

Verlag PriO-bijeenkomst omgevingsveiligheid en bouwveiligheid

7 oktober 2021

Deelnemers

Naam	Organisatie
Victor van de Pas	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Susan Eggink - Eilander	Antea Group
Ronald van Miltenburg	Brandweer Gooi en Vechtstreek
Jan Willem van Wijngen	Cauberg Huygen
Johan Koudijs	DGMR
Johan van der Graaf	IFV
Marcel Balk	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Taco Kooistra	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Monique Schouten	DOW
Rolf van den Hoek (voorzitter)	RIVM
André van Vliet	RIVM
Arjan Boxman	RIVM
Jeroen Neuvel (secretaris)	RIVM

Afmeldingen: Jeroen Eskens, Karen van Tol, Harm Kraaijenbrink

1. Opening

Rolf van den Hoek heet de aanwezigen welkom. Aanwezigen stellen zich kort voor en geven aan wanneer voor het de bijeenkomst geslaagd is. Deelnemers brengen de volgende beelden van een geslaagde bijeenkomst in: de bijeenkomst is geslaagd wanneer samen gespard kan worden, er een brug kan worden gemaakt tussen 'bouw' omgevingsveiligheid en de daar gebruikte scenario's, wanneer er meer duidelijkheid is over de eisen over de sterkte van gebouwen, meer uniformiteit in Nederland komt, zicht is op de problemen die spelen op dit thema, RIVM instrumenten eenvoudiger worden, er een community ontstaat om ervaringen uit te wisselen.

Missen we partijen aan tafel? Deelnemers geven aan dat het prettig is om met een kleine groep te starten en elkaar goed te leren begrijpen. Wisselwerking met normcommissies over brandwerendheid o.a. NEN 6069 en normcommissie vlakglas voor gebouwen NEN 2608 wordt als wenselijk benoemd. Johan Koudijs kan als lid van de Kerncommissie Brandveiligheid (overkoepelende commissie met daarin de voorzitters van alle normcommissies die in de bouw met brandveiligheid bezig zijn) als verbinder fungeren. Bij de uitwerking van aandachtspunten is contact met een bredere groep wenselijk, bijvoorbeeld bouwers, architecten, constructeurs, vastgoedeigenaren. Nadruk in dit PriO-overleg ligt op de inhoud en minder op de financiële component. Dat wordt als prettig ervaren.

2. Actuele ontwikkelingen

Victor van de Pas deelt enkele actuele ontwikkelingen. IenW is gestart met het nadenken over reserveringsstroken voor aandachtsgebieden voor nieuwe buisleidingen.

IenW heeft voor Omgevingsveiligheid een strategische adviesgroep (SAG). Daarin is o.a. gesproken over de PGS15 met aandachtsgebieden, plasbranden en de LBW30

IenW ziet voorstellen voorbijkomen die de lokale afwegingsruimte lijken te beperken, bijvoorbeeld via strikte normen. Dit is voor IenW onwenselijk. Mede daarom ligt het opstellen van NEN normen voor bouwwerken in aandachtsgebieden stil.

Reacties

Er wordt vaak gesteld dat er sprake is van nieuwe regelgeving. Gesteld wordt dat de huidige bouweisen voor plasbrandaandachtsgebieden al sinds 2013 een standaard wetgeving zijn (Bouwbesluit).

Deelnemers geven aan dat het toepassingsgebied van deze eisen aanmerkelijk is verruimd via het Bkl. Ook wordt aangegeven dat de toepassing van bouweisen in de praktijk aandacht vraagt. Zo zou uit een onderzoek van de provincie Noord-Brabant blijken dat nieuwe panden in het plasbrandaandachtsgebied langs de Betuweroute vaak niet voldoen aan de bouwvoorschriften die gelden in plasbrandaandachtstgebieden. Zijn gemeenten zich wel voldoende bewust van deze regels? Of gaat het bij de bouwkundige uitvoering fout?

Opgemerkt wordt dat concrete voorschriften in praktijk met beide handen aangegrepen worden. Partijen hebben vaak niet de kennis hebben om zelf de afweging en daarbij behorende nuancering te maken. Daarom zoekt men naar concrete voorbeelden en voorschriften. De afweging verdwijnt hierdoor mogelijk in de praktijk, door de behoefte in deze praktijk om concreet te willen zijn.

3. Aanvullen aandachtpunten

In de vorige bijeenkomst over omgevingsveiligheid en bouwwerken zijn aandachtpunten benoemd (zie bijlage 1 bij dit verslag). Hierop worden de volgende aanvullingen ingebracht.

Reacties

M.b.t. de regelgeving. De voorschriften die zijn gesteld (de prestatie-eisen) zijn vaak niet afgestemd op het scenario dat buiten plaats vindt. Hierdoor heb je in concrete situaties altijd maatwerk nodig. In praktijk wordt gewerkt met generieke eisen waarbij je vervolgens steeds gelijkwaardigheid aantoont.

Bzk zou graag dit soort voorbeelden verzameld zien in dit overleg. Het kan zijn dat op basis van de praktijkvoorbeelden besloten wordt om maatwerkvoorschriften op te nemen.

IenW: we hebben de bestaande bouwregels als uitgangspunt genomen en gekozen voor standardeisen. Er worden nu functionele prestatie-eisen gesteld. Hierbij is variatie mogelijk. Wanneer er zwaarwegende argumenten zijn moet hier naar gekeken worden. Het is van belang om eerst uit te zoeken met elkaar wat in praktijk werkt. Wat is nu precies het probleem en wat is er voor nodig op dit op te lossen?

Deelnemers geven aan behoefte te hebben om terug te gaan naar de doelen (bescherming)

Er is een onderscheid in activiteiten waar een risico benadering geldt en een effectbenadering geldt (bijvoorbeeld munitieopslagen). Deze bijeenkomst richt zich vooral op de activiteiten waarvoor een risicobenadering geldt.

4. Uniforme scenario's

Vorige bijeenkomst is de behoefte geuit om uniforme scenario's te ontwikkelen. Als RIVM hier mee bezig gaat, welk probleem hopen de deelnemers en dan mee op te lossen?

Bij scenario's hebben we het onder andere over brand en explosie. Bij effecten op gebouwen valt onderscheid te maken in:

1. De ontwikkeling van het scenario vanaf het incident tot aan het gebouw.
2. De invloed van het gebouw (oriëntatie, architectuur) op het verdere verloop van het scenario.
3. De invloed van (het samenstel) van bouwmaterialen op het verloop van het scenario en de blootstelling van personen.

De discussie richt zich op punt 1

Reacties

Keuzes kunnen vereenvoudigd worden wanneer je tot een uniforme aanpak komt waarmee het scenario duidelijk is waar je je tegen kunt / moet wapenen. Bijvoorbeeld in de vorm van een stappenplan, zodat je weet hoe je dit moet doorlopen. Hierbij is het van belang om helder te hebben welk doel je wilt bereiken.

Scenarioboeken kunnen verwarrend zijn omdat ze andere input leveren. Waarom gaan we niet uit van de scenario's van de rekensoftware?

Minder variabelen in de scenario's maken de uitwerking makkelijker.

Uitwerking van scenario's wellicht ook niet altijd nodig. Je zou kunnen denken aan drie praktijken

- a. Bouwvoorschriften één op één toepassen zonder scenario's uit te werken,
- b. Ga uit van een aantal standaard scenario's (uniforme basisscenario's)
- c. Uitgebreide analyse.

Uniforme scenario's scheppen een kader. Welk scenario's wel en welke niet? Maakt ook duidelijk voor welke omstandigheden je niet beschermd. Hierdoor heb je een grens. Dit wel, dit niet. Je krijgt hierdoor een gesprek over risico-acceptatie

Bouwvoorschriften blijven dan hetzelfde. Je gaat vaak uit van gelijkwaardigheid. Je brengt uniformiteit aan in benadering.

Bij DOW wordt o.a. m.b.v. overdrukcontouren bepaald wat er voor nodig is om de mensen in het gebouw te beschermen. Bescherming is gebaseerd op de Amerikaanse wet- en regelgeving. Is het mogelijk om dergelijke guiding principles te verzamelen om een beeld te krijgen van hoe je tot bescherming kan komen? Monique verkent in hoeverre dit te delen is.

Tot slot wordt opgemerkt dat uniforme scenario's niet hetzelfde hoeft te zijn als maatgevende scenario's

5. Vervolg op genoemde aandachtspunten

De aandachtspunten (zie bijlage 1) worden aan de hand van de stappen van het stappenplan gelijkwaardigheid uit het Handboek Omgevingsveiligheid besproken.

Bepalen beschermingsopgave

Deelnemers geven aan dat het beschermdoel dat staat benoemd in de wetgeving concrete uitwerking behoeft. Aanpassingen van regelgeving zal pas op de lange termijn mogelijk zijn. *Wat zou je willen weten over het doel om er in het ontwerp mee uit de voeten te kunnen?*

Reacties

- In het oude beleid gaat het gesprek over doden. Dat is een helder toetscriterium gebleken. In het nieuwe beleid gaat het gesprek meer over letsel. Dat is lastiger te toetsen. Hoe vertaal je dit naar een set van heldere toetsingscriteria? Dit betekent bijvoorbeeld dat je de GHOR betreft.
- Beleid in aandachtsgebieden lijkt er op gericht de bescherming van grote groepen te waarborgen. De discussie over welke bescherming je niet meer biedt lijkt uit de weg te worden gegaan. In hoeverre wordt dit in praktijk betrokken bij de bestuurlijke afweging?

Bepalen bescherming

Reacties

- Er is behoefte aan een gelijk speelveld van kennis. De advieswereld constateert dat de maatregelen die je treft vaak niet het gewenste effect (bescherming) hebben. Hoe maak je dit nu duidelijk?
- De gekozen maatregelen passen niet altijd bij de mogelijk scenario's. Glas gaat je in veel gevallen niet beschermen. Er is dan sprake van schijnveiligheid. Je kunt ook een keuze maken voor maatregelen die wel de beoogde bescherming bieden, maar de kosten liggen veel hoger. Hiermee wordt de haalbaarheid van veel bouwprojecten onderuit gehaald.
- Bij lijnbronnen kunnen maatregelen bescherming bieden wanneer de afstand tot het incident groot genoeg is.
- Een voorziening kan voor sommige scenario's bescherming bieden en voor andere scenario's niet. Dat legt een kader vast voor waar je over praat.
- Het is belangrijk om lokaal partijen de vrijheid te geven om invulling te geven aan de beschermingsopgave en aan het stellen van bouwkundige eisen. Lokaal wordt besloten waar de lat ligt.
- Zou het RIVM instrumentarium een menukaart kunnen zijn van mogelijke aanpakken?
- RIVM kan informatie geven wat scenario's betekenen. Wanneer je ook de bescherming van maatregelen aangeeft is een valkuil om aan te geven wat voldoende bescherming is en dit kan de bestuurlijke keuzevrijheid beperken.
- Kleine gemeenten hebben andere behoeften dan grote gemeenten. Kleine gemeenten hebben een kleiner ambtenaren apparaat. Waar lopen zij tegenaan?

Bepalen bescherming door alternatieve maatregelen

Reacties

- Hoeveel ervaring is er in het veld met niet bouwkundige maatregelen? In hoeverre worden dit soort maatregelen meegewogen? In het overdrachtsgebied zijn er vaak maatregelen / kwaliteiten die aanvullende bescherming bieden. Vaak wordt de bescherming geboden door andere maatregelen dan bouwkundige aanpassingen. Je komt vaak uit op een nuancering van de bouwkundige maatregelen. Kijk naar het goede scenario. Dan kun je ook tot juiste maatregelen komen.
- Voorbeelden van maatregelen zijn te verzamelen, maar maatregelen zijn vaak locatiespecifiek (maatwerk).

Afsluiting

Bij de afsluiting wordt gevraagd in hoeverre kan worden aangesloten bij lenW projecten over maatregelen i.r.t. modernisering omgevingsveiligheid. Ook vanuit het Basisnet wordt opnieuw gekeken naar maatregelen in aandachtsgebieden. Deelnemers hebben de indruk dat in de projecten niet aan een gezamenlijk 'bouwwerk' wordt gewerkt. Kan het RIVM partijen aanmoedigen om samen op te trekken?

Netwerken van betrokken professionals zijn ook niet altijd verbonden met elkaar. Kun je die met elkaar verbinden en daar de rode draad uit halen? Leer bijvoorbeeld ook de behoeften van de bouwwereld kennen. Bijvoorbeeld, wat bedoelen zij met 60 minuten brandwerend?

Bijlage 1. Overzicht aandachtspunten

Uit bijeenkomst van 20 mei 2021, geordend volgens het stappenplan bepalen gelijkwaardigheid uit Handboek Omgevingsveiligheid

1 – bepalen van de benodigde bescherming (beschermingsopgave);

<i>Aandachtspunt</i>	<i>Voorbeelden lopende initiatieven</i>
Er is behoefte aan concrete beschermdoelen (wat wordt bedoeld met bescherming, wie wil je beschermen waartegen). Bouweisen zijn er op gericht om mensen die niet kunnen vluchten te beschermen en/of bouweisen zijn er op gericht om tijd te genereren, zodat mensen kunnen vluchten. Het is niet voor alle aanwezigen duidelijk wat onder dit doel wordt verstaan. Dit maakt het volgens hen ook onduidelijk voor de bouwplaats. Leiden de eisen wel tot het behalen van het doel? Bijvoorbeeld: explosiebestendigheid omvat meer dan alleen scherfwerking.	3 noord EV inspiratiedocument Handreiking bouwstenen fysieke veiligheid
Behoefte aan uniforme scenario's	RIVM Rekenmethoden omgevingsveiligheid Scenarioboek externe veiligheid Locatiespecifieke berekeningen, bijvoorbeeld m.b.v. effects
Behoefte aan ontwerpuitgangspunten, bijvoorbeeld overeenstemming over het incident waartegen beschermd moet worden (en waartegen / op welke locatie niet).	RHDHV Handreiking omgaan met aandachtsgebieden in het omgevingsplan (kleimodel) Storeymap omgevingsveiligheid Antea Group Antea Group Informatiebundel schervvrij glas
Er is behoefte aan het definiëren en concretiseren van het risico voor het gebouw met behulp van scenario's en de vertaling daarvan naar concrete maatregelen	RHDHV Handreiking omgaan met aandachtsgebieden in het omgevingsplan (kleimodel) Storymap omgevingsveiligheid Antea Group Richtlijnen vanuit de (petro)chemiesector) Antea Group Voorbeeldenboek bouwtechnische maatregelen Rotterdamse haven
Ervaringen huidige bouwbesluit: wat is er meegenomen van deze leerpunten? De huidige	

regels uit het Bouwbesluit 2012 zijn onverkort omgezet. De inhoud is niet aangepast op deze leerervaringen. Huidige regels leiden niet altijd tot bescherming.	
Een generieke beschrijving van maatregelen verdient de voorkeur boven een regel gericht op een specifieke maatregel om brand- of explosiewerendheid te realiseren	
Er is behoefte aan vuistregels over kosten, ook in relatie tot bescherming, om helder te maken wat we eisen van een bouwer.	

2 - bepalen bescherming geboden door aanvullende bouweisen;

<i>Aandachtspunt</i>	<i>Voorbeelden lopende initiatieven</i>
De informatie i.r.t. de mate van bescherming die gebouwen/ materialen bieden is gebaseerd op sterk verouderde aannames (en gaat vaak maar over één materiaal en niet de combinatie van materialen). Het Rijk zou, met behulp van het bedrijfsleven, aan de slag kunnen om de aannames te actualiseren.	IFV rapport Effectiviteit explosiewerend glas bij incidenten met gevaarlijke stoffen. Antea Group en IFV Glas en gevel Antea Group Informatiebundel scherfvrij glas
Voor het bepalen van de impact van een explosie op een gebouw wil je weten wat het effect is van de omgeving tussen de bron en het te ontwerpen gebouw. Nu bepalen we de effecten op basis van een vrije veld methode.	
Er is ook winst te behalen met het testen van beschermende maatregelen aan de hand van de koolwaterstofkromme.	

3 - bepalen bescherming geboden door alternatieve maatregel;

<i>Aandachtspunt</i>	<i>Voorbeelden lopende initiatieven</i>
Testen zijn beperkt beschikbaar, vooral voor het thema explosie. Laboratoriumtesten zijn eigenlijk onvoldoende representatief (andere drukgolf). Vrije veldtesten zijn beter, maar veel duurder	
Discussie over de wijze van testen (vrije veld methode)	
In hoeverre heeft de bouwwereld al de benodigde materialen beschikbaar?	

4 - besluit over gelijkwaardigheid.

<i>Aandachtspunt</i>	<i>Voorbeelden lopende initiatieven</i>
Hoe meer het instrumentarium vastgelegd wordt / ingekaderd wordt, hoe lastiger het is om tot een goede maatwerkoplossing te komen.	