



Omgevingsveiligheid opnemen in je onderzoek voor een goede motivatie van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

November 2025

Deze uitgave is ontwikkeld als samenwerking tussen de Provincie Zuid-Holland, Veiligheidsregio Haaglanden, Veiligheidsregio Hollands Midden, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

1 Waarom dit document?

Sinds 1 januari 2024 wordt gewerkt met de Omgevingswet. Deze wet vervangt en bundelt een groot aantal eerdere wetten en introduceert nieuwe begrippen die vaak een bredere reikwijdte hebben. Dit heeft ook gevolgen voor het taalgebruik binnen het ruimtelijk domein. Zo is het begrip ruimtelijke ordening vervangen door evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL).

De vier veiligheidsregio's binnen Zuid-Holland (Haaglanden, Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid) hanteren bij hun advisering een bredere benadering van omgevingsveiligheid. Zij kijken niet alleen naar externe veiligheid, maar ook naar de andere veiligheidsaspecten in de leefomgeving. Als verlengd lokaal bestuur zijn zij een belangrijke adviseur voor gemeenten en andere overheden. De veiligheidsregio's willen het liefst al in een vroeg stadium bij ontwikkelingen betrokken zijn, zodat veiligheid structureel kan worden meegewogen in het ontwerp en gebruik van de fysieke leefomgeving.

Aanvullend hierop heeft de provincie Zuid-Holland externe veiligheid aangemerkt als een provinciaal belang. De ambitie is om risico's door activiteiten met gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk te beperken en daarmee een veiliger leefomgeving te creëren. Dit doet de provincie onder meer door eisen te stellen aan de vestiging van risicovolle activiteiten, aan de locatiekeuze van (zeer) kwetsbare gebouwen, en door advies te geven bij wijzigingen van gemeentelijke omgevingsplannen. Doel is om te voorkomen dat grote groepen mensen slachtoffer worden van incidenten met gevaarlijke stoffen.

Signalering onderzoeken omgevingsveiligheid

In de praktijk zien zowel de Provincie als de Veiligheidsregio's regelmatig terugkerende thema's en knelpunten in onderzoeken omgevingsveiligheid. Daarom is het een goed moment om, nu de Omgevingswet enige tijd in werking is, stil te staan bij de eerste ervaringen en aandachtspunten die voortkomen uit de praktijk rondom advisering over omgevingsveiligheid.

In deze handreiking bespreken we een aantal veelvoorkomende onderwerpen die regelmatig naar voren komen in adviezen van de provincie en de veiligheidsregio's, naar aanleiding van onderzoeken omgevingsveiligheid. Het gaat om onderwerpen waarbij toelichting gewenst is vanuit de veiligheidsregio's, situaties waarin de onderzoeken onvolledige of onjuiste informatie bevatten, en onderwerpen waarin de provincie en veiligheidsregio's kansen zien voor verbetering of verdere uitwerking door gemeenten.

Doelgroep

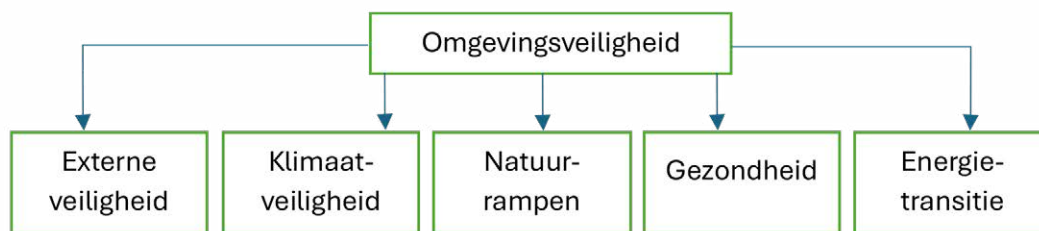
De handreiking is in de eerste plaats bedoeld voor gemeenten. Daarnaast is de informatie ook relevant voor adviesbureaus en omgevingsdiensten die betrokken zijn bij het opstellen van de onderzoeken. Door inzicht te geven in de beoordelingswijze en informatiebehoefte van de provincie en de veiligheidsregio's, willen we bijdragen aan een betere kwaliteit van deze onderzoeken en een veilige, goed afgewogen ruimtelijke inrichting.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken zijn een zevental onderwerpen uitgewerkt. Per onderwerp wordt allereerst beschreven wat de huidige en de gewenste uitwerking in de adviesrapport is. Vervolgens geven we een praktische tip voor verdere uitwerking. Bedenk u: deze handreiking richt zich enkel op het onderwerp externe veiligheid/omgevingsveiligheid. Een aantal van de aandachtspunten die hier benoemd worden, zijn mogelijk ook te vertalen naar andere milieuthema's. Omdat deze milieu-thema's geen onderdeel zijn van de handreiking, is met deze thema's geen afstemming gezocht en vallen deze dus buiten de scope van de handreiking.

2 Wat is omgevingsveiligheid?

Het thema omgevingsveiligheid kan als volgt worden weergegeven:



Figuur: onderwerpen vallend onder het thema omgevingsveiligheid

Onder de omgevingswet is het onderdeel externe veiligheid opgenomen in het thema omgevingsveiligheid. Het begrip omgevingsveiligheid is breder dan het eerder veelgebruikte begrip externe veiligheid. Hoewel beide termen in de praktijk nog regelmatig door elkaar worden gebruikt, is het belangrijk het onderscheid te herkennen: externe veiligheid richt zich specifiek op risico's van ongevallen met gevaarlijke stoffen, terwijl omgevingsveiligheid ook bredere thema's rondom veiligheid in de fysieke leefomgeving omvat.

Omgevingsveiligheid verwijst naar het voorkomen, beperken en bestrijden van de gevolgen van incidenten die kunnen leiden tot significante nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving, wat kan resulteren in een ramp of crisis. Het omvat ook het beschermen van de leefomgeving tegen de risico's van de productie, het transport en de verwerking van gevaarlijke stoffen. Dit is cruciaal voor het waarborgen van de veiligheid van mensen en het milieu in gebieden waar dergelijke stoffen aanwezig zijn. Voor de transitie naar de omgevingswet werd door veel partijen enkel externe veiligheid beoordeeld. De veiligheidsregio betreft bij haar voorbereiding op rampen en crisis al langer meer thema's. Deze thema's zijn de afgelopen jaren zelfs uitgebreid vanwege de ontwikkelingen rondom de klimaatverandering.

Waar voorheen een onderzoek zich focuste tot het thema externe veiligheid richtte, zal dit sinds 1 januari 2024 breder opgevat moeten worden. Belangrijk te realiseren hierbij, is dat alle genoemde thema's onderdeel zijn van omgevingsveiligheid en daardoor in samenhang met elkaar beschouwd moet worden. Dit sluit aan bij de wens voor integraliteit tussen de verschillende thema's.

Hoe kunt u dit doen?

Idealiter worden al deze subthema's in een gezamenlijk onderzoek uitgewerkt. Dit maakt het makkelijker om de resultaten van de verschillende subthema's aan elkaar te koppelen. Denk bijvoorbeeld aan de klimaatveiligheid en externe veiligheid. Te treffen maatregelen in het kader van klimaatveiligheid kunnen versterkend of tegenstrijdig zijn aan maatregelen in het kader van externe veiligheid. Indien het niet mogelijk blijkt een integraal onderzoek op te stellen, dient in ieder geval een overkoepelende beoordeling opgenomen te worden in de onderbouwing ETFAL waar de verschillende subthema's met elkaar vergeleken worden.

3 Uitgangspunten en maatregelen borgen

De onderzoeken naar omgevingsveiligheid dienen als onderbouwing voor de haalbaarheid van een planontwikkeling. Vanuit wet- en regelgeving en lokale beleidsuitgangspunten wordt de omgeving gecontroleerd op mogelijke knelpunten voor de planontwikkeling. Voor omgevingsveiligheid zijn niet altijd harde grenzen gesteld waar een ontwikkeling wel of niet kan plaatsvinden. In het onderzoek omgevingsveiligheid zit dan ook vaak een groot deel aan onderbouwing waarom en hoe een ontwikkeling mogelijk gemaakt kan worden, wanneer deze in één of meerdere aandachtsgebieden liggen. Hieruit volgen de voorwaarden voor acceptatie van het plan. Automatisch betekent dit, dat bij afwijking of het niet voldoen aan de voorwaarden de planontwikkeling niet mogelijk is.

Om te borgen dat de voorwaarden worden uitgevoerd, moeten deze niet alleen een plaats hebben in het onderzoek. Deze voorwaarden moeten een prominente rol krijgen in de planregels, zodat deze uitvoerbaar en handhaafbaar zijn bij de uiteindelijke uitvoering van de planontwikkeling. Ook voor een toekomstige situatie is het wenselijk dat de van belang zijnde voorwaarden vindbaar zijn en in de regels zijn opgenomen.

Hoe kunt u dit doen?

De voorwaarden uit de onderzoeken moeten als concrete maatregelen worden vertaald voor de planregels. In de afspraken die vooraf aan de onderzoeken met de planontwikkelaars gemaakt worden, moet duidelijk besproken worden wie deze handeling gaat uitvoeren. Wordt van de planontwikkelaars cq. adviesbureaus verwacht dat zij in het onderzoek hapklare planregels voorschrijven, of blijft dit een taak voor de gemeente? Indien de gemeente deze taak op zich neemt, moet duidelijk zijn welk doel de onderzoeken dienen en wat de vervolgtask van de gemeente is.



4 Geen belemmering

Als conclusie wordt vaak gesteld dat er 'geen belemmering' is voor het planvoornemen. Deze conclusie is niet te volgen wanneer er wel belangrijke uitgangspunten, maatregelen en voorwaarden voor de hulpdiensten worden gesteld. Er zal een koppeling gemaakt moeten worden met deze punten. Wanneer bij de uiteindelijke ontwikkeling namelijk aan een van deze punten niet wordt voldaan, is automatisch de conclusie dat het planvoornemen niet zomaar doorgang kan vinden. Door in de conclusie enkel 'geen belemmering' te benoemen, zal dit ook zonder verdere voorwaarden opgenomen worden in de planregels.

De opbouw van de onderzoeken omgevingsveiligheid zit vaak goed in elkaar. Stapsgewijs wordt eerst onderzocht welke risicobronnen in de omgeving van de planontwikkeling liggen, vervolgens welke effecten bij deze risicobronnen horen om hierna de eventueel te treffen maatregelen te benoemen. Een beoordeling van het groepsrisico, kwalitatief of kwantitatief, hoort hier ook bij. Dit noemen we de beschouwing.

Na de beschouwing volgt een uitwerking van de mogelijkheden voor incidentbestrijding. Uit de beschreven maatregelen en de voorwaarden en eventuele beperkingen voor de hulpdiensten moet een algehele conclusie volgen.

Hoe kunt u dit doen?

Gebruik de conclusie om aan te geven welke uitgangspunten en maatregelen in het omgevingsplan opgenomen moeten worden.



5 Scenario's

5.1 Beschrijving scenario's

Onderdeel van ieder onderzoek is een beschrijving van de scenario's. Afhankelijk van het type risicobron worden de scenario's en bijbehorende effecten benoemd. De effecten hebben vervolgens consequenties voor de risico-ontvanger, maar worden eveneens beïnvloed of gestuurd door de risico-ontvangers. Onder de risico-ontvangers worden de bouwwerken en toekomstige gebruikers/bewoners verstaan. Een drukgolf of toxische wolk beweegt zich anders in het vrije veld, dan in een gebied waar bebouwing aanwezig is. Ook kan een eerstelijns bebouwing een beschermende werking hebben voor tweedelijnsbebouwing in geval van een brand. Waar de beschouwing vanuit de risicobron in principe beperkt kan blijven tot de standaardscenario's, moeten de effecten voor de risico-ontvanger specifiek bekeken worden. Dit sluit ook aan bij de nieuwe beoordelingsmethodiek met aandachtsgebieden. Het onderzoek richt zich namelijk op de mogelijkheid tot ontwikkeling van de risico-ontvanger.

Door meer te richten op de risico-ontvanger, kan beoordeeld worden wat de effecten van een scenario zijn voor de planontwikkeling. Het onderzoek dient ter beoordeling of de planontwikkeling acceptabel, onder voorwaarden acceptabel, of niet acceptabel is. De veiligheidsregio kan in deze beoordeling haar meerwaarde bieden door te richten op de specifieke uitwerking van het scenario op het plan. Bijvoorbeeld door in een vroegtijdig stadium van planvorming verschillende ontwerpen te toetsen aan effecten van risico's. Deze uitwerking richt zich vooral op de ontwikkeling van het scenario in de omgeving. Hiermee wordt niet bedoeld dat door het beschouwen van de omgeving de effecten niet meer aanwezig zijn in het plangebied. De focus ligt door het beschouwen van de effecten in relatie tot de planontwikkeling in de mogelijkheden die alternatieven bieden. Er kan meer maatwerk geleverd worden voor de planontwikkeling. De veiligheidsregio richt zich zowel tijdens de preventie en preparatie, in de voorbereiding op mogelijke scenario's, als tijdens de werkelijke repressie op de beperking en bestrijding van gevolgen voor de omgeving. De veiligheidsregio beschouwt daarbij zowel de mogelijkheden die er zijn in de bronbestrijding als effectbestrijding.

5.2 Scenario's in 3D vlak

Onderdeel van ieder onderzoek is een beschrijving van de scenario's. Afhankelijk van het type risicobron worden de scenario's en bijbehorende effecten benoemd. De effecten hebben vervolgens consequenties voor de risico-ontvanger. Realiseer dat deze effecten zich niet alleen uiten in het 2D-vlak, zoals wordt weergegeven met aandachtsgebieden, maar ook in het 3D-vlak. Bij een plasbrand kan dit betekenen dat door de maximale hoogte van de warmtestraling bij een flatgebouw alleen invloed heeft op de onderste etages. Bij een lager gebouw, kan dit er juist toe leiden dat niet alleen de wanden, maar ook het dak een bepaalde bescherming moet krijgen. Bij het beschouwen van de effecten van de scenario's, is het belangrijk naar de specifieke ontwikkeling te kijken. Door het toepassen van maatwerk kunnen de juiste maatregelen getroffen worden.

Hoe kunt u dit doen?

Betrek de veiligheidsregio zo vroeg mogelijk bij het bespreken van de planontwikkeling, bijvoorbeeld bij de omgevingstafels en zodra er een concept-onderzoeksrapport is opgesteld. De veiligheidsregio kan op dit moment al meedenken en adviseren over mogelijk maatwerk in de te nemen maatregelen om de planontwikkeling haalbaar te maken in het kader van omgevingsveiligheid.

6 Bluswatervoorziening en bereikbaarheid

Een standaardparagraaf in het onderzoek omgevingsveiligheid is de paragraaf over bluswatervoorziening en bereikbaarheid. Door de veiligheidsregio's is in 2019 een handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid opgesteld. In veel onderzoeken wordt ter onderbouwing van de benodigde bluswatervoorziening en bereikbaarheid verwezen naar de handreiking, zonder daar al in het onderzoek richting aan te geven. Vanuit het onderzoek moet juist een vertaling gemaakt worden naar de planontwikkeling, oftewel de mogelijkheden in effectbeperking, en niet naar de mogelijkheden voor bestrijding van het scenario.

Onderschreven wordt dat een concrete uitwerking van de bluswatervoorziening nabij de planontwikkeling pas in het stadium van definitieve planvorming effectief is. Dit geldt eveneens voor de uitwerking van bereikbaarheid. In het stadium van de onderzoeken naar haalbaarheid van de planontwikkeling kan echter wel degelijk een beschouwing op het thema bluswatervoorziening en bereikbaarheid plaatsvinden. Als in dit stadium al duidelijk is dat er onvoldoende vluchtwegen zijn en deze ook niet gerealiseerd kunnen worden in relatie met de omvang van de ontwikkeling, dan is het plan in de huidige vorm niet mogelijk. In een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling kan hier nog bijgestuurd worden, terwijl dit niet of nauwelijks meer mogelijk is zodra de planontwikkeling in het omgevingsplan of de buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA) is goedgekeurd.

Hoe kunt u dit doen?

Beschouw in het onderzoek het thema bluswatervoorziening en bereikbaarheid ter bepaling of dit een showstopper gaat zijn of dat de ontwikkeling ruimtelijk aanpassingen moet krijgen voordat deze wordt goedgekeurd in een omgevingsplan of BOPA. Betrek hierbij de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is bij uitstek de partij die vanuit preventie en repressieve ervaring in beeld heeft wat er in de omgeving gebeurt als er een incident plaatsvindt. Aanvullend daarop zal altijd in de planregels een artikel opgenomen moeten worden dat bij de definitieve uitvoering, voldaan moet worden aan de richtlijnen die zijn opgenomen in de handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid¹.

¹ Handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid, brandweer Nederland, 2019.

7 Hulpverlening en bestrijding

Een standaardparagraaf in het onderzoek omgevingsveiligheid is: hulpverlening. In relatie tot de planontwikkeling moet deze paragraaf zich richten op de hulpverlening in het plangebied en niet bij de risicobron.

De hulpverlening zal zich in geval van een grootschalig scenario op meerdere aspecten moeten richten. Zowel op de bronbestrijding als op het beperken van slachtoffers in het aandachtsgebied. In het onderzoek omgevingsveiligheid wordt voornamelijk aandacht gegeven aan de hulpverlening bij de bronbestrijding. Om de effecten voor slachtoffers te beperken in het aandachtsgebied, moet de hulpverlening ook in dit gebied taken uitvoeren. Ter beoordeling van de haalbaarheid van de planontwikkeling moet juist aan dit aspect aandacht besteed worden in het onderzoek. De veiligheidsregio heeft vanuit haar preparatie- en repressietaken inzicht in de benodigde omvang van de hulpverlening en de mogelijkheden die zij hebben in geval van een incident. De beoordeling van de hulpverlening kan ertoe leiden dat de planontwikkeling acceptabel, onder voorwaarden acceptabel of niet acceptabel is.

Hoe kunt u dit doen?

Betrek de veiligheidsregio zo vroeg mogelijk bij het bespreken van de planontwikkeling, bijvoorbeeld bij de omgevingstafels en zodra er een concept-onderzoeksrapport is opgesteld. De veiligheidsregio kan op dit moment al meedenken en adviseren over mogelijk maatwerk in de te nemen maatregelen om de planontwikkeling haalbaar te maken in het kader van omgevingsveiligheid.

8 Aanvullende risicocommunicatie

Risicocommunicatie wordt als standaard maatregel benoemd in adviesrapporten. Risicocommunicatie over omgevingsveiligheid is een taak van de gemeente. De risicocommunicatie is over het algemeen gemeentebreed opgezet en toont de risicobronnen in de gemeenten in combinatie met een algemeen handelingsperspectief; sluit ramen, deuren en schakel ventilatie af en volg berichtgeving op de rampenzender.

Tijdens de planontwikkeling moet worden beschouwd welke aanvullende risicocommunicatie nog noodzakelijk is. Denk hierbij aan een intercominstallatie of communicatie vanuit buurtpreventie. Deze risicocommunicatie zal dan vooral gericht zijn op specifieke maatregelen die in of nabij een gebouw getroffen moeten worden.

Beschrijf in het onderzoek omgevingsveiligheid een uitwerking hoe risicocommunicatie vorm moet krijgen, die vervolgens te vertalen is naar planregels. Voor de beoordeling van de benodigde risicocommunicatie zal niet alleen oplevering van de planontwikkeling beschouwd moeten worden, maar ook de toekomstige situatie. Een intercominstallatie zal mogelijk eens per 5 jaar gecontroleerd moeten worden. Het is daarom ook belangrijk te denken over uitvoering en onderhoud van de te treffen maatregelen en dit mee te nemen in een onderzoek.

Hoe kunt u dit doen?

Het onderzoek moet duidelijk maken welke concrete planregels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan of de BOPA. Een verdere uitwerking zal na de besluitvorming plaatsvinden, zoals de uitvoering van bijvoorbeeld een specifieke maatregel als een intercominstallatie.



9 Conclusie

Er zijn een aantal (overkoepelende) conclusies die de provincie en de veiligheidsregio's aan de gemeenten willen meegeven:

1. Houdt er zicht op dat het onderzoek zich richt op de planontwikkeling en niet enkel op de risicobron.
2. Betrek de veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium voor advies en niet pas tijdens besluitvorming voor beoordeling.
3. Vertaal de in het onderzoek genoemde voorwaarden voor acceptatie van de planontwikkeling naar concrete planregels, zodat de voorwaarden geborgd worden bij daadwerkelijke uitvoering.
4. Geef aandacht aan toekomstbestendigheid van voorwaarden, door een duidelijk onderscheid te maken tussen directe uitvoering en toekomstige vervanging.
5. Beschouw de subthema's onder omgevingsveiligheid integraal. En beschouw vervolgens omgevingsveiligheid ook in relatie met andere (milieu)thema's.
6. Wanneer uit het onderzoek of het advies van de veiligheidsregio blijkt dat de planontwikkeling niet acceptabel of slechts onder voorwaarden acceptabel is, dan dient bij afwijking van deze conclusie een bestuurlijke afweging vanuit de gemeente toegevoegd te worden aan de besluitvorming. Daarnaast is het voor de veiligheidsregio altijd wenselijk een terugkoppeling te ontvangen van de gemeente, wanneer wordt afgeweken van het advies. Dit heeft namelijk consequenties voor de preparatie van de hulpdiensten.

Bij de verdere toepassing van de ETFAL is het wenselijk om de veiligheidsregio's tijdig te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen, zodat hun kennis en ervaring met omgevingsveiligheid optimaal benut kan worden. Dit betekent niet dat de veiligheidsregio bij ieder detail of iedere kleine stap een rol hoeft te vervullen, maar wel dat zij in een vroeg stadium kan meekijken en adviseren over de grotere lijn en de borging van randvoorwaarden. Zo ontstaat er ruimte voor adviesbureaus om de onderzoeken uit te werken, terwijl de veiligheidsregio vanuit haar rol een kwalitatieve bijdrage kan leveren. Het gesprek met de provincie en gemeenten kan hiermee gericht worden op de momenten waarop de inbreng van de veiligheidsregio het meeste effect heeft. Een structurele plek in dit proces draagt bij aan een evenwichtige afweging, voorkomt dat belangrijke veiligheidsaspecten pas in de eindfase naar voren komen, en geeft helderheid over ieders rol en verantwoordelijkheid. Daarmee wordt omgevingsveiligheid niet alleen goed geborgd, maar blijft het proces voor alle betrokken partijen overzichtelijk en uitvoerbaar.

Colofon

Deze uitgave is ontwikkeld als samenwerking tussen de Provincie Zuid-Holland, Veiligheidsregio Haaglanden, Veiligheidsregio Hollands Midden, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Provincie Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
www.zuid-holland.nl

Tekst
provincie Zuid-Holland.

Vormgeving en productie
Vakteam Grafimedia,
provincie Zuid-Holland.

251003601

In samenwerking met:



Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond



