



# Evaluatie van (het gebruik van) de Risicokaart

## *Samenvatting*

**Projectnummer:**

2018.057

**Publicatienummer**

2018.057-1902

**Datum:**

Utrecht, 12 maart 2019

**Auteurs:**

Frank Bongers  
Pieter Jan de Boer  
Tommy van der Vorst  
Jessica Steur





# Samenvatting

De Risicokaart is een via internet raadpleegbare kaart ([www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl)) die als doel heeft om locatiegebonden risico's in de leef- en werkomgeving van burgers en bedrijven in beeld te brengen en om overheden de mogelijkheid te geven om daarover beter te communiceren met de bevolking. De kaart kent daarom zowel een openbaar deel (voor het brede publiek) als een besloten deel (voor betrokken overheidsinstanties).

In 2013 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie op verzoek van de Kring van Commissarissen van de Koning de Risicokaart onderzocht. De Inspectie concludeerde destijds dat de afstemming tussen de activiteiten van de verschillende organisaties bij de totstandkoming van de Risicokaart en een (gezamenlijk overeengekomen) samenhangende regie gebreken vertoonde. Ook stelde de Inspectie vast dat de gegevens op de Risicokaart niet altijd juist, volledig en/of actueel zijn. Volgens de Inspectie zit de oplossing voor het verbeteren van de kwaliteit van de Risicokaart (vooralnog) 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.<sup>1</sup>

In dit onderzoek staat de vraag centraal of de Risicokaart tegemoet komt aan de oorspronkelijke doelstellingen. Ook wordt onderzocht welke informatiebehoefte er bij verschillende betrokkenen bestaat en hoe de Risicokaart daar nu in voorziet of in de toekomst zou kunnen voorzien. Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op risicocommunicatie (en niet op crisiscommunicatie), want dat is één van de functies van de Risicokaart. Het onderzoek is dus geen herhaling van het Inspectie-onderzoek uit 2013. Dat is ook niet mogelijk omdat criteria als volledigheid en actualiteit in het Inspectieverslag niet geoperationaliseerd zijn (en dat maakt een herhaling van het onderzoek niet mogelijk). Dit nieuwe onderzoek heeft ook niet als doel om systematisch te inventariseren in welke mate de aanbevelingen uit dat verslag door de betrokkenen (Veiligheidsberaad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Kring van de Commissarissen van de Koning) opgevolgd zijn.

## Doel, onderzoeksvragen en aanpak

De *doelstelling* van dit onderzoek luidt als volgt:

Een evaluatie van (het gebruik van) de Risicokaart als instrument voor communicatie over risico's in de leef- en werkomgeving van burgers en bedrijven en voor het informeren van overheden en hulpdiensten, teneinde eventuele verbeterpunten in en ten aanzien van de Risicokaart en het gebruik ervan te inventariseren, rekening houdend met andere ontwikkelingen, bijvoorbeeld de introductie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

De *onderzoeksvragen* bij dit onderzoek luiden als volgt:

1. Hoe is momenteel ten aanzien van de Risicokaart de samenwerking georganiseerd tussen betrokken partijen, zoals gemeenten, provincies, veiligheidsregio's en rijksoverheid?

---

<sup>1</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie (2013), Scan Risicokaart. Onderzoek op hoofdlijnen naar de risicokaart, publicatienummer J-21519.

2. In welke mate voldoet de Risicokaart aan de doelen die bij de introductie ervan werden beoogd?
  - a. Wie maken met welke frequentie waartoe gebruik van de Risicokaart? Welke alternatieven bestaan er voor de Risicokaart en in welke mate worden deze waartoe benut?
  - b. Voor welke risico's in de leefomgeving heeft de overheid hoe vaak de Risicokaart gebruikt om met burgers te communiceren?
  - c. In welke mate is de kwaliteit van de gegevens achter de Risicokaart qua volledigheid, correctheid en actualiteit verbeterd sinds het onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie uit 2013?
  - d. In hoeverre sluit de Risicokaart aan op de informatiebehoeften van de gebruikers (burgers, bedrijven, overheden en hulpdiensten)?
3. Hoe verhoudt de Risicokaart zich tot het Digitaal Stelsel Omgevingswet<sup>2</sup> en de beoogde invoering daarvan in de periode 2021-2024? Welke gevolgen heeft het DSO voor (het gebruik van) de Risicokaart en wat is de meerwaarde van de Risicokaart na de introductie van het DSO?
4. In hoeverre en hoe zou de Risicokaart naar de mening van gebruikers qua aard van de gegevens, qua wijze van presenteren en qua governance kunnen worden verbeterd, opdat deze beter voldoet aan de doelen die de Risicokaart moet dienen?

Voor het beantwoorden van de *onderzoeksvragen* hebben we de volgende methoden ingezet:

- **Deskstudie.** Bij deskstudie gaat het om zowel rapporten en onderzoeken over de Risicokaart (en vigerende wetgeving) als om publicaties over risicocommunicatie in het algemeen.
- Verzamelen en analyseren van *web-statistieken*. Om het feitelijk bezoek aan en het zoek- en surfgedrag op de Risicokaart in beeld te brengen, zijn gebruiksstatistieken verzameld en geanalyseerd.
- Er zijn 18 *gesprekken* geweest met uiteenlopende organisaties die direct of indirect betrokken zijn bij de Risicokaart (zoals onder meer een programmamanager, een beheerder, gebruikers, dataleverancier en communicatieadviseurs). Deze gesprekken leveren een meer kwalitatief beeld op over de wensen en verwachtingen ten aanzien van de Risicokaart.
- Aan de hand van een *enquête* op zowel het openbare als besloten deel van de website van de Risicokaart is in december 2018 aan bezoekers gevraagd hun mening te geven over de kaart. In totaal hebben 139 personen de enquête ingevuld, 92 via het openbare deel en 47 via het besloten deel.

Eén van de uitdagingen bij het verzamelen van de informatiebehoeften van burgers over risico's is het werven van voldoende respondenten. Dit is gebeurd met een enquête op de website van de Risicokaart. Dat heeft enkele tientallen reacties opgeleverd. Tijdens de analyse van de ingevulde vragenlijsten bleek dat onder de respondenten relatief veel professionals zitten. Dit past in het beeld uit onze interviews dat de Risicokaart vooral de doelgroep van professionals bereikt en dat het bezoek van burgers beperkt is. Een alternatieve aanpak, bijvoorbeeld een steekproef onder een grotere groep Nederlanders was

---

<sup>2</sup> Het DSO beoogt een geïntegreerd digitaal loket te bieden waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Via het DSO kunnen zij vergunningen aanvragen en meldingen doen, zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie en gegevens over de omgeving inzien.

volgens ons niet veel beter geweest, omdat de steekproef erg groot geweest zou moeten zijn om voldoende respondenten te werven die bekend zijn met de Risicokaart.

### **Bevindingen op hoofdlijnen (per onderzoeksvraag)**

*Hoe is momenteel ten aanzien van de Risicokaart de samenwerking georganiseerd tussen betrokken partijen, zoals gemeenten, provincies, veiligheidsregio's en rijksoverheid? (1)*

De minister van Justitie en Veiligheid is stelselverantwoordelijk voor de Risicokaart.<sup>3</sup> De provincies en de veiligheidsregio's hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van risicocommunicatie. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop in de veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid, namelijk de Risicokaart. Verschillende overheden (gemeenten, waterschappen, provincies, het rijk) zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van gegevens. Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een risicoprofiel voor hun regio en voor risicocommunicatie op regionaal niveau en kunnen daarbij gebruik maken van de Risicokaart.

Er bestaat een veelheid aan wetten en regels en dat in combinatie met veel verschillende betrokkenen. De verantwoordelijkheden rondom de Risicokaart zijn de afgelopen jaren beter geëxpliciteerd. De Kring van Commissarissen van de Koning heeft de Kring van Provinciesecretarissen gemandateerd voor de productie en het beheer van de Risicokaart. Daaronder is de Bestuurlijke Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) bestuurlijk opdrachtgever voor de Ambtelijke Adviesgroep VTH voor de productie en het beheer van de Risicokaart. Deze Adviescommissie wordt ondersteund door een interprovinciaal programma Risicokaart met een programmaleider en een programmateam als opdrachtnemer. Ook is er een Strategisch Overleg Risicokaart ingericht met vertegenwoordigers van het IPO, VNG, de ministeries van JenV en IenW en de veiligheidsregio's. In dit overleg worden op strategisch niveau afspraken gemaakt over de Risicokaart.

Ook stellen wij vast dat een belangrijke partner van de Risicokaart, de veiligheidsregio's, geen geformaliseerde rol heeft, en dus weinig invloed kan uitoefenen op de Risicokaart. Zij ontwikkelen eigen initiatieven (daarbij wel gebruikmakend van de Risicokaart). Tegelijkertijd hebben de provincies – als het om risicocommunicatie gaat – een kleinere rol richting het publiek, omdat zij wat betreft vergunningverlening alleen betrokken zijn bij grotere objecten (weliswaar belangrijk, maar gemeenten en veiligheidsregio's/hulpdiensten zitten veel dichterbij het publiek).

*In welke mate voldoet de Risicokaart aan de doelen die bij de introductie ervan werden beoogd? (2)*

De Risicokaart kende bij de introductie doelstellingen die zowel gericht zijn op het bredere publiek (kennis vergroten over risico's, versterken van veiligheidsbewustzijn) als op professionele gebruikers (informatie-uitwisseling). De kaart (het openbare en besloten deel) voldoet volgens ons inhoudelijk aan deze doelstellingen, maar is ondanks gerealiseerde verbeteringen volgens de meeste gesprekspartners onvoldoende geschikt voor publiekscommunicatie. De kaart is steeds minder geschikt als instrument voor risicocommunicatie, omdat de aangeboden informatie vaak nog incompleet, verouderd en statisch is. Dat is een reden dat andere overheden, veiligheidsregio's voorop, eigen initiatieven ontplooiën

---

<sup>3</sup> Dit betekent dat de minister verantwoordelijk is voor de inrichting en werking van het stelsel van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing als geheel en voor de maatschappelijke effecten ervan. Ook laat de minister zich in deze rol informeren over mogelijke knelpunten in het systeem.

(waarbij men overigens wel weer gebruik maakt van de Risicokaart). Hoewel de doelstellingen tussentijds niet zijn aangepast, is het accent verschoven richting professionele gebruikers. Voor wat betreft de informatie-uitwisseling tussen professionele gebruikers met het oog op proactie, preventie en preparatie voldoet de kaart weliswaar beter, maar verschillende overheden maken duidelijk dat voor een compleet en actueel beeld zeker andere bronnen moeten worden geraadpleegd. Niet alle gebruikers realiseren zich wat de kwaliteit is van de onderliggende gegevens van de kaart.

*Wie maken met welke frequentie waartoe gebruik van de Risicokaart? Welke alternatieven bestaan er voor de Risicokaart en in welke mate worden deze waartoe benut? (2a)*

Het aantal bezoekers op het openbare deel van de Risicokaart bedraagt gemiddeld ruim 10.000 unieke bezoekers per maand (periode september 2016 – september 2018). De vierer op de Risicokaart wordt gemiddeld ruim 4.000 keer per maand gebruikt (periode januari 2015 – september 2018). Voor beide onderdelen geldt dat er het gebruik stabiel is in de genoemde periodes. Op basis van de (beperkte) respons op onze enquête en de gevoerde gesprekken concluderen we dat een groot deel van deze bezoekers ook professionals zijn.

Het besloten deel van de Risicokaart wordt logischerwijs door professionele gebruikers bezocht, en dat gemiddeld ongeveer 400 keer per maand (unieke bezoekers). Zij bezoeken de kaart gemiddeld genomen vaker (3,7 keer per maand) dan bezoekers aan het openbare deel (1,8 keer per maand). De meeste bezoekers brengen en halen gegevens.

Bezoekers aan het openbaar deel van de Risicokaart noemen enkele alternatieven voor deze kaart, namelijk de Atlas voor de Leefomgeving, overstroomik.nl, eigen bronnen en lokale signaleringskaarten. Deze alternatieven worden gebruikt omdat de Risicokaart geen volledig of geen correct beeld geeft, omdat andere bronnen gebruiksvriendelijker zijn of omdat zij andere onderwerpen bestrijken en daarom ook onmisbaar zijn. Bezoekers van het besloten deel maken naast de Risicokaart relatief veel gebruik van interne informatiesystemen en een veelheid van meer gespecialiseerde websites/bronnen.

*Voor welke risico's in de leefomgeving heeft de overheid hoe vaak de Risicokaart gebruikt om met burgers te communiceren? (2b)*

Op basis van de (empirische) opbrengst van ons onderzoek kunnen we deze vraag helaas niet beantwoorden. Ten eerste zijn er talloze overheden die continu gegevens van de Risicokaart gebruiken om met burgers te communiceren. In veel gevallen worden deze gegevens in een eigen omgeving/viewer gepresenteerd, waardoor de link met de Risicokaart minder expliciet is. Verder omvat de huidige kaart een dertiental risico's waarover de overheid met burgers wil communiceren (en dat kunnen veiligheidsregio's of gemeenten naar eigen inzicht aanpassen binnen hun eigen websites op basis van regionale risicoprofielen). Aangezien de Risicokaart permanent beschikbaar is, is het ook minder aangewezen om na te gaan hoe vaak de kaart is gebruikt (het zou wel interessant kunnen zijn het gebruik te meten bij calamiteiten).

*In welke mate is de kwaliteit van de gegevens achter de Risicokaart qua volledigheid, correctheid en actualiteit verbeterd sinds het onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie uit 2013? (2c)*

Het doel van ons onderzoek was niet om het onderzoek van de Inspectie te herhalen. . We kunnen dus niet in detail aangeven in welke mate de gegevens op de kaart volledig, correct en actueel zijn. Hierbij speelt ook dat in het Inspectieverslag deze begrippen niet geoperationaliseerd zijn en dat professionals en burgers mogelijk een andere inhoud geven aan deze begrippen. Uiteraard hebben we wel navraag gedaan (enquête en gesprekken). Dat levert de volgende antwoorden op:

- De kwaliteit van de gegevens (zowel het openbare als besloten deel) is sinds het Inspectieverslag verbeterd, maar op basis van onze gesprekken blijft het beeld bestaan dat de kwaliteit nog steeds onvoldoende is om de Risicokaart als betrouwbare bron voor publiekscommunicatie over risico's te gebruiken (terwijl men tegelijk het idee van een Risicokaart vaak wel ondersteunt).
- Van de respondenten op de enquête op het openbare deel vindt een minderheid dat de gegevens actueel (38%), correct (23%) en volledig (44%) zijn. Respondenten op de enquête op het besloten deel zijn iets positiever: gegevens zijn actueel (54%), correct (37%) en volledig (47%). We kunnen deze percentages echter niet vergelijken met eerder onderzoek.
- De gevraagde samenwerking tussen de betrokken organisaties is kennelijk niet zodanig verbeterd dat dit geresulteerd heeft in een toename van de geldigheid en betrouwbaarheid van de Risicokaart (actualiteit, volledigheid). In dat opzicht is de Risicokaart als informatiebron voor professionals beperkt bruikbaar en voor burgers zou deze bruikbaar kunnen zijn mits er meer bekendheid aan wordt gegeven en de gegevens beter op orde komen.

*In hoeverre sluit de Risicokaart aan op de informatiebehoeften van de gebruikers (burgers, bedrijven, overheden en hulpdiensten)? (2d)*

Professionele gebruikers hebben vooral behoefte aan informatie:

- Over locaties van risicovolle en kwetsbare objecten, risico-contouren en invloedsgebieden/veiligheidsafstanden en de mate van risico.
- Over gevaarlijke stoffen en risicovolle bedrijven.
- Overzicht krijgen van de omgeving en kwetsbare objecten bij een calamiteit.

De behoefte aan de actualiteit en gedetailleerdheid van deze informatie hangt sterk af van de situatie. Hulpdiensten hebben real-time en de meest actuele informatie nodig, terwijl beleidsafdelingen vaak met minder gedetailleerde en lange termijn informatie uit de voeten kunnen. De informatiebehoefte wordt verder gestuurd vanuit de wettelijke taken van verschillende overheden. De Risicokaart kan volgens ons onmogelijk aan alle informatiebehoeften toekomen (zo is het leveren van real-time informatie aan hulpdiensten geen doelstelling van de Risicokaart).

De meeste professionele gebruikers begrijpen dat de Risicokaart niet aan alle informatiebehoeften tegemoet kan komen (en dat is ook niet de bedoeling van de kaart). Zij maken dus ook gebruik van andere en aanvullende bronnen (bijv. interne informatiesystemen). Wel stellen zij dat de Risicokaart moet zorgen dat de aangeboden informatie actueel en compleet is (en daar schort het aan). Ook zouden zij meer informatie willen hebben over de dynamiek en interactie tussen risicovolle objecten, ofwel beter inzicht in eventuele risicovolle keteneffecten.

De Risicokaart komt, aldus de professionele gebruikers, tot op zekere hoogte tegemoet wat betreft hun informatiebehoefte (en de intentie van de kaart wordt ook onderschreven). Belangrijk hierbij is te realiseren dat de enquête alleen is ingevuld door professionals die de Risicokaart bezoeken (een deel is immers al afgehaakt blijkens de enquêteresultaten: ruim de helft van de respondenten geeft aan dat collega's negatief zijn over de kaart). Van deze groep respondenten zegt wel ruim 70% dat de kaart tegemoet komt aan informatiebehoeften, maar dat dit wel in combinatie moet zijn met andere bronnen. Uit gesprekken blijkt dat er een klein risico bestaat dat sommige gebruikers zich mogelijk onvoldoende bewust zijn van de tekortkomingen van de kaart.

Bezoekers van het openbare deel hebben vooral behoefte aan inzicht in risico's in de eigen leefomgeving (waarbij het informatieniveau zelf te regelen moet zijn). Een kleinere groep

wil vooral informatie over gevaarlijke stoffen of grotere risico's. Ongeveer de helft van de respondenten vindt de Risicokaart een goede bron voor het vinden van informatie of een goed startpunt om meer informatie te gaan zoeken.

Bezoekers aan het openbare deel stellen de volgende verbeteringen voor: ook informatie over handelingsperspectieven aanbieden, toelichtingen toevoegen over de vermelde objecten, risico's en impact, en actiever het bestaan van de Risicokaart promoten.

*Hoe verhoudt de Risicokaart zich tot het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de beoogde invoering daarvan in de periode 2021-2024? Welke gevolgen heeft het DSO voor (het gebruik van) de Risicokaart en wat is de meerwaarde van de Risicokaart na de introductie van het DSO? (3)*

De Risicokaart maakt gebruik van het RRGs. Dit register valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van IenW en is in beheer bij de beheerorganisatie van de Risicokaart. Zolang het Register externe veiligheid (Rev) niet volledig is ingericht, zal het RRGs blijven bestaan. Daarna zal het RRGs naar alle waarschijnlijkheid verdwijnen. Voor actuele gegevens kan de Risicokaart dan terecht bij het Rev; een van de doelstellingen binnen het Rev is dat dit register functioneert als portaal dat gegevens over risico-informatie beschikbaar stelt voor geïnteresseerde partijen.

Een bredere ontwikkeling binnen de Omgevingswet is die van het Digitale Stelsel Omgevingswet. DSO gaat ervanuit dat er allerlei geografische gegevens digitaal ontsloten zullen worden als kaartmateriaal. Dit betreft dan niet alleen de risicogegevens vanuit het Rev, maar ook gegevens over andere typen risico's. Binnen het DSO is er vanuit de term 'omgevingsveiligheid' namelijk een beleidsgrond ontstaan om breder dan 'externe veiligheid' de risico-informatie beschikbaar te maken. Het is nu nog onduidelijk wat de scope van het DSO zal zijn.

De meerwaarde van de Risicokaart is afhankelijk van de manier waarop zowel de Risicokaart als DSO zich gaat ontwikkelen de komende jaren. Aan de achterkant zal het Rev het RRGs overnemen, en verder zorgt het DSO voor ontsluiting van de risicogegevens op kaartmateriaal, maar welke typen risico's (n.a.v. de ramptypen) zullen worden gedekt door het DSO is nog niet bekend.

*In hoeverre en hoe zou de Risicokaart naar de mening van gebruikers qua aard van de gegevens, qua wijze van presenteren en qua governance kunnen worden verbeterd, opdat deze beter voldoet aan de doelen die de Risicokaart moet dienen? (4)*

Professionele gebruikers wijzen op de volgende verbeteringen voor de kaart:

- Technische verbetering en meer gebruiksvriendelijkheid van de kaart.
- Meer controle op en afstemming over de actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid van de Risicokaart.
- Meer achtergrondinformatie op de Risicokaart in het besloten deel, bijvoorbeeld over hoe ver een eventuele calamiteit zich kan uitstrekken en geldende regels.
- Integratie met andere kaarten.

Gebruikers van het openbaar deel van de Risicokaart (voor een deel ook professionals) willen de informatie naar schaal kunnen aanpassen en willen meer informatie over specifieke risico's.

Uit de gegevens uit ons onderzoek kunnen een vijftal varianten afgeleid worden waarlangs de Risicokaart zich zou kunnen ontwikkelen, namelijk:



- *Variant 1: Voortzetting van de Risicokaart:* Doorgaan op dezelfde weg en het realiseren van incrementele verbeteringen gericht op het compleet en actueel maken van de huidige kaart.
- *Variant 2: Splitsing van de Risicokaart:* Duidelijker onderscheid maken tussen doelgroepen van professionele gebruikers en burgers, waarbij de bronbestanden identiek zijn maar de look en feel van de website en applicaties beter afgestemd worden op de behoeften en voorkeuren per doelgroep.
- *Variant 3: Onzichtbaar worden van de Risicokaart:* De bronbestanden die ten grondslag liggen aan de Risicokaart worden steeds meer in diensten en initiatieven van andere organisaties opgenomen, waardoor deze kaart als het ware onzichtbaar wordt (in ieder geval de geografische applicatie).
- *Variant 4: Stopzetting van de Risicokaart:* De huidige Risicokaart wordt vanwege zijn onbetrouwbaarheid wat betreft de actualiteit en volledigheid van gegevens beëindigd. Het ministerie van JenV maakt eerst duidelijk hoe zij haar stelselverantwoordelijkheid wenst in te vullen. Ook moet eerst duidelijker zijn hoe Register externe veiligheid (Rev) in combinatie met het DSO zich verder ontwikkelt.
- *Variant 5: Ontwikkeling van een (open) dataplatform:* De Risicokaart wordt omgevormd tot een platform waar een brede kring van betrokkenen binnen wettelijke kaders gegevens kunnen delen en (her)gebruiken. Betrokkenen – ook buiten de overheid – zijn zelf verantwoordelijk hoe zij data omzetten in communicatie en diensten voor verschillende doelgroepen.







**Contact:**

Dialogic innovatie & interactie  
Hooghiemstraplein 33  
3514 AX Utrecht  
Tel. +31 (0)30 215 05 80  
[www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl)

