

Omgevingsplanregels ter beperking van de maat- schappelijke impact van brand



Instituut Fysieke Veiligheid
Kennisontwikkeling en onderwijs
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand*. Arnhem: IFV.

Titel: Omgevingsplanregels ter beperking van de maatschappelijke impact van brand
Datum: 20 december 2021
Status: Definitief
Versie: 1.0
Auteurs: ing. P.J. van der Graaf, ing. H.L. de Witte, ir. H.C.M. van Egmond (Geregeld B.V.), mr. ing. J.C. Huijzer (Nieman RI)
Projectleider: ing. P.J. van der Graaf
Review: dr. ir. N. Rosmuller
Eindverantwoordelijk: ing. R.R. Hagen MPA

Voorwoord

Met het verschijnen van deze publicatie is een lang gekoesterde wens in vervulling gegaan: reeds in 2016, toen de eerste contouren van de Omgevingswet zichtbaar werden, zijn Jacco Huijzer van Nieman RI, Hajé van Egmond van Geregeld B.V., Goos Janssen van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en ondergetekende op zoek gegaan naar de mogelijkheden om in toekomstige omgevingsplannen brandveiligheidsonderwerpen te kunnen regelen. Deze publicatie is daarvan het resultaat. Een eerste aanzet hiervoor was reeds gegeven in de publicatie *Handreiking Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet* (IFV, 2021).

Na veel studiewerk en onderzoek met een team van deskundigen hebben we de sleutel tot die mogelijkheden gevonden bij een ruimtelijk motief: 'het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand'. Daarmee eerbiedigen we de exclusiviteit van het Besluit bouwwerken leefomgeving, het zogenaamde 'alleenrecht' voor het stellen van technische voorschriften. Wel bieden we kaders om de maatschappelijke impact van een brand op het niveau van ruimtelijke ordening in een omgevingsplan te regelen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet schuiven de technische regels meer en meer richting het ruimtelijk domein, hetgeen mogelijkheden biedt om omgevingsveiligheid en gebouwveiligheid meer integraal te beoordelen. Met deze publicatie hebben we daaraan verder invulling willen geven. Ze biedt een kader waarmee ruimtelijk relevante brandveiligheidsrisico's al in een vroeg stadium van de totstandkoming van een omgevingsplan bij de functietoedeling aan locaties kunnen worden meegewogen. Dit biedt mogelijkheden om met een (maatschappelijke) 'veiligheidsbril' naar toekomstige initiatieven te kijken. Daarmee is dit document een eerste aanzet waarin de juridische kaders en voorbeeld-planregels voor een omgevingsplan zijn gegeven. De inhoud van deze publicatie zal ook worden verwerkt in een herziene uitgave van de '*Handreiking bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan*' (Brandweer Nederland, 2020). Deze publicatie vraagt om een vervolg, namelijk om te komen tot specifieke grenswaarden voor bijvoorbeeld toegestane brandduur of rooeffecten met daaraan gekoppeld één of meerdere bepalingmethoden. Aan dit vervolg wordt al gewerkt.

Met een breed team aan deskundigen is aan dit document gewerkt. Mijn dank gaat allereerst uit naar de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond. Goos Janssen is mede-inspirator geweest bij de totstandkoming van deze publicatie. Samen met zijn collega's Mark van Houwelingen, Sietse de Ruiter, Lorenzo Grabijn en Richard Knauff heeft hij waardevolle input geleverd, zowel op het gebied van omgevingsveiligheid als op het gebied van de brandveiligheid van gebouwen. Dit geldt ook voor Jean-Michel Bellos van Brandweer Twente. Jacco Huijzer van Nieman RI en Hajé van Egmond van Geregeld B.V. zijn medeauteurs met vooral de focus op de bouwregelgeving. Jur van der Velde van Interra en Menno de Jonge van de Veiligheidsregio Groningen hebben input geleverd vanuit hun expertise op het gebied van de ruimtelijke ordening en omgevingsveiligheid.

ing. Johan van der Graaf
Senior onderzoeker / adviseur

Inhoud

	Inleiding	5
1	Ruimtelijk relevante risico's	8
1.1	Inleiding	8
1.2	Reikwijdte van te stellen regels	9
1.3	Resterende ruimte voor brandveiligheidsregels	11
1.4	Doelen van de regels in een omgevingsplan	12
2	Afwegingskader	14
2.1	Stap 1: Bepalen van belanghebbenden	15
2.2	Stap 2: Vaststellen van hoofd- en subdoelen	15
2.3	Stap 3: Keuze van de aanpak of methode	17
2.4	Stap 4: Vaststellen van grenswaarden per methode	19
2.5	Stap 5: Bepalen van scenario's en parameters	21
2.6	Stap 6: Uitwerking in planregels	21
2.7	Stap 7: Evaluatie van de doelen	22
2.8	Samenvatting	22
3	Voorbeeld-planregels	23
4	Vooruitblik	33
	Literatuurlijst	34
	Bijlage 1: (Zeer) kwetsbare gebouwen en locaties	35
	Bijlage 2: Overzicht van vitale processen	37

Literatuurlijst

Bijlage 1: Bijlage 6 van het BKL

Bijlage 2: Overzicht met vitale processen

Inleiding

Aanleiding: ‘Maatschappelijke impact van branden’

In 2018 verscheen het onderzoek ‘*Maatschappelijke impact van branden*’ (Brandweeracademie, 2018). Het doel van dat onderzoek was tweeledig. Enerzijds zou het door middel van uiteenlopende casuïstiek moeten illustreren wat de maatschappelijke impact van branden kan zijn. Anderzijds zou het onderzoek het debat willen faciliteren over de weging van de risico’s van branden die maatschappelijke impact kunnen hebben. In het onderzoek is over het beperken van schade of maatschappelijke impact het volgende gesteld (Brandweeracademie, 2018, p. 11-12):

“De regels inzake brandweezorg beogen de algemene veiligheid van personen bij branden en gevaren te dienen.” Het beperken van schade of maatschappelijke impact van branden wordt niet genoemd als doel van de brandweezorg. Als dus zuiver gekeken wordt naar de wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid, is impliciet sprake van een grote mate van acceptatie van risicotypen die niet direct te maken hebben met “de algemene veiligheid van personen”. Uiteraard zijn gebruikers en eigenaren van gebouwen vrij om zelf (aanvullende) maatregelen te nemen om de kans op brand en de gevolgen ervan te beperken. Ze kunnen zich bovendien verzekeren voor de materiële schade als gevolg van de brand, maar noch vanuit het Bouwbesluit (uitgezonderd nieuwe veestallen), noch vanuit de Wet veiligheidsregio’s en de onderliggende besluiten zijn ze hiertoe verplicht.

Voorbeelden van maatschappelijke impact die in het genoemde onderzoek staan aangegeven zijn:

- > Rookoverlast voor omwonenden
- > Uitval bedrijfsvoering van derden
- > Uitval van ziekenhuizen
- > Uitval van nutsvoorzieningen
- > Stilleggen van weg- en treinverkeer.

In het onderzoek wordt daarnaast ingegaan op de verhouding tussen de individuele vrijheid en de collectieve belangen. Daarover wordt het volgende gesteld (Brandweeracademie, 2018, p. 33, 34):

De vraag is dan gerechtvaardigd of wij als collectief van een individu mogen eisen dat hij de risico’s die hij neemt zo veel mogelijk beperkt. Mogen wij dit in regelgeving eisen? Of zou een risicoveroorzaker aansprakelijk gesteld moeten worden als door zijn doen of laten collectieve belangen geschaad worden (nog los van de praktische en juridische mogelijkheden en onmogelijkheden hiervan)? Of accepteren we dat collectieve belangen nu eenmaal af en toe aangetast kunnen worden door het doen of nalaten van een individu, als iets dat bij het leven in een moderne samenleving hoort?

Dit zijn allesbehalve eenvoudige vragen. In de kern gaat het hier over de verhouding tussen de individuele vrijheid en de collectieve belangen. Maar het gaat ook over de collectieve belangen zelf. Wat vinden we in Nederland de moeite van het beschermen waard als het gaat om brandveiligheid? Moet de brandveiligheidsregelgeving zich uitsluitend blijven richten op het veilig vluchten of het voorkomen van overslag naar de burens, of moet de brandveiligheidsregelgeving zich ook gaan richten op andere waarden en belangen?

Eén van de suggesties voor vervolgonderzoek luidt als volgt (Brandweeracademie, 2018, p. 39):

Voordat er gekozen wordt of we de maatschappelijke impact van branden willen laten meewegen in de manier hoe we in de Nederlandse regelgeving met brandrisico's om willen gaan, moet er nog wel veel gebeuren. De belangrijkste vraag die gesteld moet worden is welke risico's we maatschappelijk acceptabel achten en welke niet. Vervolgens gaat het om de vraag wat er gedaan kan worden om deze risico's te beheersen. Welke fysieke, planologische of organisatorische maatregelen zijn er mogelijk en wenselijk om de risico's te beheersen die we niet meer acceptabel vinden? En willen we die maatregelen afdwingen via regelgeving, of gaan we meer naar een situatie waarbij het uitgangspunt is dat de risicoveroorzaker aansprakelijk gesteld wordt voor wanneer het misgaat (in de veronderstelling dat dat de risicoveroorzaker zal motiveren om maatregelen te treffen)? Daaraan gekoppeld zit ook de vraag naar wat we van de brandbestrijding (kunnen) verwachten als het gaat om het beperken van maatschappelijke impact van branden.

De Omgevingswet en omgevingsplannen

In huidige bestemmingsplannen is de brandveiligheid voor de gebouwde omgeving nauwelijks geborgd. De komst van de Omgevingswet lijkt in omgevingsplannen meer mogelijkheden te bieden om brandveiligheid van de gebouwde omgeving beter te verankeren. Het doel hiervan is om al in een vroeg stadium van de planvorming voor een gebied regels te kunnen stellen ter voorkoming van ruimtelijke risico's als gevolg van brand. Een voorbeeld van deze ruimtelijke risico's kan de hiervoor aangegeven 'maatschappelijke impact' van een brand of een ander ongewoon voorval zijn.

Een ongewoon voorval is in de Omgevingswet gedefinieerd als een gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk of calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Een brand als bedoeld in dit onderzoek – met ruimtelijke gevolgen – kan als zodanig worden gezien. Om die reden ligt het voor de hand om deze term ook hier te hanteren en daarmee duidelijk te maken dat het niet om een 'normale' (compartiments)brand gaat.

Het vastleggen van ruimtelijk relevante regels voor brandveiligheid vraagt om een eenduidig kader. Op basis van dit eenduidige kader kan de noodzaak van dergelijke regels worden onderbouwd en hun doelmatigheid worden getoetst. Deze publicatie bevat het resultaat van een onderzoek naar aspecten die, volgens het Instituut Fysieke Veiligheid, een plaats moeten hebben in een dergelijk kader. Ook wordt een eerste set regels op hoofdlijnen uitgewerkt als voorbeeldinvulling van het kader.

Met dit kader als uitgangspunt kunnen veiligheidsregio's hun adviesrol mede invulling geven door bij de totstandkoming van omgevingsplannen ruimtelijk relevante risico's tijdig concreet te adresseren en voorstellen ter voorkoming van calamiteiten te doen.

Inhoud van deze publicatie

In hoofdstuk 1 wordt de ruimte verkend tussen enerzijds de brandveiligheidsvoorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en anderzijds de voorschriften op het gebied van omgevingsveiligheid uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin is inzichtelijk gemaakt voor welke brandveiligheidsaspecten op gemeentelijk niveau in het omgevingsplan het 'beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand' geregeld kan worden.

De omgevingsplanregels hebben als doel *het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand*. Onaanvaardbare maatschappelijke effecten kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van gebruik van bouwwerken of terreinen. Denk bijvoorbeeld aan de hoeveelheid opgeslagen vuurbelasting, of het gegeven dat een brand moeilijk te blussen is, zoals bij lithium-ion batterijen. De omgevingsplanregels geven geen mogelijkheid om extra bouwtechnische eisen te stellen ten opzichte van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Wel kan de initiatiefnemer op eigen initiatief kiezen voor technische maatregelen om de onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand te beperken. Zo kan bijvoorbeeld een sprinklerinstallatie worden toegepast om de omvang van de brand en de tijdsduur daarvan te beperken, zodat ook de overlast in de omgeving wordt beperkt.

In hoofdstuk 2 wordt een afwegingskader geboden met een stappenplan waarin zowel de risicoveroorzaker als de risico-ontvanger in ogenschouw wordt genomen. Daarbij wordt een zogenaamde dubbele beleidscyclus gehanteerd. De eerste cyclus is nodig om te komen tot planregels in het omgevingsplan. Na het vaststellen van de regels is de tweede – de operationele cyclus – de basis voor het beoordelen van initiatieven.

Hoofdstuk 3 geeft een voorbeeld voor planregels die ter bescherming van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij een brand in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Hoofdstuk 4 bevat een vooruitblik op een vervolg van deze publicatie.

1 Ruimtelijk relevante risico's

1.1 Inleiding

In een bestemmingsplan hebben de bouwvoorschriften als doel om te komen tot *een goede ruimtelijke ordening*. Of dit het geval is, wordt bepaald door verschillende aan een bouwwerk en het gebruik daarvan gerelateerde omgevingsfactoren, zoals bodem, geluid, ecologie, luchtkwaliteit, externe veiligheid, archeologie, waterhuishouding en milieuzonering. Overlast in geval van een calamiteit, zoals brand, wordt in bestemmingsplannen niet of nauwelijks meegenomen. Dit is mede het geval, omdat dergelijke regels al snel 'technisch' worden en daarmee in het domein van het Bouwbesluit terechtkomen en dus niet zijn toegestaan in een bestemmingsplan.

Met de komst van de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan 'verruimd' tot een omgevingsplan. Hiermee verbreedt zich ook de doelstelling van het omgevingsplan tot het stellen van regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daarmee ligt in de rede ook de negatieve effecten van calamiteiten via planregels in het omgevingsplan te beperken. Dit vraagt om een helder kader waarin met name het onderscheid tussen effecten op de leefomgeving en gebouwgebonden effecten duidelijk wordt. Met 'effecten op de leefomgeving' wordt bijvoorbeeld de rookoverlast bedoeld die kan optreden als gevolg van een brand in een gebouw. Met 'gebouwgebonden effecten' worden bijvoorbeeld de maatregelen bedoeld die mogelijk genomen kunnen worden om de rookoverlast op de omgeving te beperken.

In dit hoofdstuk is een dergelijk kader uitgewerkt, met als doel om regels ter bescherming van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand op te kunnen nemen in een omgevingsplan. Dat kader kan vervolgens worden gebruikt voor het toetsen van nieuwe en bestaande initiatieven in een bepaald gebied. Als eerste wordt het wettelijk kader van de Omgevingswet nader toegelicht en wordt de 'kapstok' voor regels beschreven. Vervolgens worden de aspecten bepaald die gebruikt kunnen worden binnen het kader. In de volgende hoofdstukken worden deze aspecten vertaald naar een stappenplan en wordt een voorbeelduitwerking gegeven van regels die in een omgevingsplan zouden kunnen worden opgenomen. Het stappenplan geeft een aantal mogelijkheden – van grof naar fijn – waarmee planregels voor een omgevingsplan kunnen worden opgesteld die zijn gericht op het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand.

1.2 Reikwijdte van te stellen regels

De basis voor het stellen van eisen aan de fysieke leefomgeving zijn onder de Omgevingswet gegeven in artikel 1.3:

Artikel 1.3 Omgevingswet

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Op grond van artikel 4.1 Omgevingswet (en verder) kunnen vervolgens in een omgevingsplan maatwerkregels (gebiedsgericht) en/of maatwerkvoorschriften (objectgericht) worden gesteld om de doelen genoemd in 1.3 te bereiken of te beschermen.

Artikel 4.1, eerste lid, Omgevingswet

Bij omgevingsplan, waterschapsverordening en (provinciale) omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand past binnen de doelstelling van de Omgevingswet. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kent daartoe in artikel 5.2 zelfs een specifieke instructieregel. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 5.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises)

1. In een omgevingsplan wordt voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:
 - a. het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan;
 - b. de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen; en
 - c. de geneeskundige hulpverlening, bedoeld in artikel 1 van die wet.
2. Het eerste lid laat onverlet de in paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.7 gestelde specifieke regels over het waarborgen van de veiligheid.

Kortweg kom dit op het volgende neer: hou in omgevingsplannen voor risico's van branden, rampen en crisis rekening met:

1. het voorkomen, **beperken** en tegengaan van het risico op en van branden
2. de mogelijkheid voor personen om zich in veiligheid te brengen
3. geneeskundige hulpverlening.

Artikel 5.2 is een ruim uitlegbaar voorschrift dat in principe ruimte biedt voor een breed scala aan regels in een omgevingsplan. Voor de domeinen *bouwen* en *milieu* is hier binnen het omgevingsrecht echter al invulling aan gegeven:

- > Bouwtechnische regels op het gebied van brandveiligheid zijn geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De motieven op basis waarvan het Bbl in het kader van brandveiligheid regels stelt aan gebouwen zijn (kortweg) het beperken van de kans op en gevolgen van branduitbreiding naar bouwwerken op andere percelen en het beperken van de kans op en gevolgen van letsel of gevaar voor het vluchten of hulpverlening bij brand. Bij risicovolle activiteiten bij bouwwerken – zoals bij brandvoorschriftengebieden – geeft het Bbl in artikel 4.90-4.96 prestatie-eisen ter bescherming van personen in het bouwwerk in brand- en explosievoorschriften-gebieden.
- > In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) staan maatregelen die een initiatiefnemer van een milieubelastende activiteit moet toepassen. De regels zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Het Bal kent ook regels over gebruik van energie en afvalstoffen en het voorkomen van hinder door milieubelastende activiteiten. In het Omgevingsplan zijn op grond van het Bal regels opgenomen over deze hinder en over externe veiligheid met een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. Genoemde regels hebben alleen betrekking op in het Bal genoemde milieubelastende activiteiten.

De regels van het Bbl zijn uitputtend bedoeld. In het omgevingsplan kunnen dan ook geen regels over de technische kwaliteit van bouwwerken worden opgenomen voor zover dat (deel)aspecten die uitputtend door het Bbl zijn geregeld betreft (*Stb.* 2018, 291, p. 172, 173). Er is daarom – tenzij het Bbl dat *uitdrukkelijk* toestaat – geen ruimte om in een omgevingsplan bouwtechnische regels op te nemen. Dat geldt ook voor delen van het Bal; voor activiteiten die daarin uitputtend geregeld zijn, is er geen ruimte om in het omgevingsplan regels op te nemen (*Stb.* 2018, 293, p. 1397).

Nu kennen zowel het Bal als het Bbl maatregelen ter voorkoming van de gevolgen van brand. Deze regels moeten telkens worden geïnterpreteerd vanuit de doelen van of het motief voor de achterliggende regels. Dus de regels van het Bal zijn (slechts) bedoeld om de brand 'binnen te houden' zodat geen milieuschade ontstaat en de regels van het Bbl zijn gericht op beperken van branduitbreiding naar naastgelegen percelen en het voorkomen van slachtoffers in een gebouw bij brand. Het Bal en het Bbl bevatten echter beide geen uitputtende regeling om het onderwerp 'brandveiligheid van de fysieke leefomgeving' te regelen. Dat blijkt niet alleen uit artikel 5.2 van het Bkl, maar ook uit het feit dat bereikbaarheid voor hulpdiensten, bluswatervoorzieningen en de brandveiligheid van buitenopslagen niet (meer) in het Bbl geregeld zijn. Ook in een omgevingsplan kunnen dus regels met betrekking tot brand worden opgenomen, zo lang deze niet resulteren in het eisen van bouwtechnische voorzieningen. Bij het invullen van die regels moet wel nadrukkelijk worden aangesloten bij de doelen die zijn gegeven door de instructieregel in artikel 5.2 van het Bkl.

1.3 Resterende ruimte voor brandveiligheidsregels

De speelruimte voor omgevingsplanregels ter bescherming van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand in een omgevingsplan wordt dus bepaald door enerzijds de reikwijdte van de Omgevingswet en anderzijds door de invulling van die reikwijdte door het Bbl en Bal. Alle regels die uiteindelijk worden opgenomen moeten te herleiden zijn tot het *motief* 'beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand'. Bij de afbakening moet telkens bezien worden of de reden waarom een regel wordt opgenomen niet al valt onder een ander motief, zoals de motieven die ten grondslag liggen aan het Bbl en het Bal. Het gaat daarbij om ongewone voorvallen die niet in die betreffende regels zijn voorzien.

1.3.1 Inhoudelijke afbakening

Te stellen regels moeten ten eerste te relateren zijn aan de fysieke leefomgeving en dus ook tot doel hebben het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde en continue leefomgeving (de doelen van de Omgevingswet). De regels mogen daarnaast niet gericht zijn op vluchten uit de gebouwen zelf en de hulpverlening daarbij of op het beperken van de kans op branduitbreiding naar belendende percelen (beide geregeld in het Bbl). De regels mogen ook geen bouwtechnische voorschriften bevatten. Tot slot mogen de regels niet tot doel hebben het milieu te beschermen (geregeld in het Bal). De regels in dit voorliggende document mogen dus niet beogen om bijvoorbeeld luchtvervuiling als gevolg van brand te voorkomen.

1.3.2 Geografische afbakening

De regels ter bescherming van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand kunnen in principe voor het gehele gebied van een gemeente worden opgesteld. Daar waar sprake is van zogenoemde aandachtsgebieden (gevaarlijke stoffen) is in het instrumentarium van de Omgevingswet al voorzien in de aard van en wijze waarop regels gesteld moeten worden. Voor zogenoemde brand-, explosie- of gifwolkaandachtsgebieden moet in een Omgevingsplan rekening gehouden worden met het groepsrisico als een rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval. Het gaat dan om gebieden waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd zijn tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Het bevoegd gezag kan verschillende maatregelen inzetten en regels stellen in een omgevingsplan om mensen binnen aandachtsgebieden te beschermen. Indien deze aandachtsgebieden krachtens het Bkl (rechtstreeks werkend) of in het omgevingsplan (door de gemeente) als voorschriftengebieden zijn aangewezen, gelden voor daarin gelegen bouwwerken de voorschriften voor 'Brand- en explosievoorschriftengebieden' in artikel 4.90 t/m 4.96 van het Bbl.¹ Deze voorschriften zijn gesteld om de gevolgen voor personen van het aan het voorschriftengebied verbonden risico op brand of explosie te beperken. Binnen deze gebieden kunnen naast deze voorschriften ook regels vanuit het ruimtelijk motief 'beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand' worden opgenomen.

¹ Artikels 4.90 t/m 4.96 van het Bbl geven voorschriften voor de brandwerendheid van de uitwendige scheidingsconstructie, de brandklasse van het buitenoppervlak, de positionering van vluchtroutes, sterkte bij brand en scherfwerking van glas.

1.4 Doelen van de regels in een omgevingsplan

Vanuit de doelstelling van de Omgevingswet en rekening houdend met de regels in het Bkl kunnen de algemene doelen als kapstok voor de te stellen (brand)veiligheidseisen in omgevingsplannen worden gehanteerd:

1. Het bevorderen van *zelfredzaamheid en samenredzaamheid*. Daarmee wordt bedoeld de aanwezigheid en het in stand houden van vluchtmogelijkheden in de omgeving van bouwwerken.
2. Het bevorderen van *effectieve hulpverlening*. Daarmee wordt bedoeld de aanwezigheid en het in stand houden van mogelijkheden tot redden, hulpverlening en bestrijding.
3. Het voorkomen van een onaanvaardbare verstoring van de *continuïteit van de samenleving*. Daarmee wordt bedoeld het in stand houden van de mogelijkheid tot gebruik van voorzieningen in de omgeving. Het gaat daarbij primair om vitale infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of gebieden.

Ook vanuit andere (juridische) motieven worden al regels gesteld die bijdragen aan dan wel gericht zijn op het bereiken van deze drie doelen. Zo kunnen in het kader van externe veiligheid regels gesteld worden gericht op veilig wegvluchten vanaf een bouwwerk (1). En onder meer de Wet op de veiligheidsregio regelt diverse aspecten die te maken hebben met hulpverlening (2). Daar waar met betrekking tot deze twee doelen ruimtelijke regels gesteld worden in het omgevingsplan zal dat in veel gevallen *aanvullend* zijn op eventuele regels die op basis van andere motieven (externe veiligheid, Bbl, Bal, et cetera) al gesteld kunnen worden. Daarmee wordt aangesloten bij het uitgangspunt van een ongewoon voorval: het gaat om de uitzonderingen waar extra maatregelen voor nodig zijn.

Alleen daar waar het *continuïteit van de samenleving* betreft zijn de regels in het kader van het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand de primaire basis, aangezien geen van de andere motieven in regelgeving hierop toezien.

1.4.1 Zelfredzaamheid en samenredzaamheid

Het vluchten bij brand *uit* een bouwwerk wordt geregeld door de bouwregelgeving. Aanvullende ruimtelijke regels worden gesteld als in geval van een brand wegvluchten (*zelfredzaamheid*) of evacueren van personen (*samenredzaamheid*) uit een gebied (mogelijk) in het gedrang komt. Het gaat dus om het weg kunnen vluchten en evacueren vanaf een (vanuit de effecten van een compartimentsbrand gezien) veilige plaats die personen moeten kunnen bereiken op grond van het Bbl. Een mogelijke reden voor het stellen van regels in verband met dit doel kan zijn dat in geval van brand de (rook)overlast zodanig is dat een bepaald gebied ontruimd moet worden. Maatregelen kunnen dan gericht zijn op het voorkomen van het moeten ontruimen en/of het voldoende snel kunnen ontruimen. Ook gezondheidsaspecten kunnen hier een rol spelen, mede in combinatie met de aanwezigheid van (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties in een gebied.

In deze publicatie wordt uitgegaan van de categorie gebouwen of locaties die gevormd is op basis van een inventarisatie binnen de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR). Deze inventarisatie is gebaseerd op de als (zeer) kwetsbaar aangewezen gebouwen of locaties in bijlage 6 van het Bkl. Bijlage 6 van het Bkl is integraal opgenomen in bijlage 1 van de voorliggende publicatie. Het is uiteindelijk aan gemeenten zelf om hierin bij de totstandkoming van een omgevingsplan keuzes te maken.

1.4.2 Effectieve hulpverlening

Regels worden gesteld als in geval van een brand *effectieve hulpverlening* – zonder deze regels – niet kan worden geborgd. Onderdeel hiervan is de bereikbaarheid voor hulpdiensten van een gebouw. Met een eis aan opstelplaatsen voor voertuigen van hulpdiensten kan bijvoorbeeld een relatie gelegd worden tussen ontvluchting en de bereikbaarheid van een gevel(opening) voor een redvoertuig. Ook hier kan de aanwezigheid van (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties een rol spelen. Daarnaast gaat het om een brandweerinzet, en dan met name in relatie tot bluswatervoorzieningen, waarvoor de *Handreiking Bluswatervoorziening en bereikbaarheid* (Brandweer Nederland, 2019) mogelijk een rol kan spelen.

1.4.3 Continuïteit van de samenleving

Ter invulling van het doel *continuïteit van de samenleving* worden regels gesteld die borgen dat vitale infrastructuur in een gebied bruikbaar blijft. Denk hierbij aan de fysieke infrastructuur (wegen, spoorwegen) maar ook aan energievoorzieningen en de zorg. Een brand kan door rookontwikkeling en rookverspreiding bijvoorbeeld het afsluiten van spoor- of wegverbinding tot gevolg hebben, of leiden tot stroomuitval van een hoogspanningsverbinding in de buurt. Ook de brandweerinzet laat zich (indirect) vertalen naar dit doel als zonder regels een inzet wordt verwacht die gezien de beschikbare capaciteit of duur onhaalbaar of onwenselijk is (zie ook het kader hierna).

1.4.4 Samenvatting

Het afwegingskader in hoofdstuk 2 ziet dus toe op het beperken van negatieve gevolgen voor de drie genoemde doelen. Te stellen regels om bepaalde effecten van een brand tegen te gaan of te beperken zijn dan ook alleen aan de orde als het een of meer van die doelen betreft. Directe rookoverlast wordt bijvoorbeeld alleen meegenomen als deze te vertalen is naar belemmeringen voor *zelfredzaamheid en samenredzaamheid, effectieve hulpverlening of continuïteit van de samenleving*.

De relatie tussen de brandweerinzet en ruimtelijke risico's

Zoals toegelicht in de inleiding van deze paragraaf is het van belang om bij het bepalen van de benodigde maatregelen na te gaan wat het (juridische) *motief* is van een dergelijke maatregel. De aanwezigheid van bijvoorbeeld bluswater wordt – via de Bruidsschat – geregeld in het omgevingsplan. Deze regels zijn afgestemd op het gebruik dat in het omgevingsplan vastligt. Vanuit het motief 'bescherming van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand' kunnen, daar waar het gebruik afwijkt van reguliere gebruik of er sprake is van specifieke objecten, aanvullend hierop regels worden gesteld. Dit geldt ook voor andere aspecten in het kader van de brandweerinzet (bereikbaarheid, capaciteit, et cetera).

Het omgevingsplan bepaalt dus de basisvoorziening en de regels voor ruimtelijke risico's bieden de mogelijkheid om bij mogelijke ongewone voorvallen aanvullende eisen te stellen. Hiermee wordt voorkomen dat de basisvoorziening moet worden afgestemd op de gevolgen van een incident.

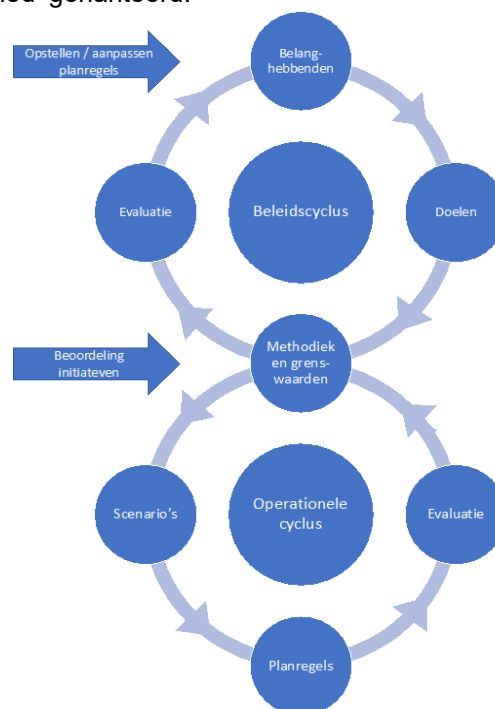
2 Afwegingskader

Dit hoofdstuk geeft een systematisch afwegingskader en stappenplan met een aantal mogelijkheden op basis waarvan de doelstelling 'het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand' kan worden vertaald in planregels voor een omgevingsplan. Het betreft regels voor het gebruik van bouwwerken en terreinen in *ruime zin*: de regels kunnen zowel betrekking hebben op het toegestane gebruik (wonen, industrie, maatschappelijk, et cetera) als op uit te voeren activiteiten (bijvoorbeeld bouwen, verbouwen of slopen van bouwwerken). Daarmee zijn de regels dus van toepassing op alle omgevingsplanactiviteiten: zowel (het wijzigen van) bestaand gebruik als op nieuwe initiatieven.

Bij het afwegingskader worden twee richtingen beschouwd:

- > 'Emissie' vanuit de risicoveroorzaker: bij een nieuw of gewijzigd initiatief is het effect op de omgeving medebepalend voor het al dan niet toestaan van het nieuwe initiatief. Voorbeeld: een brandcompartiment > 2.500 m² kan bij brand leiden tot onaanvaardbare versterking van de continuïteit van de samenleving. Hiervoor wordt in de planregels in hoofdstuk 3 het begrip 'rookbron' gehanteerd.
- > 'Immissie' door de risico-ontvanger: de huidige mate van veiligheid zoals die is voordat er in de omgeving een nieuw initiatief wordt toegestaan of een in het omgevingsplan vastgestelde grenswaarde zijn het vertrekpunt van de beoordeling. Ruimtelijke risico's voor de risico-ontvanger als gevolg van een nieuwe risicoveroorzaker moeten beheersbaar of acceptabel zijn. Voor de risico-ontvanger wordt in de planregels in hoofdstuk 3 het begrip 'rookbeschermingsgebied' gehanteerd.

De stappen hebben als doel te komen tot planregels voor een omgevingsplan. Dit is geen lineair proces, maar een *dubbele beleidscyclus* (zie figuur 2.1). In de beleidscyclus worden belanghebbenden (stap 1) en doelen (stap 2) bepaald, evenals de wijze van vastlegging van de regels en bijbehorende grenswaarden (stappen 3 en 4). In de operationele cyclus worden op basis van scenario's (stap 5) de planregels (stap 6) bepaald, waarna met behulp van voorbeelden wordt geëvalueerd of de vooraf gestelde doelen worden gehaald (stap 7). Die evaluatie bepaalt weer of een bijstelling van grenswaarden en methodiek noodzakelijk is. Bijstelling vindt zo nodig plaats door de cyclus opnieuw te doorlopen. Na vaststellen van de regels kan de operationele cyclus ook gebruikt worden als de basis voor het beoordelen van initiatieven. Ook hierbij geldt dat periodiek geëvalueerd dient te worden of het resultaat van de beoordeling aansluit bij de doelen.



Figuur 2.1 De dubbele beleidscyclus

2.1 Stap 1: Bepalen van belanghebbenden

In deze eerste stap worden de belanghebbenden (en hun belang) in kaart gebracht. In de context van dit afwegingskader zijn belanghebbenden zowel de risicoveroorzaker als de risico-ontvanger.

Risicoveroorzaker

Risico's kunnen in dit kader het gebruik van bouwwerken en terreinen ('rookbronnen') zijn die bij brand voor onaanvaardbare maatschappelijke effecten zorgen. Het gebruik van een terrein kan bijvoorbeeld de opslag van goederen zijn. De risicoveroorzaker is in dat geval bijvoorbeeld de gebruiker van een bouwwerk of terrein of de initiatiefnemer van een bouwwerk of terrein. Op voorhand is het van belang om vast te stellen om welk gebruik het bij een nieuw of te wijzigen initiatief gaat. Oftewel: bij welke activiteiten en/of bij welke bouwwerken zijn bij brand onaanvaardbare maatschappelijke effecten in de omgeving te verwachten?

Risico-ontvangers

Daarnaast gaat het om (zeer kwetsbare) gebouwen of locaties en vitale infrastructuur die te maken krijgen met deze onaanvaardbare maatschappelijke effecten (de risico-ontvanger). Hierbij geldt dat het noodzakelijk is om in de belanghebbenden in kaart te brengen. Voorbeelden van risico-ontvangers zijn gebruikers of eigenaren van bouwwerken in de omgeving van risicoveroorzakers, het Rijk, de provincie en gemeenten. Daarnaast is het van belang om op voorhand te definiëren wat bijvoorbeeld (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties en vitale infrastructuur zijn en deze vervolgens te identificeren, zodat ze bij het bepalen van planregels meegenomen kunnen worden.

In deze publicatie wordt uitgegaan van een categorie gebouwen / locaties die tot stand gekomen is op basis van een inventarisatie binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR), zodat de stap van het definiëren kan worden overgeslagen. Deze inventarisatie is mede gebaseerd op de als (zeer) kwetsbaar aangewezen gebouwen en locaties in het Bkl. Voor vitale infrastructuur is aansluiting gezocht met de beschrijvingen in de NCTV. De beschrijvingen in de NCTV zijn (enigszins aangepast) ook opgenomen in de *Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan* (Brandweer Nederland, 2020) en opgenomen in bijlage 2 van deze publicatie. Het is uiteindelijk aan de desbetreffende gemeente om hierin bij de totstandkoming van een specifiek omgevingsplan keuzes in te maken.

2.2 Stap 2: Vaststellen van hoofd- en subdoelen

Het hoofddoel dat bereikt moeten worden met de planregels wordt als volgt omschreven:

Het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand.

De beoordeling van de effecten van een brand op de omgeving kan zowel worden uitgevoerd vanuit de veroorzaker (bron, emissie) als vanuit de ontvanger (effect, immissie). Dit maakt dat een nieuw initiatief (een activiteit of bouwwerk) veroorzaker en/of ontvanger kan zijn. Om concreter aan te geven wat de effecten van brand in de omgeving omvatten en om te kunnen bepalen of sprake is van onaanvaardbare maatschappelijke effecten, zijn – uitgaande van paragraaf 1.4 – de volgende subdoelen gedefinieerd:

Het in stand houden van een gegeven niveau of mate van:

- > zelfredzaamheid en samenredzaamheid
- > effectieve hulpverlening
- > continuïteit van de samenleving.

Deze drie subdoelen moeten los van elkaar worden beschouwd. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een snelweg (vitale infrastructuur), dan speelt voornamelijk het onderdeel 'continuïteit van de samenleving'. Wanneer er sprake is van een woongebouw in de buurt van een groot brandcompartiment dat een ruimtelijk risico kan veroorzaken, dan spelen alle drie de subdoelen een rol. Dit onderscheid moet bij de verdere uitwerking van de planregels tot uitdrukking komen. Het uitwerkingsniveau zal hierbij per doel verschillend zijn, ook omdat regels gericht op de eerste twee doelen aanvullend zijn op regels die al in een omgevingsplan gesteld worden (zie ook het kader in paragraaf 1.4.3).

In combinatie met stap 1 (belanghebbenden) kan bijvoorbeeld een overzicht worden gemaakt van (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties en vitale infrastructuur per subdoel, zoals weergegeven in onderstaande tabel 2.1. Per categorie gebouwen of locaties kan op deze wijze het maximaal toelaatbare negatieve effect worden beschreven.

Tabel 2.1 Vastleggen van ruimtelijke effecten per doelgroep

Type gebouwen en locaties/ Risico ->	Zelfredzaamheid en samenredzaamheid	Effectieve hulpverlening	Continuïteit v/d samenleving
Kwetsbare gebouwen > Ouderenhuisvesting > Opvang algemeen > Wonen algemeen	In geval van een calamiteit vluchten bewoners uit hun gebouw, maar kan verdere ontruiming problemen geven.	Geen interne ontruimingsorganisatie en dus inzet van hulpdiensten nodig, slechte bereikbaarheid (wijkniveau en/of gebouwniveau).	Wegvallen van woonruimte, gebrek aan opvang, maatschappelijke onrust.
Zeer kwetsbare gebouwen > Zorg > Wonen en zorg	Idem + grote hoeveelheid te evacueren personen uit de omgeving.	Omvang van de objecten, duur van de inzet.	Wegvallen van voorzieningen, maatschappelijke onrust.
Vitale infrastructuur > Wegen en spoorwegen > Digitale infrastructuur > Overige infrastructuur	n.t.b.	n.t.b.	Wegvallen van de voorziening voor langere tijd en de indirecte gevolgen daarvan. Onbereikbaarheid van een gebied Onbereikbaarheid van hulpdiensten Ontwrichting van de samenleving in het algemeen

Een dergelijke tabel kan ook gebruikt worden om bij een nieuw initiatief de negatieve effecten (per scenario) – rekening houdend met de aanwezige voorzieningen en de beschikbare repressieve inzet op de locatie – in kaart te brengen. De verschillende scenario's kunnen vervolgens gebruikt worden om een afweging in het kader van bijvoorbeeld vergunningverlening te maken.

Onder de Omgevingswet wordt de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen in twee delen 'geknipt': de omgevingsplanactiviteit en de (technische) bouwactiviteit. De omgevingsplanactiviteit omvat alle lokale regels die zijn vastgelegd in het omgevingsplan, zoals de ruimtelijke regels en welstand. De technische bouwactiviteit dient (slechts) te voldoen aan het Bbl. Voordat een bouwproject mag worden uitgevoerd, moet voor zowel de omgevingsplanactiviteit als voor de (technische) bouwactiviteit toestemming zijn verkregen.

Het kader en de regels die in deze publicatie aan de orde komen, hebben betrekking op een omgevingsvergunning (of melding) in het kader van de omgevingsplanactiviteit. In hoofdstuk 3 wordt dit verder uitgewerkt.

2.3 Stap 3: Keuze van de aanpak of methode

Op basis van de vastgestelde belanghebbenden en doelen dient een aanpak of methode te worden gedefinieerd, waarmee invulling gegeven wordt aan de omschreven subdoelen. Hiervoor zijn diverse mogelijkheden die in detailniveau kunnen verschillen. We geven hieronder drie voorbeelden:

1. grofmazige planregels
2. afstandsgebieden (schillenmodel).
3. risicobenadering of -analyse.

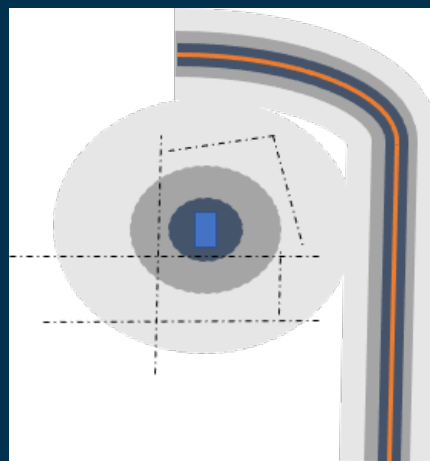
In de paragrafen 2.3.1 tot en met 2.3.3 worden de bovengenoemde voorbeelden nader toegelicht. Dezelfde voorbeelden worden ook gehanteerd in paragraaf 2.5 (grenswaarden), paragraaf 2.6 (scenario's en parameters) en paragraaf 2.7 (analyse).

2.3.1 Grofmazige regels

Bij grofmazige regels kan gedacht worden aan het uniform voorschrijven van situaties waarbij specifieke activiteiten niet of alleen met een omgevingsvergunning zijn toegestaan. Denk hierbij aan middelvoorschriften (prestatie-eisen) die voor specifieke situaties gelden. Of concreter: het instellen van verbodszones rondom (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties en vitale infrastructuur. Een voorbeeld daarvan is het werken met rookbeschermingsgebieden, zie het kader op de volgende pagina. Eventueel kunnen aan deze planregels ook bepalingmethoden of grenswaarden worden gekoppeld op basis waarvan uitzonderingen zijn toegestaan, bijvoorbeeld de maximaal toegestane tijdsduur van onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand en de bijbehorende bepalingmethode. Bij voldoende maatregelen om binnen deze tijdsduur te blijven kan een specifieke activiteit dan bijvoorbeeld wel worden toegestaan

Rookbeschermingsgebied

Bij het bepalen of aanvullende regels in een omgevingsplan nodig zijn, wordt uitgegaan van zowel situaties waarin een nieuwe ontwikkeling in geval van brand effect heeft op de omgeving, als situaties waarin het omgekeerde het geval is. Zo kan een geplande bedrijfsmatige opslag in geval van brand leiden tot afsluiting van een naastgelegen snelweg (doel: **voorkomen van onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving**). Andersom is een gepland woonzorgcentrum in geval van een brand bij een bedrijfspand in de omgeving mogelijk niet of onvoldoende bereikbaar (doel: **bevorderen van effectieve hulpverlening**). Bij het bepalen van de gebieden waarin maatregelen noodzakelijk zijn, kan daarom gewerkt worden met rookbeschermingsgebieden rondom (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties en onderdelen van de vitale infrastructuur. Binnen deze gebieden kan sprake zijn van een verbod op of van een vergunningplicht voor bepaalde omgevingsplanactiviteiten. In figuur 2.2 hiernaast is een voorbeeld te zien van een mogelijke uitwerking hiervan in de vorm van een rookbron zoals (bijvoorbeeld) een bedrijfsmatige opslag en een rookbeschermingsgebied langs een (bijvoorbeeld) een essentiële wegverbinding.



Figuur 2.1 Rookbron en rookbeschermingsgebied

2.3.2 Afstandsgebieden (schillenmodel)

De methode is iets uitgebreider ten opzichte van grofmazige planregels. In deze methode worden afstandsgebieden of schillen gedefinieerd waar binnen bepaalde activiteiten zijn toegestaan. Deze afstandsgebieden kunnen per subdoel (per situatie) worden gedefinieerd. Een voorbeeld daarvan is het werken met rookbronnen en rookbeschermingsgebieden, zie bovenstaand kader. Het vaststellen van deze schillen vergt wel inzicht in de te verwachten effecten in de praktijk. Gelijk aan de grofmazige regels kan ook bij deze schillen gewerkt worden met een bepalingsmethode. Opties zijn:

- > Een bepalingsmethode om per situatie de afstanden en het onderscheid tussen gebieden of schillen te bepalen.
- > Een bepalingsmethode om af te kunnen wijken van de planregels per gebied of schil (gekoppeld aan de te verwachten tijdsduur van de effecten).
- > Een bepalingsmethode voor een specifiek gebied (schil).
- > Een combinatie van bovengenoemde opties.

2.3.3 Risicobenadering of -analyse

Dit is de meest uitgebreide methode. Als voorbeeld kan gedacht worden aan een locatie-specifieke (semi) kwantitatieve risicobenadering op basis van diverse (veel voorkomende) scenario's. Het toepassen en gebruiken van een dergelijke methode vereist onder andere inzicht in deelrisico's (faalkansen en effecten) en scenario's. Daarnaast is het vaststellen van acceptabele restrisico's noodzakelijk, zie paragraaf 2.4.

Onder restrisico wordt het risico verstaan dat overblijft nadat mitigerende maatregelen zijn genomen bij de bron of de ontvanger. De maatregelen reduceren het risico, maar er blijft een risico over, namelijk het restrisico. De afweging die gemaakt moet worden is of dat resterende risico acceptabel is.

Binnen een dergelijke risicobenadering of -analyse zijn nog verschillende methoden denkbaar om risico's ten opzichte van elkaar te wegen, zoals bijvoorbeeld het gebruik van een multi-criteria-analyse.

2.3.4 Samenvattend

Vooralsnog lijkt een methode of aanpak op basis van grofmazige regels of rookbeschermingsgebieden het meest voor de hand te liggen. Inzichten in acceptabele risico's moeten immers nog vastgesteld worden en daarnaast zijn er nog nauwelijks data beschikbaar over scenario's (vanuit de casuïstiek). Verkennende studies met bijvoorbeeld risicoanalyses van scenario's (uit casuïstiek) kunnen wel gebruikt worden om grofmazige planregels, rookbeschermingsgebieden en bepalingsmethoden te verfijnen of bij te stellen.

De hiervoor genoemde methoden zijn in twee categorieën in te delen. Ten eerste voorschriften die een indirecte relatie leggen tussen het effect van een gebeurtenis en de bijhorende beheersmaatregel. Deze categorie betreft *middelvoorschriften*, bijvoorbeeld een minimale afstand aan te houden tot een risicoveroorzaker of -ontvanger. De tweede categorie legt een directe relatie tot een tegen te gaan negatief effect of gevolg en de beheersmaatregel. Het gaat dan om *doelvoorschriften* die direct gekoppeld zijn aan de drie doelen die eerder benoemd zijn.

2.4 Stap 4: Vaststellen van grenswaarden per methode

Om te kunnen bepalen of een activiteit al dan niet toelaatbaar is op een bepaalde locatie zijn grenswaarden nodig. Leidt een bepaalde activiteit tot een risico dat een bepaald niveau overschrijdt, dan zal de activiteit op die locatie verboden zijn op basis van planregels of zal een vergunningaanvraag voor de betreffende activiteit geweigerd worden. Er kan hierbij gebruikgemaakt worden van directe of van indirecte grenswaarden:

- > Bij directe grenswaarden – gekoppeld aan doelvoorschriften – is een een-op-een relatie aanwezig tussen de doelen en de effecten in geval van een brand. Voorbeelden hiervan zijn rookoverlast gedurende een bepaalde periode bij een kwetsbaar gebouw of kwetsbare locatie of bij vitale infrastructuur. Deze aanpak vraagt om een kwantificering van de effecten bij een calamiteit op het niveau van de individuele activiteit. Tevens moet in het omgevingsplan worden opgenomen welke aspecten of gevolgen (de parameters van de risicoanalyse: rookoverlast, evacuatie van kwetsbare gebouwen of locaties, et cetera) meegenomen moeten worden genomen bij het bepalen van de effecten.
- > Bij indirecte grenswaarden – gekoppeld aan middelvoorschriften – wordt vooraf bepaald wat het minimaal in stand te houden niveau is van de doelen. Dit wordt vervolgens vertaald in afstanden tot de ontvanger of vanaf de zender die ervoor zorgen dat de effecten geen bedreiging vormen voor het in stand houden van de drie doelen. Voorbeelden daarvan zijn gebieden of schillen waarbinnen activiteiten niet of slechts onder voorwaarden zijn toegestaan.

In beide gevallen moet voor ieder van de doelen vooraf bepaald worden wat een toegestane mate van een optredend effect is in geval van brand (grenswaarden). In het geval van doelvoorschriften kunnen de grenswaarden direct in planregels worden vertaald. Bij middelvoorschriften worden de grenswaarden vertaald naar 'effectafstanden'. In termen van de hierboven genoemde voorbeelden moet dus duidelijk zijn welke mate of welk gevolg van rookoverlast (zichtafname, effecten op de gezondheid) leidt tot een onacceptabele afname van het niveau van zelfredzaamheid en samenredzaamheid, effectieve hulpverlening en continuïteit van de samenleving. Het gaat dus om de optredende effecten (de parameters binnen de risicoanalyse) en de mate waarin deze maximale effecten afbreuk mogen doen aan de doelen. Bij gebrek aan kwantitatieve informatie over de gevolgen van effecten van een brand zal dit kwalitatief – op basis van expert judgement – bepaald moeten worden en vertaald naar bijvoorbeeld effectafstanden.

Het detailniveau van zowel directe als indirecte grenswaarden kan op een verschillend niveau en op verschillende manieren worden vastgelegd:

1. *Via vaste grenswaarden of zones (middelvoorschriften).*

Voor alle activiteiten in een bepaalde categorie wordt hierbij een vaste afstand voorgeschreven tussen de activiteit en de te beschermen gebouwen of locaties. In een omgevingsplan wordt in dit geval – bezien vanuit de zender of de ontvanger – een middelvoorschrift opgenomen, bijvoorbeeld:

- a. 'Een activiteit in een bouwwerk voorzien van een brandcompartiment dat niet voldoet aan de prestatie-eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (>2500 m²) mag niet binnen een straal van X meter rondom een gebouw/locatie als bedoeld in artikel (...) plaatsvinden.'
- b. 'Binnen een naast een autosnelweg gelegen strook met een breedte van X meter zijn activiteiten als bedoeld in artikel (...) niet toegestaan.'

Een grenswaarde zoals hiervoor beschreven kan ook *voorwaardelijk* worden gesteld, bijvoorbeeld gekoppeld aan het belang of risicoprofiel van de risico-ontvanger. De onder 1b beschreven strook kan bijvoorbeeld afhankelijk worden gemaakt van het belang van de weg of de mate van kwetsbaarheid van een gebouw/locatie. Aan de kant van de risicoverorzaker zou de (gestaffelde) omvang van het gebouw kunnen worden gekoppeld aan een specifieke grenswaarde als genoemd in 1a.

2. *Grenswaarde op basis van risicoanalyse (doelvoorschriften).*

Als in een omgevingsplan grenswaarden zijn bepaald voor de (maximale afname van) het niveau van de drie hoofddoelen, dan kan een activiteit op basis van een eventueel voorkomende calamiteit worden beoordeeld. Een voorbeeld van een dergelijke manier van werken is de bepalingsmethode NEN 6079. Daarbij wordt locatie-specifiek beoordeeld welke brand er kan ontstaan en welk effect deze heeft op de omgeving (denk aan plaatsgebonden en groepsrisico). Op basis van een toets aan de grenswaarden wordt de noodzakelijke afstand bepaald. Deze manier van werken zal altijd moeten plaatsvinden op basis van een bepaald (brand)scenario. Een initiatiefnemer zal aannemelijk moeten maken dat het gekozen scenario de meest waarschijnlijke calamiteit is.

Wordt uitgegaan van vaste of voorwaardelijk planregels dan zal een (algemene) risicoanalyse zoals eerder beschreven hieraan ten grondslag moeten liggen. Wordt gekozen voor de tweede optie dan is het aan de initiatiefnemer om op basis van een specifiek scenario via een risicoanalyse de effecten van een calamiteit bij het betreffende initiatief inzichtelijk te maken.

Een combinatie van de twee genoemde manieren om planregels vast te leggen lijkt op voorhand de beste keuze. Uitgangspunt zijn – al dan niet aan voorwaarden gekoppelde – vaste afstanden. Past dit niet binnen de plannen voor de nieuwe activiteit dan kan via een specifieke risicoanalyse worden aangetoond dat ondanks de kortere afstanden toch aan de doelen wordt voldaan. Wanneer de initiatiefnemer niet (aantoonbaar) aan de afstanden kan voldoen, kan hij er ook voor kiezen om aanvullende maatregelen of voorzieningen te treffen waarmee alsnog aan de gestelde (sub)doelen kan worden voldaan. Deze mogelijkheid moet vervolgens worden opgenomen in de planregels.

2.5 Stap 5: Bepalen van scenario's en parameters

De toelaatbaarheid van nieuwe of gewijzigde activiteiten moet beoordeeld worden op basis van mogelijke gevolgen van een *ongewoon voorval* in de vorm van brandscenario's en bijhorende effecten en parameters. Hiermee kan als volgt worden omgegaan:

1. Als in stap 4 gekozen is voor het opnemen van een vaste grenswaarde in een omgevingsplan (bijvoorbeeld een zone of vaste afstand) dan is het gebruik van scenario's niet nodig.² Het al dan niet voldoen aan de regels volgt direct uit de locatie van de beoogde activiteit.
2. Als een omgevingsplan een bepalingsmethode voor het bepalen van een afstand tot een bepaald gebouw of bepaalde locatie aanwijst, dan moet worden uitgegaan van de meest waarschijnlijke calamiteit (MCA).³
3. Als er gebruik wordt gemaakt van een locatiespecifieke oplossing met behulp van een risicoanalyse, dan kan wordt uitgegaan van verschillende scenario's met waarschijnlijkheid en gevoeligheid. Dit kan zowel aan de orde zijn bij omgevingsplannen waarin directe grenswaarden zijn opgenomen als in gevallen met indirecte grenswaarden waar een initiatiefnemer wil afwijken van de gegeven waarden en afstanden.

Welke parameters worden gehanteerd, dient zoals eerder aangegeven in het omgevingsplan te worden vastgelegd.

2.6 Stap 6: Uitwerking in planregels

In het omgevingsplan worden gebieden gedefinieerd waarvoor specifieke eisen gelden met betrekking tot activiteiten of gebruik die kunnen leiden tot een *ongewoon voorval* (brand) en daarbij ontstane onwenselijke ruimtelijke effecten. Daar waar gekozen is voor het opnemen van middelvoorschriften ('vaste afstand') kunnen deze afstanden worden ingetekend op een plankaart rondom of langs de in stap 1 bepaalde gebouwen of locaties. Een eventuele plankaart die op deze manier ontstaat geeft, toont eenduidig of een bepaalde activiteit al dan niet is toegestaan op een bepaalde locatie. Bij toepassing van voorwaardelijke afstanden in combinatie met planregels kunnen deze regels worden gekoppeld aan het gedefinieerde gebied. Is gekozen voor het opnemen van doelvoorschriften (grenswaarden of maximale waarden per negatief effect), dan worden deze gekoppeld aan de aandachtsgebieden, inclusief de bij die grenswaarden behorende bepalingsmethoden.

² Aan de in het omgevingsplan opgenomen afstand liggen al een scenario en bijbehorende effecten ten grondslag.

³ Maximum Credible Accident (MCA) is een waarschijnlijke calamiteit met een maximale schadeafstand (*welke calamiteit is te verwachten gegeven een schadeafstand van maximaal x meter*). In de praktijk worden MCA's bepaald op basis van een technisch oordeel en een analyse van ongevallen uit het verleden. MCA's bevatten geen kwantificering van de kans op het optreden van een calamiteit.

Bij het benoemen van de gebieden moet een term worden gekozen die niet overlapt met de aandachtsgebieden gedefinieerd in het Bkl (en het Bbl), aangezien deze specifiek gereserveerd zijn voor de domeinen en motieven betreffende omgevingsveiligheid en bouwtechnische voorschriften. In de voorbeeld-planregels in hoofdstuk 3 is gekozen voor de term 'rookbeschermingsgebied'.

2.7 Stap 7: Evaluatie van de doelen

De laatste stap in het proces is het toetsen in hoeverre de planregels die zijn opgesteld voldoende zijn om de doelen die met de planregels worden beoogd ook daadwerkelijk te behalen. Dit kan door een aantal voorbeelden van activiteiten en bijbehorende scenario's uit te werken en te toetsen aan de planregels. Een inhoudelijke analyse (expert judgement) van de gevolgen van een brand op de omgeving laat zien of bij het gegeven scenario sprake is van onaanvaardbare maatschappelijke effecten. Daar waar doelen niet gehaald worden bij bepaalde activiteiten, kunnen deze activiteiten specifiek worden uitgesloten of kunnen de planregels worden aangescherpt.

2.8 Samenvatting

De volgende stappen moeten doorlopen worden om te komen tot regels in een omgevingsplan ter beperking of voorkoming van ongewenste negatieve effecten in geval van een calamiteit (zie ook figuur 2.1, de dubbele beleidscyclus):

1. Bepalen van (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties en vitale infrastructuur waarvoor aanvullende regels noodzakelijk zijn.⁴
2. Bepalen van activiteiten of bouwwerken en bijbehorende effecten als gevolg van brand op de geselecteerde (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties en vitale infrastructuur. Het betreft hier de effecten in geval van een maximale brand die realistisch gezien kan optreden.⁵
3. Bepalen van de – gegeven de doelen – veilige afstanden per zone tussen activiteiten of bouwwerken en de geselecteerde (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties en vitale infrastructuur, inclusief eventuele bepalingmethoden om van de algemene afstanden af te kunnen wijken.
4. Intekenen van rookbeschermingsgebieden rondom gebouwen of locaties en vitale infrastructuur op plankaarten en het opnemen van de overige bepalingen in de planregels.
5. Bepalen van de consequenties voor rookbeschermingsgebieden:
 - a. beleidsmatig: toets of de vooraf gestelde doelen worden bereikt
 - b. operationeel: toets nieuw te ontwikkelen en bestaande activiteiten binnen omgevingsplannen.
6. Evalueren, zowel beleidsmatig als operationeel: eventueel veilige afstanden per zone bijstellen en stap 3 tot en met 5 herhalen.
7. Vaststellen van regels in het omgevingsplan (beleidsmatig) en toestaan van de activiteit (operationeel).

⁴ Dit betreft niet alleen een afweging op basis van veiligheid, maar tevens een politiek-bestuurlijke keuze op basis van andere (economische) factoren

⁵ Maximum credible accident (MCA), zie ook noot 3.

3 Voorbeeld-planregels

In dit hoofdstuk worden voorbeeldregels gegeven waarmee de fysieke leefomgeving beschermd wordt tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten van een brand. Het gaat daarbij met name om bescherming van vitale infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties tegen maatschappelijke ontwrichting door rookeffecten bij brand. Deze regels beschrijven de wijze waarop bescherming kan worden bereikt. Als basis voor deze regels is gebruikgemaakt van de *Staalkaart buitengebied* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2021). In tabel 3.1 zijn het doel, de te beschermen belangen en beoogde gebruik verwoord.

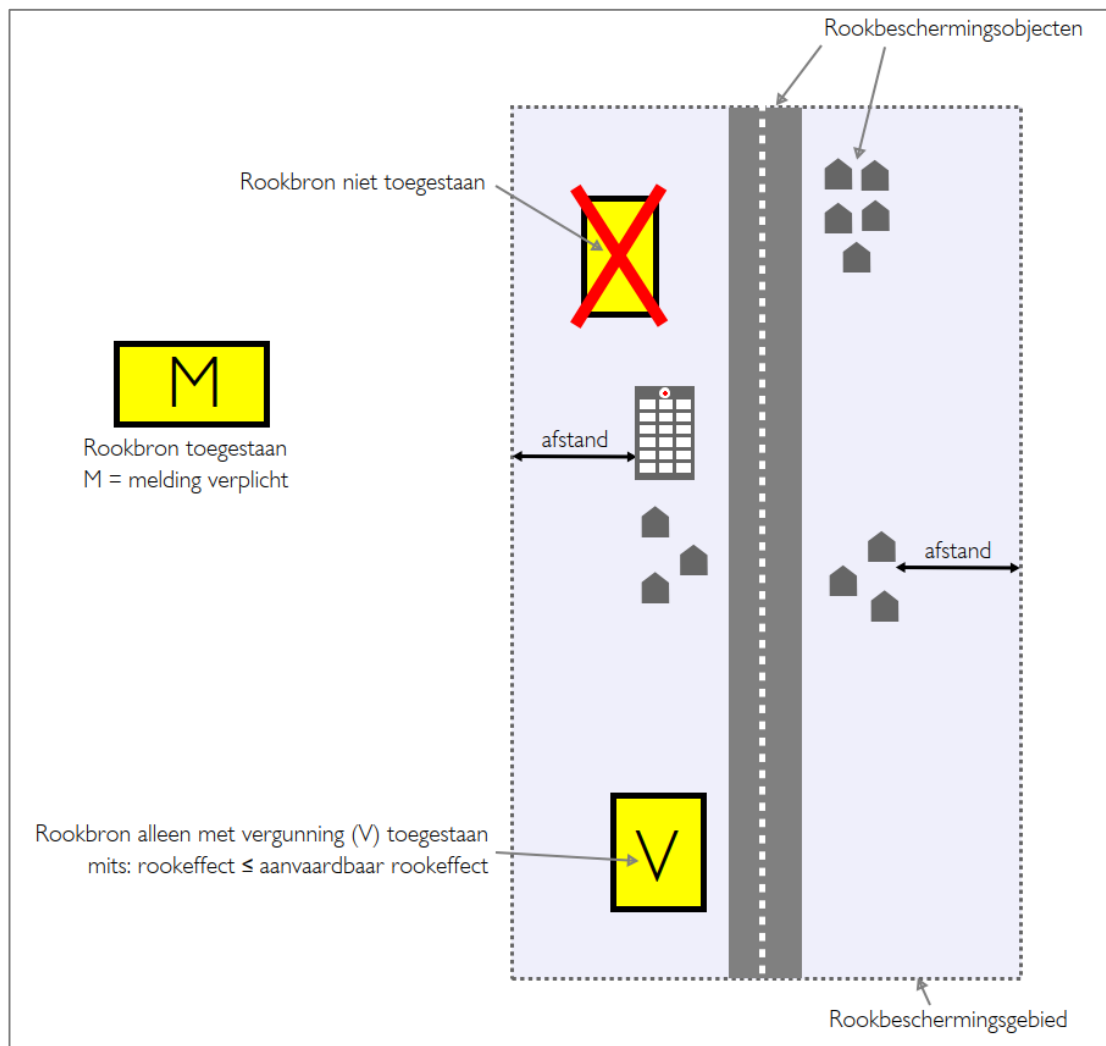
Tabel 3.1 Beschrijving doel, belangen en gebruik/activiteit

Algemene doel	Te beschermen belangen	Gebruik / Activiteit
<i>Algemeen:</i> Bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde en continue leefomgeving.	1) Voorkomen van een onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving.	Gebruiken van een bouwwerk of terrein als rookbron.
<i>Meer specifiek:</i> Beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand.	2) Bevorderen van zelfredzaamheid en samenredzaamheid.	Andere activiteiten die leiden tot onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand in de fysieke leefomgeving.
	3) Bevorderen van effectieve hulpverlening.	

De regeling komt hier in het kort op neer:

- > De regels hebben tot doel om de fysieke leefomgeving te beschermen tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten van een brand. Het gaat dan met name over maatschappelijke ontwrichting als gevolg van de van de brand afkomstige rook.
- > Het gebruik van een bouwwerk of terrein waar een grote, langdurige brand kan ontstaan die veel overlast in de omgeving kan veroorzaken wordt een rookbron genoemd.
- > Een aantal onderdelen van de fysieke leefomgeving behoeven bijzondere bescherming tegen de effecten van een brand. Die worden aangeduid als rookbeschermingsobject. Het gaat daarbij om vitale infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties.
- > Rond een rookbeschermingsobject ligt een rookbeschermingsgebied. Daarbinnen gelden regels. Rookbronnen zijn alleen toegestaan met een omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning wordt verleend als de effecten van een brand niet groter zijn dan de aanvaardbare effecten.
- > Naast de specifieke regels geldt er een zorgplicht. Die geldt ook buiten een rookbeschermingsgebied.

In de onderstaande figuur 3.1 is de boeven beschreven regeling gevisualiseerd.



Figuur 3.1 Visualisering regeling

Op de volgende pagina en verder worden de voorbeeld-planregels weergegeven. De hoofdstukindeling van de planregels geeft de plaats weer waar de planregels in het omgevingsplan komen te staan. Deze hoofdstukindeling is ontleend aan de *Staalkaart buitengebied* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2021). Niet alle hoofdstukken zijn ingevuld, omdat deze voor de omgevingsplanregels voor de maatschappelijke impact van brand niet van toepassing zijn.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 (Begripsbepalingen)

In dit omgevingsplan wordt verstaan onder:

rookbron: het bouwwerk of terrein waar het in artikel 5.7 aangewezen gebruik plaatsvindt, dat door aard en omvang in geval van brand onaanvaardbare effecten kan hebben op de leefomgeving;

rookbeschermingsgebied: gebied waar bescherming wordt geboden tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij een brand;

Toelichting: Een brand levert per definitie overlast op in de omgeving. De overlast is onaanvaardbaar wanneer deze maatschappelijk ontwrichtend werkt. Wat hieronder valt, volgt uit deze regeling: een brand in een rookbron binnen een rookbeschermingsgebied levert onaanvaardbare maatschappelijke effecten op en is daarom aan regels gebonden. Een brand buiten in een rookbron in het overige deel van het plangebied (dus buiten een rookbeschermingsgebied) levert in beginsel geen onaanvaardbare maatschappelijke effecten op; er is hierop wel een zorgplicht van toepassing.

Hoofdstuk 2 Doelen

Afdeling 2.1 Doel omgevingsplan

Artikel 2.1 (Algemene doelen omgevingsplan)

(...)

Artikel 2.2 (doelen maatschappelijke effecten bij brand)

Dit omgevingsplan is ook gericht op:

a. het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij een brand.

Toelichting: Deze regels zien op het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare effecten bij een brand. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de overlast van de van een brand afkomstige rook. Niet zomaar elk effect van een brand wordt hier gereguleerd; het gaat alleen om onaanvaardbare effecten. Deze regels beogen het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde en continue leefomgeving.

Onder het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij een brand vallen:

- 1) het voorkomen van onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving,
- 2) het bevorderen van zelfredzaamheid en samenredzaamheid, en
- 3) het bevorderen van effectieve hulpverlening.

Zie artikel 5.4, waarin deze drie oogmerken / te beschermen belangen als uitwerking van de hier weergegeven doelstelling worden vermeld.

De regels zien uitdrukkelijk niet op bescherming tegen slachtoffers of tegen branduitbreiding naar een ander perceel. Voorschriften daarvoor zijn gegeven in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Omdat het Besluit bouwwerken leefomgeving een uitputtende regeling is, bevatten deze voorschriften geen bouwtechnische voorzieningen. De regels zien evenmin op het milieu; de regels daarvoor zijn gegeven in het Besluit activiteiten leefomgeving en elders in dit omgevingsplan.

De regels worden gesteld vanuit het oogmerk van het voorkomen van genoemde onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand.

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen

Afdeling 4.1 Brand

Artikel 4.1 (Aanwijzing rookbeschermingsgebied)

Er is een **rookbeschermingsgebied**.

Toelichting: Een **rookbeschermingsgebied** is het gebied waarbinnen bescherming geboden wordt tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand. Het gaat er daarbij om te voorkomen dat rook die van een brand afkomstig is maatschappelijk ontwrichtend werkt. Om die effecten te voorkomen worden er in afdeling 5.2 regels gesteld. In paragraaf 5.2.1 staan de algemene regels (zorgplicht), in paragraaf 5.2.2 staan de algemene regels voor **rookbronnen** (aanwijzing en meldingsplicht) en in paragraaf 5.2.3 staan de specifieke regels binnen **rookbeschermingsgebieden** (vergunningplicht en regels).

Het **rookbeschermingsgebied** wordt gepositioneerd rond de locaties die beschermd moeten worden. Dit zijn de locaties, of delen daarvan, die bescherming behoeven tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij een brand. Het gaat hier om de locaties of gebieden die de overlast van een brand 'ontvangen'. De overlast zal in het algemeen, maar niet uitsluitend, zien op overlast als gevolg van de van een brand afkomstige rook. De brand die de overlast veroorzaakt of 'uitzendt', vindt plaats in de rookbron. Onder de te beschermen locaties kunnen bouwwerken vallen, maar ook niet-bouwwerken (bijvoorbeeld wegen of evenementenlocaties). Het gaat hier primair over vitale infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties. Als het langdurig moeten sluiten van een belangrijke verkeersader of het moeten ontruimen van een verpleeghuis of woonwijk als gevolg van een brand onaanvaardbaar wordt geacht, kunnen die locaties in een **rookbeschermingsgebied** worden gesitueerd. Het gaat dus om die locaties waarvan langdurige overlast door rook vanuit een brand zal leiden tot maatschappelijke ontwrichting. De te beschermen locaties hoeven niet allemaal specifiek te worden benoemd. Bij het vaststellen van de omvang van het **rookbeschermingsgebied** moeten de locaties uiteraard wel bekend zijn, omdat de omvang van het **rookbeschermingsgebied** daarvan afhangt. Het **rookbeschermingsgebied** wordt met een bepaalde afstand rond de rookbeschermingslocaties gesitueerd. Het uitgangspunt is dat door afstand de overlast beperkt wordt. Welke afstand wordt gehanteerd, is afhankelijk van de omstandigheden en het te beschermen belang.

Een brand met onaanvaardbare maatschappelijke effecten zal vaak (maar niet uitsluitend) plaatsvinden in een industriegebouw of -terrein. Bij de toewijzing van functies aan locaties vindt al een eerste vorm van bescherming plaats. In de afweging of het toelaatbaar is om industrieterreinen of -gebouwen aangrenzend aan een woonwijk toe te staan, zal in zijn algemeenheid ook het scenario brand moeten worden meegewogen. Het is in een dichtbevolkt land als Nederland onvermijdelijk dat functies elkaar 'ontmoeten'. In dat geval kan door het aanwijzen van een **rookbeschermingsgebied** bescherming worden geboden tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij een brand. Die effecten kunnen overigens nooit tot nul worden gereduceerd.

Artikel 4.2 (Regels voor activiteiten)

Bij het verrichten van activiteiten binnen het **rookbeschermingsgebied** wordt voldaan aan de regels gelden van paragraaf 5.2.3.

Toelichting: Artikel 4.2 geeft aan dat bij het verrichten van activiteiten binnen het rookbeschermingsgebied moet worden voldaan aan de regels van paragraaf 5.2.3. Er gelden ook regels voor activiteiten in het hele omgevingsplangebied, dus niet alleen binnen het rookbeschermingsgebied. Dat is niet afzonderlijk in deze regeling bepaald. Binnen het rookbeschermingsgebied gelden méér regels dan daarbuiten. Buiten het rookbeschermingsgebied gelden alleen een zorgplicht en een meldingsplicht (paragraaf 5.2.1 en paragraaf 5.2.2). Binnen het rookbeschermingsgebied geldt een vergunningplicht en gelden er rechtstreeks werkende regels (paragraaf 5.2.3).

Hoofdstuk 5 Activiteiten

Afdeling 5.1 Inleidende bepalingen

Paragraaf 5.1.1 Algemeen

Artikel 5.1 (Normadressaat)

De regels in dit hoofdstuk zijn van toepassing op degene die de activiteit verricht, tenzij anders bepaald. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 5.2 (Maatwerkvoorschriften)

(...)

Artikel 5.3 (Algemene inherente afwijking)

(...)

Afdeling 5.2 Onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand

Paragraaf 5.2.1 Algemeen

Artikel 5.4 (Aanwijzing activiteiten)

Deze afdeling gaat over activiteiten die bij brand onaanvaardbare effecten kunnen hebben voor de leefomgeving.

Toelichting: In deze afdeling gaat het over activiteiten die bij brand onaanvaardbare effecten kunnen hebben voor de leefomgeving. In paragraaf 5.2.1 staan de algemene regels voor het hele plangebied (zorgplicht), in paragraaf 5.2.2 staan de algemene regels voor **rookbronnen** voor het hele plangebied (aanwijzings- en meldingsplicht) en in paragraaf 5.2.3 staan de specifieke regels voor **rookbeschermingsgebieden** (vergunningplicht en algemene regels). In artikel 5.5 wordt het oogmerk van de voorschriften verder uitgewerkt.

Artikel 5.5 (Oogmerken)

De regels in deze titel zijn gesteld met het oog op:

- a. het voorkomen van onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving;
- b. het bevorderen van zelfredzaamheid en samenredzaamheid;
- c. het bevorderen van effectieve hulpverlening.

Toelichting: Onder het beschermen van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij een brand vallen de volgende drie te beschermen belangen:

1. Het voorkomen van onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving. Daarmee wordt bedoeld: het in stand houden van de mogelijkheid tot gebruik van voorzieningen in de omgeving. Het gaat daarbij primair om vitale infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties.
2. Het bevorderen van zelfredzaamheid en samenredzaamheid. Daarmee wordt bedoeld: de aanwezigheid en het in stand houden van vluchtmogelijkheden in de omgeving van bouwwerken.
3. Het bevorderen van effectieve hulpverlening. Daarmee wordt bedoeld: de aanwezigheid en het in stand houden van de mogelijkheden tot redden, hulpverlening en bestrijding.

Artikel 5.6 (Zorgplicht)

Degene die een activiteit uitvoert, draagt er zorg voor dat bij brand:

- a. onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving voldoende voorkomen wordt;
- b. zelfredzaamheid en samenredzaamheid niet onevenredig verhinderd worden; en
- c. effectieve hulpverlening niet onevenredig verhinderd wordt.

Toelichting: De zorgplicht eist dat degene die een activiteit verricht zich rekenschap geeft van maatschappelijke effecten bij brand in de fysieke leefomgeving, en die effecten voldoende voorkomt en beperkt. De zorgplicht heeft een breed bereik. Waar de andere regels zich met name richten op bescherming van vitale infrastructuur en (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties, richt de zorgplicht zich op het hele gemeentelijke grondgebied. Het kan daarbij bijvoorbeeld ook gaan om de effecten op het naastgelegen perceel, of in een industriegebied. Dat moet dan wel gaan om bijzondere situaties, omdat buiten een **rookbeschermingsgebied** rookoverlast in beginsel geaccepteerd moet worden.

De zorgplicht heeft ook betekenis in relatie tot het overgangsrecht (artikel 5.13): voor een reeds bestaande en ongewijzigd aanwezige **rookbron** in een **rookbeschermingsgebied** is de zorgplichtbepaling het enige voorschrift. Daarnaast heeft de zorgplichtbepaling betekenis voor buiten een **rookbeschermingsgebied** gelegen **rookbronnen**. Ook daarvoor is de zorgplichtbepaling het enige voorschrift.

Door middel van maatwerkvoorschriften kan in een concrete situatie invulling worden gegeven aan de zorgplicht (artikel 5.2).

Paragraaf 5.2.2 Algemene regels rookbronnen

Artikel 5.7 (Aanwijzing rookbron)

Tot het gebruik als **rookbron** wordt gerekend:

- a. [...]
- b. [...]
- c. [...]

Toelichting: Een **rookbron** is het bouwwerk of het terrein waarin of waarop het gebruik plaatsvindt dat door de aard en omvang in geval van brand onaanvaardbare effecten kan hebben op de leefomgeving. Of het effect bij brand daadwerkelijk als *onaanvaardbaar* gekwalificeerd wordt, wordt bepaald door de locatie: binnen een **rookbeschermingsgebied** is het van zo'n brand optredende effect onaanvaardbaar, daarbuiten is het aanvaardbaar. In artikel 5.7 wordt gespecificeerd welk gebruik hieronder valt. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een gebruik dat in een richtlijn staat beschreven. Het tweede lid zou dan kunnen luiden als: "Gebruik als bedoeld in Richtlijn XYZ." Het gebruik kan ook zelf beschreven worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid dat er op een locatie een brand kan ontstaan met een ongewenst lange brandduur. Het tweede lid zou dan bijvoorbeeld kunnen luiden als: "Tot het gebruik als bedoeld in het eerste lid wordt gerekend: het bouwwerk of het perceel waar een brand kan plaatsvinden die langer dan [X] uren duurt." Of er kan aangesloten worden bij een bepaalde vuurlast: "Een locatie waarvan de gemiddelde vuurlast die aan een brand kan bijdragen, bepaald volgens bepalingmethode [Z], meer dan [X] MJ bedraagt." Of er kan een specifiek soort gebruik worden benoemd, bijvoorbeeld in het kader van energietransitie: "Een locatie waar plaatsvindt het opwekken, het opslaan en het omzetten van energie, anders dan primaire energie uit fossiele brandstoffen en kernsplijting, met uitzondering van een activiteit ten aanzien van aardwarmte".

Artikel 5.8 (Melding)

1. Het is verboden een terrein of bouwwerk als rookbron te gebruiken zonder dit ten minste 4 weken voor het begin ervan te melden aan het bevoegd gezag.
2. Bij de melding worden de volgende gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag verstrekt:
 - a. (...)
 - b. (...)
3. Dit artikel is niet van toepassing als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 5.9.

Toelichting: Voor het gebruiken van een rookbron is een melding vereist. Die eis geldt niet als een rookbron binnen een rookbeschermingsgebied wordt gebruikt; dan is een vergunning vereist. Een melding is dus in eerste instantie vereist voor een **rookbron** die buiten een **rookbeschermingsgebied** is gelegen.

Een brand bij een **rookbron** zal doorgaans langdurig zijn en veel overlast in de omgeving opleveren. Buiten een **rookbeschermingsgebied** is dat niet verboden.

Er moet echter wel toezicht kunnen worden gehouden op de naleving van de zorgplicht. Het is daarom belangrijk om te weten waar zich binnen de gemeente **rookbronnen** bevinden. Dit is ook nodig om de brandweer zich beter te kunnen laten voorbereiden op een brand in een **rookbron**. Tot slot is deze informatie nodig om rekening mee te kunnen houden bij toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Op basis van het overgangsrecht (artikel 5.13) is de meldingsplicht ook van toepassing op **rookbronnen** die reeds in een **rookbeschermingsgebied** aanwezig zijn.

Paragraaf 5.2.3 Regels binnen een rookbeschermingsgebied

Artikel 5.9 (Vergunning)

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een terrein of bouwwerk te gebruiken als rookbron.

Toelichting: Wanneer een initiatiefnemer binnen een **rookbeschermingsgebied** een gebouw of terrein als **rookbron** wil gebruiken moet daarvoor een vergunning worden aangevraagd. Buiten een **rookbeschermingsgebied** is het dus toegestaan om een **rookbron** te gebruiken; daarvoor geldt op grond van artikel 5.8 wel een meldingsplicht. Het verbod om zonder een omgevingsvergunning een terrein of bouwwerk te gebruiken impliceert uiteraard ook het gebruik in afwijking van een verleende vergunning.

Een **rookbron** die bij de inwerkingtreding van deze regels al in een **rookbeschermingsgebied** aanwezig was, is dus niet vergunningplichtig zo lang deze ongewijzigd blijft. Hiervoor is wel een melding vereist. Dat is als overgangsrecht geregeld in artikel 5.13.

2. Een omgevingsvergunning wordt alleen verleend als naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders:

a. *bij het gebruik als bedoeld in artikel 5.7, onder a:* de volgens [bepalingsmethode A] bepaalde aanvaardbare rookeffecten niet kleiner zijn dan de rookeffecten, bepaald volgens [bepalingsmethode A]; of

b. *bij het gebruik als bedoeld in artikel 5.7, onder b:* de volgens [bepalingsmethode B] bepaalde aanvaardbare rookeffecten niet kleiner zijn dan de rookeffecten, bepaald volgens [bepalingsmethode B]; of

c. *bij het gebruik als bedoeld in artikel 5.7, onder c:* de volgens [bepalingsmethode C] bepaalde aanvaardbare rookeffecten niet kleiner zijn dan de rookeffecten, bepaald volgens [bepalingsmethode C]; of

[...]

z. het effect naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders anderszins aanvaardbaar is.

Toelichting: De aanvraag kan beoordeeld worden op aanvaardbaarheid van het effect in de omgeving. Er zijn in artikel 5.9 lid 2 twee soorten beoordelingscriteria gegeven. De gronden die zijn genoemd in a t/m c beogen een objectief toetskader te geven wanneer een vergunning kan worden verleend.

Daarvoor is het nodig dat er bepalingmethoden worden opgesteld waarin exact is aangegeven wanneer een activiteit binnen een **rookbeschermingsgebied** wel of niet is toegestaan en welke maatregelen een initiatiefnemer kan nemen om dit te bereiken.

De 'z-grond' voor vergunningverlening is als het ware een hardheidsclausule. Omdat er nog geen kant en klare, breed geaccepteerde bepalingsmethoden zijn om de effecten van een brand te duiden, kan het wenselijk zijn om enkel op basis van een kwalitatieve motivering een vergunning te verlenen. Die ruimte is gelegen in de z-grond. Bij de beoordeling van de z-grond heeft het college van burgemeester en wethouders eigen beoordelingsruimte.

Er kan bijvoorbeeld als invulling van de bepalingsmethode en grenswaarde van a t/m c gekozen worden voor een grofmazige bepalingsmethode. De z-grond kan dan door de initiatiefnemer gebruikt worden om af te wijken van de grofmazige bepalingsmethode, door bijvoorbeeld een motivering op te stellen op basis van een locatie-specifieke (semi) kwantitatieve risicobenadering.

Het ligt bij de vergunningverlening voor de hand dat het college zich laat adviseren door de veiligheidsregio.

Artikel 5.10 (Regels betreffende onaanvaardbare verstoring continuïteit samenleving)

1. Binnen een **rookbeschermingsgebied** gelden, ter voorkoming van onaanvaardbare verstoring van de continuïteit van de samenleving, de volgende regels:

a. [...]

b. [...]

Artikel 5.11 (Regels ter bevordering van de zelfredzaamheid en samenredzaamheid)

1. Binnen een **rookbeschermingsgebied** gelden, ter bevordering van de zelfredzaamheid en samenredzaamheid, de volgende regels:

a. [...]

b. [...]

Artikel 5.12 (Regels ter bevordering van de effectieve hulpverlening)

1. Binnen een **rookbeschermingsgebied** gelden, ter bevordering van de effectieve hulpverlening, de volgende regels:

a. [...]

b. [...]

Toelichting: Naast de regeling met betrekking tot het oprichten en veranderen van een rookbron binnen een rookbeschermingsgebied kan het ook nodig zijn om algemene regels op te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan bijzondere regels met betrekking tot ontvluchtingswegen of bluswatervoorzieningen.

Artikel 5.13 (Overgangsrecht)

1. Als binnen een **rookbeschermingsgebied** een bestaande **rookbron** aanwezig is, zijn de artikelen 5.9 tot en met 5.12 niet van toepassing, mits:

a. de **rookbron** op [datum] aanwezig was; en

b. er geen wijziging plaatsvindt als gevolg waarvan het effect op de fysieke leefomgeving wordt vergroot.

2. Op een rookbron als bedoeld in het eerste lid, is artikel 5.8, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid kan het college van burgemeester en wethouders besluiten dat er voor een **rookbron** binnen een termijn van [x] jaren een vergunning als bedoeld in artikel 5.9 vereist is, indien dit noodzakelijk is ter voorkoming van onaanvaardbare effecten bij brand.

Toelichting: Het is mogelijk dat er reeds een bestaand **rookbron** in een **rookbeschermingsgebied** aanwezig is. Zolang deze **rookbron** niet wordt veranderd, gelden er met uitzondering van de zorgplicht van artikel 5.6 geen voorschriften.

Er is op grond van het tweede lid wel een melding vereist voor een **rookbron** die bij de inwerkingtreding van deze regels al in een **rookbeschermingsgebied** aanwezig was en ongewijzigd blijft. Als er een verandering plaatsvindt waardoor er sprake is van een groter effect op de omgeving is het overgangsrecht niet meer van toepassing. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een vergroting van de vuurlast of een verandering van het type vuurlast, waardoor er meer rookoverlast in de omgeving zal optreden.

Op grond van het derde lid kan het college van burgemeester en wethouders voor een individuele **rookbron** besluiten dat er toch een vergunning vereist is. Die vergunning kan alleen worden verleend als aan de in artikel 5.7, tweede lid, vermelde criteria is voldaan. Door middel van de z-grond in dat artikel kan bij de vergunningverlening eventueel een afweging worden gemaakt tussen verworven rechten en het tegengaan van maatschappelijke overlast in geval van een brand in die **rookbron**.

4 Vooruitblik

In deze publicatie is inzichtelijk gemaakt welke ruimte de Omgevingswet biedt om in toekomstige omgevingsplannen regels op te nemen ter bescherming van de fysieke leefomgeving tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand.

Met deze publicatie zijn de nodige kaders gegeven waarbinnen het stellen van regels ter bescherming tegen onaanvaardbare maatschappelijke effecten bij brand mogelijk is. Deze publicatie vraagt om een vervolg. Het is van belang dat de aangeboden kaders en voorbeeld-planregels verder worden uitgewerkt in concrete grenswaarden voor bijvoorbeeld brandduur en rooeffecten en bepalingsmethoden daarvoor. Het ontwikkelen daarvan vraagt nog wel enig onderzoek en afstemming met brandveiligheidsdeskundigen, bouwjuristen en planologisch juristen. Hoewel het stellen van grenswaarden en voorschrijven van bepalingsmethoden is voorbehouden aan het bevoegd gezag, is enige uniformiteit wel wenselijk om te veel verschillen tussen gemeenten te voorkomen. Vandaar dat wij in een vervolgpublishatie een aantal concrete voorbeelden willen uitwerken van rookbronnen in rookbeschermingsgebieden, van grenswaarden en van bepalingsmethoden.

De inhoud van de voorbeeldregels wordt in verder geconcretiseerde vorm ook opgenomen in de eerder genoemde te herziene *Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan* (Brandweer Nederland, 2020). Daarin zijn al voor nog veel meer crisistypes voorbeeld-planregels gegeven die in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Tot slot is het uiteraard van groot belang om het borgen van veiligheidsonderwerpen in het omgevingsplan onder de aandacht te brengen bij bevoegd gezag en bij de politiek. Naast veiligheid zijn er immers tal van andere onderwerpen die bij besluitvorming over functie-toedeling in een omgevingsplan moeten worden afgewogen. Het is in lijn met artikel 5.2 van het Bkl en artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's aan de veiligheidsregio's om zich als adviseur van bevoegd gezag sterk te maken voor de veiligheidsissues die in omgevingsplannen een rol spelen. Deze publicatie kan veiligheidsregio's daarbij helpen.

Literatuurlijst

Brandweeracademie (2018). [*Maatschappelijke impact van branden*](#). Arnhem: IFV.

Brandweer Nederland (2019). [*Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019*](#). Arnhem: Brandweer Nederland.

Brandweer Nederland (2020). [*Handreiking Bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan*](#). Arnhem: Brandweer Nederland.

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). [*Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet*](#). Arnhem: IFV.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021). [*Staalkaart buitengebied*](#).

Bijlage 1: (Zeer) kwetsbare gebouwen en locaties

Besluit kwaliteit leefomgeving – geconsolideerde Staatsbladversie

BIJLAGE VI BIJ ARTIKEL 5.3, TWEDE EN DERDE LID, VAN DIT BESLUIT (BEPERKT KWETSBARE EN KWETSBARE GEBOUWEN EN LOCATIES EN ZEER KWETSBARE GEBOUWEN)

A. Beperkt kwetsbare gebouwen

Een gebouw met een van de volgende gebruiksfuncties, alleen voor zover het gaat om die gebruiksfunctie:

a. een woonfunctie, met uitzondering van een woonfunctie in een woongebouw en een woonfunctie voor 24-uurszorg, als het gaat om een woonfunctie:

1°. op een locatie met een dichtheid van ten hoogste **twee woningen, woonschepen of woonwagens** per ha;

2°. om te worden gebruikt in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf; of

3°. die onderdeel is van lintbebouwing die loodrecht of nagenoeg loodrecht is gelegen op een buisleiding als bedoeld in **artikel 3.101, eerste lid, onder a tot en met d**, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover het gaat om het risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door die activiteit;

b. een bijeenkomstfunctie, met uitzondering van een bijeenkomstfunctie:

1°. voor kinderopvang;

2°. voor dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking;

3°. waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; of

4°. die een nevengebruiksfunctie is van een **gebruiksfunctie als bedoeld onder E**;

c. een industrie functie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met uitzondering van gebouwen waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is;

d. een kantoorfunctie met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 1.500 m²;

e. een logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving:

1°. op een locatie met een dichtheid van ten hoogste **twee logiesfuncties** per ha, en met ten hoogste 5 logiesverblijven als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving per gebouw; of

2°. met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 1.500 m²;

f. een onderwijsfunctie voor volwassenenonderwijs, met uitzondering van een onderwijsfunctie waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is;

g. een sportfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met uitzondering van een sportfunctie:

1°. waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; of

2°. die een nevengebruiksfunctie is van een **gebruiksfunctie als bedoeld onder E**; of

h. een winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met uitzondering van een winkelfunctie in een gebouw waarin een supermarkt of warenhuis is gevestigd, als het gaat om een winkelfunctie:

1°. met meer dan vijf winkels en met een totale bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m²; of

2°. met een winkel met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 2.000 m².

B. Beperkt kwetsbare locaties

Een locatie voor:

a. recreatief nachtverblijf voor ten hoogste 50 personen;

- b. sport, spel of recreatief dagverblijf, met uitzondering van locaties waar doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; of
- c. evenementen in de [openlucht](#) voor minder dan 5.000 personen.

C. Kwetsbare gebouwen

Een gebouw met een van de volgende gebruiksfuncties, alleen voor zover het gaat om die gebruiksfunctie en voor zover het niet gaat om een beperkt kwetsbaar gebouw of een zeer kwetsbaar gebouw:

- a. een woonfunctie;
- b. een bijeenkomstfunctie;
- c. een industrie functie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- d. een gezondheidszorgfunctie;
- e. een kantoorfunctie;
- f. een logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- g. een onderwijsfunctie;
- h. een sportfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving; of
- i. een winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

D. Kwetsbare locaties

Een locatie voor:

- a. recreatief nachtverblijf voor meer dan 50 personen;
- b. sport, spel of recreatief dagverblijf, waar doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is; of
- c. evenementen in de [openlucht](#) voor ten minste 5.000 personen.

E. Zeer kwetsbare gebouwen

Een gebouw met een van de volgende gebruiksfuncties, alleen voor zover het gaat om die gebruiksfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan:

- a. een woonfunctie voor 24-uurszorg;
- b. een bijeenkomstfunctie:
 - 1°. voor kinderopvang; of
 - 2°. voor dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking;
- c. een celfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- d. een gezondheidszorgfunctie met [bedgebed](#); of
- e. een onderwijsfunctie:
 - 1°. voor basisschoolonderwijs; of
 - 2°. voor onderwijs aan minderjarigen met een lichamelijke of geestelijke beperking.

Bijlage 2: Overzicht van vitale processen

Bij vitale processen wordt onderscheid gemaakt tussen categorie A- en categorie B-processen om:

- > recht te doen aan de diversiteit binnen de vitale infrastructuur
- > te kunnen prioriteren bij onder andere incidenten
- > maatwerk bij weerbaarheidsverhogende maatregelen mogelijk te maken.

De onderstaande processen zijn als vitaal geïdentificeerd in Nederland.

Categorie A vitale processen hebben grotere gevolgen bij uitval dan categorie B vitale processen:

Categorie A

- > Economische gevolgen: > ca. 50 miljard euro schade of ca. 5,0 % daling reëel inkomen.
- > Fysieke gevolgen: meer dan 10.000 personen dood, ernstig gewond of chronisch ziek.
- > Sociaal maatschappelijke gevolgen: meer dan 1 miljoen personen ondervinden emotionele problemen of ernstig maatschappelijke overlevingsproblemen.
- > Cascadegevolgen: uitval heeft als gevolg dat minimaal twee andere sectoren uitvallen.

Categorie B

- > Economische gevolgen: > ca. 5 miljard euro schade of ca. 1,0 % daling reëel inkomen.
- > Fysieke gevolgen: meer dan 1.000 personen dood, ernstig gewond of chronisch ziek.
- > Sociaal maatschappelijke gevolgen: meer dan 100.000 personen ondervinden emotionele problemen of ernstig maatschappelijke overlevingsproblemen.

Vitale processen	Categorie	Sector	Ministerie
Landelijk transport en distributie elektriciteit	A	Energie	EZK
Regionale distributie elektriciteit	B		
Gasproductie, landelijk transport en distributie gas	A		
Regionale distributie gas	B		
Olievoorziening	A		
Internet en datadiensten	B	ICT/Telecom	EZK
Internettoegang en dataverkeer	B		
Spraakdienst en SMS*	B		
Plaats- en tijdsbepaling middels GNSS	B		IenW
Drinkwatervoorziening	A	Drinkwater	IenW
Keren en beheren waterkwantiteit	A	Water	IenW

Vlucht- en vliegtuigafhandeling	B	Transport	IenW
Scheepvaartafwikkeling	B		
Grootschalige productie / verwerking en/of opslag (petro)chemische stoffen	B	Chemie	IenW
Opslag, productie en verwerking nucleair materiaal	A	Nucleair	IenW
Toonbankbetalingsverkeer	B	Financieel	FIN
Massaal giraal betalingsverkeer	B		
Hoogwaardig betalingsverkeer tussen banken	B		
Effectenverkeer	B		
Communicatie met en tussen hulpdiensten middels 112 en C2000	B	OOV	JenV
Inzet politie	B		
Basisregistraties personen en organisaties	B	Digitale overheidsprocessen	BZK
Interconnectiviteit (transactie-infrastructuur voor informatie uit basisregistraties)	B		
Elektronisch berichtenverkeer en informatieverstopping aan burgers	B		
Identificatie en authenticatie van burgers en bedrijven	B		
Inzet defensie	B	Defensie	DEF

* voor alle ICT-/Telecomprocessen geldt dat deze zowel via vaste als mobiele aansluitingen en infrastructuur worden verzorgd, met uitzondering van SMS, waarvoor alleen geldt dat deze via mobiele aansluitingen en infrastructuur wordt verzorgd.