

Handreiking externe veiligheid in omgevingsplannen

Deze handreiking ondersteunt gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's bij het toepassen van omgevingsveiligheid in het omgevingsplan onder de Omgevingswet. De handreiking bundelt praktijkvoorbeelden, afwegingskaders en voorbeeldoplossingen voor veelvoorkomende vraagstukken rondom externe veiligheid in omgevingsplannen. Denk aan het omgaan met aandachtsgebieden, het opstellen van planregels voor risicovolle activiteiten, en het voorkomen van ongewenste nieuwe risicosituaties en risicocommunicatie. De handreiking draagt bij aan een meer uniforme, transparante en praktisch uitvoerbare aanpak van omgevingsveiligheid, terwijl ruimte blijft bestaan voor lokale beleidskeuzes en maatwerk.

Colofon

Deze handreiking is opgesteld door het kennisnetwerk omgevingsveiligheid Seveso-6 (KOS-6). Het kennisnetwerk KOS-6 is een onderdeel van de kennisinfrastructuur van ODNL.

Deze handreiking is geschreven door en voor omgevingsdiensten om kennis, ervaringen en interpretaties te delen. Het is een levend document dat verder wordt ontwikkeld op basis van input van alle gebruikers, nieuwe inzichten, wijzigingen in wet- en regelgeving en ervaringen uit de uitvoeringspraktijk.

KOS-6 nodigt je van harte uit om je feedback, praktijkvoorbeelden, aanvullingen en/of verbeter suggesties te delen. Dit kan door contact op te nemen met [Yvette van der Werf](#).

Versie	Datum	Wijziging
1.0	14 september 2026	Eerste publicatie

Auteurs

Mirjam van Beek	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Diana Eussen	DCMR Milieudienst Rijnmond
Mark Geurts	Omgevingsdienst Groene Metropool
Debby Mulder	Omgevingsdienst Groene Metropool
Christiaan Roodhart	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

Inhoudsopgave

Aanleiding	4
Wettelijk kader.....	5
Zonering aandachtsgebieden voor externe veiligheid	6
Menukaart regels externe veiligheid voor het omgevingsplan	11
Uitsluiten van nieuwe risicovolle mba's in het omgevingsplan.....	13
Risicocommunicatie	15
Overige documentatie	16

Aanleiding

Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het maken van afgewogen keuzes over omgevingsveiligheid in de fysieke leefomgeving. In de praktijk blijkt dat veel gemeenten en omgevingsdiensten daarbij voor vergelijkbare vraagstukken staan. Hoe worden aandachtsgebieden verwerkt in het omgevingsplan? Welke regels zijn wenselijk voor risicovolle activiteiten? Wanneer worden voorschriftengebieden aangewezen en hoe wordt omgegaan met bestaande situaties? Hoewel de wettelijke kaders richting geven, blijft er ruimte voor lokale beleidskeuzes.

Probleemstelling

Daardoor ontstaan in Nederland verschillende aanpakken voor vergelijkbare situaties. Gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's ontwikkelen eigen werkwijzen, afwegingskaders en voorbeeldregels. Deze ervaringen bevatten waardevolle kennis, maar zijn niet altijd eenvoudig toegankelijk voor anderen. Hierdoor wordt op veel plaatsen opnieuw tijd besteed aan het uitwerken van vraagstukken waarvoor elders al praktische oplossingen zijn ontwikkeld.

Doel en gebruikers

Deze handreiking heeft als doel om praktijkvoorbeelden, aanpakken en ervaringen op het gebied van omgevingsveiligheid in omgevingsplannen te verzamelen en te delen. De handreiking is bedoeld voor adviseurs omgevingsveiligheid, externe-veiligheidsspecialisten, beleidsmedewerkers en juristen bij gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Het document biedt geen uitgebreide toelichting op de basis van wet- en regelgeving, maar is gericht op professionals die op zoek zijn naar praktische voorbeelden, afwegingskaders en toepasbare oplossingen. Door kennis en praktijkervaringen samen te brengen, beoogt deze handreiking professionals te helpen bij het maken van goed onderbouwde keuzes en tegelijkertijd te stimuleren dat gemeenten en omgevingsdiensten van elkaar leren, zodat niet iedereen opnieuw het wiel hoeft uit te vinden.

Wettelijk kader

Onder de Omgevingswet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en het beschermen van een veilige fysieke leefomgeving. Omgevingsveiligheid is daarbij een van de belangen die moet worden meegewogen bij het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan.

Voor risicovolle milieubelastende activiteiten, transportroutes en buisleidingen gelden wettelijke kaders voor plaatsgebonden risico en aandachtsgebieden. Het plaatsgebonden risico begrenst waar kwetsbare gebouwen zijn toegestaan. Aandachtsgebieden geven inzicht in de mogelijke effecten van incidenten met gevaarlijke stoffen en vormen een belangrijk vertrekpunt bij ruimtelijke afwegingen.

Instructieregels voor Gemeenten

Binnen brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden moeten gemeenten beoordelen welke functies wenselijk zijn en of aanvullende maatregelen nodig zijn. Gemeenten hebben daarbij beleidsruimte om keuzes vast te leggen in het omgevingsplan, mits wordt voldaan aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In sommige situaties, zoals bij brand- en explosieaandachtsgebieden, is het aanwijzen van voorschriftengebieden verplicht.

Uniforme aanpak

Gemeenten hebben binnen de wettelijke kaders ruimte om eigen keuzes te maken bij het borgen van omgevingsveiligheid in het omgevingsplan. In de praktijk kan dit leiden tot uiteenlopend lokale wet- en regelgeving. Deze verschillen zijn niet altijd wenselijk, omdat zij kunnen leiden tot uiteenlopende beschermingsniveaus, onduidelijkheid voor initiatiefnemers en verschillen in advisering. Een meer uniforme aanpak biedt voordelen voor gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en initiatiefnemers. Deze handreiking draagt daaraan bij door praktijkvoorbeelden, afwegingskaders en voorbeeldoplossingen te bundelen die als inspiratie kunnen dienen voor een consistente en goed uitlegbare toepassing van omgevingsveiligheid in het omgevingsplan.

Zonering aandachtsgebieden voor externe veiligheid

(Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u contact opnemen met Diana Eussen (DCMR)).

Aanleiding en doel

Omgevingsdiensten adviseren gemeenten regelmatig over de wijze waarop met de aandachtsgebieden van externe veiligheid omgegaan kan worden.

Een uniforme zoneringssystematiek draagt bij aan herkenbare adviezen, vergroot de vergelijkbaarheid tussen regio's en ondersteunt een consistente toepassing van externe veiligheidsbeleid.

Zonering binnen het aandachtsgebied als hulpmiddel

Aandachtsgebieden maken zichtbaar waar personen kunnen worden blootgesteld aan de gevolgen van een incident met gevaarlijke stoffen. Binnen een aandachtsgebied kunnen de aard en ernst van de effecten echter sterk verschillen. Niet ieder deel van een aandachtsgebied vraagt daarom om hetzelfde beschermingsniveau of dezelfde bestuurlijke afweging.

Bij de toepassing van aandachtsgebieden is het van belang onderscheid te maken tussen berekende aandachtsgebieden en beleidsmatig vastgestelde afstanden.

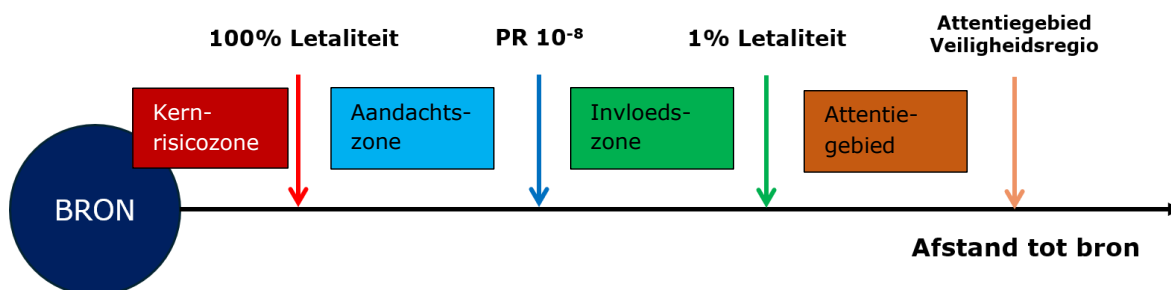
Voor berekende aandachtsgebieden, zoals die bij sommige milieubelastende activiteiten en buisleidingen voorkomen, wordt de grens van het aandachtsgebied bepaald door een vastgesteld effectniveau. Daarbij wordt uitsluitend gekeken naar de mogelijke gevolgen van een incident en niet naar de kans dat dit effect daadwerkelijk optreedt. Hierdoor kunnen deze aandachtsgebieden relatief groot zijn en kunnen binnen hetzelfde gebied aanzienlijke verschillen bestaan in de mate van risico.

Bij stationaire activiteiten waarvoor vaste afstanden gelden, zijn deze afstanden historisch afgeleid uit risicoberekeningen waarin de kans op een incident al is meegenomen. Voor transport van gevaarlijke stoffen zijn de aandachtsgebieden grotendeels beleidsmatig vastgesteld. In deze gevallen is de noodzaak om binnen het aandachtsgebied verder te differentiëren minder groot.

De behoefte aan zonering doet zich daarom vooral voor bij grotere berekende aandachtsgebieden. Daar bestaat behoefte aan een nadere duiding van de verschillende beschermingsniveaus binnen het aandachtsgebied. Een uniforme zonering helpt hierbij om onderscheid te maken tussen locaties waar zeer zware effecten kunnen optreden, locaties waar maatregelen nodig zijn om risico's te beperken en locaties waar de effecten beperkt zijn maar nog wel aandacht vragen in de ruimtelijke afweging.

Om deze afweging te ondersteunen wordt voorgesteld berekende aandachtsgebieden op te delen in drie zones. Deze indeling combineert informatie over zowel de kans op een incident als de mogelijke gevolgen daarvan. Daarbij worden zowel drie herkenbare grenswaarden als een extra gebied gehanteerd:

- kernrisicozone begrensd door een letaliteit van 100%
- aandachtszone begrensd door een plaatsgebonden risico van 10^{-8} per jaar
- invloedszone begrensd door een letaliteit van 1%
- attentiegebied grens voor verhoogde alertheid buiten het aandachtsgebied



Figuur 1: Zonerings binnen aandachtsgebieden

Met deze benadering ontstaat een eenvoudig, uitlegbaar en brononafhankelijk model dat gemeenten en omgevingsdiensten ondersteunt bij de beoordeling van ontwikkelingen binnen aandachtsgebieden. De zonering biedt een gemeenschappelijke taal voor het gesprek over risico's en maakt beleidskeuzes beter navolgbaar en onderling vergelijkbaar.

Betekenis van de zones

Onderstaand een nadere uitleg over de effecten en risico's binnen de verschillende zones en de hierbij behorende mogelijke beleidskeuzes.

Kernrisicozone

De kernrisicozone omvat het gebied waar de zwaarste effecten kunnen optreden. Bij een incident is sprake van een directe levensbedreiging en zijn beschermende maatregelen doorgaans onvoldoende om ernstige gevolgen te voorkomen. Binnen deze zone ligt het voor de hand zeer terughoudend te zijn met nieuwe (zeer) kwetsbare functies. Het beperken van aanwezigheid van personen staat hier centraal.

Aandachtszone

De aandachtszone vormt het centrale afwegingsgebied voor gemeenten. De populatie binnen dit gebied is bepalend voor de hoogte van het groepsrisico. Risico's zijn hier reëel, maar de gevolgen kunnen vaak aanzienlijk worden beperkt door bouwkundige, organisatorische of ruimtelijke maatregelen.

Dit is de zone waar maatwerk mogelijk en nodig is, maar wel binnen een herkenbaar en uniform kader.

Invloedszone

Binnen de invloedszone zijn de risico's klein. De populatie draagt beperkt bij aan het groepsrisico. Het ligt daarom niet voor de hand om zware ruimtelijke beperkingen op te leggen.

Wel blijft aandacht nodig voor aspecten zoals zelfredzaamheid, risicocommunicatie, bereikbaarheid en de voorbereiding van hulpdiensten. De invloedszone zorgt ervoor dat ook de bredere omgeving wordt betrokken bij de veiligheidsafweging.

Attentiegebied

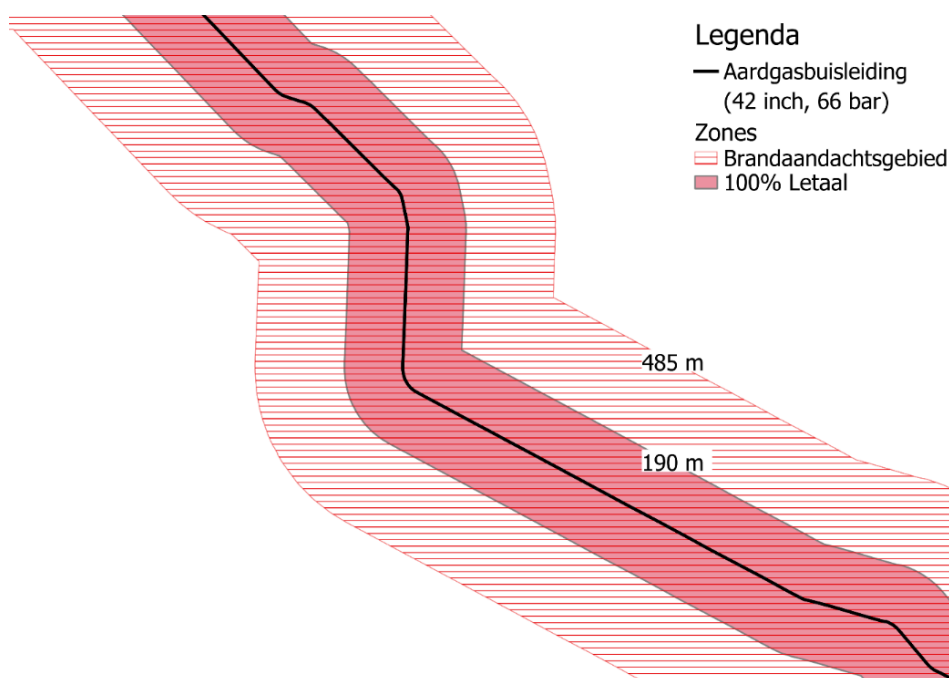
Het attentiegebied ligt buiten het formele aandachtsgebied en is vooral relevant op locaties waar grote groepen personen langdurig in de buitenlucht verblijven. Binnen dit gebied kan extra aandacht worden besteed aan risicocommunicatie, alarmering en de mogelijkheden om tijdig te schuilen.

Toepassing in de praktijk

De voorgestelde zonering heeft met name zin bij grote aandachtsgebieden (stationaire risicobronnen en buisleidingen).

Het gebruik van de invloedszone is met name van toepassing bij grote (berekende) aandachtsgebieden. Voor beperkte aandachtsgebieden (veelal vaste afstanden) kan gekozen worden om de aandachtsgebieden in twee zones te verdelen: de kernzone en de rest van het aandachtsgebied.

Bij hoge druk aardgasbuisleidingen zijn vaste afstanden vastgesteld voor de brandaandachtsgebieden. Voor een buisleiding van 42 inch en 66 bar is dit een afstand van 485 meter. Door gebruik te maken van de 100% letaliteitsgrens, die bij dit soort buisleiding op 190 meter staat, kan het grote aandachtsgebied worden opgeknipt met behulp van een kernrisicozone. Deze onderverdeling maakt het mogelijk om binnen het brandaandachtsgebied onderscheid te maken in de zwaarte van de planregels. In de kernrisicozone kunnen strengere voorwaarden worden gesteld aan de aanwezigheid van personen en de toelating van functies, terwijl in de zone tussen 190 en 485 meter meer ruimte bestaat voor een afgewogen toepassing van maatregelen. Op deze wijze sluiten de planregels beter aan bij de verschillen in het risicoprofiel binnen het aandachtsgebied. In figuur 2 is te zien hoe deze zones opgedeeld kunnen worden.



Figuur 2: Een kernrisicozone (100% letaliteitsgrens) binnen een brandaandachtsgebied van een aardgasbuisleiding

Conclusie

De Omgevingswet vraagt van gemeenten dat zij bewust omgaan met externe veiligheidsrisico's. De voorgestelde zonering biedt hiervoor een eenvoudig, uitlegbaar en praktisch toepasbaar kader.

Door aandachtsgebieden op uniforme wijze te verdelen in een kernrisicozone, een aandachtszone en een invloedzone ontstaat een beter hanteerbare basis voor ruimtelijke afwegingen. De systematiek ondersteunt consistente advisering door omgevingsdiensten, vergroot de transparantie van bestuurlijke keuzes en draagt bij aan een veilige en goed ontwikkelde leefomgeving.

Menukaart regels externe veiligheid voor het omgevingsplan

(Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u contact opnemen met Mark Geurts (ODGM)).

Binnen het Gelders externe veiligheid overleg (GEVO) is het idee opgevat om de gemeenten op weg te helpen met regels voor het thema externe veiligheid in het omgevingsplan. Een werkgroep van EV specialisten van enkele OD's en een veiligheidsregio zijn aan de slag gegaan om een stuk te schrijven. Het resultaat is ter beoordeling voorgelegd aan een brede klankbordgroep van beleidsmedewerkers en juristen van gemeenten. De behoefte van de diverse gemeenten ligt nogal uiteen. De kleinere gemeenten zijn veelal op zoek naar kant en klare regels met toelichting. De grotere gemeenten gaven aan zelf de regels wel te kunnen schrijven en alleen een onderbouwing nodig te hebben van de keuzen die gemaakt moeten worden. We hopen in 2026 een menukaart op te kunnen leveren.

De menukaart externe veiligheid biedt gemeenten een praktisch kader om veiligheidsrisico's van gevaarlijke stoffen systematisch te integreren in ruimtelijke besluitvorming onder de Omgevingswet. Het document ondersteunt bij het opstellen van omgevingsplannen, vergunningen en beleidsregels en helpt bij het maken van expliciete en onderbouwde keuzes.

Centraal staat het vinden van een balans tussen ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid. Omdat risico's niet volledig uit te sluiten zijn, richt de aanpak zich op het beperken van kansen en effecten van incidenten en het beschermen van kwetsbare groepen. kwetsbare functies (zeer kwetsbaar, kwetsbaar, beperkt kwetsbaar)

De menukaart introduceert een afwegingskader voor veelvoorkomende situaties, zoals:

- het toevoegen van gebouwen of functies in risicogebieden;
- het toelaten of uitbreiden van risicovolle activiteiten.

Gemeenten krijgen daarbij concrete keuzemogelijkheden (zoals *nee*, *nee tenzij* en *ja mits*), waarmee zij hun beleidsambities kunnen vertalen naar toepasbare regels.

Belangrijk is de rol van werkingsgebieden, zoals:

- PR-contouren (harde veiligheidsgrenzen);
- aandachtsgebieden (brand, explosie, gifwolk);
- voorschriftengebieden (extra bouwweisen).

Daarnaast benadrukt de menukaart het belang van:

- vroegtijdige integratie van veiligheid in planvorming (ETFAL);
- advies van de veiligheidsregio;
- gemeentelijke beleidsvrijheid, bijvoorbeeld bij het kiezen van ambitieniveaus en gebiedstypen.

De kernboodschap is dat externe veiligheid geen afzonderlijk thema is, maar een integraal onderdeel van ruimtelijke keuzes. De menukaart helpt gemeenten om deze afweging consistent, transparant en juridisch houdbaar te maken.

Uitsluiten van nieuwe risicovolle mba's in het omgevingsplan

(Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u contact opnemen met Christiaan Roodhart (ODNZKG)).

Aandachtsgebieden ontstaan van rechtswege door een melding of vergunningaanvraag. Indien een nieuw aandachtsgebied over bestaande gebouwen valt is er (mogelijk) geen ruimtelijke afweging gemaakt ten aanzien van de risico's en effecten. Zeer kwetsbare en kwetsbare gebouwen zijn wel aanwezig in het nieuwe aandachtsgebied, maar kennen mogelijk onvoldoende bescherming (geen brandwerende buitenschil, geen scherfwerend glas en geen automatisch uitschakelbare ventilatie). Hoe ouder de gebouwen des te problematischer de ligging in een nieuw aandachtsgebied. Het later alsnog aanwijzen van voorschriftengebieden is mosterd na de maaltijd, aangezien deze pas effectief worden na volledige sloop en nieuwbouw van de betreffende gebouwen.

Dit probleem ontstaat vooral zolang er nog voormalige bestemmingsplanregels worden gehanteerd waarin weinig grenzen voor risicogevende activiteiten zijn opgenomen. Ruime categorieën aan bedrijven volgens bedrijvenlijsten (met zonering) die niet aansluiten op bijlage VII van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Om deze situatie te voorkomen kan overwogen worden om nieuwe risicovolle milieubelastende activiteiten zoals genoemd in bijlage VII Bkl uit te sluiten in het omgevingsplan. Doel is om bestaande bebouwing te vrijwaren van nieuwe aandachtsgebieden.

De vraag komt op of hiermee rechten van bedrijven worden ingeperkt. Er zijn in het verleden veel bestemmingsplannen gemaakt waarin staat dat nieuwe Bevi-inrichtingen niet zijn toegestaan. Vaak zijn ook opslagen van meer dan 10.000 kg vuurwerk uitgezonderd. Daarmee is ook in het verleden al getracht ongewenste situaties te voorkomen. Om toch tegemoet te komen aan bedrijven kan een binnenplanse vergunningplicht worden opgenomen waarbij beperkte uitbreiding wordt toegelaten voor aandachtsgebieden die niet over bestaande gebouwen vallen. Daarbuiten kan voor gewenste of noodzakelijk geachte ontwikkelingen gekozen worden voor een bopa of wijziging omgevingsplan.

Voorbeeld voorschriften¹

Verbod starten activiteit met risico

Artikel 1

Dit artikel is van toepassing op een activiteit die:

- a. in bijlage VII, onderdeel A, B of E bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is aangewezen; en
- b. die conform die bijlage een brand- of explosieaandachtsgebied heeft.

Artikel 2

Het verrichten van een nieuwe activiteit of wijzigen van een bestaande activiteit is uitsluitend toegestaan indien:

- a. het brand- en explosieaandachtsgebied van de activiteit past in een aangewezen brand-, respectievelijk explosievoorschriftengebied; o
- b. ter plaatse van het brand- en explosieaandachtsgebied van de activiteit is afgezien van het aanwijzen van een voorschriftengebied op grond van artikel 5.14, derde lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹ Omgevingsplan Amsterdam, artikel 9.205

Risicocommunicatie

(Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u contact opnemen met Mirjam van Beek (ODNZKG).

Risicocommunicatie moet gericht zijn op het vergroten van de kennis bij de bevolking en bedrijven over risico's, het bewust maken van het bestaan van risico's en wat men kan doen bij crisissituaties (handelingsperspectieven).

De verplichting tot risicocommunicatie komt voor uit artikelen 7 en 46 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Deze artikelen regelen dat de burgemeester en het bestuur van de VR de bevolking moeten informeren. Maar het is niet alleen een taak van de overheid om derden te informeren over veiligheidsrisico's. Degenen die een activiteit uitvoeren kunnen dat ook doen. Dat kan in het kader van een bouwactiviteit, maar ook in het kader van een milieubelastende activiteit (mba).

Voorbeelden van algemene risicocommunicatie is te vinden op:

- [Risico's & wat te doen](#) | Op het juiste spoor
- [Maar wat als?! | Twente Veilig](#).

Deze gaan beide over calamiteiten op het spoor. Er zijn geen voorbeelden gevonden voor transport over de weg, buisleidingen en mba's. Het verdient de aanbeveling dat de rijksoverheid vergelijkbare communicatie opstelt voor alle categorieën risicobronnen en aandachtsgebieden en dit beschikbaar stelt via de website [Risico's | Denk vooruit](#).

Gebieds- of ontwikkelingsgerichte risicocommunicatie kan daarop aanhaken door hiernaar te verwijzen in:

- brochures;
- kaarten in de meterkast van de woningen of centrale delen van gebouwen;
- specifieke voorlichting aan bedrijfshulpverleners.

Het is van belang dat de gebieds- of ontwikkelingsgerichte risicocommunicatie gaat over de juiste risicobron(nen) en aansluit bij de omgeving. Ook moet rekening worden gehouden met de mate van zelfredzaamheid. Die is bepalend voor het handelingsperspectief en de risicocommunicatie moet hierop zijn afgestemd.

In externe veiligheid adviesrapporten wordt voor risicocommunicatie nog weleens verwezen naar NL-Alert als vorm van risicocommunicatie. Omdat dit middel pas wordt ingezet als sprake is van een calamiteit, is dit geen vorm van risicocommunicatie maar van crisiscommunicatie.

Overige documentatie

- Veiligheidsregio Limburg-Noord & RUD Limburg-Noord (april 2024). [*Handreiking Externe Veiligheid in het Omgevingsplan: beleidskeuzes voor gebouwen en locaties in bestaande risicozones*](#) (versie 1.0).
- Provincie Utrecht (31 juli 2024). [*Handreiking Omgevingsveiligheid*](#) (Externe Veiligheid).
- Gemeente Dordrecht. [*Omgevingsveiligheidsvisie Dordrecht*](#), (November 2025).