



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Scan Risicokaart

Onderzoek op hoofdlijnen naar de risicokaart

Scan Risicokaart

Onderzoek op hoofdlijnen naar de risicokaart

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Samenvatting en analyse	5
Conclusies	7
Aanbevelingen	8
1 De plaats van de risicokaart binnen de rampenbestrijding, crisisbeheersing en risicocommunicatie	10
1.1 Aanleiding; de vuurwerkramp in Enschede	10
1.2 Wettelijke verankering van de risicokaart	11
1.3 Rampenbestrijding en crisisbeheersing; taken en verantwoordelijkheden	12
1.4 Naar een meer risicogeoriënteerde rampenbestrijding en crisisbeheersing; taken en verantwoordelijkheden	12
1.5 Risicokaart en risicocommunicatie; taken en verantwoordelijkheden	15
1.5.1 Risicocommunicatie richting burger	15
2 De inhoud, het vullen, het beheer en werking van de risicokaart op hoofdlijnen	19
2.1 Opbouw en indeling van de risicokaart	19
2.2 Databanken	20
2.2.1 Het RRG5	20
2.2.2 Het ISOR	20
2.3 Het beheer van de gegevens van het ISOR en het RRG5	21
2.4 Het verstrekken van informatie voor de risicokaart door gemeenten	21
2.5 De ‘Leidraad Risico Inventarisatie’	22
2.6 Steekproef met betrekking tot de invoer van gegevens	23
2.7 Borging van de juistheid, volledigheid en actualiteit van de risicokaart	24
2.8 De burger en risicokaart in de praktijk	25
Bijlagen	
Bijlage 1 Lijst met gebruikte afkortingen	27
Bijlage 2 Lijst van betrokken instanties bij de steekproef en/of interviews	28

Inleiding

De Kring van Commissarissen van de Koning heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) gevraagd om een onderzoek te doen naar de 'risicokaart'. De Inspectie heeft hiervoor in haar werkplan van 2012 en van 2013 ruimte gereserveerd.

De risicokaart neemt binnen de rampenbestrijding, crisisbeheersing en risicocommunicatie een belangrijke plaats in. De totstandkoming, het beheer en publicatie van deze 'geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid' is een complex proces waarbij diverse partijen met verschillende taken en verantwoordelijkheden zijn betrokken. Daarbij is ook de wet- en regelgeving – die vanuit verschillende invalshoeken deze taken en verantwoordelijkheden vastlegt – een belangrijk aspect.

Om de samenhang tussen de verschillende onderdelen in kaart te brengen is gekozen voor een (voornamelijk) beschrijvend onderzoek op hoofdlijnen, waarbij de nadruk ligt op de rol van de veiligheidsregio's, gemeenten en provincies.

De Inspectie heeft (om inzicht te krijgen in de invoer van de gegevens voor de risicokaart door gemeenten) interviews gehouden met diverse betrokkenen van provincies, veiligheidsregio's en gemeenten en heeft een (beperkte) steekproef gehouden.

Deze scan van de risicokaart beslaat twee delen. In het eerste deel beschrijft de Inspectie welke plek de risicokaart inneemt binnen de rampenbestrijding, crisisbeheersing en risicocommunicatie. Daarbij is vooral gekeken naar taken en verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio's, gemeenten en provincies binnen de rampenbestrijding, crisisbeheersing en risicocommunicatie (de 'organisatiecyclus'). In het tweede deel van de scan ligt de focus op de feitelijke totstandkoming van de risicokaart (de 'procescyclus'). In dit deel is ook gekeken naar de rol van de risicokaart binnen de risicocommunicatie.

Uit een eerste oriëntatie door de IVenJ bleek dat de 'procescyclus'² bij het tot stand komen van de risicokaart en de 'organisatiecyclus'³ binnen de verschillende stadia van het tot stand komen van de risicokaart nauw verweven zijn.

¹ Artikel 45 Wet veiligheidsregio's.

² Procescyclus: het inventariseren van risico's, de analyse, de afstemming, het beschikbaar stellen, het (eventueel) bijstellen en de publicatie van de risicokaart.

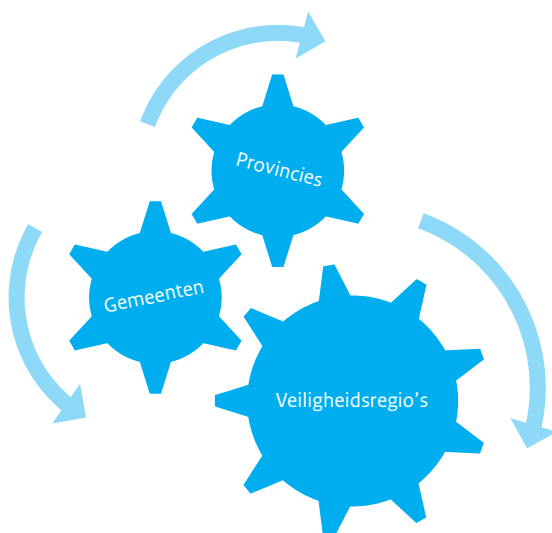
³ Organisatiecyclus: geeft weer over welke organisatie de procescyclus loopt. Het gaat daarbij om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij het uitvoeren van de procescyclus.

Beide cycli (en daarmee de 'koppelvlakken' tussen de betrokken organisaties) zijn daarom nadrukkelijk betrokken bij dit onderzoek naar de risicokaart.

Afbeelding 1: 'de procescyclus'



Afbeelding 2: 'de organisatiecyclus'



Samenvatting en analyse

De totstandkoming van de risicokaart is een complex proces. Een proces waarbij zeer veel partijen in verschillende stadia zijn betrokken. Er is sprake van een 'mix' van verantwoordelijkheden, taken en belangen tussen de betrokken organisaties in relatie tot de verschillende stappen bij de totstandkoming van de risicokaart (zoals het inventariseren, beschikbaar stellen en publiceren).

De risicokaart was vóór de invoering van de Wet veiligheidsregio's vooral de verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Het zwaartepunt in taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de risicokaart is na de invoering van de Wet veiligheidsregio's echter verschoven van gemeenten en provincies naar de veiligheidsregio's. Dit komt door het verleggen van de (formele) bevoegdheden en taken met betrekking tot de inventarisatie van risico's naar de veiligheidsregio's⁴ én door de introductie van het 'risicoprofiel'⁵ als basis voor de risicokaart. Dit betekent overigens niet dat 'de volledige verantwoordelijkheid' voor de risicokaart bij de veiligheidsregio's is komen te liggen, ook gemeenten en provincies hebben hierbij een rol.

De risicokaart kampt met een aantal problemen. Het betreft op hoofdlijnen twee problemen; ten eerste een gebrek aan afstemming en regie, en ten tweede een probleem wat betreft de betrouwbaarheid van de gegevens op de risicokaart. Deze aspecten kunnen niet los van elkaar worden gezien en zijn nauw met elkaar verweven.

⁴ Artikel 10 onder a Wet veiligheidsregio's: 'Bij de regeling, bedoeld in artikel 9, worden aan het bestuur van de veiligheidsregio de volgende taken en bevoegdheden overgedragen, a: het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises'.

⁵ Artikel 45 Wet veiligheidsregio's.

- 1 Er is een gebrek aan een goede afstemming tussen de activiteiten van de verschillende organisaties bij de totstandkoming van de kaart en een gebrek aan een (gezamenlijk overeengekomen) samenhangende regie. De samenwerking is geregeld in een tamelijk ingewikkeld samenstel van (wettelijke) regelingen, voorschriften, procedures en leidraden. Dit garandeert in de praktijk niet dat de betrokken partijen ook daadwerkelijk met elkaar samenwerken en bij elkaar aan tafel zitten om taken, verantwoordelijkheden en belangen af te stemmen.
- 2 Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de betrouwbaarheid (in de zin van juist, volledig en actueel) van de gegevens op de risicokaart. Het blijkt dat gemeenten niet altijd goed zicht hebben op de betrouwbaarheid van de gegevens die door hen (of onder hun verantwoordelijkheid) worden geïnventariseerd en aangeleverd ten behoeve van de risicokaart. Dit heeft ook te maken met de enorme hoeveelheid gegevens die gemeenten worden geacht aan te leveren.

De risicokaart is in zijn huidige vorm geen effectief⁶ instrument binnen de risicocommunicatie richting burgers. De risicokaart heeft zich ontwikkeld tot een statisch (niet interactief) instrument dat vooral is gericht op het zo volledig mogelijk en deskundig informeren van de burgers over risico's in hun omgeving. Het voldoet heden ten dage niet meer aan de interactieve wijze van communiceren waarbij flexibel kan worden ingespeeld op de behoefte van de doelgroep (burgers). Door de eenzijdige wijze van communiceren blijkt dat de burger niet of slecht wordt bereikt, waardoor de risicokaart wat dat betreft – los van de betrouwbaarheid – niet voldoet aan de verwachtingen.

⁶ Een (voorgenomen) handelwijze is effectief of doeltreffend als de betreffende inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel.

Conclusies

- 1 Er is een gebrek aan een goede afstemming tussen de activiteiten van de verschillende organisaties bij de totstandkoming van de kaart en een gebrek aan een (gezamenlijk overeengekomen) samenhangende regie.
- 2 Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de betrouwbaarheid (in de zin van juist, volledig en actueel) van de gegevens op de risicokaart.
- 3 De risicokaart is in zijn huidige vorm geen effectief instrument binnen de risico-communicatie richting burgers.

Aanbevelingen

Wil men de kwaliteit van de risicokaart in de nabije toekomst beter borgen, dan moeten de veiligheidsregio's, de gemeenten en de provincies de handen ineen slaan. De oplossing zit (vooralsnog) niet in aangepaste wet- of regelgeving, maar in het geven van invulling aan de eigen taakverantwoordelijkheid en in betere afstemming tussen betrokken partijen, waarbij heldere afspraken worden gemaakt over de regie ten aanzien van de totstandkoming en gebruik van de risicokaart.

De veiligheidsregio's zullen als eerstverantwoordelijke voor de rampenbestrijding, crisisbeheersing en risicocommunicatie nadrukkelijker betrokken moeten zijn bij de aanlevering, de verwerking, het beheer en het openbaar maken van de gegevens op de risicokaart. Daarvoor zullen provincies, gemeenten en veiligheidsregio's met elkaar in gesprek moeten gaan en concrete afspraken moeten maken waarbij de partijen – ieder op basis van de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden – in gezamenlijkheid de kwaliteit van de risicokaart bewaken.

Aan het Veiligheidsberaad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Kring van de Commissarissen van de Koning:

- 1 Organiseer een afstemmingsoverleg over de risicokaart waarbij in ieder geval provincies, gemeenten én veiligheidsregio's zijn betrokken. Neem gezamenlijk het proces van de totstandkoming van de risicokaart onder de loep.
- 2 Kom met concrete verbetermaatregelen ten aanzien de kwaliteit van de aan te leveren gegevens ten behoeve van de risicokaart. Betrek daarbij nadrukkelijk:
 - a de borging van de aanlevering van gegevens door gemeenten aan Gedeputeerde Staten binnen het gemeentelijk proces;
 - b de samenhang van de door de gemeenten aan te leveren gegevens met het risicoprofiel van de veiligheidsregio's;
 - c de mogelijkheid om de hoeveelheid aan te leveren gegevens in het kader van de risico-inventarisatie door gemeenten terug te brengen tot hanteerbare proporties waarbij nut en noodzaak van de aan te leveren gegevens tegen het licht wordt gehouden.
- 3 Neem als veiligheidsregio's, gemeenten en provincies gezamenlijk de 'nut- en noodzaak' van de risicokaart als instrument binnen de risicocommunicatie onder de loep. Ontwikkel gezamenlijk een visie op de risicokaart binnen de risicocommunicatie.

1

De plaats van de risicokaart binnen de rampenbestrijding, crisisbeheersing en risicocommunicatie

1.1 Aanleiding; de vuurwerkramp in Enschede

Een van de conclusies van de commissie Oosting⁷, na de vuurwerkramp in Enschede⁸, was dat burgers te weinig inzicht hebben in risico's in hun omgeving. Het onderzoek naar de vuurwerkramp toonde aan dat de bewoners van de getroffen wijk zich in het geheel niet bewust waren van de potentiële risico's in hun eigen buurt.

Naar aanleiding van de conclusies van de commissie heeft het toenmalige kabinet een groot aantal actiepunten benoemd en maatregelen genomen. De invoering van de 'risicokaart' was een van deze maatregelen. De risicokaart moet de burger meer inzicht geven in de risico's in zijn leef- en werkomgeving en geeft de overheid de mogelijkheid om daarover beter te communiceren.

De risicokaart is – eenvoudig voorgesteld – een via internet raadpleegbare elektronische kaart waarop risico's in de leef- en werkomgeving van de burger inzichtelijk zijn gemaakt. De gebruiker (zowel burger als professionele gebruiker) kan informatie opvragen over risico-objecten en -situaties die in een landelijke databank is opgeslagen. Het gaat bij de risicokaart niet alleen om risicosituaties met gevaarlijke stoffen, maar ook om bijvoorbeeld overstromingsgevaar, verkeersrisico's en transportroutes die gevaar kunnen opleveren. Er worden van risicovolle situaties meerdere gegevens vastgelegd, geanalyseerd en gepresenteerd. Op de kaart staan met symbolen de verschillende risico's aangeduid.

⁷ Commissie Onderzoek Vuurwerkramp. Eindrapport van de Commissie Vuurwerkramp Enschede, 28 februari 2001.

⁸ 13 mei 2000.

Er zijn twee ‘soorten’ kaarten te raadplegen. Via het openbare deel van de risicokaart kan de burger inzicht krijgen in de risico’s in zijn omgeving. Het (beveiligde) deel van de risicokaart, dat is bedoeld voor de professionele gebruiker, biedt meer diepgaande en technische informatie die voor zijn werk noodzakelijk is, zoals op het vlak van ruimtelijke ordening, milieubeheer, externe veiligheid, en rampenbestrijding en crisisbeheersing (fysieke veiligheid).

1.2 Wettelijke verankering van de risicokaart

In maart 2007 is de basis voor de risicokaart wettelijk vastgelegd⁹. In de toenmalige Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) was in artikel 6a vastgelegd dat: *‘Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de provincie aanwezige risico’s zijn aangeduid. Deze risicokaart vermeldt de plaatsgebonden en geografisch te onderscheiden risico’s die zijn beschreven in de gemeentelijke risico-inventarisatie, bedoeld in artikel 3, alsmede de gegevens die zijn opgenomen in het openbare register, bedoeld in artikel 12.12 van de Wet milieubeheer. De kaart is openbaar’.*

Sinds 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio’s (Wvr) van kracht en is de Wrzo komen te vervallen¹⁰. De wettelijke basis voor de risicokaart staat in artikel 45 van de Wvr¹¹ als volgt omschreven: *‘Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico’s zijn aangeduid, op basis van het risicoprofiel (...)’.*

⁹ In 2007 is bij Koninklijk Besluit de wettelijke basis voor de risicokaart van kracht geworden. Het betreft de wetsartikelen: artikel 12.12 Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde AMVB Registratiebesluit Externe Veiligheid; en artikel 6a van de Wet rampen en zware ongevallen en de daarop gebaseerde ministeriële regeling provinciale risicokaart.

¹⁰ De Wet rampen en zware ongevallen was van kracht tot 1 oktober 2010 toen de Wet veiligheidsregio’s en de Aanpassingswet veiligheidsregio’s van kracht werden.

¹¹ Artikel 45 lid 1 Wet veiligheidsregio’s: *‘Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico’s zijn aangeduid, op basis van het risicoprofiel, bedoeld in artikel 15’.*

1.3 Rampenbestrijding en crisisbeheersing; taken en verantwoordelijkheden

Tot het moment dat de Wvr in 2010 van kracht werd, was het de provincie die de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen beoordeelde¹². De inventarisatie van de risico's ten behoeve van de rampenplannen werden uitgevoerd door de gemeenten. De provincies waren tot op dat moment verantwoordelijk voor de inventarisatie, de analyse, de verwerking en de presentatie van de gegevens op de risicokaart.

Met de invoering van de Wvr zijn aan de veiligheidsregio 'de taken en bevoegdheden overgedragen'¹³ voor het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, het adviseren aan gemeenten over risicobeheersing en het inventariseren en analyseren van risico's. De gemeenten hebben een gemeenschappelijke regeling getroffen waarin taken en bevoegdheden van de colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) zijn overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio, bestaande uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten¹⁴; een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Er is tevens in de Wvr bepaald dat op de risicokaart de regionale risico's worden aangegeven, gebaseerd op het door de regio's opgestelde risicoprofiel¹⁵.

1.4 Naar een meer risicogeoriënteerde rampenbestrijding en crisisbeheersing; taken en verantwoordelijkheden

De wetgever heeft met de introductie van het 'risicoprofiel' gekozen voor een meer risicogeoriënteerde rampenbestrijding die begint met het identificeren, inventariseren en beoordelen van de risico's in de veiligheidsregio¹⁶. Met het verleggen van de bevoegdheden en taken met betrekking tot de inventarisatie van risico's én door de wettelijke introductie van het 'risicoprofiel' dat op basis van deze inventarisatie door de veilig-

¹² Wet rampen en zware ongevallen, Wet van 30 januari 1985, houdende regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop, Paragraaf 3; Provinciale toetsing van de voorbereiding, artikelen 7 tot en met 10.

¹³ Artikel 10 onder a Wet veiligheidsregio's: 'Bij de regeling, bedoeld in artikel 9, worden aan het bestuur van de veiligheidsregio de volgende taken en bevoegdheden overgedragen, a: het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises'.

¹⁴ Artikel 11 Wet veiligheidsregio's.

¹⁵ Artikel 45 Wet veiligheidsregio's.

¹⁶ Zie hierover o.a. Staat van de Rampenbestrijding 2013; Onderzoek Rampenbestrijding op Orde periode maart 2010 - oktober 2012, deel B (onderzoeksresultaten), pagina 66 ev., Inspectie Veiligheid en Justitie, mei 2013.

heidsregio's wordt opgesteld, is het zwaartepunt in taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de risicokaart verschoven van gemeenten en provincies naar de veiligheidsregio's. Dit betekent overigens niet dat 'de volledige verantwoordelijkheid' voor de risicokaart bij de veiligheidsregio's is komen te liggen, ook gemeenten en provincies hebben hierbij een rol.

Een belangrijk verschil is dat Gedeputeerde Staten voor het opstellen en beheren van de risicokaart vóór de invoering van de Wvr gebruik maakten van de gegevens afkomstig uit de risico-inventarisatie van de gemeenten¹⁷. Nu, na de invoering van de Wvr zijn de gemeenten weliswaar nog steeds verantwoordelijk voor het aanleveren van het gros van de gegevens ten behoeve van de risicokaart¹⁸, maar is er nu een nadrukkelijke koppeling met het risicoprofiel waarvoor de veiligheidsregio's verantwoordelijk zijn. Artikel 15 lid 3 Wvr geeft bijvoorbeeld aan dat het bestuur van de veiligheidsregio het risicoprofiel vaststelt na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten. Daarbij is wettelijk vastgelegd dat indien in dit overleg blijkt dat de inventarisatie van risico's die ten grondslag ligt aan het risicoprofiel afwijkt van de door de colleges van B&W geleverde gegevens die op de risicokaart worden weergegeven, het college van B&W van de gemeente van wie de gegevens afkomstig zijn, Gedeputeerde Staten binnen vier weken aangepaste gegevens¹⁹ levert.

Een risicoprofiel bestaat uit: a) een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden, b) een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en c) een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen²⁰. Met andere woorden: het risicoprofiel dient een overzicht en een analyse te geven van de aard, omvang en gevolgen van de risicovolle situaties die binnen een veiligheidsregio kunnen leiden tot een brand, ramp of crisis.

¹⁷ Artikel 6a lid 1 Wet rampen en zware ongevallen: 'Deze risicokaart vermeldt de plaatsgebonden en geografisch te onderscheiden risico's die zijn beschreven in de gemeentelijke risico-inventarisatie, bedoeld in artikel 3.'

¹⁸ Artikelen 5 en 6 Provinciale risicokaart.

¹⁹ Artikel 7 lid 2 Regeling provinciale risicokaart.

²⁰ Artikel 15 lid 2 Wet veiligheidsregio's.

De veiligheidsregio vraagt als verantwoordelijke partij voor het opstellen van het regionaal risicoprofiel alle relevante partijen²¹ zoals gemeenten, provincie, politie, waterschappen en milieudiensten om op hun terrein informatie aan te leveren²². Op basis van het risicoprofiel stelt het bestuur van de veiligheidsregio prioriteiten voor de komende beleidsperiode, benoemt aan het risicoprofiel gerelateerde operationele prestaties en legt deze vervolgens vast in een beleidsplan²³. Het beleidsplan vormt de basis voor het crisisplan²⁴. In dit crisisplan zijn 'in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing beschreven'. In het crisisplan legt de veiligheidsregio vast hoe rampen en crises binnen die veiligheidsregio worden aangepakt. Het crisisplan beschrijft hoe de hoofdstructuur van de multidisciplinaire organisatie tijdens rampen en/of crises is ingericht en het benoemt de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de delen van die hoofdstructuur evenals de daarin participerende actoren.

De insteek voor een meer risicogeoriënteerde rampenbestrijding en crisisbeheersing brengt met zich mee dat het belang van het risicoprofiel nauwelijks kan worden overschat. Het risicoprofiel speelt in de risicogeoriënteerde rampenbestrijding, crisisbeheersing en de risicocommunicatie een centrale rol. Het risicoprofiel speelt een centrale rol omdat, zoals hierboven beschreven, het niet alleen de basis legt voor het beleid en ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing van de veiligheidsregio's (beleidsplan en crisisplan), maar ook omdat het risicoprofiel (mede) de basis vormt voor de risicokaart. Waarbij vervolgens de risicokaart als het 'eindproduct' (het resultaat van de gezamenlijke inspanningen van Rijk, provincies, gemeenten en veiligheidsregio's) kan worden gezien van de geïnventariseerde en geanalyseerde risico's, die inzicht geeft en handelingsperspectief biedt aan burger en hulpverlener. Interessant is in dit verband, dat uit de praktijk blijkt²⁵, dat de risicokaart door de veiligheidsregio's (deels) als bron voor het risicoprofiel wordt gebruikt. Daarmee wordt dus feitelijk het 'eindproduct' als brondocument voor de risico-inventarisatie gebruikt.

²¹ De memorie van toelichting geeft aan dat onder betrokken partijen de crisispartners worden verstaan zoals de waterschappen, het Openbaar Ministerie en andere overheidsdiensten, waaronder de gedeconcentreerde diensten en het Regionaal Militair Commando. Daarnaast zijn er nog private partijen die door expertise en capaciteiten een belangrijke rol spelen. Het gaat hier om partijen als ziekenhuizen, de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij, de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen, het Nederlandse Rode Kruis, ProRail, de NS en andere bedrijven zoals energiebedrijven en de (petro-)chemische industrie.

Het jaarlijks te organiseren overleg heeft tot doel het bespreken van gemeenschappelijke thema's en het bespreken van de risico's in de regio.

²² Artikel 15, lid 3, 4 en 5 Wet veiligheidsregio's.

²³ Artikel 14 lid 1 Wet veiligheidsregio's.

²⁴ Artikel 16 lid 1 Wet veiligheidsregio's.

²⁵ Zowel uit de interviews als uit de steekproef. Zie bijlage 2: 'Lijst van betrokken instanties betrokken bij de steekproef en/of interviews'.

1.5 Risicokaart en risicocommunicatie; taken en verantwoordelijkheden

Ook wat betreft de risicocommunicatie zien we met de invoering van de Wvr een verschuiving in verantwoordelijkheden naar de veiligheidsregio's. Vóór de invoering van de Wvr waren voornamelijk de gemeenten verantwoordelijk voor de risicocommunicatie, met als basis de risicokaart. In de Wrzo was over deze gemeentelijke verantwoordelijkheid het volgende opgenomen: 'Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat de bevolking, de commissaris van de Koningin en Onze Minister op passende wijze informatie wordt verschaft over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en zware ongevallen en de bij deze rampen en zware ongevallen te volgen gedragslijn²⁶.'

De Wvr²⁷ schrijft nu voor dat: 'Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de rampen en de crises die de regio kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn.'

Het onderwerp van risicocommunicatie is dus volgens de wetgever *'het potentiële gevaar dat een gemeenschap loopt en de manier waarop die gemeenschap dit gevaar probeert te beheersen'*.

De risicokaart heeft ook na de invoering van de Wet veiligheidsregio's binnen de risicocommunicatie een essentiële plaats. De taken en verantwoordelijkheden voor de risicocommunicatie (en daarmee het inherente belang bij de risicokaart als communicatiemiddel richting de burger) zijn echter veranderd. Het betekent dat de veiligheidsregio's – als zij daadwerkelijk invulling willen geven aan de risicocommunicatie waarbij de kaart een centrale plek inneemt – invloed moeten hebben op de wijze van presenteren van deze kaart en op aspecten als 'handelingsperspectieven²⁸' voor de burger.

1.5.1 Risicocommunicatie richting burger

Onder risicocommunicatie verstaan we: *'communicatie over risico's²⁹ met hen die in de regiogemeenten wonen, werken of verblijven. Het gaat over risico's waaraan deze groepen blootstaan, over welke maatregelen getroffen zijn, over wat mensen kunnen doen om deze risico's te vermijden of*

²⁶ Artikel 10b lid 1 Wet rampen en zware ongevallen.

²⁷ Artikel 46 lid 3 Wet veiligheidsregio's.

²⁸ Dit zijn vooraf geformuleerde acties die men kan ondernemen bij een ramp. Een bekend voorbeeld is: 'Ga naar binnen, sluit ramen en deuren, zet radio of tv aan'.

²⁹ 'Risico is een situatie of een gebeurtenis waarbij menselijke waarde (of mensen zelf) op het spel staat en waarvan de uitkomst onzeker is.' (Rosa, E. A. (2003). The logical structure of the social amplification of risk framework (SARF): Metatheoretical foundation and policy implications, p. 61.

te verkleinen en over wat een ieder zelf moet of kan doen als er toch iets mis gaat. De communicatie is er op gericht om te voorzien in een maatschappelijke informatiebehoefte en om handelingsperspectieven te bieden, waardoor een ieder in staat is een eigen verantwoordelijkheid te nemen³⁰.

In juli 1976 werd het Noord-Italiaanse stadje Seveso getroffen door een ramp waarbij de giftige stof dioxine vrijkwam. Vele mensen werden hierbij het slachtoffer van het gifgas. De Europese Gemeenschap heeft naar aanleiding van deze ramp Europese richtlijnen opgesteld waarin is aangegeven welke maatregelen genomen moeten worden om dit soort rampen te voorkomen. Deze richtlijnen zijn bekend onder de naam 'Seveso-richtlijnen'. Eén van de maatregelen is dat alle EU-lidstaten de verplichting hebben hun burgers te informeren over de risico's die het met zich meebrengt wanneer men woont in de omgeving van een chemisch bedrijf. In de Seveso-richtlijnen ligt ook de basis voor de risicocommunicatie.

De tekst van de wet³¹ schrijft niet voor dat een veiligheidsregio de feitelijke risicocommunicatie zelf uitvoert. De veiligheidsregio ondersteunt en adviseert de gemeenten. Met andere woorden: zij zorgt dat communicatie richting burgers plaatsvindt in alle gemeenten binnen de veiligheidsregio over rampen en crises die de bevolking kunnen treffen en over de maatregelen die de overheid heeft getroffen ter voorkoming en bestrijding ervan. In het regionaal beleidsplan staat hoe aan risicocommunicatie binnen de regio wordt vormgegeven. Aan welke inhoudelijke voorwaarden de plannen voor risicocommunicatie moeten voldoen, staat niet vermeld in de Wet veiligheidsregio's, het besluit of de toelichting daarop.

Hoewel, zoals gezegd, de Wet veiligheidsregio's geen inhoudelijke voorwaarden stelt aan de plannen voor risicocommunicatie zijn uit diverse publicaties³² hierover wel een aantal (algemene) richtlijnen en kaders te destilleren die voor een effectieve crisiscommunicatie essentieel zijn. Algemeen wordt onderkend dat:

- de informatie betrouwbaar en eerlijk moet zijn,
- de informatie deskundig moet zijn, en
- dat bij de communicatie de overheden flexibel moeten inspelen op de behoeften van de burger.

³⁰ NCC Advies voor risico- en crisiscommunicatie, Den Haag 31 maart 2011.

³¹ Artikel 46 lid 2 Wet veiligheidsregio's.

³² 'Met vertrouwen communiceren over potentiële rampen en crises'; Helsloot en Van 't Padje (september 2011). Guttelin, Havenaar, Merckx, Van Dijck en Rip Risicocommunicatie. Praktijk en theorie, Stichting Weten, Amsterdam. (2004).

De burger verwacht dat de overheid voorziet in objectieve informatie over risico's, het risicobeleid en de bijbehorende handelingsperspectieven. Hij verwacht dat de overheid er alles aan doet om iedereen in de gelegenheid te stellen om de informatie te vinden die hij zoekt. Dit vertaalt zich onder meer in de verwachting dat informatie over het risicoprofiel via verschillende instrumenten door de overheid beschikbaar wordt gesteld: brochures, boekjes en vooral internet³³.

Doelgroepen willen en verwachten op hun eigen manier bereikt te worden.

Overheidscommunicatie moet mee veranderen om effectief doelgroepen te bereiken. Bij een eenzijdige stroom van informatie bestaat het gevaar dat de doelgroep (burgers) hier niets van meeneemt³⁴.

Goede risicocommunicatie zorgt daarmee voor realistische wederzijdse verwachtingen tussen overheid en samenleving. Daarbij hoort ook het expliciteren van de eigen verantwoordelijkheid van bevolking en bedrijven. De zelfredzaamheid van bevolking en bedrijven is groter als zij beter zijn geïnformeerd en voorbereid op de crises die hen kunnen overkomen.

Burgers moeten zich bewust zijn van de veiligheidsrisico's die zij lopen in het dagelijkse leven en de mogelijkheden die zij hebben om daar zelf invloed op uit te oefenen. Daarbij zal op basis van het risicoprofiel en een onderzoek naar de risicoperceptie van de bevolking, een actueel actieplan risicocommunicatie moeten worden opgesteld. De veiligheidsregio heeft hierin, zoals gezegd, een faciliterende rol, gemeenten en andere partners (bijvoorbeeld waterschappen en risicobedrijven) spelen een actieve rol bij de totstandkoming en uitvoering van het actieplan.

³³ Gutteling, Havenaar en Merckx, Van Dijck, Rip 'De controversiële boodschap': de communicatie tussen de deskundige en de leek over risico-onderwerpen, Van Marum lezingenreeks, Amsterdam (2004).

³⁴ Generatie Einstein: Slimmer, Sneller, Socialer; Groen en Boschma (2007).

2

De inhoud, het vullen, het beheer en werking van de risicokaart op hoofdlijnen

2.1 Opbouw en indeling van de risicokaart

Voor de invoering van de Wvr maakte men voor het vaststellen van risico's gebruik van de zogeheten '18 ramptypen'³⁵. De 18 ramptypen vloeiden voort uit de 'Leidraad Maatramp' en de 'Leidraad Operationele Prestaties'.

Omdat de 'Leidraad Maatramp' en de 'Leidraad Operationele Prestaties' onvoldoende rekening hielden met het aspect 'waarschijnlijkheid' met betrekking tot (het daadwerkelijk voordoen van) een risico is de 'Handreiking Regionaal Risicoprofiel' ontwikkeld; een hulpmiddel voor de veiligheidsregio's om het regionale beleid te baseren op daadwerkelijk aanwezige risico's. Het risicoprofiel dat met behulp van deze 'Handreiking' wordt opgesteld, wordt mede samengesteld aan de hand van vijftiengestig crisistypen die voortvloeien uit zeven maatschappelijke thema's³⁶. Thans maken de veiligheidsregio's voor het opstellen van het regionaal risicoprofiel (de basis voor de risicokaart) gebruik van de '25 crisistypen'³⁷.

³⁵ De 18 verschillende ramptypen: luchtvaartongeval, brand in grote gebouwen, instorten van grote gebouwen, verkeersongevallen op het land, ongevallen in tunnels, ongeval op water, paniek in menigten, ongeval met brandbare/explosieve stoffen, grootschalige ordeverstoringen, ongeval met giftige stoffen, overstroming, kernongeval, natuurbranden, extreme weersomstandigheden, bedreiging volksgezondheid, ziektegolf, uitval nutsvoorzieningen en ramp op afstand.

³⁶ Natuurlijke omgeving, gebouwde omgeving, technologische omgeving, vitale infrastructuur en voorzieningen, verkeer en vervoer, gezondheid, sociaal-maatschappelijke omgeving.

³⁷ Overstromingen, natuurbranden, extreme weersomstandigheden, aardbevingen, plagen, dierziekten, branden in kwetsbare objecten, instortingen in grote gebouwen en kunstwerken, incidenten met brandbare/explosieve stof in open lucht, incidenten met giftige stof in open lucht, kernincidenten, verstoring energievoorziening, verstoring drinkwatervoorziening, verstoring rioolwaterafvoer en afvalwaterzuivering, verstoring telecommunicatie en ict, verstoring afvalverwerking, verstoring voedselvoorziening, luchtvaartincidenten, incidenten op of onder water, verkeersincidenten op land, incidenten in tunnels, bedreiging volksgezondheid, ziektegolf, paniek in menigten, verstoring openbare orde.

De structuur van de risicokaart is momenteel nog gebaseerd op de '18 ramptypen'. Dit terwijl het risicoprofiel (de basis voor de risicokaart) wordt samengesteld op basis van de '25 crisistypen'. Het is duidelijk dat het gebruik van twee definitielijsten niet ideaal is.

2.2 Databanken

De gegevens waaruit de risicokaart is opgebouwd zijn afkomstig uit een landelijke databank³⁸. Deze databank bestaat uit het 'Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen' (RRGS) en uit het 'Informatiesysteem Overige Ramptypen' (ISOR).

2.2.1 Het RRGS

In de Wet milieubeheer en in het Registratiebesluit externe veiligheid zijn het bestaan en het bijhouden van het RRGS³⁹ georganiseerd. Het RRGS geeft inzicht in de externe veiligheid rond inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn en vermeldt de transportroutes waarover en buisleidingen waardoor deze stoffen worden getransporteerd⁴⁰. De registratie en het bijhouden van gegevens in het RRGS zijn een verantwoordelijkheid van het 'daarvoor bevoegd gezag'; te weten rijk, provincie en gemeenten⁴¹.

Het RRGS bevat een enorme hoeveelheid gegevens. Zo bevat het 'Openbaar register Externe veiligheid' – een onderdeel van het RRGS – tegen de 5000 inrichtingen. Voor de transportroutes gevaarlijke stoffen gaat het om ruim 5500 buisleidingen, circa 600 waterwegen en ongeveer 7000 wegen. Een ander onderdeel van het RRGS, 'De gevaarlijke stoffenlijst', bevat ruim 4500 inrichtingen.

2.2.2 Het ISOR

De Wvr⁴² en de Regeling provinciale risicokaart⁴³ regelen het bestaan en het bijhouden van het ISOR. In dit informatiesysteem worden gegevens opgeslagen over risicosituaties met betrekking tot niet gevaarlijke stoffen en risicosituaties in relatie tot kwetsbare objecten⁴⁴. Het betreft objecten die in geval van een ramp of crisis specifieke aandacht

³⁸ Landelijke Databank Risicosituaties.

³⁹ Wet milieubeheer, titel 12.2: 'Registratie gegevens externe veiligheid, transportroutes en buisleidingen'.

⁴⁰ Artikel 12.12 Wet milieubeheer en Registratiebesluit externe veiligheid, paragraaf 2; 'Aanwijzing van inrichtingen, transportroutes en buisleidingen'.

⁴¹ Artikel 12.13 Wet milieubeheer.

⁴² Artikel 45 Wet veiligheidsregio's.

⁴³ De Regeling provinciale risicokaart definieert in bijlage 3 kwetsbare objecten in termen van 'drempelwaarden' gekoppeld aan de indeling in gebouwen, bijvoorbeeld; gebouwen met een onderwijsfunctie, gezondheidszorggebouwen, objecten met een publieksfunctie et cetera. Het gaat om gebouwen/objecten die in de hoogste twee categorieën vallen van de zogeheten prevap-systematiek. De brandweer maakt(e) gebruik van de prevap-systematiek ten behoeve van advisering over brandveiligheid bij gebruiksvergunningen. Deze systematiek helpt bij het inschatten van preventieactiviteiten op basis van een score van de urgentie van gebruiksvergunning. Prevap staat voor preventie-activiteitenplan.

⁴⁴ Artikelen 3 en 4 Regeling provinciale risicokaart.

nodig hebben tijdens de hulpverlening. De aanlevering van gegevens in het ISOR over de overige ramptypen is een verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Het ISOR bevat ongeveer 4000 risicobronnen en 85.000 kwetsbare objecten.

2.3 Het beheer van de gegevens van het ISOR en het RRGs

De Gemeenschappelijke Beheer Organisatie provincies (GBO provincies)⁴⁵ beheert het ISOR en sinds maart 2013 ook het RRGs. Het RRGs werd sinds geruime tijd feitelijk beheerd door GBO provincies, terwijl dit wettelijk nog de verantwoordelijkheid was van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). In maart 2013 vond een wetwijziging plaats waarmee het beheer van RRGs ook formeel overging van het RIVM naar de GBO provincies⁴⁶. Het RIVM is nog steeds nadrukkelijk bij het RRGs betrokken⁴⁷. GBO provincies coördineert via het landelijk coördinatorenoverleg en het beheeroverleg (nieuwe) ontwikkelingen met betrekking tot de risicokaart. In het coördinatorenoverleg is iedere provincie vertegenwoordigd. Aan het beheeroverleg nemen deel: GBO Provincies, ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), het RIVM en het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). De veiligheidsregio's nemen hier niet aan deel hoewel zij wel een groot belang hebben bij de risicokaart, bijvoorbeeld in het kader van de risicocommunicatie.

2.4 Het verstrekken van informatie voor de risicokaart door gemeenten

Er zijn meerdere actoren die op basis van de aan hen opgedragen wettelijke taken gegevens moeten invoeren in het RRGs en het ISOR. De IVenJ richt zich bij deze scan (wat betreft deze taak) vooral op de gemeenten als 'gegevensleverancier'.

De Wvr en de Regeling provinciale risicokaart bepalen dat de colleges van B&W verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van gegevens ten behoeve van de risicokaart en dat zij verantwoordelijk zijn voor de betrouwbaarheid van deze gegevens (juistheid, volledig-

⁴⁵ Beheerorganisatie van het Interprovinciaal Overleg (koepelorganisatie provincies).

⁴⁶ Artikel 12.10 t/m artikel 12.16 Wet milieubeheer en artikel 45 lid 2 Wet veiligheidsregio's.

⁴⁷ Het RIVM voert werkzaamheden uit ten behoeve van de actualisatie en kwaliteitsborging van gegevens in genoemd register, onder andere door op ad hoc basis controles uit te voeren. Tot slot voert het RIVM regelmatig monitoringonderzoek op het gebied van activiteiten met betrekking tot gevaarlijke stoffen uit, al dan niet op het verzoek van het ministerie van Infrastructuur Milieu.

heid en actualiteit)⁴⁸. De colleges van B&W moeten zorgen voor een controlebaar en beheersbaar proces met betrekking tot het aanleveren van deze gegevens. Het aanleveren van de gegevens – voor zover aan de gemeenten is opgedragen – ten behoeve van de risicokaart blijft óók de verantwoordelijkheid van het college van B&W als er sprake is van uitbesteding van (gemeentelijke) taken⁴⁹.

Het vullen van het RRGs is vooral een zaak van de milieudiensten. Deze diensten houden zich bezig met de betreffende vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Het vullen van ISOR was aanvankelijk een taak van de gemeentelijke brandweer. Hoewel de gemeentelijke brandweerkorpsen sinds de Wvr zijn geregionaliseerd blijft de registratie van gegevens in het ISOR een gemeentelijke taak.

2.5 De ‘Leidraad Risico Inventarisatie’

De gemeenten maken bij het aanleveren van gegevens voor de risicokaart gebruik van de zogeheten ‘Leidraad Risico Inventarisatie⁵⁰’ (LRI). De leidraad is een belangrijk instrument bij het aanleveren van gegevens voor de risicokaart. De leidraad bestaat uit de onderdelen ‘gevaarlijke stoffen’ (LRI-GS) en ‘overige ramptypen’ (LRI-OR) en is uitgegeven door het ministerie van VenJ en het ministerie van IenM. De leidraad helpt bij het vaststellen van welke situaties ingevoerd moeten worden in de landelijke databank en op welke wijze dit plaats moet vinden⁵¹.

De opzet van de leidraad is gebaseerd op de 18 ramptypen uit de toen geldende Wet rampen en zware ongevallen. De meest recente actualisatie van de leidraad dateert van december 2010. De leidraad is niet nog niet aangepast aan de indeling in 25 crisistypen waarmee de veiligheidsregio’s nu werken bij het opstellen van het risicoprofiel.

⁴⁸ Artikel 45 Wet veiligheidsregio’s en artikel 7 ministeriële regeling provinciale risicokaart.

⁴⁹ Een belangrijke ontwikkeling in dit verband betreft de taakverschuiving van gemeentelijke en provinciale milieudiensten naar de regionale uitvoeringsdiensten (RUD’s).

⁵⁰ De Leidraad risico inventarisatie is in 2007 opgesteld door de Stuurgroep risicokaart waarin het toenmalige ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) waren vertegenwoordigd.

⁵¹ Via de invoerapplicatie.

2.6 Steekproef met betrekking tot de invoer van gegevens

Om inzicht te krijgen in de invoer van de gegevens voor de risicokaart door gemeenten heeft de IVenJ in het kader van deze scan – naast de interviews met (beleids)medewerkers van provincies, veiligheidsregio's, gemeenten en andere direct betrokken organisaties⁵² – een steekproef gehouden bij negen gemeenten. Hoewel de steekproef niet is bedoeld om op zichzelf een sluitend beeld te geven over alle gemeenten, levert het in samenhang met de interviews een scherper beeld op over de wijze waarop in de praktijk het proces van het aanleveren van gegevens ten behoeve van de risicokaart feitelijk verloopt⁵³.

Het beeld dat uit de steekproef in combinatie met de interviews naar voren komt is dat het proces van gegevensaanlevering door de gemeenten ten behoeve van de risicokaart op onderdelen (volgens eigen zeggen) niet altijd goed verloopt. Het blijkt dat de bevroegde gemeenten beperkt zicht hebben op de betrouwbaarheid (in de zin van de juistheid, volledigheid en actualiteit) van de door hen verstrekte gegevens. Het is daarbij in het oog springend dat men in dit verband met name de aanlevering van gegevens met betrekking tot de risico's die gerelateerd zijn aan het ISOR benoemt.

Ook blijkt uit de interviews en de steekproef dat gemeenten – naar eigen zeggen – beperkt zicht hebben op het beheer van bevoegdheden voor invoer in- en autorisatie van gegevens in zowel het RRGs als het ISOR binnen de gemeenten. Dat betekent concreet dat men een beperkt beeld heeft van wie, wat mag invoeren, muteren en autoriseren. Het beeld is tevens dat gemeenten beperkt periodieke controles uitvoeren op de betrouwbaarheid van de gegevens waarvoor zij verantwoordelijk zijn in het RRGs en het ISOR.

Een belangrijk aspect met betrekking van de aanlevering van kwalitatief goede gegevens ten behoeve van de risicokaart is dat uit de scan blijkt dat het actueel houden van de enorme hoeveelheid gegevens die in het RRGs en het ISOR moeten worden ingevoerd als een probleem wordt ervaren. Daarbij rijst de vraag of alle gegevens even relevant zijn.

⁵² Zie bijlage 2.

⁵³ De IVenJ heeft hiervoor de betrokken gemeenten bevroegd over: invoer van gegevens en autorisatie daarvan, functiescheiding in invoer en autorisatie, het beheer van bevoegdheden met betrekking tot invoer en autorisatie, periodieke controle van de gegevens op de risicokaart en rapportage aan het college van B&W daarover.

2.7 Borging van de juistheid, volledigheid en actualiteit van de risicokaart

De risicokaart heeft alleen nut voor de gebruikers als de gegevens op de kaart juist, volledig en actueel zijn. Het zijn primair de leveranciers van de gegevens ('het bevoegde gezag') die vanuit hun wettelijke taken die verantwoordelijkheid dragen voor de betrouwbaarheid van de door hun aangeleverde gegevens.

De GBO provincies is de beheerder van wat wordt genoemd 'de landelijke componenten van de risicokaart', dit zijn het invoersysteem, de viewer⁵⁴ en de website. Samen met twaalf provinciale coördinatoren en functioneel beheerders zorgt de GBO provincies voor het dagelijkse beheer en de doorontwikkeling van de risicokaart. In de hoedanigheid van beheerder is de GBO provincies niet verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens.

Hoewel de provincies niet formeel verantwoordelijk zijn voor de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens houden zij wel op diverse manieren de 'vinger aan de pols'. Dit gebeurt onder meer door het (laten) uitvoeren van zogeheten 'datachecks' waarbij de aangeleverde gegevens gemonitord worden.

Met behulp van de invoerapplicatie die wordt gebruikt bij de invoer van gegevens voor de risicokaart 'bewaken' provincies de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens. De applicatie is namelijk zo ingericht dat gegevens over objecten alleen geautoriseerd (kunnen) worden als minimaal is voldaan aan een aantal kwaliteitsvereisten ten aanzien van de volledigheid van de gegevens. Ook de gebruikershandleiding en de hulpteksten van de invoerapplicatie ondersteunen functionarissen bij het invoeren van de gegevens en dragen daarmee bij aan een betere kwaliteit. Bij technische problemen met betrekking tot de invoer van gegevens is er een landelijke helpdesk, en voor inhoudelijke vragen over de gegevensinvoer kunnen de gemeenten terecht bij een aanspreekpunt van de provincie.

Ook heeft de GBO provincies, om de betrouwbaarheid van de aan te leveren gegevens te vergroten, algemene richtlijnen ontwikkeld voor het invoeren en aanpassen van objecten in de landelijke databank. Tevens zijn met diverse gemeenten afspraken gemaakt over de werkwijze bij gegevensaanlevering en over het borgen van de betrouwbaarheid van de gegevensaanlevering binnen de eigen gemeentelijke werkprocessen. De provincies brengen daarnaast nieuwsbrieven uit, houden bijeenkomsten en verzorgen opleidingen waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de risicokaart en daarmee verwante aspecten.

⁵⁴ De viewer wordt door provincies gebruikt om risicokaarten weer te geven.

De veiligheidsregio's hebben als eerstverantwoordelijke voor het risicoprofiel en als eerstverantwoordelijke voor de risicocommunicatie een aanmerkelijk belang bij de risicokaart. Een belangrijk aspect van de risicokaart is namelijk risicocommunicatie richting burgers en het bieden van handelingsperspectief in het geval van een ramp of crisis. De veiligheidsregio's hebben echter geen formele rol⁵⁵ bij het maken en beheren van de risicokaart. Dit is opmerkelijk, omdat dit betekent dat de veiligheidsregio's geen invloed hebben op de inhoud van informatie op de website van de risicokaart of de wijze waarop gegevens op deze kaart worden gepresenteerd.

2.8 De burger en risicokaart in de praktijk

Betrouwbaarheid informatie

De risicocommunicatie vanuit de overheid naar de burger moet betrouwbaar zijn. Uit de steekproef door de IVenJ onder gemeenten komt, zoals eerder aangegeven, evenwel het beeld naar voren dat de gemeenten beperkt zicht hebben op de betrouwbaarheid van de door hen ten behoeve van de risicokaart aangeleverde gegevens. Het gebrek aan zicht op de betrouwbaarheid van de gegevens wordt mede in de hand gewerkt door de enorme hoeveelheid aan te leveren gegevens. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de risicocommunicatie waar het de betrouwbaarheid betreft. Ook uit berichtgeving⁵⁶ en uit onderzoek⁵⁷ blijkt dat de betrouwbaarheid van de gegevens op de risicokaart te wensen over laat. De betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens in de zin van juistheid, volledigheid en actualiteit blijkt al sinds de invoering van de risicokaart een knelpunt⁵⁸.

flexibel inspelen op behoefte burger

Het denken over risicocommunicatie is in beweging. Bij de ontwikkeling van de risicokaart (periode 2000-2005) was de risicocommunicatie vooral gericht op het informeren van de burger. De risicokaart met zijn gedetailleerde verzameling aan gegevens paste in dat beeld. Bij de oorspronkelijke opzet van de risicokaart was transparantie een zwaarwegend punt. Bovendien is destijds gekozen voor een kaart die gebruikt kan worden door zowel burger als professional. Als gevolg hiervan ontwikkelde de risicokaart zich tot een statisch instrument dat vooral gericht is op het zo volledig en deskundig mogelijk informeren van de burgers over risico's in hun omgeving.

⁵⁵ Zoals eerder aangegeven hebben de veiligheidsregio's via een 'omweg' wel invloed. Artikel 7 lid 2 van de Regeling provinciale risicokaart schrijft voor dat als na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten blijkt dat de inventarisatie van gegevens door de colleges van B&W afwijkt van het risicoprofiel van de veiligheidsregio de betrokken gemeente aan Gedeputeerde Staten alsnog de aangepaste gegevens levert in overeenstemming met het profiel.

⁵⁶ www.externeveiligheidgroningen.nl, nieuws 2012/01/26.

⁵⁷ 'Onderzoek ruimtelijke inpassing vergunde opslagen van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik', Inspectie Leefomgeving & Transport (8 april 2013).

⁵⁸ Brief aan leden Provinciale Staten, 'Uitstel publicatie Risicokaart Groningen', Nr.: 2006-02697/7/A.6, CK Groningen, 15 februari 2006.

Het denken over risicocommunicatie is sindsdien doorontwikkeld. Het huidige beeld is dat het communiceren over mogelijke rampen en crises meer is dan alleen het beschikbaar stellen van gegevens over risicosituaties in de leefomgeving. De communicatieboodschap moet tevens een interpretatie van deze risicosituaties bevatten en een daarop toegesneden handelingsperspectief bieden.

De risicoperceptie van burgers volgt in belangrijke mate de gebeurtenissen in de wereld zoals die door de media in beeld worden gebracht. De risicoperceptie van de burger is dus aan verandering onderhevig⁵⁹. Dit verklaart voor een deel de toename van het aantal bezoekers van de risicokaart op het moment dat zich een ramp voordoet, zoals de brand bij het bedrijf Chemiepack in januari 2011 in Moerdijk of een crisis zoals de dreigende overstromingen van januari 2012 in Groningen⁶⁰. Hoewel de risicocommunicatie idealiter dient te zijn gebaseerd op het risicoprofiel en moet aansluiten op de risicobeleving van de burger⁶¹, blijkt dat dit maar zeer ten dele het geval is.

Wat betreft opzet en inrichting stamt de risicokaart uit een andere periode waarin minder nadruk lag op de effectiviteit van de communicatie. Het voldoet heden ten dage niet meer aan de interactieve wijze van communiceren waarbij flexibel kan worden ingespeeld op de behoefte van de doelgroep (burgers). Door de eenzijdige wijze van communiceren blijkt dat de burger niet of slecht wordt bereikt, waardoor de risicokaart wat dat betreft niet (meer) voldoet aan de verwachting.

Bekendheid burger

Uit interviews die de Inspectie in het kader van dit onderzoek heeft gehouden onder professionals komt naar voren dat zij het beeld hebben dat de risicokaart niet of nauwelijks bekend is bij de burger. Ook vraagt men zich af of de burger er wel gebruik van maakt. Diverse andere belevingsonderzoeken bevestigen dit beeld. Uit die onderzoeken blijkt dat landelijk gezien slechts een beperkt deel van de bevolking (12,8 procent) aangeeft bekend te zijn met het bestaan van de risicokaart. Een nog kleiner deel (8,4 procent) geeft aan de risicokaart daadwerkelijk te hebben bekeken⁶².

De voor dit onderzoek geïnterviewde personen zijn van mening dat de risicokaart voor de gewone burger moeilijk te begrijpen is. De uitkomsten van een eerder gehouden belevingsonderzoek zijn in lijn met dit beeld. 28,6 procent van de respondenten van de schriftelijke enquête en 12 procent van de respondenten van de telefonische enquête gaf aan de risicokaart begrijpelijk te vinden⁶³.

⁵⁹ Crisislab, 'Met vertrouwen communiceren over potentiële rampen en crises', september 2011, p.3.

⁶⁰ Fluids Processing, Procesindustrie op risicokaart 'Onveiligheid in Nederland zichtbaar maken', juni 2012.

⁶¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Advies risicocommunicatie en crisiscommunicatie, maart 2011, p.7.

⁶² Actorion Communicatie, 'Brabant beoordeelt risicocommunicatie', oktober 2010, p.30.

⁶³ Actorion Communicatie, Brabant beoordeelt risicocommunicatie, oktober 2010, p.30.

Bijlage 1 Lijst met gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CdK	Commissaris van de Koning
GBO	Gemeenschappelijke Beheer Organisatie provincies
IenM	Infrastructuur en Milieu
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISOR	Informatiesysteem Overige Ramptypen
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
LRI	Leidraad Risico Inventarisatie
LRI-GS	Leidraad Risico Inventarisatie Gevaarlijke Stoffen
LRI-OR	Leidraad Risico Inventarisatie Overige Ramptypen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RRGS	Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen
Wvr	Wet veiligheidsregio's
B&W	Burgemeester en Wethouders

Bijlage 2 Lijst van betrokken instanties bij de steekproef en/of interviews

Provincie Overijssel
Provincie Noord Brabant
Provincie Zuid Holland
Gemeente Hellendoorn
Gemeente Vlaardingen
Gemeente Oldenzaal
Gemeente Enschede
Gemeente Rotterdam
Gemeente Geertruidenberg
Gemeente Bergen op Zoom
Gemeente Tilburg
Gemeente Hellevoetsluis
Gemeente Leiden
Veiligheidsregio Midden West Brabant
Veiligheidsregio Twente
Veiligheidsregio Rotterdam
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
Interprovinciaal overleg
Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Missie Inspectie VenJ

“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige en rechtvaardige samenleving.”

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

© Inspectie Veiligheid en Justitie | November 2013

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Publicatie-nr. J-21519