

Ad 1. Structuur toepassen Omgevingsveiligheid

Dit vloeit voort uit de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid die vragen om kennis over het nieuwe stelsel. Het vraagt van bevoegde gezagen en andere betrokken echter ook om (nieuwe) kennis in huis te hebben om lokale afwegingen te kunnen maken tussen de verschillende belangen in de omgeving. Voor omgevingsveiligheid betekent dit het organiseren van voldoende bescherming van de omgeving al aan het begin van het planproces.

Vanuit IenW en BZK wordt hier reeds invulling aangegeven via de website aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Hier is algemene informatie te vinden over het nieuwe stelsel en animaties specifiek gericht op aandachtsgebieden en de afweging van maatregelen. Tevens biedt RIVM een handboek omgevingsveiligheid, met daarin ook stappenplannen gericht op de inhoudelijke afwegingen bij besluiten over het groepsrisico, voorschriftengebied, het risicogebied en het omgaan met gelijkwaardigheid in relatie tot de aanvullende bouweisen. Maar ook binnen het IOV programma zijn scholingen ontwikkeld gericht op aandachtsgebieden en de toepassing daarvan.

Ad 2. Overzicht aan maatregelen en ontsluiting voor breed publiek

Naast het handboek Omgevingsveiligheid ontwikkelt het RIVM een maatregelencatalogus. Deze maatregelencatalogus biedt meer ruimte voor een praktische invulling en biedt zo een aanvulling op het meer theoretische handboek dat door de norm-status vanuit de regelgeving minder ruimte heeft om dynamisch mee te bewegen met gebruikswensen. Veel van de gebruikers van het handboek geven namelijk aan dat ze behoefte hebben aan meer achtergrondkennis en die willen koppelen aan inspirerende praktijkvoorbeelden waarin het mogelijke handelingsperspectief en de (contouren van) maatregelen zijn uitgewerkt. Daarnaast wil men ook kunnen reageren, bijvoorbeeld door verdiepende vragen te stellen of door het uitwisselen en aanvullen van door vanuit de praktijk ingediende checklists voor het beoordelen van maatregelen.

Ad.3 Wegnemen lacunes in benodigde kennis via actueel onderzoek

De eerste twee uitdagingen die we zien zijn, zoals hierboven beschreven, al opgepakt/ invulling aangegeven. Binnen dit project gaan we de ontbrekende puzzelstukjes (lacunes aan kennis) benoemen en bepalen in hoeverre deze kennisvragen al zijn opgepakt (via bestaande, lopende en al geplande lopende onderzoeken). Als resultaat hiervan zou duidelijk moeten worden welke kennisvragen binnenkort al beantwoord gaan worden en welke nog openstaande vragen als eerste opgelost moeten worden. Randvoorwaarde hierbij is dat de op te bouwen kennis toekomstig

bestendig is d.w.z. moet voldoen aan de uitgangspunten van de omgevingswet en breed ontsloten wordt bijvoorbeeld via de maatregelencatalogus. Daarnaast is het doel om de kennisopbouw zo efficiënt mogelijk te laten plaatsvinden via een samenwerking tussen de verschillende bevoegde gezagen, hun wettelijke adviseurs en degenen die de maatregelen moeten realiseren en beheren (denk aan gebieds- en infrabeheerders, woningcorporaties, etc.). Opgelet moet worden dat de kennisopbouw zoveel mogelijk plaatsvindt bij en samen met de partijen die de betreffende kennis in de praktijk gebruiken, zodat direct getoetst is of de kennis praktisch toepasbaar is.

Doel

Het is belangrijk om het met elkaar eens te zijn welke kennisvragen als eerste beantwoord moeten worden. Doel van dit project is te komen tot het benoemen van de kennisvragen en te bepalen welke kennisvragen als eerste beantwoord moeten worden middels onderzoek. Indien mogelijk wordt gestart met de beantwoording van de belangrijkste kennisvraag.

Resultaat

1. Overzicht waaruit blijkt:
 - a. welke kennis al beschikbaar is;
 - b. in hoeverre kennis is te verkrijgen via het aanpassen van bestaande onderzoeken, die gebaseerd zijn op inmiddels verouderde uitgangspunten of gemaakt met behulp van andere rekenmodellen dan Safeti-NL;
 - c. in hoeverre de resultaten van lopende en toekomstige onderzoeken op landelijk en regionaal/lokaal niveau al een antwoord geven op de kennisvragen;
 - d. welke aanvullende kennis er nog aanvullend nodig is om op decentraal niveau bestuurlijke afwegingen te maken en de gemaakte keuzes in de uitvoeringspraktijk toe te (laten) passen.
2. Categorisering van de kennisvragen (voorlopig gaan we uit van vragen over: omgevingstypen, gebouwtypen en ongevalsscenario's) waaruit blijkt:
 - a. Wat voor kennis nodig is over de meest voorkomende 'omgevingstypen' om een goede invulling te kunnen geven over de mate van bescherming die deze omgevingen bieden (denk aan de VNG 'staalkaarten' van stedelijk gebied, industrieterrein en buitengebied).
 - b. Wat voor kennis nodig is over de meest voorkomende 'gebouwconstructies' om een goede beoordeling te kunnen maken over welke bescherming ze standaard al bieden tegen brand/explosie/gifwolk (denk aan model bouwverordening 1965, bouwbesluit 1992, 2003, 2012, etc.). Let op het gaat zowel om de bescherming van mensen binnen die gebouwen als om de afschermdende werking die bestaande bebouwing kan bieden aan een er achter gelegen nieuwbouw, evenement, etc.
 - c. Wat voor kennis nodig is over de van meest voorkomende scenario's om een goede inhoudelijke invulling te kunnen geven aan het bieden van bescherming.

Door de overzichten 1 en 2 met elkaar te combineren ontstaat inzicht om vorm te kunnen geven aan welke bescherming nodig is en om te weten aan welke criteria de bescherming moet voldoen (de onderzoeksprioriteiten of kennisvragen). Daarnaast is het ook nodig om afwegingen te kunnen maken op welke plekken in een gebied het effectief is om maatregelen te nemen. Een explosie in een afgelegen gebied behoeft namelijk andere afwegingen en heeft andere gevolgen voor de omgeving dan een explosie in of vlakbij een woonwijk.

Met de overzichten kan een deel van de kennisvragen beantwoord/ingevuld worden en ontstaat er een overzicht van de ontbrekende kennis. Gezamenlijk moet bepaald worden welke ontbrekende kennis het meest urgent is om te onderzoeken.

Aanpak

Stap 1a

Binnen het impulsprogramma IOV zijn bevoegd gezag, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten etc. vertegenwoordigd. Wij verwachten dat zij vanuit hun rol een overzicht kunnen geven van de meest urgente kennisvragen/onderzoeksprioriteiten. Dit levert per stakeholder 1 lijst met prioriteiten op.

Stap 1b

In een workshopsessie worden de verschillende lijsten met prioriteiten met elkaar gedeeld en wordt gezamenlijk 1 lijst vastgesteld.

Stap 2

Naast de huidige vertegenwoordigers binnen het impulsprogramma IOV gaan we op zoek naar andere stakeholders vanuit het perspectief van de omgevingswet. Aan deze stakeholders vragen we ook om een overzicht te maken van hun onderzoeksprioriteiten.

Stap 3

In een tweede workshopsessie gaan we met alle stakeholders één lijst met onderzoeksprioriteiten samenstellen en brengen we een prioritering aan zodat we voor de 3 meest urgente kennisvragen een onderzoek kunnen op starten. Hiervoor is het gewenst om een projectvoorstel per onderzoeksvraag op te stellen voor aanpak van het onderzoek. Uit het voorstel moet duidelijk blijken welke informatie het onderzoek moet opleveren.

Stap 4

Wegzetten van de belangrijkste nog openstaande onderzoeksvragen bij een stakeholder (eventueel met ondersteuning vanuit verschillende externe bureaus). Indien meerdere belangrijke onderzoeken urgent zijn is aandacht nodig voor de integraliteit tussen de verschillende onderzoeken: één gedegen onderzoek waarin de 3 onderdelen in samenhang met elkaar worden behandeld zou wellicht mogelijk moeten zijn.

Deelnemers

Zoals hiervoor al vermeld zullen de vertegenwoordigers van bevoegd gezag, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's die nu al een bijdrage leveren aan het impulsprogramma IOV benaderd worden voor de onderzoeksprioriteiten. Daarnaast zullen we andere stakeholders vanuit het perspectief van de omgevingswet benaderen. Denk hierbij aan bouwkundigen, adviesbureaus voor leefruimte en ruimtelijke ontwikkeling etc.

Externe begeleiding

Voor de begeleiding van de workshops wordt een extern bureau ingezet. Dit bureau organiseert de benodigde bijeenkomsten, schrijft een rapport en levert een opzet voor stap 3.

Daarnaast wordt de belangrijkste onderzoeksvraag uitgezet bij een organisatie. Afhankelijk van de vraag is dit bij 1 van de stakeholders, maar eventueel kan ook een extern bureau ingezet worden. De uitvoering van deze onderzoeken behoren tot dit projectplan.

Inzet

Voor de inzet van de externe begeleiding en het beantwoorden van de drie meest urgente onderzoeksprioriteiten wordt een beroep gedaan op de beschikbare middelen van de 2^e tranche DP6.

De externe begeleiding wordt geraamd op € 10.000,00 en voor de onderzoeken wordt € 75.000 geraamd. Hiermee is het totaal benodigde budget € 85.000.

concept