

Visie op een nieuwe Risicokaart

De nieuwe Risicokaart is hét punt van unieke data en informatie over risicosituaties die gestructureerd en eenduidig ter beschikking worden gesteld

Sigrid Berk (Landelijk Programmamanager Risicokaart/IPO)
12 oktober 2017
versie 1.0

Inleiding

Voor u ligt de 'Visie op een nieuwe Risicokaart', waarin het gewenste langetermijnperspectief en de uitgangspunten van de nieuwe Risicokaart zijn beschreven. Het IPO-bestuur heeft de BAC VTH medio 2016 verzocht om een projectorganisatie voor de ontwikkeling van de nieuwe Risicokaart in te richten. Dit visiedocument 'Visie op een nieuwe Risicokaart' is het eerste projectresultaat. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (NCTV), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Informatiehuis Externe Veiligheid), het Interprovinciaal overleg, provincies en veiligheidsregio's (Raad van directeuren Veiligheidsregio's en Instituut Fysieke Veiligheid) hebben informatie en input geleverd. Hoewel de gemeenten (VNG) en de omgevingsdienst niet waren vertegenwoordigd tijdens de workshops, is hun rol en verantwoordelijkheid wel opgenomen in dit visiedocument. Reden waarom de gemeenten niet vertegenwoordigd waren is dat de VNG andere prioriteiten had. De omgevingsdienst was niet aanwezig, omdat het geen bevoegd gezag is ten aanzien van de nieuwe Risicokaart.

De Risicokaart is wettelijk verplicht op grond van de Wet veiligheidsregio's (minister van Veiligheid en Justitie). De huidige Risicokaart publiceert en verstrekt data en informatie over risico-ontvangende gebouwen en objecten, ramptypen en andere risico's zoals overstromingsrisico's en natuurbranden. Het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen is een wettelijk verplicht onderdeel van de huidige Risicokaart (Wet milieubeheer, minister van Infrastructuur en Milieu) dat gegevens bevat over de externe veiligheid (opslag, gebruik en transport van gevaarlijke stoffen). Data en informatie kan op twee manieren worden ontsloten: via een geografische kaart of als dataset. In beide gevallen geldt dat er een openbaar deel is en een niet openbaar deel. Het niet openbare deel van de huidige Risicokaart bevat ook afgeschermd informatie zoals effectafstanden en invloedsgebieden.

De huidige Risicokaart is sinds 2006 voor het publiek toegankelijk en is bedoeld om burgers informatie te verstrekken over risico's in hun leefomgeving en om iedereen na te laten denken over hoe de veiligheid kan worden vergroot. Daarnaast wordt de huidige Risicokaart gebruikt voor beleidsontwikkeling op verschillende terreinen, zoals rampenbestrijding, crisisbeheersing, ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving. De huidige Risicokaart heeft zich ontwikkeld tot een informatiestelsel dat is gericht op het zo volledig mogelijk en deskundig informeren over risico's¹.

Nieuwe Risicokaart

Een nieuwe Risicokaart is noodzakelijk. De technologie (infrastructuur en software) achter de huidige Risicokaart is zeer verouderd en de beheerkosten zijn hoog. Er worden dit jaar alleen nog noodzakelijke technische aanpassingen uitgevoerd, zodat de huidige Risicokaart operationeel blijft totdat een nieuwe Risicokaart beschikbaar is. Ook inhoudelijk en beleidsmatig is de huidige Risicokaart aan vernieuwing toe en sluit de huidige Risicokaart in steeds mindere mate aan op de informatiebehoeften van gebruikers.

De nieuwe Risicokaart zal hét punt van unieke data en informatie over risicosituaties worden die gestructureerd en eenduidig ter beschikking worden gesteld.

Doelen van de nieuwe Risicokaart

De nieuwe Risicokaart stelt gestructureerd en eenduidig kwalitatief goede en unieke data en informatie over risicosituaties² ter beschikking: 1) bedoeld voor risicocommunicatie en 2) vrij beschikbaar voor primaire processen van (overheids)organisaties.

¹ Scan Risicokaart, Inspectie Veiligheid en Justitie, november 2013.

² Het gaat zowel om risicovolle situaties rond bedrijven als om risico's die ontstaan door transport van gevaarlijke stoffen, als om risico's zoals verder benoemd in het regionaal risicoprofiel (bijvoorbeeld natuurbrandrisico's en overstromingsrisico's).

1. Risicocommunicatie

Conform de Wet veiligheidsregio's stelt de nieuwe Risicokaart, afgestemd op de informatiebehoeften van de veiligheidsregio's, data en informatie voor risicocommunicatie beschikbaar.

Het bestuur van de veiligheidsregio is wettelijk verplicht de bevolking te informeren over potentiële risico's waaraan ze blootstaan, over welke maatregelen daarvoor getroffen zijn, over wat men kan doen om deze risico's te vermijden of te verkleinen en over wat eenieder zelf moet of kan doen bij een crisis of calamiteit. De communicatie is er op gericht om te voorzien in een maatschappelijke informatiebehoefte en om handelingsperspectieven te bieden, waardoor eenieder in staat is zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Met de unieke data en informatie over risicosituaties van de nieuwe Risicokaart kunnen veiligheidsregio's invulling geven aan hun wettelijke taak: risicocommunicatie. Een goede samenwerking tussen veiligheidsregio's en provincies draagt eraan bij dat de nieuwe Risicokaart een nuttig instrument op het gebied van de risicocommunicatie blijft.

2. Vrij beschikbare data en informatie over risicosituaties

Conform de Wet veiligheidsregio's stelt de nieuwe Risicokaart unieke data en informatie vrij beschikbaar voor primaire processen (zoals beleid, advies en communicatie) van (overheids)organisaties.

De nieuwe Risicokaart verzamelt en stelt deze unieke data en informatie over risicosituaties gestructureerd en eenduidig ter beschikking. Alle data en informatie worden actief via internet openbaar gemaakt. Met de kanttekening dat de nieuwe Risicokaart alleen wettelijk verplichte data en informatie bevat. Hiervoor onderzoeken de provincies eerst, in afstemming met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu, welke data en informatie wél en welke níet openbaar beschikbaar mogen zijn. De internationale context (bijvoorbeeld het verdrag van Helsinki) wordt daarbij betrokken. Vervolgens moet worden vastgelegd of de nieuwe Risicokaart kan volstaan met uitsluitend wettelijke data of dat ook bovenwettelijke data en informatie over risicosituaties ter beschikking moet worden gesteld.

Onder regie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal, in het kader van de Omgevingswet, bepaald worden welke wettelijke data en informatie vanuit het Register Risicosituatie Gevaarlijke Stoffen³ via de nieuwe Risicokaart beschikbaar moet worden gesteld.

³ Volgens het Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving is het RRGGS een landelijk register van activiteiten met externe veiligheidsrisico's.

Ambitie van de provincies met de nieuwe Risicokaart

De ambitie van de provincie is dat de nieuwe Risicokaart hét punt van unieke data en informatie over risicosituaties is. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. Huidige wet- en regelgeving als vertrekpunt

Huidige wet- en regelgeving is het vertrekpunt bij de ontwikkeling van de nieuwe Risicokaart.

Het vertrekpunt bij de ontwikkeling van de nieuwe Risicokaart is de huidige wet- en regelgeving: de Wet veiligheidsregio's (minister van Veiligheid en Justitie), de Wet milieubeheer (minister van Infrastructuur en Milieu) en de specifieke Europese regelingen. Dit omdat de Omgevingswet niet op korte termijn inwerking treedt. Daarnaast zijn het Informatiehuis Externe Veiligheid en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (nog) niet operationeel. Het Informatiehuis Externe Veiligheid is beoogd om gegevens over externe veiligheid te leveren aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het Stelsel is bedoeld om de digitale dienstverlening omtrent Omgevingsveiligheid goed uit te voeren.

2. De nieuwe Risicokaart is flexibel

De nieuwe Risicokaart is flexibel zodat de provincies als eigenaar beter en sneller kunnen inspelen op veranderende situaties.

De nieuwe Risicokaart moet zich kunnen aanpassen aan toekomstige ontwikkelingen in de omgeving. Daarom is de nieuwe Risicokaart flexibel, modulair en kan eenvoudig worden afgestemd op andere informatiesystemen (zoals het Informatiehuis Externe Veiligheid, Geo4OOV en de Signaleringskaarten). Bij de ontwikkeling van de nieuwe Risicokaart worden de basisprincipes voor de kwaliteit van overheidsdienstverlening⁴ gehanteerd. Ook worden, in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu de mogelijkheden onderzocht om de nieuwe Risicokaart aan te laten sluiten op de gegevenskwaliteitseisen van de Omgevingswet. Dit maakt overdracht (of koppeling) mogelijk van datasets externe veiligheid tussen de nieuwe Risicokaart, het Informatiehuis Externe Veiligheid en het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

3. De nieuwe Risicokaart heeft unieke data en informatie

De nieuwe Risicokaart bevat unieke data en informatie over risicosituaties en die elders niet te vinden is.

De nieuwe Risicokaart is hét punt van unieke data en informatie over risicosituaties die gestructureerd en eenduidig ter beschikking worden gesteld. Deze data en informatie is elders niet in deze vorm te vinden. Op termijn houdt dit in dat datasets (en het beheer daarvan) kunnen worden overgedragen aan bijvoorbeeld het Informatiehuis Externe Veiligheid.

4. De informatiekwiteit van de nieuwe Risicokaart is op orde

De informatiekwiteit van de nieuwe Risicokaart is op orde.

Bij de nieuwe Risicokaart staat informatiekwiteit centraal, dus de nieuwe Risicokaart sluit aan op de informatiebehoefte en verwachtingen van de gebruikers. De kwaliteit van de informatie is op haar beurt weer afhankelijk van de kwaliteit van bijvoorbeeld de data, het dataverwerkingsproces en de afspraken met de gebruikers (leveranciers en klanten). Bovenal moet de data en informatie voldoen aan de wettelijke eisen, zodat het inwinnen, ontsluiten en beheren van data en informatie aansluit bij de verantwoordelijkheden ten aanzien van rampenbestrijding, crisisbeheersing, ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving.

⁴ Standaarden conform Nederlandse OverheidsReferentie Architectuur (NORA).

De gezamenlijke provincies nemen, in afstemming met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu, het initiatief voor het formuleren van kwaliteitseisen voor de data en informatie van de nieuwe Risicokaart. Daarbij dient het toezicht en de sturing op de kwaliteit van de data en informatie te worden ingericht.

5. Actief ontsluiten en visueel aantrekkelijk aanbieden

De nieuwe Risicokaart staat voor actief ontsluiten én visueel aantrekkelijk aanbieden van unieke data en informatie over risicosituaties.

Data en informatie die zich daarvoor lenen worden actief beschikbaar gesteld. Ontsluiting en onbelemmerd hergebruik van data en informatie biedt kansen om primaire processen te versterken. Ook draagt het bij aan een betere informatiepositie van burgers en overheden in onze maatschappij.

De nieuwe Risicokaart presenteert data en informatie over risicosituaties op een visueel aantrekkelijke manier zodat de burger weet 'wat er speelt in de buurt'. Door risicosituaties te tonen kunnen burgers zich namelijk snel en eenvoudig een beeld vormen en zelf conclusies trekken. Het draagt bij aan de bevordering van de bewustwording en (zelf)redzaamheid van burgers ten aanzien van risicosituaties.

Ondanks het uitgangspunt van de Wet veiligheidsregio's om via een geografische kaart risico-data en -informatie te ontsluiten, zal er ook gekeken worden naar andere presentatievormen die aansluiten op de behoeften van burgers.

6. Het brede beheer van de nieuwe Risicokaart is ingericht

Het brede beheer van de nieuwe Risicokaart gaat over: governance, beleid, middelen en ICT-beheer.

De provincies hebben het beheer van de nieuwe Risicokaart ingericht en hebben de opdrachten verstrekt, dan wel bindende afspraken gemaakt voor ICT-beheer⁵. Dit betekent dat de beheertaken voor de nieuwe Risicokaart beter aansluiten bij de kerntaken van de organisaties die bijdragen aan het beheer en dat de verantwoordelijkheden van de provincie als eigenaar en opdrachtgever zijn vastgelegd in de governance. De uitgangspunten van het beheer zijn: de organisatie van het beheer is eenvoudiger en het is kosteneffectief. Het streven is om te groeien naar een nieuwe financiële verdeelsleutel van de provincies en bestuurlijke partners.

Positie – verantwoordelijkheden

De totstandkoming van de nieuwe Risicokaart is een proces waarbij vele partijen in verschillende stadia betrokken zijn. Er is sprake van een 'mix' van verantwoordelijkheden, taken en belangen bij en tussen de betrokken organisaties. Hierna worden van de positie van de provincie en de (bestuurlijke) partners, oftewel de uitgangspunten van de verantwoordelijkheden ten aanzien van de nieuwe Risicokaart beschreven. Als overheden hebben we hierin allemaal een wettelijke plicht.

1. Minister van Veiligheid en Justitie

De minister van Veiligheid en Justitie is stelselverantwoordelijk (Wet veiligheidsregio's): zorgdragen voor goede wet- en regelgeving, transparantie, handhaving en toezicht en systeeminterventies bij aanhoudend falen.

De minister van Veiligheid en Justitie is op basis van de Wet veiligheidsregio's stelselverantwoordelijk⁶ voor het beleidsdomein de nieuwe Risicokaart. Dit houdt in dat door middel van beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie de minister de

⁵ Onder ICT-beheer valt functioneel-, applicatie-, technische- en gegevensbeheer.

⁶ Bron: Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken; ministerie Veiligheid en Justitie.

kwaliteit toetst van de uitvoering door de provincies en gemeenten. Indien er sprake is van structureel kwaliteitstekort bij de uitvoering, ligt de oplossing in de aanpassing van de wet of van de condities (financiën of deskundigheidsbevordering) waaronder de provincies en gemeenten de Wet veiligheidsregio's moeten uitvoeren. Concreet betekent dit dat de minister zorgt voor adequate wetgeving en zorgt dát de gezamenlijke provincies een nieuwe Risicokaart kunnen ontwikkelen (bijvoorbeeld met financiële en deskundige ondersteuning).

2. Minister van Infrastructuur en Milieu

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet milieubeheer (later de Omgevingswet) en is eigenaar van het Register Risicosituatie Gevaarlijke Stoffen.

De minister van Infrastructuur en Milieu is eigenaar van het huidige en toekomstige Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen en daarmee verantwoordelijk voor het beheer. Continuering van het beheer is voor de nieuwe Risicokaart noodzakelijk en is wettelijk (Omgevingswet) bepaald.

Vanuit informatietechnische overwegingen zoals die in het Digitaal Stelsel Omgevingswet worden gesteld, bestaat de noodzaak tot de ontwikkeling van een nieuw Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen. De inhoud van het huidige Register wordt gezien als uniek.

3. Provincie

De gezamenlijke provincies zijn eigenaar en beheerder van de nieuwe Risicokaart.

Op basis van de Wet veiligheidsregio's zijn de gezamenlijke provincies eigenaar van de nieuwe Risicokaart. Dat wil zeggen dat zij het eigenaarschap en de kosten voor de productie en het beheer van de nieuwe Risicokaart op zich nemen.

Het streven is om te groeien naar een financiële verdeelsleutel met de bestuurlijke partners, zodat de lasten niet alleen bij de provincies komen te liggen. In principe passen de kosten van de ontwikkeling van het functioneel ontwerp van de nieuwe Risicokaart, in 2018, binnen de bestaande begroting inclusief de bestemmingsreserves. Voor de jaren na 2018 is het uitgangspunt voor realisatie, ingebruikname en beheer dat de kosten tezamen niet hoger zullen zijn dan de middelen die daar nu voor zijn begroot. Kortom, de beheerkosten van de nieuwe Risicokaart zullen niet hoger zijn dan die van de huidige Risicokaart.

4. Veiligheidsregio

De veiligheidsregio heeft namens de gemeenten een wettelijke taak in de risicocommunicatie.

Volgens de Wet veiligheidsregio's is de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de risicocommunicatie die zij namens gemeenten uitoefent. Aangezien de nieuwe Risicokaart een instrument binnen de risicocommunicatie is, is samenwerking met de besturen van de veiligheidsregio's dan ook noodzakelijk. Daarom zal een gezamenlijke visie op de nieuwe Risicokaart binnen de risicocommunicatie worden ontwikkeld.

5. Gemeente

De nieuwe Risicokaart kan dé informatiebron voor het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente zijn.

De colleges van burgemeester en wethouders zijn wettelijk verantwoordelijk voor het leveren van gegevens aan Gedeputeerde Staten over risico-ontvangende gebouwen en objecten, ramptypen en de gegevens over risico-opleverende situaties. Als bevoegd

gezag is de gemeente verantwoordelijk voor de kwaliteit van deze gegevens. De gegevens dienen actueel, juist en volledig te zijn.

Met kwalitatief goede data en informatie over risicosituaties kan de nieuwe Risicokaart dé informatiebron zijn voor het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente, de zorg voor openbare orde en veiligheid. De gemeente heeft de regierol bij het ontwikkelen van veiligheidsbeleid. De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. De gemeenten zijn nu niet aangesloten op het ontwikkelproces van de nieuwe Risicokaart, terwijl de samenwerking met hen noodzakelijk is.

6. Omgevingsdienst

De omgevingsdienst is het uitvoerend orgaan dat het bevoegd gezag ondersteunt.

Op basis van de Wet milieubeheer zijn het Rijk, de provincies en gemeenten het bevoegd gezag van risicovolle inrichtingen waarvan de gegevens in het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen moeten worden ingevoerd voor publicatie op de Risicokaart. In opdracht van gemeenten en provincies kan deze taak en de actualisatie van deze gegevens door de omgevingsdienst worden opgepakt.

Wat is de nieuwe Risicokaart?

De nieuwe Risicokaart wordt hét punt van unieke data en informatie over risicosituaties die gestructureerd en eenduidig ter beschikking worden gesteld.

De volgende uitgangspunten zijn hierbij van toepassing. De nieuwe Risicokaart:

- is wettelijke verplicht vanuit de Wet veiligheidsregio's en de Wet milieubeheer en houdt rekening met Europese regelingen;
- stelt alle data en informatie actief via internet vrij beschikbaar;
- bevat unieke data en informatie over risicosituaties;
- is flexibel en modulair;
- heeft de informatiekwaliteit op orde;
- ontsluit data en informatie én wordt op een aantrekkelijke manier gepresenteerd;
- heeft het beheer ingericht;
- is kosteneffectief waarbij de kosten van realisatie, ingebruikname en beheer niet hoger zullen zijn dan de middelen die daar nu voor zijn begroot.

Planning

De gezamenlijke provincies en de bestuurlijke partners staan aan de start van de ontwikkeling van de nieuwe Risicokaart. De ontwikkeling heeft een geplande doorlooptijd van 2,5 jaar.

1. Visie op een nieuwe Risicokaart

In het eerste kwartaal van 2017 is met de ontwikkeling van dit document Visie op een nieuwe Risicokaart gestart. Het visiedocument wordt op 21 september 2017 in de AAC VTH en vervolgens in de BAC VTH van 12 oktober 2017 besproken. In de vergadering van het IPO-bestuur op 16 november 2017 wordt het visiedocument ter vaststelling ingebracht.

2. Ontwerp van de nieuwe Risicokaart

Zodra het IPO-bestuur akkoord is het langetermijnperspectief en de uitgangspunten van de nieuwe Risicokaart, wordt gestart met de ontwikkeling van het Programma van eisen voor het ontwerp van de nieuwe Risicokaart. In het Programma van eisen worden de uitkomsten meegenomen van de onderzoeken naar 1) de kwaliteitseisen en 2) welke data en informatie wél of niet vrij beschikbaar gesteld mag worden. Daarna moet worden

besloten of de nieuwe Risicokaart uitsluitend wettelijke of ook bovenwettelijk data en informatie over risicosituaties beschikbaar stelt, opgenomen in het Programma van eisen.

Ook wordt een Programma van eisen ontwikkeld voor het beheer van de nieuwe Risicokaart. Op basis van deze programma's worden het functioneel ontwerp en het beheerplan van de nieuwe Risicokaart, in afstemming met de bestuurlijke partners, ontwikkeld en in het tweede kwartaal van 2018 aan het IPO0bestuur opgeleverd.

3. Realisatie

Pas na vaststelling van het functioneel ontwerp en het beheerplan zal de nieuwe Risicokaart worden gerealiseerd. Het is de bedoeling om de nieuwe Risicokaart daadwerkelijk te bouwen samen met de bestuurlijke partners. Met de realisatie zal nog voor het eind van 2018 worden gestart.

4. Oplevering en ingebruikname

De laatste fase is de oplevering en ingebruikname van de nieuwe Risicokaart. Vanaf 2019 zal er een goedwerkend punt van unieke data en informatie over risicosituaties zijn die gestructureerd en eenduidig ter beschikking worden gesteld. De nieuwe Risicokaart sluit aan op de informatiebehoeften van gebruikers en het beheer is dan ingericht.