



Openbaarheid van milieu-informatie en de rol van de omgevingsdienst

(Van data naar *mens*)

Afstudeeropdracht deeltijdopleiding Milieukunde
Hogeschool Van Hall Larenstein
Leeuwarden, augustus 2014

Auteurs:
Marie-Claire Eichhorn
Desirée van de Hoef

"Alleen reis je sneller maar samen kom je verder"

Foto voorblad: ANP in Brabants Dagblad van 5 september 2013

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs. ©2014

Openbaarheid van milieu-informatie en de rol van de omgevingsdienst

(Van data naar *mens*)

Auteurs:

Desiree van de Hoef (690325003)

Marie-Claire Eichhorn (800823001)

Begeleidende docenten:

mw. mr. dr. N.Y. Del Grosso

mw. ing. A.P.M. Valent

Hogeschool van Hall Larenstein

Leeuwarden, augustus 2014

Colofon

Auteurs	Marie-Claire Eichhorn, studentnummer 800823001 Desirée van de Hoef, studentnummer 690325003
E-mail	skydees@gmail.com mc.eichhorn@gmail.com
Afstudeerkader	Afstudeeropdracht bachelor deeltijdopleiding Milieukunde
Opdrachtgever	Milieuadviesdienst (MAD); per 1 januari 2014 Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO).
Hogeschool	Van Hall Larenstein te Leeuwarden
Begeleiders	mw. mr. dr. N.Y. Del Grosso mw. ing. A.P.M. Valent
Datum	26 augustus 2014
Status	Definitief

WOORD VOORAF

Dit afstudeeronderzoek vormt de afsluiting van vier jaar deeltijd Milieukunde studie. Voor de keuze van ons afstudeeronderwerp was voor ons allebei een voorwaarde dat het een bijdrage zou leveren aan een maatschappelijk (milieu)vraagstuk. Het mocht geen “papieren tijger” worden die slechts in een la belandt. Bovendien wilden we – anders dan vanuit onze eigen werkervaring in de commerciële sector -achter de schermen kijken in de publieke sector, om daarmee ook onze blik te verruimen.

Milieukunde is een breed begrip, een mooi en integraal vakgebied. Onze interesse ligt vooral in de samenkomst van maatschappij en verschillende milieukunde vakgebieden; daar waar lijntjes aan elkaar geknoopt worden. Milieurecht en milieuwetgeving doen dat. Wat mag wel? Wat niet? Onder welke voorwaarden mag iets? Welke regels gelden? Zijn dat landelijke wetten en regels, of gaat dat verder, zoals Europees? Wie controleert dat? En hoe is dat georganiseerd? Dat soort vragen en antwoorden daarop kunnen grote invloed hebben op de maatschappij en bedrijfsactiviteiten daarin.

Dit voorliggende onderzoek naar de beschikbaarheid van milieu-informatie en de rol van de omgevingsdienst daarin konden we uitvoeren voor de (voormalige) Milieuadviesdienst (MAD), die per 1 januari 2014 omgevingsdienst FUMO heet. Daarvoor zijn we Peter Esselaar (MAD/FUMO) en Bouwe Talsma (provincie Fryslân) zeer erkentelijk.

Onze samenwerking kenmerkte zich gedurende het hele kalenderjaar waarin we bezig zijn geweest met afstuderen door complementariteit. Marie-Claire is voornamelijk een “data-mens”, terwijl Desirée vooral een “organisatie-mens” is. Dat maakte dat we elkaar scherp hielden, aanvulden, vertrouwden, eigen bijdragen leverden en vooral ook van elkaar leerden.

Zonder input en verzamelen van gegevens is geen onderzoek mogelijk. Voor de uitvoering waren we afhankelijk van de bereidwillige medewerking van verschillende medewerkers bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Ondanks de soms “turbulente” tijden bij verschillende organisaties was een groot deel van de respondenten bereid om ons in persoonlijke interviews te woord te staan. Anderen hebben de vragenlijsten ingevuld om ons te voorzien van antwoorden op onze vragen. Daarvoor onze oprechte dank.

Daarnaast hebben Astrid Valent en Nicky Del Grosso, onze afstudeerbegeleiders van de opleiding, ons in onze gezamenlijke voortgangsgesprekken voorzien van waardevolle feedback.

Leeuwarden, 25 augustus 2014

Marie-Claire Eichhorn
Desirée van de Hoef

SAMENVATTING

In 2005 is door publicatie in het Staatsblad nr. 66 de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus in werking getreden. Eén van de drie onderdelen van de wet is de verplichting voor de overheid om milieu-informatie beschikbaar te stellen zodat burgers in de gelegenheid zijn te participeren in de besluitvorming (actieve openbaarheid). Met de komst van de omgevingsdiensten komt er een nieuwe partij bij in het speelveld van milieu-informatie. Het doel van dit onderzoek is om voor de Friese omgevingsdienst (FUMO) inzichtelijk te maken welke milieu-informatie nu beschikbaar is en welke milieu-informatie de FUMO nodig heeft voor haar taakuitoefening vanuit de milieuwetgeving. Centraal in het onderzoek staat de vraag: *"Op welke wijze kan de FUMO een rol spelen bij het beschikbaar stellen van milieu-informatie zodat voldaan wordt aan de Europese wet- en regelgeving en waarbij de politiek-bestuurlijke risico's geminimaliseerd zijn?"*

Het betreft een kwalitatief onderzoek bestaande uit literatuuronderzoek en een case study in de vorm van half-gestructureerde interviews. Er is een matrix opgesteld om helder te krijgen welke partijen welke milieu-informatie beheren. In totaal zijn zestien organisaties (omgevingsdiensten, gemeenten, provincies en waterschappen) benaderd, waarvan er twaalf hebben meegewerkt. Tien respondenten zijn mondeling geïnterviewd. Twee respondenten hebben schriftelijk de vragen beantwoord. De antwoorden zijn verwerkt via een model voor kwalitatief onderzoek, waarbij door open en axiale codering de antwoorden van de respondenten gecategoriseerd zijn. De categorieën zijn beheer, samenwerking, openbaarheid, toegankelijkheid, type en actualiteit van de data, de rol van de omgevingsdienst en risico's.

De belangrijkste resultaten hebben betrekking op data, maar vooral op organisatie. Bij alle geïnterviewde organisaties wordt data rondom milieu-informatie binnen de verschillende kleursporen verzameld. Het type data dat beheerd en ontsloten wordt, hangt sterk samen met de taken die de organisatie als bevoegd gezag heeft. Alle organisaties stellen ten minste passief milieu-informatie beschikbaar waarmee de informatie openbaar toegankelijk is. Uitzondering hierop zijn privacy gevoelige gegevens. Organisaties die ook actief informatie ontsluiten gebruiken hiervoor het internet, naast analoge gegevens. Milieu-informatie rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt door geen van de ondervraagde organisaties actief openbaar ontsloten. De angst voor verkeerde interpretatie van de gegevens speelt hierin een beperkende rol. Politieke of bestuurlijke risico's rondom het ontsluiten of ontbreken van milieu-informatie zien de omgevingsdiensten niet, aangezien zij enkel een mandaat hebben van de opdrachtgevers. Daarentegen zien de opdrachtgevers (gemeenten en provincies) wel politieke en bestuurlijke risico's. Zij zijn en blijven immers als bevoegd gezag verantwoordelijk. Alle omgevingsdiensten, vier gemeenten en één provincie zien een (regie)rol voor de omgevingsdienst rondom beheren en ontsluiten van milieu-informatie. Echter wel in de rol van backoffice. De gemeenten willen (voorlopig) wel als frontoffice blijven dienen.

Concluderend kan de FUMO een rol spelen bij het beschikbaar stellen van milieu-informatie, zodat voldaan wordt aan de Europese wet- en regelgeving en waarbij de politiek-bestuurlijke risico's geminimaliseerd zijn, mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden, zoals afstemming van werkzaamheden en samenwerking tussen de opdrachtgevers en de FUMO. Daarbij moet toegang tot en uitwisseling van actuele data mogelijk zijn tussen de opdrachtgevers en de FUMO. Er moet afgestemd worden hoe de FUMO omgaat met het ontsluiten van milieu-informatie. Andere essentiële randvoorwaarden zijn duidelijkheid over strategie, structuur en interne organisatie van de FUMO, met een visie op databeheer en de financiële middelen om deze visie te verwezenlijken. Organisatie en communicatie vatten de kern van de conclusie in twee woorden samen.

De aanbevelingen gelden in algemene zin voor alle overheidspartijen die zich bezighouden met beheer en ontsluiting van milieu-informatie. De belangrijkste aanbevelingen zijn, de doelstelling en taken van de FUMO concretiseren en hierover communiceren. Daarnaast is het belangrijk om een "informatiemanager" aan te stellen die een visie op databeheer vormgeeft in overleg met betrokken partijen. Deze visie moet worden vastgelegd in een dienstverlenings- overeenkomst (DVO) én worden gemonitord. Voor het ontsluiten van de milieu-informatie is bodem uit het grijze spoor een goed voorbeeld. Daar leidt goede samenwerking met alle partijen en het centraal actief ontsluiten van data tot kostenbesparing en transparantie naar de buitenwereld. En last but not least; begin bij de basis: de wettelijke VTH-taken goed en efficiënt uitvoeren en hierover goed communiceren.

SUMMARY

In 2005, by publication in the "Staatsblad" No. 66 the Law Aarhus Convention came into effect. One of the three elements of the law is the obligation of the government to make environmental information available so that citizens have the opportunity to participate in decision-making (active publicity). With the establishment of environmental services, a new party entered into the playing field of environmental information. The purpose of this study is to determine for the Frisian environmental service (FUMO) which environmental information is currently available and which environmental information the FUMO needs to declare according to the environmental laws and legislation. The central research question is: *"In which way can the FUMO play a role in providing environmental information in order to meet the European legislation and at the same time minimizing the political and administrative risks?"* It is a qualitative study consisting of literature review and a case study in the form of semi-structured interviews. A matrix is drawn up to get clear which parties manage which environmental information. A total of sixteen organizations (environmental services, municipalities, provinces and water boards) were approached, twelve of which have contributed. Ten of the respondents were interviewed orally. Two respondents answered the questions in writing. The answers were processed through a model for qualitative research. Through open and axial coding the answers of the respondents are categorized. The categories are management, collaboration, openness, accessibility, type and timeliness of the data, the role of the environment services and risks.

The main results are related to data, but especially on organization. All the interviewed organizations collect data surrounding environmental information within the different colortraces. The type of data that is available and managed strongly depends on the tasks that the organization has as a competent authority. Often environmental information is accessed by an internal geo-viewer, sometimes linked to national websites. All organizations have environmental information publicly available in a passive way, except for privacy-sensitive data. Organizations that actively disclose information use the internet, in addition to the accessibility of analogue data. None of the questioned organizations have environmental information around authorisation, supervision and enforcement actively publicly accessible. The fear of misinterpretation of the data plays a restrictive role. Political or administrative risks surrounding active availability or lack of environmental information are not seen by the environmental services because they only have a mandate from their clients. In contrast, the clients (municipalities and provinces) do see political and administrative risks. As the competent authorities they will be accountable. All environmental services, four municipalities and one province see a direct role for the environmental services around management and accessibility of environmental information as back office. The municipalities would like to continue to serve (for the time being) as a front office.

In conclusion, the FUMO could play a role in providing environmental information, thus ensuring compliance with the European legislation and with the political and administrative risks minimized, providing they meet certain constraints, such as alignment of work and collaboration between the clients and the FUMO. The FUMO must have access to current data and the exchange of data between the clients and the FUMO must be possible. It should be outlined how the FUMO handles accessibility of environmental information. Other essential conditions are clear on strategy, structure and internal organization of the FUMO, with a distinct vision of data management and financial resources to achieve this vision. Organization and communication summarize the essence of the conclusion in two words. The recommendations apply generally to all government parties engaged in managing and disseminating environmental information. The key recommendations are to make the objective and the tasks of the FUMO concrete and communicate this to the involved parties. It is also important to propose a distinct vision for data management in consultation with the parties concerned, this could be done through an appointed "information manager". This vision must be defined in a service level agreement (SLA) and be monitored. For the accessibility of environmental information, the operation concerning soil is a good example. This operation leads to good collaboration with all the parties. The central way of active management in accessibility of soil data leads to cost reduction and transparency to the outside world. And last but not least; apply the basics: run the statutory authorisation, supervision and enforcement tasks properly and efficiently along with good communication.

INHOUDSOPGAVE

1	Het speelveld van milieu-informatie	15
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	15
1.1.1	Milieu-informatie, wat is dat eigenlijk?	16
1.1.2	Inperking van de definitie	17
1.1.3	Beschikbaarheid en bronnen voor milieu-informatie.....	17
1.2	Maatschappelijke relevantie	18
1.3	Probleemstelling.....	18
1.4	Doelstelling.....	19
1.5	Kader	19
1.6	Centrale vraagstelling	19
1.6.1	Deelvragen	19
1.7	Opbouw van het rapport	20
2	Onderzoeksmethode en technieken	21
2.1	Type onderzoek	21
2.2	Beschrijving populatie en onderzoekseenheden	21
2.2.1	Onderzoeksgroep	21
2.2.2	Data verzamelingsmethoden.....	22
2.2.3	Data analysemethoden	23
2.2.4	Kwaliteit van de analyse: validiteit en betrouwbaarheid	24
2.2.5	Verantwoording	25
3	Wet- en regelgeving	26
3.1	Kleurensporten	26
3.1.1	Blauw	27
3.1.2	Grijs.....	27
3.1.3	Groen	27
3.1.4	Rood.....	27
3.2	Wetgeving van toepassing op milieu-informatie	27
3.2.1	Wat zegt de wet?	29
4	De FUMO en milieu-informatie	32
4.1	Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO).....	32
4.2	Organisatiestructuur.....	34
4.3	Taken.....	35

4.3.1	Bevoegd gezag en rolverdeling.....	36
4.4	Milieu-informatie matrix	37
5	Onderzoeksresultaten	41
5.1	Respondenten	41
5.2	Beheer milieu-data	42
5.2.1	Type milieu-informatie en beheer.....	42
5.2.2	Samenwerking partijen rondom milieu-informatie	43
5.3	Openbaarheid en toegankelijkheid	44
5.3.1	Openbaarheid en toegankelijkheid	44
5.3.2	Actualiteit data.....	46
5.4	Politiek-bestuurlijke risico's	47
5.5	Een rol voor omgevingsdiensten	48
5.6	Strategie, structuur en cultuur: los zand of samenhang?	50
6	Conclusie, discussie en aanbevelingen	52
6.1	Conclusie	52
6.2	Discussie.....	54
6.3	Aanbevelingen.....	56

Geraadpleegde literatuur

BIJLAGE A: brief aan respondenten

BIJLAGE B: overzicht coderingen

BIJLAGE C: voorbeeld codering onderzoeksvraag "Ziet u een rol weggelegd voor de RUD?"

1 HET SPEELVELD VAN MILIEU-INFORMATIE

De Nederlandse Overheid heeft een verplichting om milieu-informatie openbaar beschikbaar te stellen. Aan deze verplichting liggen verschillende Europese en Nederlandse wetten ten grondslag.

Milieu-informatie is bij diverse partijen binnen de provincie Fryslân beschikbaar: gemeenten, provincie en waterschap. In Fryslân zijn politiek bestuurlijke hervormingen doorgevoerd waarbij de oprichting en inwerkingtreding van de Regionale Uitvoeringsdienst - in Fryslân de "Friese Uitvoeringsdienst Milieu en Omgeving (FUMO)" - zeer belangrijk is. Dat betekent dat er een vierde partij in het speelveld van de milieu-informatie bij komt. Het onderzoek is uitgevoerd voor de Milieu Advies Dienst (MAD) en per 1 januari 2014 de FUMO. De vraag is óf en op welke manier de FUMO een rol kan spelen in het beheren en beschikbaar stellen van milieu-informatie.

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Op 25 juni 1998 is in de Deense havenstad Aarhus het Verdrag van Aarhus ondertekend. Het vormt de uitwerking van Beginsel 10 van de Verklaring van Rio, die op 13 juni 1992 werd vastgesteld op de VN-Conferentie Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro (Brazilië)¹



Figuur 1: Conferentie van Rio 1992
(foto: switchboard.nrdc.org/blogs/jscherr)

Eén van de drie onderdelen van dit Beginsel is de verplichting voor de overheid om zelf informatie beschikbaar te stellen zodat burgers betrokken raken bij de milieuproblematiek en in de gelegenheid zijn te participeren in de besluitvorming (actieve openbaarheid)². Het Verdrag van Aarhus is op 14 februari 2005 omgezet in de Nederlandse regelgeving: Wet uitvoering van het Verdrag van Aarhus (Staatsblad 2005, nr. 66).³

De wet is de Nederlandse implementatie van de Europese richtlijn (2003/4/EG)⁴ die de toegang voor het publiek tot milieu-informatie regelt, die weer een uitwerking is van het VN Verdrag van Aarhus.

Dit Verdrag van Aarhus kent drie pijlers en regelt hierin onder andere:

1. de toegang tot milieu-informatie
2. de inspraak bij besluitvorming
3. de toegang tot de rechter betreffende milieuaangelegenheden.

¹ www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163, geraadpleegd 3 maart, 2014

² www.infomil.nl, geraadpleegd 3 maart 2014

³ www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/openbaarheid, geraadpleegd 4 december 2013

⁴ europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28091_nl.htm, geraadpleegd 21 september 2013

Het Verdrag van Aarhus gaat uit van de gedachte dat een verbetering van de toegang voor het publiek tot milieu-informatie en tot de rechter, maar ook een grotere inspraak in het besluitvormingsproces bij milieuzaken, zal leiden tot betere toepassing van het milieurecht.

In september 2004 schreef staatssecretaris Pieter van Geel (VROM) al aan de gemeenten "Adequate informatievoorziening aan burgers is noodzakelijk om de betrokkenheid bij het milieubeleid te waarborgen".⁵ In 2005 was – zo bleek uit het onderzoek in het kader van het Project Implementatie Aarhus (PRIMA) – "de informatiestructuur binnen overheden vaak niet helder en afspraken over wie welke informatie beheert zijn nauwelijks gemaakt".⁶

1.1.1 MILIEU-INFORMATIE, WAT IS DAT EIGENLIJK?

Het begrip 'milieu-informatie' is veranderd door het verdrag. Het begrip is in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer (Wm)⁷ verankerd. Onder milieu-informatie wordt sinds 14 februari 2005 verstaan:

alle informatie, neergelegd in documenten, over:

- 1. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;*
- 2. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;*
- 3. maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;*
- 4. verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;*
- 5. kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten;*
- 6. de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de onder 2 en 3 bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.*

Het begrip "documenten", in "alle informatie neergelegd in documenten" gaat om alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of andere materiele vorm. Dit is hetzelfde begrip als in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

In de formele en uitgebreide definitie van milieu-informatie worden de verschillende elementen van het milieu benoemd, zoals de toestand van de atmosfeer, land, landschap, biologische diversiteit en interactie. Verder zijn de milieubelastende of –aantastende factoren expliciet genoemd (stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en andere manieren van vrijkomen van stoffen).

⁵ www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/Verdrag_van_Aarhus, geraadpleegd 2 september 2013

⁶ www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/verdrag_van_aarhus, geraadpleegd 2 september 2013

⁷ wetten.overheid.nl/BWBR0003245/Hoofdstuk19/Artikel191a/geldigheidsdatum_01-01-2014

Achterliggende kosten-baten of economische analyses die gebruikt worden voor het opstellen van maatregelen en milieubeleidsplannen vallen ook onder het begrip milieu-informatie. Informatie over de gezondheid en veiligheid van de mens - inclusief verontreiniging van de voedselketen en levensomstandigheden van de mens- en over waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken is eveneens milieu-informatie.

1.1.2 INPERKING VAN DE DEFINITIE

De definitie zoals genoemd in de vorige paragraaf bevat zes “deelgebieden”. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de onderdelen 1, 2 en 6. Het gaat dus vooral om de beschikbaarheid van milieu-informatie over:

1. *de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden*
2. *factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder 1 bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten*
6. *de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens.*

De reden voor deze keuze ligt in het feit dat milieu-informatie en beschikbaarheid hiervan centraal staat in dit onderzoek. Milieumaatregelen, verslaglegging hiervan en kosten-baten analyses raken uiteraard aan milieu-informatie, maar hebben niet primair betrekking op de beschikbaarheid van die informatie.

1.1.3 BESCHIKBAARHEID EN BRONNEN VOOR MILIEU-INFORMATIE

Het beschikbaar stellen van milieu-informatie is opgenomen in de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet milieubeheer (Wm). Er is in het Nederlandse bestuursrecht sprake van gelede normstelling⁸. Dit betekent dat er sprake is van normstelling in fasen, vaak opvolgend in de tijd en op verschillende bestuursniveaus: kaderwet, wet, AMvB (algemene maatregel van bestuur), ministeriële regeling, verordening en beschikking.

Het voorliggende onderzoek heeft niet tot doel om deze volledige normstelling in de wet- en regelgeving hier beschrijvend in kaart te brengen. Wel heeft het tot doel om vanuit de eerste twee fasen van de normstelling, namelijk (kader)wetten, de beschikbaarheid te onderzoeken van milieu-informatie.

Er is sinds het Verdrag van Aarhus, nu meer dan een decennium geleden, veel gebeurd op het gebied van het (openbaar) beschikbaar stellen van milieu-informatie. De eerste focus lag op het sorteren en digitaliseren van de data. Veel overheidsinstanties hebben daarna de keuze gemaakt om hun milieu-informatie op het internet te publiceren/ontsluiten. De kwaliteit en de beschikbaarheid kunnen echter per bronhouder van de informatie - gemeenten, provincies, waterschappen - nogal verschillen. De uitdaging waar de overheden nu voor staan is om de milieu-informatie op een manier te presenteren waardoor deze makkelijk te vinden en te begrijpen is voor belanghebbenden: burgers, bedrijfsleven en overheden onderling.

Op nationaal niveau zijn het Nationaal GeoRegister (NGR) en de Atlas voor de Leefomgeving voorbeelden van het centraal beschikbaar stellen van milieu-informatie.

⁸ www.juridischwoordenboek.com, geraadpleegd 21 februari 2014

Milieu-informatie wordt door verschillende bronhouders verzameld, waaronder provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook op nationaal niveau door Ministeries. De provincie Fryslân heeft wettelijke verplichtingen rondom het verzamelen, beheren en presenteren van milieu-informatie waarvan zij bronhouder is. Met de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) - in Fryslân de FUMO geheten - is er een natuurlijk moment gekomen om te onderzoeken of deze dienst een rol kan spelen in het speelveld van de milieu-informatie en zo ja, hoe die rol invulling kan krijgen.

1.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In het Verdrag van Aarhus wordt de noodzaak onderstreept om de toestand van het milieu te beschermen, in stand te houden en te verbeteren en een duurzame en milieu hygiënische verantwoorde ontwikkeling te waarborgen. Omdat dit een Europees Verdrag is wat in de Nederlandse wetgeving is verankerd, is het van groot maatschappelijk belang om de milieu-informatie digitaal, eenduidig en op een eenvoudige manier beschikbaar te maken voor belanghebbenden. Het digitaliseren en beschikbaar maken draagt bij aan een transparant overzicht van milieurelevante kerngegevens.

De wettelijke minimumvereisten houden in dat milieu-informatie op verzoek binnen vier weken verschaft moet worden en dat de burger geholpen moet worden bij het concretiseren van zijn vraag. Afgezien van juridische rechten die de burger heeft door de gewijzigde Wm en Wob, worden globale eisen gesteld aan het informatiebeheer. Zo moet milieu-informatie bij voorkeur bewaard en geordend worden in een elektronische vorm die gemakkelijk reproduceerbaar is voor actieve en systematische verspreiding onder het publiek. En de informatie moet actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar zijn. Er zit een grote speelruimte tussen de minimumvereisten (datgene wat moet) en de eigen invulling (ambities) die overheidsinstanties aan de Aarhus-richtlijnen kunnen geven.⁹

Bij de hervorming van het bestuurlijke systeem in Nederland zullen ook andere provincies tegen het vraagstuk aanlopen wat te doen met milieu-informatie en zich wellicht ook richten op een vorm van samenwerking. Dit onderzoek kan dan wellicht een bijdrage leveren voor andere partijen zoals provincies, gemeenten en omgevingsdiensten die zich met deze vraag bezig houden.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Het Verdrag van Aarhus is het verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2001).

Vanuit deze optiek werpen vragen zich op als: wat wordt precies bedoeld met milieu-informatie? Welke milieu-informatie is er bij welke partij beschikbaar? Op welke wijze is deze informatie beschikbaar? Wat is verplicht om te doen vanuit verschillende wet- en regelgeving? Wat levert openbaarheid van milieu-informatie op?

De FUMO moet haar taak vervullen conform de wet- en regelgeving en wil daarom als nieuwe organisatie meewerken aan een onderzoek om inzicht te krijgen in de beschikbaarheid en toegankelijkheid van milieu-informatie. Zij is gebaat bij een goede informatievoorziening, welke zij nodig heeft om de toebedeelde taken efficiënt te kunnen vervullen.

⁹ www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/provincies_aarhus_ambities/index.html, geraadpleegd 25 oktober 2013

De verschillende bronhouders van de milieu-informatie hebben wettelijke verplichtingen rondom het verzamelen, beheren en presenteren van milieu-informatie. Deze taken lagen in het verleden al bij de diverse partijen.

Met de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) - in Fryslân de FUMO - is de vraag of deze dienst een rol kan spelen in het speelveld van de milieu-informatie en zo ja, hoe die rol invulling kan krijgen.

1.4 DOELSTELLING

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- 1) Enerzijds voor de FUMO, in relatie tot de wettelijke verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus, inzichtelijk te maken welke milieu-informatie nu beschikbaar is binnen de Provincie Fryslân. Daarbij is het van belang om te weten in welke mate deze informatie openbaar beschikbaar is en welke informatie nog ontbreekt.
- 2) Anderzijds is de vraag welke milieu-informatie de FUMO nodig heeft voor haar taakuitoefening vanuit de milieuwetgeving.

Concreet resulteert dit onderzoek in een advies en aanbevelingen aan de opdrachtgever over de rol die de FUMO mogelijkerwijs kan spelen in het speelveld van openbaarheid van milieu-informatie.

1.5 KADER

In het kader van dit onderzoek vormt de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus: de toegang tot milieu-informatie, de scope. De inspraak bij de besluitvorming en de gang naar de rechter vallen nadrukkelijk buiten dit onderzoek. De reden hiervoor is dat het uitoefenen van rechten uit het Verdrag van Aarhus voldoende gewaarborgd wordt in de Wet Milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet bestuursrecht. Dit zijn ook (kader)wetten die vanuit de gelede normstelling als aanknopingspunten genomen worden voor het beschikbaar stellen van milieu-informatie (zie paragraaf 1.1.3).

Het Verdrag van Aarhus betreft milieu-informatie die de toestand van de elementen van het milieu beschrijft. Hieronder vallen lucht, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, atmosfeer, biologische diversiteit en componenten daarvan. Maar ook factoren als stoffen, geluid, energie en straling en de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens. De wetgeving waarin deze onderwerpen verankerd zijn vormt het kader van het onderzoek.

1.6 CENTRALE VRAAGSTELLING

Op welke wijze kan de FUMO een rol spelen bij het beschikbaar stellen van milieu-informatie zodat voldaan wordt aan de Europese wet- en regelgeving en waarbij de politiek-bestuurlijke risico's geminimaliseerd zijn?

1.6.1 DEELVRAGEN

- 1) Welke wet- en regelgeving is van toepassing op milieu-informatie?
- 2) Welke milieu-informatie is voor de FUMO relevant bij het uitvoeren van haar taken?
- 3) Welke milieu-informatie is op provinciaal en gemeentelijk niveau en bij het waterschap aanwezig?
- 4) Hoe actueel is de milieu-informatie en op welke wijze wordt de informatie actueel gehouden?
- 5) In hoeverre is deze informatie openbaar en in welke mate (digitaal) toegankelijk voor derden?

- 6) Hoe is de afstemming van databeheer tussen de betrokken partijen in Fryslân (gemeenten, waterschap, provincie, FUMO)?
- 7) Op welke wijze is het ontsluiten van milieu-informatie georganiseerd bij betrokken (overheids)partijen?
- 8) Welke politiek bestuurlijke risico's zijn er in relatie tot het ontbreken of ontsluiten van actuele milieu-informatie?

1.7 OPBOUW VAN HET RAPPORT

In hoofdstuk 2 worden de gekozen onderzoeksmethoden en technieken besproken. Hoofdstuk 3 biedt achtergrondinformatie over de verschillende milieuwetten die binnen dit onderzoek van belang zijn. In hoofdstuk 4 staat de FUMO centraal als organisatie. Hierin wordt vooral aan milieu-informatie aandacht geschonken: welke informatie is beschikbaar en in welke vorm en wie is de bronhouder/bevoegd gezag. Hoofdstuk 5 is een uitwerking van de onderzoeksresultaten naar aanleiding van de interviews die gehouden zijn met de respondenten bij provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. In hoofdstuk 6 tenslotte komen de conclusies en de discussie aanbod. In dit hoofdstuk worden ook de aanbevelingen beschreven voor de FUMO met betrekking tot milieu-informatiebeheer.

2 ONDERZOEKSMETHODE EN TECHNIEKEN

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke onderzoeksmethoden, methodiek van data verzamelen en analyseren van de data voor dit onderzoek zijn gehanteerd. Het onderzoek is een combinatie van deskresearch (literatuuronderzoek) en kwalitatief onderzoek (interviews). Als eerste wordt ingegaan op het kwalitatieve onderzoek. Bij de dataverzamelmethode wordt dieper ingegaan op het onderdeel deskresearch.

2.1 TYPE ONDERZOEK

Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek gecombineerd met deskresearch (zie ook paragraaf 2.2.2). Bij kwalitatief onderzoek gaat het om het krijgen van inzicht in hoe de respondenten denken over en omgaan met milieu-informatie. Het geeft geen antwoord op de vraag 'hoeveel mensen' er zo over denken. Generaliseerbaarheid is niet het belangrijkste streven. De resultaten zijn indicatief en de antwoorden zijn niet altijd eenduidig. Kwalitatief onderzoek zoekt ernaar om vanuit de respondenten inzicht te krijgen in de aard van fenomenen, dus antwoord te krijgen op de vraag "waarom is iets zoals het is?". Het gaat om het in beeld brengen van ideeën, achtergronden, motieven, weerstanden en beweegredenen.

2.2 BESCHRIJVING POPULATIE EN ONDERZOEKSEENHEDEN

Voor dit onderzoek wordt de Nederlandse Overheid als totale populatie gehanteerd. De operationele populatie – onderzoekseenheden voor de uitvoering van dit onderzoek – bestaat uit provinciale en gemeentelijke overheden en de recent opgerichte omgevingsdiensten. De waarnemingseenheden, in dit geval respondenten, zijn de medewerkers van de bovengenoemde overheidsorganisaties die zich bezig houden met milieu-informatie.

2.2.1 ONDERZOEKSGROEP

De onderzoeksgroep (=populatie) bestaat uit een *selectieve of strategische steekproef*¹⁰ van de verschillende overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor milieu-informatie en dit (openbaar) beschikbaar stellen. De selectieve of strategische steekproef is gekozen omdat leidend is wat de onderzoekers met de casestudy te weten willen komen. Met andere woorden, de probleemstelling is leidend en het toeval wordt hierbij uitgeschakeld. Daarnaast is een andere reden voor de selectieve steekproef dat een relatief klein aantal onderzoekseenheden is geïnterviewd. Daarbij is de diepgang van belang. Het is dan ook een arbeidsintensieve manier van onderzoek. De respondenten zijn mondeling geïnterviewd, maar ook schriftelijk. Vooral de face-to-face half-gestructureerde interviews zijn arbeidsintensief. Zowel in tijd voor de interviews, als in tijd voor de uitwerking en verwerking.

De onderzoekseenheden zijn karakteriserend voor de gehele populatie vanwege het gemeenschappelijke overheidskarakter. De respondenten zijn representatief voor de populatie omdat ze allen werkzaam zijn binnen verschillende overheidsinstanties. Het selectieve karakter van de steekproef komt voort uit het feit dat de contacten met respondenten zijn gelegd vanuit de professionele werkomgeving van de onderzoekers. In die zin was er al een "ingang" bij de diverse organisaties.

¹⁰www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/informatie-voor-professionals/communicatieonderzoek/kwalitatief-onderzoek, geraadpleegd 12 januari 2014

De vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten naar de gehele populatie gegeneraliseerd kunnen worden (externe validiteit) is lastig te beantwoorden. Vooral omdat het om diverse mensen van verschillende overheidsdiensten gaat, waarbij ook verschillende opvattingen heersen. Doordat het domein een relatief klein aantal onderzoekseenheden betreft, kunnen ook geen kwantitatieve onderzoeksresultaten gegenereerd worden. Het gaat immers niet om tellen en aantallen, maar om meningen en opvattingen.

Voor de keuze en grootte van de steekproef is rekening gehouden met de omgeving van de opdrachtgever. Dat wil zeggen dat de fysieke omgeving – provinciaal landschap met enkele steden en veel kleinere dorpskernen – als kenmerkend is meegenomen. De Randstad is vrijwel geheel uit de steekproef gehouden, op één omgevingsdienst na, omdat daar een heel ander type bedrijvigheid heerst dan in Noord Nederland. Dat geldt vooral voor de sterk industriële gebieden zoals de petrochemische industrie en de kantoor georiënteerde gebieden.

Wat ook van belang is voor de grootte van de steekproef is de tijdsspanne waarbinnen het onderzoek moet worden uitgevoerd. Binnen de beperking van de factor tijd is het niet mogelijk om alle gemeenten in Fryslân te interviewen, net zo min als alle omgevingsdiensten in Nederland. Daarvoor zou een andere onderzoeksofzet gekozen moeten worden, met een gestructureerde vorm van respons zoals een vragenlijst met keuzemogelijkheden. Daarmee wordt de verwerking vergemakkelijkt, echter de diepgang moet zeer sterk inboeten. Dat is juist datgene wat de onderzoekers willen behouden: diepgang om antwoorden op de onderzoeksvragen te krijgen. Diepgang om te kunnen doorvragen naar aanleiding van de antwoorden die de respondenten geven.

2.2.2 DATA VERZAMELINGSMETHODEN

Het onderzoek bestaat uit twee delen en is uitgevoerd met behulp van verschillende methoden. Het eerste deel bestaat uit twee fases. De eerste (oriënterende) fase, vóór de daadwerkelijke start van het onderzoek bestond vooral uit inlezen in de materie, nagaan wat elders al bekend is en informatie inwinnen. Hiervoor zijn diverse gesprekken gevoerd met de opdrachtgever om te komen tot een duidelijke vraagstelling. Daarna is in de tweede fase voor het verzamelen van de onderzoeksgegevens deskresearch uitgevoerd. Daarnaast is deskresearch gebruikt om helder en eenduidig te krijgen wat de inhoud van het Verdrag van Aarhus is en hoe dit in de Nederlandse wetgeving verankerd is. Er is ook onderzocht welke wet, - en regelgeving betrekking heeft op milieu-informatie en wie daarvoor bevoegd gezag is.

Voor het tweede deel van het onderzoek - de beantwoording van de onderzoeksvragen over onderlinge afstemming en ontsluiting van informatie tussen provincie, gemeenten en omgevingsdiensten - is een case study gebruikt. De vragenlijst al dan niet gecombineerd met een interview, is uitgezet bij de karakteriserende onderzoekseenheden. Er is een vragenlijst (zie bijlage A) opgesteld met open vragen die de respondenten ter voorbereiding op het interview toegestuurd hebben gekregen. Een aantal respondenten is in een persoonlijk gesprek geïnterviewd aan de hand van deze vragenlijst. De overige respondenten hebben de vragenlijst schriftelijk ingevuld en retour gezonden. Door middel van de vragenlijst en de interviews is uit de praktijk inzicht verkregen in de huidige situatie, de mogelijkheden en knelpunten die er spelen. De waarnemingen, opvattingen, achtergrondkenmerken en motieven van de respondenten bij de verschillende organisaties zijn hierbij leidend geweest.

De interviews zijn afgenomen in de half-gestructureerde interviewvorm (Baarda e.a., 2013). De onderwerpen van het gesprek lagen vooraf vast en ook de belangrijkste vragen. Het doorvragen over

bepaalde onderwerpen werd voornamelijk ingegeven door de antwoorden van de respondenten. Vervolgens is de uitwerking van de interviews geanonimiseerd, waarbij geen letterlijke uitwerking per gesprek is gemaakt. Er is om reden van vertrouwelijkheid en anonimiteit geen overzicht van respondenten opgenomen als bijlage. Alle brondata zijn in het bezit van de onderzoekers. De antwoorden op de vragen uit de vragenlijst – voor zover ze beantwoord konden worden – zijn uitgewerkt en gebruikt voor de analyse.

2.2.3 DATA ANALYSEMETHODEN

De onderzoeksgegevens zijn met kwalitatieve analysemethoden geanalyseerd. Het nadeel hierbij is dat er geen kant-en-klaar conceptueel model is waarin de antwoorden uit het onderzoek kunnen worden ondergebracht.

Baarda e.a. (2013) stellen dat het onderzoeksproces drie activiteiten bevat die elkaar afwisselen:

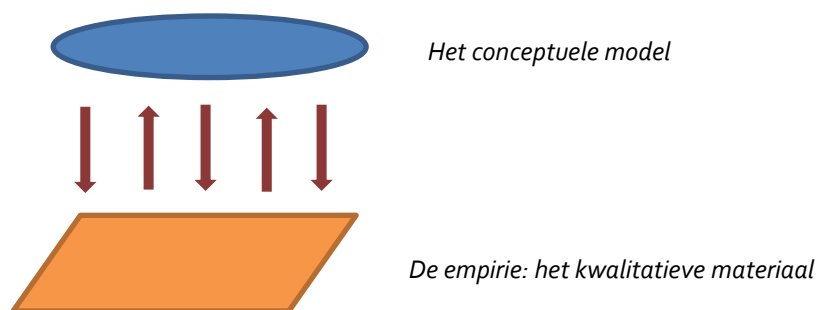
- Waarnemen
- Analyseren
- Reflecteren

De waarnemingen uit de vragenlijsten in interviews zijn divers, maar ook ongeordend. Voor de analyse moeten de antwoorden weer ontrafeld worden en gecodeerd voor verwerking. Het vervolgens weer samenvoegen van codes door ordening en zoeken naar samenhang wordt synthetiseren genoemd. Reflecteren is de fase waarin gekeken wordt in hoeverre de analyseresultaten hebben bijgedragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Maar ook kan reflecteren leiden tot nieuwe inzichten of verdere aanscherping van vragen.

Het analyseren van de data is gedaan aan de hand van open codering en axiale codering. Bij de open codering worden antwoorden die van belang zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen zoveel mogelijk in een code weergegeven. Concreet betekent dit eerst het ontleden van de beschikbare informatie: wat zeggen de respondenten? Dit geeft een globaal beeld van de werkelijkheid van de respondenten. Bij axiaal coderen wordt de codering vervolgens gedaan rond een bepaalde categorie/vraag. Het doel van deze manier van coderen is het reduceren van de omvang van de gegevens en het schrappen van mindere belangrijke elementen. Hierbij is het doel het leggen van verbanden en samenhang. Voor het verwerken en analyseren van de gegevens is gebruik gemaakt van het computerprogramma "Kodani_2.5" gemaakt door Prof. Dr. Ad Kil.

Baarda e.a. (2013) omschrijven kwalitatieve analyse als volgt: "De kwalitatieve analyse wordt door sommigen beschreven als het zoeken naar een speld in een hooiberg. Die metafoor is eigenlijk nog te positief. In een hooiberg is immers duidelijk wanneer je de speld gevonden hebt, omdat de speld qua vorm en materie afwijkt van de rest van de hooiberg. De kwalitatieve analyse laat zich eerder omschrijven als het zoeken naar een speld in een speldenberg".

De antwoorden zijn een soort spelden. Pas wanneer daaraan een betekenis wordt toegekend geeft het een mate van belangrijkheid aan. Het hele proces van interviewen, analyseren en reflecteren is iteratief: er is sprake van continu switchen tussen waarnemen (interviewen), verzamelen en reflecteren (zie fig. 2)



Figuur 2: de kwalitatieve analyse als iteratief proces (Baarda e.a., 2013).

Daarbij wordt gestreefd naar een soort verzadiging: er komt geen nieuwe informatie meer bij. Om te kunnen besluiten dat er geen wezenlijk nieuwe informatie wordt toegevoegd door de respondenten zijn verschillende onderzoekseenheden geïnterviewd: respondenten die positief staan ten opzichte van de rol van een omgevingsdienst/FUMO, maar ook respondenten die in de omgevingsdiensten/FUMO weinig of geen toegevoegde waarde zien. Het afnemen van de interviews is een dynamisch proces. Dit wil zeggen dat vanaf de eerste interviews opmerkingen die naar voren zijn gekomen ook meegenomen zijn in nog af te nemen overige interviews.

De gebruikte vragenlijst is voor de verzending aan de respondenten ter beoordeling toegezonden aan mevrouw M. de Jong, docente communicatie aan Van Hall Larenstein te Leeuwarden. Aan de hand van haar feedback is de vragenlijst in de definitieve versie verzonden.

2.2.4 KWALITEIT VAN DE ANALYSE: VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

In het kwalitatieve onderzoek hebben zowel de manier waarop de gegevens verzameld worden als de manier van analyseren van die gegevens, een subjectief karakter. De termen betrouwbaarheid en validiteit verdienen in dit onderzoek dan ook een nadere toelichting.

In termen van kwantitatief onderzoek betekent betrouwbaarheid dat herhaling van metingen hetzelfde resultaat zouden moeten opleveren. In dit onderzoek is dit niet zo te stellen. De interviews kunnen nooit onder dezelfde omstandigheden opnieuw gedaan worden. Bij kwalitatief onderzoek gaat het er dan ook om dat het proces inzichtelijk is. Transparant werken is hierbij van groot belang. Hiermee kan worden weergegeven dat de resultaten op een betrouwbare manier tot stand zijn gekomen. Daarmee leiden ze tot geldige uitspraken.

Voor dit onderzoek is aansluiting gezocht bij de definities zoals Baarda e.a. (2013) die omschrijven.

"Validiteit is de mate waarin de manier van werken (dat wil zeggen het verzamelen van gegevens, het analyseren daarvan en het formuleren van conclusies) ons in staat stelt om juiste (waarheidsgetrouwe) uitspraken te doen over het object van het onderzoek".

"Betrouwbaarheid is de mate waarin de resultaten onafhankelijk zijn van toeval".

Om zowel validiteit en betrouwbaarheid recht te doen, is gezocht naar een methode om gestructureerd en modelmatig te verwerken en analyseren. Deze verwerking en analyse is aan de hand van het computerprogramma "Kodani_2.5" uitgevoerd.

De reden hiervoor is dat het programma voldoende vrijheid geeft om alle vragen in te voeren en de gegeven antwoorden te formuleren. Daarnaast – minstens zo belangrijk – kan in het programma geselecteerd worden (gefilterd) op aangebrachte codes. Dat geeft inzicht in de mate waarin een bepaalde code voorkomt en ook in welke respondent welk antwoord geeft.

De concrete uitspraken van de respondenten zijn eerst algemeen gecodeerd (open codering). Daarna zijn de uitspraken binnen deze algemene codering weer verbijzonderd (axiale codering). Daarmee zijn de antwoorden als het ware door een trechter gehaald. Door deze manier van werken, van algemeen naar specifiek, zijn minder belangrijke elementen er uit gefilterd en zijn verbanden en samenhang zichtbaar geworden. Op deze wijze zijn de resultaten uit het onderzoek op een valide en betrouwbare manier gegenereerd.

2.2.5 VERANTWOORDING

De keuze van de steekproef voor de karakteriserende onderzoekseenheden is bepaald door al bestaande contacten die aanwezig zijn bij de overheidsinstellingen. Daardoor waren respondenten van de overheidsdiensten - op basis van vertrouwen - relatief makkelijk bereid om mee te werken aan het onderzoek. Van elke overheidsorganisatie zijn meerdere respondenten bereid geweest om mee te werken. Voor gemeenten zijn verschillende type gemeenten benaderd die representatief zijn voor de provincie Fryslân, zoals een plattelandsgemeente, gemeente van een grote stad en gemeente met een stad met (groot) buitengebied.

Omdat diepgang tijdens de interviews is nagestreefd en het belangrijk was dat de respondenten vrijelijk konden praten, is vooraf afgesproken dat er vertrouwelijk met de gegeven informatie wordt omgegaan. Dit betekent dat er geen bijlagen bij dit verslag zijn gevoegd met geïnterviewde organisaties en/of respondenten.

Om toch enig inzicht te verkrijgen in de gehanteerde werkwijze en de gebruikte methode zijn in bijlage B de gebruikte coderingen (open en axiaal) terug te vinden.

In bijlage C is een voorbeeld opgenomen hoe de gegeven antwoorden op een vraag gecodeerd zijn. In dit specifieke voorbeeld gaat het om de vraag "Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?". Hierbij zijn de gegeven antwoorden eerst open gecodeerd naar de omschrijving "Rol Rud Milieu-informatie beheer" die afgekort code "RM" is. Daarna zijn de gegeven antwoorden verder gecodeerd (axiaal) naar 3 mogelijke categorieën:

1. Wel rol weggelegd voor de RUD code "RRJ"
2. Geen rol weggelegd voor de RUD code "RRN"
3. Onduidelijk of er een rol voor de RUD is weggelegd code "RRO"

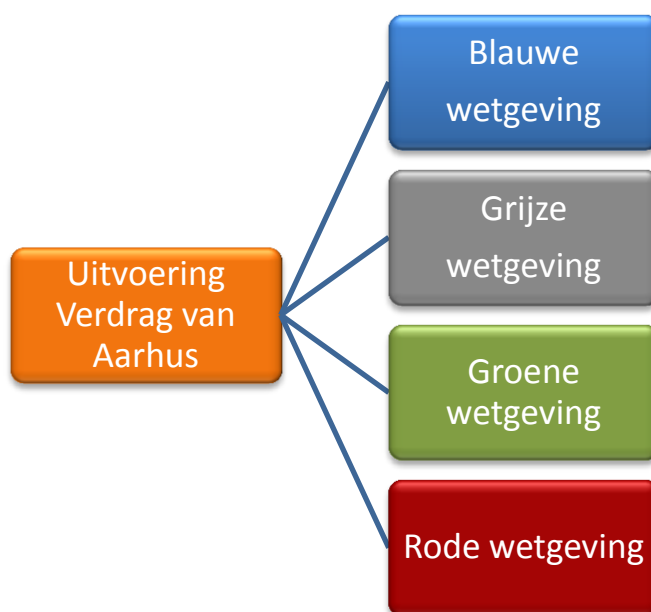
De onderzoeksgegevens (interviews) zijn in bezit van de onderzoekers. Desgewenst en met uitdrukkelijk akkoord van de onderzoekers kan hier inzage in worden verkregen of een toelichting op gegeven worden.

3 WET- EN REGELGEVING

Om de deelvraag “welke wetgeving van belang is voor milieu-informatie” te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de wetten die van toepassing zijn in beeld te brengen. De Nederlandse wetgeving kenmerkt zich door gelede normstelling. In kaderwetten en wetten worden de hoofdlijnen uiteengezet. In lagere regelgeving zoals algemene maatregelen van bestuur en ook ministeriële verordeningen worden de regels verder uitgewerkt. Daarnaast is aandacht voor Europese richtlijnen ook van belang, omdat deze de bron vormen van vele verplichtingen voor zowel overheid als bedrijfsleven op het gebied van milieu-informatie. En natuurlijk het internationale Verdrag van Aarhus. De plicht tot het beheren van milieu-informatie is niet zo maar een plicht. Het is een wettelijke plicht. In dit hoofdstuk wordt daarom een overzicht gegeven van de verschillende wetten die betrekking hebben op milieu-informatie en de organisaties die de bevoegd gezag taken in het kader van deze wetten uitvoeren. Voordat ingegaan wordt op de verschillende wettelijke verplichtingen, wordt eerst aandacht besteed aan de verschillende kleursporen in de Nederlandse regelgeving.

3.1 KLEURENSPOREN

Het omgevingsbeleid gevoerd door de Nederlandse overheid kent vier verschillende kleursporen, die ook teruggevonden worden in de structuur en systematiek van de regelgeving hieromtrent. De uitvoering van het Verdrag van Aarhus vindt dus ook plaats op basis van deze verschillende kleursporen en bijbehorende wetgeving (zie figuur 3).



Figuur 3: kleursporen wetgeving

Per kleurspoor zijn diverse relevante wetten van toepassing. Binnen de kleursporen is ook sprake van verschillende bevoegd gezagen. Buiten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet, ligt het beheer van de milieu-informatie die bij de wet hoort naar alle waarschijnlijkheid ook bij dit gezag.

3.1.1 BLAUW¹¹

Het **blauwe** milieurecht betreft water en wat daarmee samenhangt zoals watergangen, lozingen en is onder andere geformaliseerd in de Waterwet en de Kaderrichtlijn Water op Europees niveau. De Waterwet gaat over het beheer van oppervlaktewater en grondwater en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. De Kaderrichtlijn Water heeft betrekking op de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater. Bevoegd gezag voor de Waterwet zijn de waterschappen.

3.1.2 GRIJS¹²

Het **grijze** milieurecht omvat de regels die betrekking hebben op milieu en zijn:

1. enerzijds gericht zijn op de bescherming van de andere twee milieucompartimenten (bodem en lucht)
2. anderzijds gericht zijn op het reguleren van vormen van milieubelasting (geluid, afval en gevaarlijke stoffen).

De grijze wetten Wet Luchtvaart, Wet Geluidhinder en de Wet Bodembescherming kennen enkel de provincie als bevoegd gezag.

Voor de meststoffenwet, de Wet Milieubeheer en het Activiteitenbesluit kunnen zowel provincie als gemeente bevoegd gezag zijn. Dit is afhankelijk van de classificatie van – zoals het begrip in de wet luidt - een inrichting, op basis van haar activiteiten.

3.1.3 GROEN¹³

Het **groene** milieurecht (natuurbeschermingsrecht) is gericht op de bescherming van flora en fauna en gebieden. In Nederland zijn diverse wetten naast elkaar van kracht om de natuur te beschermen. Vanuit Europa zijn dit onder andere de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze zijn op landelijke schaal uitgewerkt in de Flora- en Faunawet en in de Natuurbeschermingswet. De Natuurbeschermingswet richt zich op beschermde gebieden, zoals Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten. De Flora- en faunawet richt zich op beschermde soorten. Daarnaast is er nog de Boswet. Op termijn zullen deze wetten samengevoegd worden tot een wet: Wet Natuur.

Bevoegd gezag voor de groene wetten Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet, Boswet en de Wet Inrichting Landelijk Gebied is in alle gevallen de provincie. Voor de Ontgrondingenwet geldt dit eveneens, maar ook Rijkswaterstaat is hier bevoegd gezag.

3.1.4 ROOD¹⁴

De **rode** milieuwetgeving tenslotte gaat over ruimtelijke ordening in brede zin. Van procedures waarbij de ruimtelijke ordening vastgesteld wordt, tot de regels rondom bouwen en gebruiken van gebouwen. Een belangrijke wet is de Wet ruimtelijke ordening.

Voor de Wet Ruimtelijke Ordening zijn zowel provincie als gemeente bevoegd gezag.

3.2 WETGEVING VAN TOEPASSING OP MILIEU-INFORMATIE

Voor de vraag welke wetgeving van belang is voor milieu-informatie is het noodzakelijk om de wetten die van toepassing zijn in beeld te brengen. In tabel 1 is door de onderzoekers op basis van deskresearch weergegeven wat het verband is tussen wetgeving, kleurspoor en bevoegd gezag hoort.

¹¹ www.helpdeskwater.nl, geraadpleegd 18 januari 2014

¹² www.wetten.nl, <http://www.infomil.nl> en <http://www.mineralemeststoffen.nl>, geraadpleegd 24 januari 2014

¹³ www.drloket.nl, <http://www.dienstlandelijkgebied.nl> en <http://www.infomil.nl>, geraadpleegd 24 januari 2014

¹⁴ www.wetten.nl en <http://www.infomil.nl>, geraadpleegd 24 januari 2014

Deze tabel vormt de basis voor de milieu-informatiematrix die in hoofdstuk 4 onder andere wordt uitgebreid met kenmerken over milieu-informatie.

Tabel 1: wetgeving en kleurspoor in het kader van milieu-informatie met bevoegd gezag¹⁵ ¹⁶

Wetten met taken m.b.t. milieu-informatie	Kleursporen wetgeving	Bevoegd gezag
Waterwet	Blauw	1) Waterschap voor regionale watersystemen 2) Rijkswaterstaat voor hoofdwatersysteem 3) Provincies voor specifieke grondwateronttrekkingen en infiltraties (industriële toepassingen van > 150 000 m ³ per jaar; de openbare drinkwater voorziening; een bodemenergiesysteem.
Meststoffenwet	Grijs	Gemeente met uitzondering van IPPC of BRZO-bedrijven (Provincie)
Wet Milieubeheer	Grijs	Gemeente/provincie (zie WABO)
Activiteitenbesluit	Grijs	Gemeente/provincie (zie WABO)
Wet Bodembescherming	Grijs	Gemeente/provincie
Wet Luchtvaart	Grijs	Provincie
Wet Geluidhinder	Grijs	Gemeente, met uitzondering van: 1) Hoofdspoorwegen en wegen in beheer bij Provincie of Rijk (Provincie) 2) Zone rond industrieterrein van regionaal belang (Provincie) 3) Sanering industrielawaai, wegverkeerslawaaai en spoorweglawaaai (Minister van Infrastructuur en Milieu).
Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)	Grijs/rood	Gemeente, met uitzondering van: 1) IPPC en BRZO-bedrijven (Provincie) 2) defensie-inrichtingen en inrichtingen in zee (Minister van Infrastructuur en Milieu), 3) mijnbouwwerken (Minister van Economische Zaken) 4) gesloten stortplaatsen (Provincie).
Natuurbeschermingswet	Groen	Provincie
Flora en Fauna wet	Groen	Provincie
Boswet	Groen	1) Ministerie van EL&I, uitvoering door provincie, buiten bebouwde kom 2) Binnen de bebouwde kom: gemeente 3) Besluiten worden door het Ministerie getekend.
Wet Inrichting Landelijk Gebied	Groen	Provincie
Ontgrondingenwet	Groen/Blauw	Provincie / Rijkswaterstaat
Wet Ruimtelijke Ordening	Rood	Rijk / provincie / gemeente

¹⁵ www.infomil.nl, geraadpleegd 17 februari 2014

¹⁶ www.fryslan.nl, geraadpleegd 2 juli 2014

3.2.1 WAT ZEGT DE WET?

De naam van de wet zegt nog niet zoveel over de inhoud ervan. Voor een begrip hiervan is een korte omschrijving van de inhoud belangrijk.

✓ **Waterwet¹⁷:**

De Waterwet regelt het beheer van watersystemen (waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen) en is gericht op het voorkomen of beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Daarnaast regelt de wet de bescherming en verbetering van kwaliteit van watersystemen. De Waterwet is van toepassing op lozingen die direct in het oppervlaktewater plaatsvinden en lozingen rechtstreeks op de RWZI. Alle overige lozingen vallen onder de Wet milieubeheer.

✓ **Meststoffenwet¹⁸:**

Het gebruik van meststoffen is in Nederland aan een groot aantal regels gebonden. Deze regels zijn er vooral op gericht om verliezen naar het milieu te minimaliseren. Verliezen vinden plaats naar het grond- en oppervlaktewater (vooral nitraat en fosfaat) en naar de lucht (zoals ammoniak en lachgas). Ook excessieve ophoping van voedingsstoffen in de bodem (bijvoorbeeld van fosfaat) moet worden voorkomen. In Europees verband wordt het gebruik van stikstofhoudende meststoffen geregeld in de Nitraatrichtlijn.

✓ **Wet Milieubeheer¹⁹:**

De Wet milieubeheer (Wm) is de belangrijkste milieuwet. Hierin wordt in grote lijnen vastgelegd welke wettelijke instrumenten er zijn om het milieu te beschermen en welke uitgangspunten daarvoor gelden. Zo schrijft de Wm bijvoorbeeld voor dat bedrijven over een milieuvergunning moeten beschikken. Daarin moeten voorschriften staan die het milieu 'de grootst mogelijke bescherming bieden'. Ook bepaalt de Wm welke overheid welke vergunningen verleent en welke plannen de verschillende overheden moeten opstellen. Belangrijke kernpunten van de wet zijn milieubeleidsplannen en programma's, milieukwaliteitseisen, milieueffectrapportages, inrichtingen, afvalstoffen, verslag-, registratie- en meetverplichtingen en procedures voor vergunningen en ontheffingen.

✓ **Activiteitenbesluit²⁰:**

Het voormalige Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim) is sinds 1 januari 2013 het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit besluit is gebaseerd op de Wet milieubeheer. In het besluit wordt onderscheid gemaakt in type A, B en C bedrijven, afhankelijk van de milieubelasting. Het besluit stelt algemene regels voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen en voorheen een milieuvergunning nodig hadden. Type A bedrijven moeten wel voldoen aan de regels van het Activiteitenbesluit maar hoeven hun activiteiten niet meer te melden. Type B bedrijven moeten hun activiteiten wel melden. Voor type C bedrijven geldt dat zij nog steeds een omgevingsvergunning (voor het onderdeel milieu) moeten aanvragen.

17 www.helpdeskwater.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

18 www.mineralemeststoffen.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

19 www.infomil.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

20 www.infomil.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

- ✓ **Wet bodembescherming²¹:**
De Wbb geeft een wettelijk kader voor de bescherming tegen verontreiniging van de bodem en voor de sanering van ernstig verontreinigde bodems.
- ✓ **Wet luchtvaart²²:**
De Wet luchtvaart regelt het gebruik van luchtvaartuigen en luchtvaartterreinen in Nederland. Het geluidsaspect is ook een onderwerp wat invloed heeft op de ruimtelijke planvorming.
- ✓ **Wet geluidhinder²³:**
De Wet geluidhinder biedt geluidsgevoelige bestemmingen (zoals woningen) bescherming tegen geluidhinder van wegverkeerlawaai, spoorweglawaai en industrielawaai door middel van zonering.
- ✓ **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)²⁴:**
De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. Kern van deze wet is dat de verschillende vergunningen en toestemmingen worden gebundeld in één integrale omgevingsvergunning, die via één digitaal aanvraagformulier bij het Omgevingsloket Online (OLO) wordt aangevraagd. Dit gemeentelijk loket zorgt ervoor dat de aanvraag van een omgevingsvergunning voor één of meerdere samenhangende activiteiten bij het bevoegd gezag terecht komt. Hoofregel is dat het college van Burgemeester en Wethouders het bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning.
- ✓ **Natuurbeschermingswet²⁵:**
In de Natuurbeschermingswet (NB-wet) is de bescherming van specifieke gebieden geregeld. De bepalingen uit de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn in de Natuurbeschermingswet verwerkt. Op grond van de NB-wet worden Natura 2000-gebieden (Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden), Beschermde Natuurmonumenten en wetlands beschermd.
- ✓ **Flora- en faunawet²⁶:**
De bescherming van plant- en diersoorten wordt in de flora- en faunawet geregeld.
- ✓ **Boswet²⁷:**
De Boswet heeft als doel bossen te beschermen en het instandhouden van het areaal.
- ✓ **Wet inrichting landelijk gebied (WILG)²⁸:**
De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) biedt de mogelijkheid om functiewijzigingen en doelen voor landbouw, natuur, recreatie, landschap en cultuurhistorie te realiseren. Dit kan niet zonder de medewerking van grondeigenaren en gebruikers. Eén van de belangrijkste instrumenten om deze doelen te verwezenlijken, is wettelijke herverkaveling. Dit instrument wordt ingezet wanneer realisatie op vrijwillige basis niet haalbaar is. Uitgangspunt is dat niemand er slechter van mag worden. De wet biedt rechtsbescherming aan belanghebbenden.

21 www.bodemrichtlijn.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

22 www.infomil.nl en www.ulan.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

23 www.infomil.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

24 www.infomil.nl, 21 februari 2014 en www.wabo.nl, geraadpleegd 28 februari 2014

25 www.drluket.nl, geraadpleegd 28 februari 2014

26 www.infomil.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

27 www.infomil.nl, geraadpleegd 21 februari 2014

28 www.dienstlandelijkgebied.nl, geraadpleegd 28 februari 2014

✓ **Ontgrondingenwet²⁹:**

In de Ontgrondingenwet worden regels gesteld ten aanzien van de winning van oppervlaktedelfstoffen zoals zand, grind, klei en schelpen.

✓ **Wet Ruimtelijke Ordening³⁰:**

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) regelt de ruimtelijke besluitvorming in Nederland en is het instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur in een samenhangende benadering te verdelen.

De Wro brengt een duidelijk onderscheid aan in beleid in de vorm van een structuurvisie, waar door iedere gemeente en provincie en Rijk het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld wordt beschreven en wordt aangegeven op welke wijze het beleid gerealiseerd wordt. Het andere onderscheid is de normstelling: de juridische borging van de doorwerking van het beleid vindt plaats in bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen. Het overheidsniveau dat verantwoordelijk is voor een bepaald ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken.

²⁹ www.dienstlandelijkgebied.nl, geraadpleegd 28 februari 2014

³⁰ www.infomil.nl, geraadpleegd 28 februari 2014

4 DE FUMO EN MILIEU-INFORMATIE

In hoofdstuk 3 is de relevante wetgeving met betrekking tot milieu-informatie in kleursporen ingedeeld en gekoppeld in tabel 1 aan het bijbehorende bevoegd gezag. In dit hoofdstuk wordt vervolgens de relatie gelegd met informatiesoort en toegankelijkheid hiervan. Dat resulteert in de milieu-informatiematrix die door de onderzoekers is samengesteld. Om de rol van de FUMO in de matrix toe te kunnen voegen is het belangrijk om te weten hoe de FUMO georganiseerd is en welke taken en bevoegdheden zij heeft op het gebied van de relevante milieuwetgeving uit het vorige hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt hierin inzicht gegeven en dit is toegevoegd in de matrix, die daarmee een compleet overzicht geeft van wet, bevoegd gezag, toegankelijkheid, soort en vorm van milieu-informatie. De matrix beantwoordt daarmee de deelvragen welke milieu-informatie voor de FUMO relevant is bij het uitvoeren van haar taken, welke informatie aanwezig is, de actualiteit (via de links in de matrix), in hoeverre deze informatie openbaar is en in welke mate zij (digitaal) toegankelijk is voor derden. De gegevens hiervoor zijn afkomstig van de website van de FUMO en uit interviews.

4.1 FRYSKE UTFIERINGSTSJINST MILJEU EN OMJOUWING (FUMO).

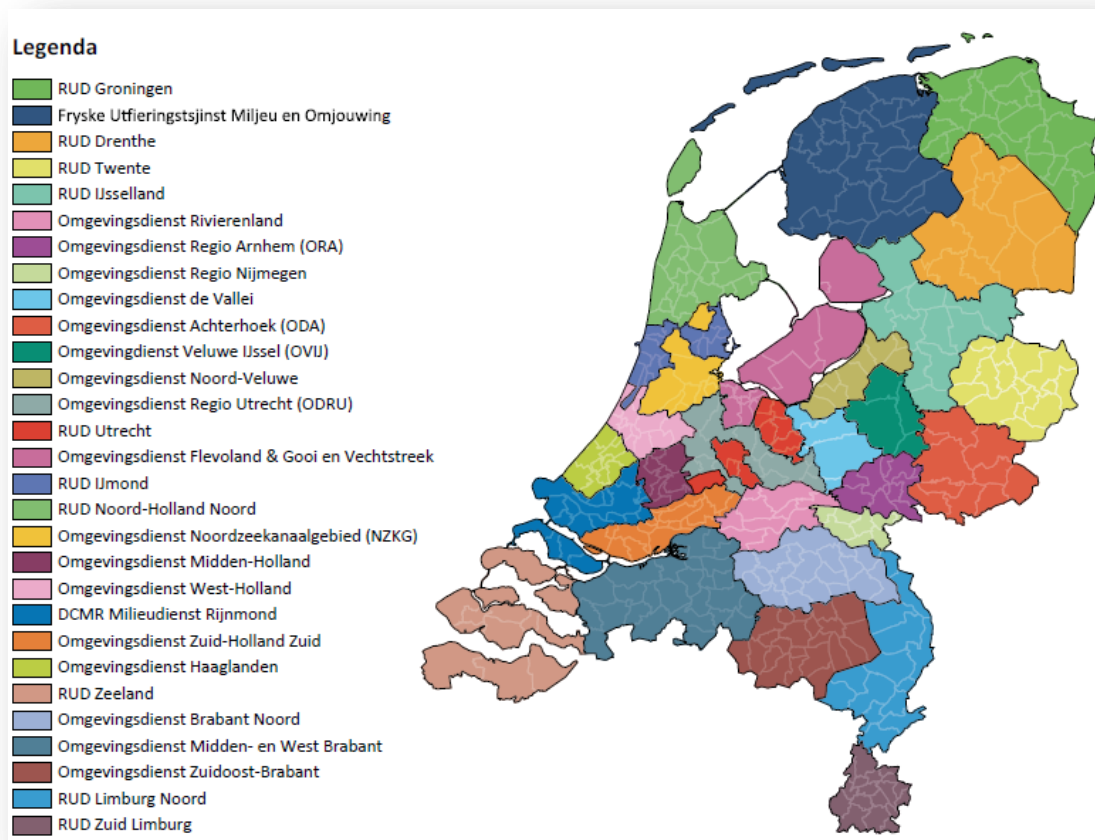
Nederland kent 29 omgevingsdiensten, die zijn opgericht naar aanleiding van de adviezen van de Commissie Mans (Mans e.a., 2008). Aanleiding voor het onderzoek en advies door de Commissie was dat er sprake was van een versnipperde structuur van handhaving, wat leidde tot grote verschillen in aanpak en daardoor tot onrechtvaardigheid. De commissie Mans concludeerde dat veel gemeenten te klein zijn om een effectieve en efficiënte handhaving te kunnen uitvoeren. Zo'n 500 organisaties waren bezig met toezicht en handhaving. Deze grote aantallen en diversiteit leidden tot vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering en daardoor tot niet-eenduidige handhaving van het omgevingsrecht. Het kabinet heeft dit vervolgens breder getrokken dan alleen handhaving. Naast nalevingstoezicht is ook vergunningverlening toegevoegd. De instelling van de omgevingsdiensten (zie figuur 4) zou er onder andere toe moeten leiden dat de kwaliteit van de uitvoering verbeterd zou worden en dat er een heldere rolverdeling tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten zou komen.

De FUMO³¹ is per 1 januari 2014 opgericht en van start gegaan met de werkzaamheden. De deelnemende organisaties binnen de FUMO zijn de Provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân en alle Friese gemeenten. Zij brengen de zogenaamde basistaken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) van een groot aantal bedrijven onder bij de FUMO. De FUMO werkt voor overheden, bedrijven en bewoners aan een leefbare en duurzame regio. Zij maakt vanuit de VTH-basistaken de omgevingsvergunningen op het gebied van milieu en controleert of bedrijven zich aan de regels houden.

Op de website van de FUMO is omschreven wat de FUMO doet: zij voert in opdracht van gemeenten, provincie en Wetterskip milieutaken uit en levert expertise en ondersteuning bij het formuleren van milieubeleid. De taken komen voor ongeveer 60 procent voort uit de uitvoering van de VTH-taken vergunningverlening, handhaving en de behandeling van milieuklachten. De overige 40 procent betreft adviestaken en projecten op het gebied van bodem, water, geluid, lucht, externe veiligheid, communicatie, juridische zaken en beleid.

³¹ www.fumo.nl, geraadpleegd laatstelijk 7 augustus 2014

Naast de adviestaken en projecten op specialistische gebieden heeft de FUMO regio-overstijgende functie voor de uitvoering van milieuonderzoeken en -metingen. Daarnaast begeleidt zij projecten en speelt een stimulerende rol op het gebied van natuur- en milieueducatie en ondersteunt gemeenten bij het bewustmaken van het belang van duurzaamheid onder zeer diverse doelgroepen.³²



Figuur 4: overzicht van de Regionale Uitvoeringsdiensten³³

De verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de milieutaken was één van de belangrijkste redenen voor de oprichting van de FUMO. Zeker voor de kleinere gemeenten ontstond hierdoor een robuustere organisatie met een hoger kennisniveau. De FUMO heeft een backoffice functie voor de gemeenten en de provincie. Het eerste aanspreekpunt voor aanvragers blijft het verantwoordelijke bevoegd gezag. Dat betekent dat bedrijven en burgers met hun aanvragen en meldingen nog steeds bij het eerste aanspreekpunt - hun eigen gemeente of de provincie – terecht kunnen. De gemeenten en de provincie Fryslân blijven daarnaast verantwoordelijk voor (nieuw) beleid en bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Het streven is om milieuzaken in andere beleidsterreinen te integreren. Het uiteindelijke doel is het minimaliseren van de belasting op het milieu en het voorkomen van gevaarlijke situaties.

³² www.fumo.nl, geraadpleegd laatstelijk 7 augustus 2014

³³ www.omgevingsdienst.nl, laatstelijk geraadpleegd 14 augustus 2014

De omgevingsdiensten en dus ook de FUMO zijn formeel geen bevoegd gezag. Het uiteindelijke besluit om een sanctie op te leggen zoals het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang of intrekking van een vergunning, wordt door het bevoegd gezag genomen. Wel worden alle voorbereidende handelingen zoals het opstellen van een concept-besluit door de FUMO gedaan. De directeur van een omgevingsdienst kan gemandateerd (handelen in naam van een ander, echter zonder de bijbehorende verantwoordelijkheid) worden om in aangewezen gevallen het sanctiebesluit te nemen.

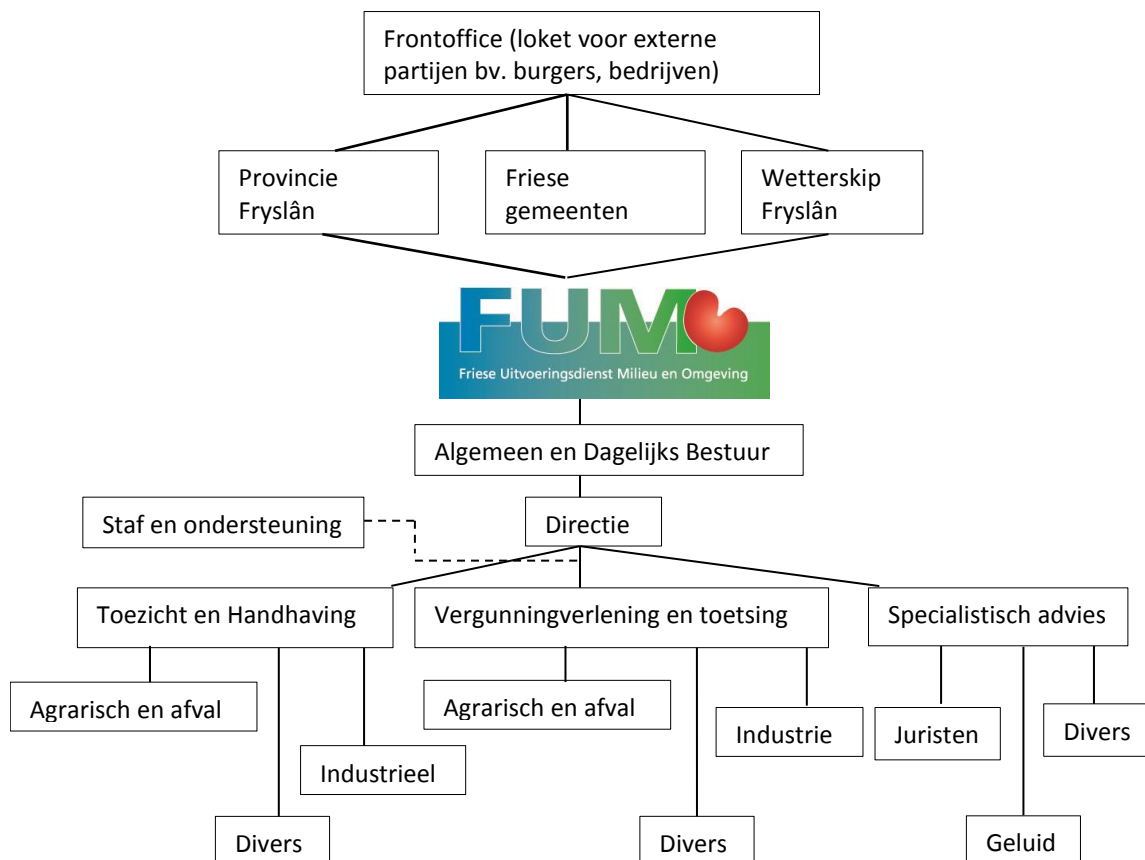
*"Doel van de FUMO is het realiseren van een goede leefomgeving en natuurlijk het leveren van goede producten. De FUMO voert op kwalitatief hoog niveau taken uit met betrekking tot het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven op het gebied van het omgevingsrecht. De FUMO werkt daarbij nauw samen met al haar partners in de VTH-keten. De FUMO wil een kennisintensieve dienstverlener zijn die haar klanten ontzorgt bij de uitvoering van taken op gebied van milieu en omgeving. De FUMO ziet mogelijkheden om te groeien in de toekomst, maar richt zich eerst op de bouw van de eigen organisatie en start eerst met de basistaken die ze heeft gekregen. Vanuit daar wordt verder gebouwd. Eerst het huidige werk goed voor elkaar, daarna kan gekeken worden naar groei."*³⁴

4.2 ORGANISATIESTRUCTUUR

De FUMO is een zogenaamde gemeenschappelijke regeling met twee besturen: een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. In het Algemeen Bestuur hebben alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling zitting (Provincie, Wetterskip en alle gemeenten). Verder is er een Financiële Commissie waarvan de invulling nog nader bepaald moet worden. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit een aantal leden van het Algemeen Bestuur. Zo is er één lid van het Wetterskip, 1 lid van de provincie en 3 leden (inclusief de voorzitter) die afgevaardigd zijn door de gemeenten.

De FUMO is een compacte organisatie met drie verschillende afdelingen en een directeur met ondersteuning. De afdelingen zijn Toezicht en Handhaving; Specialistisch Advies en Toetsing en Vergunningverlening. In figuur 5 is de structuur grafisch weergegeven.

³⁴ www.fumo.nl, geraadpleegd laatstelijk 7 augustus 2014



Figuur 5: plaats van de FUMO en haar structuur³⁵

Binnen de drie noordelijke provincies zijn de taken voor de zogenaamde Bijzondere Risico's en Zware Ongevallen (BRZO)-bedrijven in een speciale omgevingsdienst bij elkaar gebracht. De reden hiervoor is dat de FUMO immers niet van alle markten thuis kan zijn. Hierdoor vervullen de omgevingsdiensten ook naar elkaar de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer. Tot slot wordt de FUMO ook een belangrijke speler in (landelijke) ketens als openbare orde en veiligheid en strafrecht. Binnen die ketens zal de FUMO informatie uitwisselen met politie, OM/ Justitie, brandweer en (landelijke) inspecties. Een complexe omgeving dus, waarin honderden organisaties informatie met elkaar moeten kunnen uitwisselen.

4.3 TAKEN

Voor alle omgevingsdiensten geldt dat de zij de wettelijke basistaken uitvoeren. De kern hiervan is dat "uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH-taken) op regionale schaal in elk geval noodzakelijk is voor complexe taken (waaronder naast toezicht ook vergunningverlening) die kritische massa, specifieke kennis en kunde vergen in grotere mate dan op gemeentelijk niveau geboden kan worden; activiteiten met een aanzienlijke milieu-impact; niet- locatie gebonden activiteiten (mobiele activiteiten); mogelijk gemeentegrensoverschrijdende activiteiten; activiteiten die bovenlokale effecten kunnen hebben of onderdeel vormen van een keten en tenslotte activiteiten waarvoor een uniforme aanpak belangrijk is met het oog op een gelijk speelveld"³⁶.

³⁵ Figuur is door de auteurs gemaakt, december 2014 en 30 juli 2014

³⁶ www.omgevingsdienst.nl/faq#5, geraadpleegd 28 juli 2014

Concreet is dit vertaald in taken die zich enerzijds richten op de voorbereidingen voor omgevingsvergunningen (waarvoor de provincie dan wel gemeente bevoegd gezag is) en anderzijds het uitoefenen van milieutoezicht.

Toezicht wordt onder andere gehouden op inrichtingen. Zowel vergunningplichtige inrichtingen, als niet-omgevingsvergunningsplichtige inrichtingen die vallen onder de Meldingsplicht uit het Activiteitenbesluit. Tot de basistaken behoort ook milieutoezicht op activiteiten, zoals activiteiten die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit, bodemsaneringen en lozing van grondwater bij bodemsanering en proefbronnering. Maar ook bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfs- en huishoudelijke afvalstoffen, asbest, vuurwerk, bouwstoffen, grond, baggerspecie, meststoffen en andere gevaarlijk stoffen.

Van dit toezicht zijn Defensie-inrichtingen uitgezonderd én mijnbouwinrichtingen waarvoor het Ministerie van Economische Zaken bevoegd gezag is.

De taken zijn verdeeld over drie hoofdgroepen (zie figuur 6). Binnen deze hoofdgroepen wordt onderscheid gemaakt naar zogenaamde zaaktypen (Zaaktypecatalogus, 2013). Deze zaaktypen geven vrij gedetailleerd weer wat de taak (zaaktype) inhoudt en wat het resultaat (doel) moet zijn.

Toetsing en Vergunningverlening - Voorlichting geven en vooroverleg voeren - Beoordelen rapporten en documenten - Meldingen afhandelen - Vergunningaanvragen afhandelen	Toezicht & Handhaving - Toezicht houden - Handhaven	Overige processen - Klachten afhandelen - Bezwaar en beroep - Advies
---	---	---

Figuur 6: hoofdgroepen voor de taken van de FUMO (Zaaktypecatalogus, 2013)

4.3.1 BEVOEGD GEZAG EN ROLVERDELING

Het bestuursorgaan van de opdrachtgever (provincie, gemeente en Wetterskip) blijft het bevoegd gezag voor de taken die overgaan naar de omgevingsdienst. De FUMO is verantwoordelijk voor de uitvoering en is een backoffice orgaan. Wanneer de gemeente bevoegd gezag is, blijft het eerste aanspreekpunt voor bedrijven en burgers dus de gemeente. Zij zorgt voor het eerste klantcontact. Vervolgens worden (aan)vragen voor behandeling doorgezet naar de FUMO. Tijdens de behandeling van (aan)vragen hebben klanten direct contact met de backoffice. In die fase worden klanten vanuit de frontoffice doorverwezen naar de backoffice. Dezelfde werkwijze geldt voor de behandeling van klachten en meldingen. De voortgang wordt gemonitord in de backoffice en vastgelegd in een procesvolgsysteem dat door de frontoffice is te raadplegen (en wellicht op termijn ook direct door klanten). In het geval de provincie bevoegd gezag is, fungeert de FUMO echter zowel als frontoffice als backoffice.

Hoe is de rolverdeling bij de uitvoering van verschillende taken georganiseerd?

Samengevat komt het erop neer dat de FUMO de regie voert bij meervoudige werkzaamheden en bij coördinerend toezicht, mits in beide gevallen het onderdeel milieu de hoofdzaak vormt van de zaak/aanvraag. In andere gevallen blijft de regie bij de opdrachtgever die volgens de WABO bevoegd gezag is.

De partij die de regie in handen heeft vervult een belangrijke rol omdat deze de aanvraag afhandelt én het besluit verzorgt. Om de regierol zelfstandig en professioneel uit te kunnen voeren, is het vertrekpunt dat mandaat de regie volgt. Dat betekent dat als de FUMO de regie voert over de afhandeling van een aanvraag, ook met grote voorkeur het mandaat voor de afhandeling bij de FUMO wordt gelegd. Dit moet worden vastgelegd in een mandaatregeling. Voor wat betreft de handhaving op milieu geldt dat dit wordt uitgevoerd door de FUMO als het bevoegde gezag hiervoor het mandaat aan de FUMO geeft. Tevens is bij regievoering een belangrijk uitgangspunt dat het dossier de regie volgt. Dus degene die regie voert, houdt de zaak bij. Dit is het dynamisch dossier, niet het archief. De opdrachtgever is en blijft verantwoordelijk voor het archief. De opdrachtgever kan de uitvoering uitbesteden (aan de FUMO of aan een andere archiefvormende partij). Vooralsnog doen de gemeenten de archivering zelf, maar draagt de provincie de archivering over aan de FUMO.

4.4 MILIEU-INFORMATIE MATRIX

Om de basistaken goed te kunnen uitvoeren, zowel op inhoud als op proces, heeft de FUMO specifieke informatie nodig. Voor het verkrijgen van de informatie is zij afhankelijk van het bevoegd gezag.

Vanuit de “Handreiking Aarhus”³⁷ moeten overheden lijsten opstellen en voorhanden hebben waarin is opgenomen welke milieu-informatie beschikbaar is. Er is een veelheid aan informatie binnen de verschillende kleursporen en elementen waar op de informatie betrekking heeft. In onderstaande matrix wordt de link gelegd tussen de wetgeving, het kleurenspeer, de elementen waarop de informatie betrekking heeft en de bronhouder van de informatie. Ook is - voor zover inzichtelijk - aangegeven welke informatie beschikbaar is, waar die beschikbaar is en in welke vorm die beschikbaar is. Voor de matrix is vooral gekeken naar de informatie die beschikbaar is binnen Fryslân. Verwijzingen naar landelijke sites worden ook via diverse links binnen de Friese pagina’s gedaan.

De matrix (tabel 2) is bedoeld om helder te krijgen welke partijen welke informatie beheren en in welke vorm deze beschikbaar is. In de matrix is ook een kolom “FUMO” opgenomen. Dat is gedaan om aan te geven of de FUMO een rol speelt bij beheer en ontsluiten van milieu-informatie, in elk geval vanuit de basistaken die door de overheden aan de uitvoeringsdiensten zijn overgedragen. Daarvoor is de laatste versie van “Basistakenpakket voor Regionale Uitvoeringsdiensten (versie 2.3 van 25 mei 2011)” het uitgangspunt.³⁸

Als basis voor de matrix zijn de indicatieve modellijsten gebruikt die gedefinieerd zijn in de “Handreiking Aarhus”³⁹. Voor de matrix is de definitie zoals in hoofdstuk 1 opgenomen gebruikt. In genoemd hoofdstuk is de definitie van milieu-informatie ingeperkt, vooral waar het gaat om de beschikbaarheid van de informatie. Specifiek gaat het om:

- *de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden*
- *factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder 1 bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten*
- *de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens.*

37 www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/openbaarheid/handreiking/, geraadpleegd 21 februari 2014

38 www.omgevingsdienst.nl, geraadpleegd 13 augustus 2014

39 www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/openbaarheid/handreiking/, geraadpleegd 21 februari 2014

De matrix bestaat uit een aantal kolommen. Voor de kolommen “toegankelijkheid”, “informatiesoort” en “informatievorm” geldt dat sommige cellen leeg zijn of gevuld met meerdere teksten. Dat impliceert dat – met de blik van een belanghebbende – geen informatie gevonden kon worden, of juist dat de informatie op verschillende plaatsen gevonden werd.

✓ **Informatie**

De basis voor de **informatie** zijn de (kader)wetten. Er is daarbij onderscheid gemaakt naar de kleursporen die betrekking hebben op milieu-informatie. De derde kolom geeft de elementen weer waarop de (kader)wetten betrekking hebben.

✓ **Vindplaats informatie**

Met **vindplaats informatie** wordt aangegeven welke milieu- informatie door welke overheidsinstantie (bestuursorgaan) beheerd wordt. De vindplaats wordt vooral bepaald door wie bevoegd gezag is.

✓ **Toegankelijkheid**

De vindplaats informatie kan uitgebreid worden met het aangegeven op welke manier de informatie **toegankelijk** is of opgevraagd kan worden bv. archief, Internet (website), milieucoördinator of anderszins. De vindplaats wordt vooral bepaald door wie bevoegd gezag is.

✓ **Informatiesoort**

De kolom **informatiesoort** geeft aan hoe de informatie is vastgelegd. Overheden dienen aan te geven over welke soort informatie zij beschikken: de soort informatie kan verschillend van aard zijn, zoals: beleid, wetgeving, plannen, milieuakkoorden, metingen (cijfers), kaartmateriaal, etc.

De meest voorkomende documenten zullen beschikbaar moeten worden gesteld. Daarbij valt te denken aan beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's, voortgangsrapportages, maar ook aan de daaraan ten grondslag liggende scenario's, modellen en inputgegevens.

✓ **Informatievorm**

Met **informatievorm** wordt bedoeld de vorm waarin in de milieu-informatie beschikbaar is bij de overheidsinstanties, bijvoorbeeld in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm. De vorm kan nog nader gespecificeerd worden, bijvoorbeeld: artikel, folder, rapport, website, database, Geografisch Informatie Systeem (GIS), etc.

Tabel 2: matrix milieu-informatie

OVERZICHT WETTEN MILIEU-INFORMATIE			VINDPLAATS INFORMATIE (bevoegd gezag)				TOEGANKELIJKHEID INFORMATIE	INFORMATIE- SOORT (TYPE MILIEU-INFORMATIE)	INFORMATIE VORM
Wetten waaruit taken naar voren komen m.b.t. milieu-informatie	Kleur- spoor wetten	Element	Provincie	Gemeenten	Waterschap	FUMO (uitvoering)			
Waterwet	Blauw	Water	X (specifiek)*		X (regionaal)**		Water - Provincie Fryslân	Dijkversterkingsplannen, gebiedsdossiers drinkwaterwinningen Fryslân, grondwater, kwaliteit van water (Diffuse bronnen), schoon water (Kaderrichtlijn water), sluis Terherne, uitvoeringsprogramma Waterbeheer 2011, warmte koude opslagsystemen (WKO), waterhuishoudingsplan 2010 – 2015, watertoets	De informatie is digitaal beschikbaar in kaartvormen, presentaties, (downloadbare) pdf-bestanden, beleidsnotities en formulieren
Meststoffenwet	Grijs	Gezondheid en veiligheid, lucht	X; voor IPPC en BRZO	X					
Wet Milieubeheer	Grijs	Geluid, gezondheid en veiligheid, bodem	X	X		VTH	Uitvoering integrale milieuvergunningverlening - Provincie Fryslân	Wetgeving en doorverwijzing naar wetten.overheid.nl	Digitaal beschikbaar
Activiteitenbesluit	Grijs	Geluid, gezondheid en veiligheid, bodem	X	X		VTH	Activiteitenbesluit Milieubeheer - Provincie Fryslân	Wetgeving en doorverwijzingen naar www.infomil.nl en www.ondernemersplein.nl. Ook verwijzing voor meer info naar Frontoffie FUMO met telefoonnummer en webadres waboloket@fumo.nl	Digitaal beschikbaar
Wet Bodembescherming / bodemkwaliteit	Grijs	Bodem	X	X		VTH	Bodematlas - Provincie Fryslân	BodemAtlas: lokale chemische bodemkwaliteit, diffuse chemische bodemkwaliteit (beheren), warmte-koude-opslag, ontgronden en oppervlaktedelfstoffen, grondwater, aardkundige (en culturele) waarden, archeologie (FAMKE), verdroging, bodemopbouw, vaarwegennetwerk, bedrijventerreinen, natuurgebieden (EHS), natuurgebieden (Natura 2000), bodemgebruik CBS 2006, landelijk grondgebruikbestand LGN, verkaveling, kadastrale kaart 1832 (HISGIS)	De informatie is beschikbaar in kaartvormen en GIS-bestanden
Wet Luchtvaart	Grijs	Lucht, Atmosfeer, Geluid	X			TH	Luchtvaart - Provincie Fryslân	Aanvraagformulieren, kaarten, wetgeving,	De informatie is digitaal beschikbaar in kaartvormen, (downloadbare) pdf-bestanden, beleidsnotities en formulieren

*Provincie voor specifieke grondwateronttrekkingen en infiltraties (industriële toepassingen van > 150.000 m³ per jaar; openbare drinkwatervoorziening en bodemenergiesystemen

**Waterschap voor regionale watersystemen

**OVERZICHT WETTEN
MILIEU-INFORMATIE**

**VINDPLAATS
INFORMATIE
(bevoegd gezag)**

**TOEGANKELIJK-HEID
INFORMATIE**

**INFORMATIE- SOORT (TYPE
MILIEU-INFORMATIE)**

INFORMATIE VORM

Wetten waaruit taken naar voren komen m.b.t. milieu-informatie	Kleur- spoor wetten	Element	Provincie	Gemeenten	Waterschap	FUMO (uitvoering)			
Wet Geluidhinder	Grijs	Geluid	X: voor hoofdspoorwegen en wegen in beheer bij provincie of Rijk; zone rond industrieterrein van regionaal belang	X			Actieplan Geluidhinder - Provincie Fryslân	Beleidsplan op basis van Europese wetgeving	Actieplan geluidshinder, te downloaden
Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)	Grijs/ Groen	Leefbaarheid	X: voor IPPC en BRZO-bedrijven; gesloten stortplaatsen	X		X, taak ligt volledig bij FUMO	Omgevingsloket online - Startpagina	wetgeving concreet gemaakt	interactieve website voor vergunningcheck en -aanvraag, links naar andere websites als infomil.nl
Natuurbeschermingswet	Groen	Natuur en landschappen	X				Natuurbeschermingswet - Provincie Fryslân	beleid, vergunningen, beheersplannen	digitaal zijn vergunningen te downloaden, maar ook beheersplannen en voortgangsrapportages
Flora,- en Fauna wet	Groen	Biologische diversiteit	X			TH	Flora- en Faunawet - Provincie Fryslân	wetgeving, besluiten	digitaal zijn ontheffingen van de flora- en faunawet te downloaden
Boswet	Groen	Natuur en landschappen	X: buiten bebouwde kom	X: binnen bebouwde kom		TH	Boswet - Provincie Fryslân	wetgeving	pdf bestand te downloaden
Wet Inrichting Landelijk Gebied	Groen	Land	X			TH	provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied - Provincie Fryslân	wetgevig, meerjarenplannen	meerjarenplannen per gebied zijn als pdf te downloaden
Ontgrondingenwet	Groen/ Blauw	Water/Bodem	X, beschikkingen en informatie bij provincie		X (RWS)	TH	Ontgrondingen - Provincie Fryslân	verordening, verleende vergunningen	Digitaal zijn vergunningen te downloaden. De link naar de verordening werkt niet meer.
Wet Ruimtelijke Ordening	Rood	Leefbaarheid	X	X			Streekplan - Provincie Fryslân	Beleidsplan op basis van wetgeving	complete streekplan inclusief alle bijlagen en gespecificeerde kaarten zijn te downloaden

5 ONDERZOEKSRESULTATEN

De hoofdstukken 3 en 4 zijn voornamelijk het resultaat van deskresearch. De matrix die is samengesteld geeft kort gezegd inzicht in wie, wat, waar, en hoe. Maar hoe werkt het in de praktijk? Aan de hand van de interviews en vragenlijsten volgen de antwoorden op de deelvragen over afstemming van databeheer tussen de betrokken partijen in Fryslân (gemeenten, waterschap, provincie, FUMO), de wijze waarop het ontsluiten van milieu-informatie is georganiseerd bij de betrokken (overheids)partijen en welke politiek bestuurlijke risico's er zijn in relatie tot het ontbreken of ontsluiten van actuele milieu-informatie. Om inzicht te krijgen in milieu-informatie, de openbaarheid ervan, de dataverzameling, afstemming en mogelijke risico's, zijn vragenlijsten (zie bijlage A) verstuurd naar de respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden al deze aspecten behandeld aan de hand van de uitkomsten van de afgenomen interviews en geretourneerde vragenlijsten. Ter illustratie worden in dit hoofdstuk enkele citaten genoemd in tekstballonnen, die door verschillende respondenten van de organisaties genoemd zijn. In hoofdstuk 2 bij de data-analyse methode is aangegeven dat bij kwalitatief onderzoek gestreefd wordt naar een niveau van verzadiging van informatie. Met andere woorden: dat de onderzoekers kunnen besluiten dat er geen nieuwe informatie meer bij komt. Binnen de grenzen van de tijd en van de groep respondenten zijn de onderzoeksresultaten van dien aard, dat alle gegeven informatie gerubriceerd kon worden aan de hand van de vragenlijst, of in een rubriek "overig" wanneer het niet direct antwoord op een vraag uit de vragenlijst was. De onderzoeksresultaten, zoals in dit hoofdstuk in de paragrafen en sub-paragrafen zijn weergegeven, zijn de uitkomsten van de interviews aan de hand van het gebruikte programma Kodani_2.5. Dit zijn de resultaten van de gegevens antwoorden na codering door de onderzoekers.

5.1 RESPONDENTEN

Voor dit onderzoek zijn zestien overheidsorganisaties benaderd, waarvan er twaalf hebben meegewerkt. In tabel 3 is weergegeven welke organisaties het betreft. Van de overige vier organisaties hebben er drie aangegeven geen tijd vrij te kunnen maken en bij één organisatie was het niet duidelijk wie intern verantwoordelijk is voor dit onderwerp en de vragen kon beantwoorden. Bij zeven organisaties zijn half-gestructureerde interviews afgenomen. De geplande tijd bij het maken van de afspraak was circa één uur. In de praktijk duurden de gesprekken gemiddeld echter twee uur. Bij drie organisaties is naast een schriftelijke vragenlijst ook een telefonisch interview afgenomen. Twee organisaties hebben alleen schriftelijk een vragenlijst geretourneerd.

De respondenten werken bij verschillende type afdelingen en zijn voornamelijk werkzaam op afdelingsniveau als adviseur en beleidsmedewerker. Vijf respondenten werken bij een afdeling die zich bezig houdt met ruimte/ruimtelijke ordening, één bij een afdeling milieu, twee bij een afdeling advies & expertise, twee bij een afdeling vergunningverlening & handhaving en twee bij een afdeling informatiebeheer/ICT. Vier van de zeven benaderde gemeenten liggen binnen de Provincie Fryslân.

Tabel 3: organisaties en respondenten

Type organisatie	Benaderd	Response	Interview (telefonisch/gesprek)	Schriftelijke reactie
Gemeenten	7	6	4	2
Omgevingsdiensten	6	4	4	0
Provincies	2	2	2	0
Waterschappen	1	0	0	0
Totaal	16	12	10	2

Opmerking: 4 van de 7 benaderde gemeenten liggen binnen de Provincie Friesland

5.2 BEHEER MILIEU-DATA

Voor het beheer van milieu data is het belangrijk om te weten welke type data de organisatie in huis heeft en wie de beheerder (bronhouder) van deze data is. Samenwerking binnen data beheer is van essentieel belang zowel voor de bronhouder van de data als voor de partijen die werken met deze data.

Wanneer databeheer niet up to date is of onvolledig, staat de bruikbaarheid ervan ter discussie. Immers: "garbage in, garbage out". Buiten het beheerdeel in relatie tot data is gekeken naar samenwerking binnen de organisatie en met andere overheidspartijen.

5.2.1 TYPE MILIEU-INFORMATIE EN BEHEER

Bij alle geïnterviewde organisaties wordt data rondom milieu-informatie verzameld. Het type milieu-data valt te categoriseren in de verschillende kleursporen zoals beschreven in hoofdstuk 3. Het type data hangt sterk samen met de bevoegd gezagen taken van de organisatie.

In het **grijze** kleurspoor wordt onderstaande data beheerd:

- ✓ **Bodemdata**

Door alle geïnterviewde organisaties worden gegevens over bodem beheerd/bijgehouden in het kader van de Wet Bodembescherming en het Besluit Bodemkwaliteit. In de meeste gevallen tot en met analyseniveau. Deze gegevens worden onder andere gebruikt voor het opstellen van de Bodemkwaliteitskaart.

- ✓ **Geluid**

Geluidsdata worden verzameld bij de omgevingsdiensten, de provincies en de grotere gemeenten. Het betreft hier zonebeheermodellen, geluidskaarten van (gezoneerde) industrieterreinen, wegverkeer en spoorwegen. De kleinere gemeenten verzamelen en beheren zelf geen gegevens over geluid.

- ✓ **Lucht**

Gegevens over lucht worden bijgehouden door de Provincies en de gemeenten. Het gaat om luchtkwaliteitsgegevens die worden verzameld in het kader van het " Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)". De geïnterviewde omgevingsdiensten hebben geen data over luchtkwaliteit. Eén van de respondenten weet dat een andere omgevingsdienst (niet geïnterviewd) in opdracht van de provincie zelf een meetnet voor de luchtkwaliteit beheert. Eén geïnterviewde gemeente heeft een eigen Innovatief Luchtmeetsysteem (ILM) dat de luchtkwaliteit meet in de stad. Met deze gegevens wordt aldus de respondent een (wetenschappelijke) verbinding met gezondheid, klimaat en gedrag gelegd.

- ✓ **Geur**

Eén omgevingsdienst heeft aangegeven data over geur bij te houden. Dit zijn zogenaamde geurcirkels die worden vastgesteld vanuit de vergunningaanvraag van inrichtingen voor bijvoorbeeld varkenshouderijen.

Data rondom inrichtingen, vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt door alle ondervraagde partijen bijgehouden. In het kader van de Wet Milieubeheer, Activiteitenbesluit en/of de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO).

In het **groene** kleurspoor wordt onderstaande data beheerd:

- ✓ Twee omgevingsdiensten, drie gemeenten en de beide provincies geven aan data te beheren in het groene kleurspoor. Het gaat hier om Natura2000 gebieden, ecologische gegevens (onder andere de Ecologische Hoofdstructuur EHS) en archeologische gegevens. Daarnaast wordt er data verzameld en beheerd over vergunningen, meldingen en handhaving in het kader van de diverse groene wetten (voor de wetten zie hoofdstuk 3).

In het **rode** kleurspoor wordt onderstaande data beheerd:

- ✓ Alle partijen geven aan data in het rode kleurspoor te beheren. Voor de omgevingsdiensten, de provincies en 2 gemeenten geldt dat men data beheert rondom externe veiligheid. Daarnaast beheren de provincies de data van inpassingsplannen. De overige gemeenten beheren data met betrekking tot bestemmingsplannen, maar geen gegevens over de externe veiligheid
- ✓ Eén gemeente geeft te kennen gegevens over hoogspanning en "niet gesprongen explosieven (NGE's)" bij te houden.

In het **blauwe** kleurspoor wordt onderstaande data beheerd:

- ✓ Beide provincies, drie gemeenten en één omgevingsdienst beheren data rondom grondwaterstanden, waterwingebieden en/of grondwaterbeschermingsgebieden. De provincies verlenen vergunningen voor grondwateronttrekkingen, KWO-installaties (open systemen) en beheren ook deze gegevens. Eén gemeente heeft aangegeven gegevens over KWO (gesloten systemen) te beheren.

5.2.2 SAMENWERKING PARTIJEN RONDOM MILIEU-INFORMATIE

Omgevingsdiensten

Twee omgevingsdiensten hebben specifieke afspraken gemaakt met haar deelnemers rondom bodemdata en vergunningen. De omgevingsdiensten beheren deze data maar de gemeenten en provincie blijven zelf bronhouder.

Eén omgevingsdienst is voor haar deelnemers (10 gemeenten en de provincie) voor bepaalde zaken ook het officiële archief. De afspraken zijn vastgelegd door het team Digitale Informatie Voorziening (DIV) van de omgevingsdienst. De grondwaterbeschermingscontouren worden vastgesteld door de provincie en uitgewisseld met de omgevingsdienst.

Gemeenten

Alle gemeenten geven aan dat er een interne geo-viewer te raadplegen is, waarop milieu-informatie door alle medewerkers kan worden terug gevonden. Daarnaast wordt er voor externe veiligheid gebruik gemaakt van de landelijke risicokaart en voor bodem van het landelijke Bodemloket.

Eén gemeente geeft aan het BIS samen te beheren met haar omgevingsdienst.

Alle milieu-informatie van deze gemeente wordt sinds 1 januari 2014 beheerd door de omgevingsdienst. Deze is verantwoordelijk voor een uniforme invoer van gegevens en beantwoording van vragen van klanten. Er is al geruime tijd uitwisseling van Bodeminformatie met de provincie.

Provincie

De beide provincies hebben hun bodemdata real-time ontsloten naar de eigen viewer en het bodemloket.nl. Eén provincie heeft periodieke uitwisseling van bodemdata (digitaal via xml-bestanden) met de gemeenten. De andere provincie werkt voor bodem in één gezamenlijke database met de gemeenten waardoor de provincie en de gemeenten real-time over elkaars bodemdata beschikken.

Sinds kort wordt er bij één provincie ook VTH-data verzameld door de omgevingsdienst.

Deze data wordt in de systemen van de provincie verwerkt via het "verlengde kabelprincipe". Dit levert in de praktische uitvoering nog al eens problemen op. In de andere provincie wordt de data rondom VTH, geluid en lucht sinds kort door de omgevingsdienst actueel gehouden. Milieu-informatie die door de provincie verzameld wordt is erg teruggelopen de laatste tijd aangezien de meeste medewerkers naar de omgevingsdienst zijn verhuisd.

Beide provincies beschikken over een interne viewer die door alle medewerkers geraadpleegd kan worden om milieu-informatie op te kunnen zoeken. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de landelijke sites zoals bodemloket en risicokaart.

5.3 OPENBAARHEID EN TOEGANKELIJKHEID

Het ontsluiten van milieu data zowel intern binnen de organisatie als extern naar burgers, bedrijven en andere overheidspartners is een sleutelwoord bij de openbaarheid en de toegankelijkheid. Daarbij is het van belang om te weten hoe actueel de data is die beheerd en/of ontsloten wordt. Zeker als deze data input vormen voor beleid en als er beslissingen worden genomen op grond hiervan.

5.3.1 OPENBAARHEID EN TOEGANKELIJKHEID

Alle organisaties geven aan minimaal aan passieve verspreiding te doen en daardoor dus ook alle milieu-informatie openbaar beschikbaar te stellen.

Omgevingsdienst: "De burger heeft recht op milieu informatie, sowieso passief. Als via wetgeving en verdragen wordt gesteld dat data openbaar is dan moet je ook een inspanning leveren als overheid! Financiële middelen voor milieu zijn echter niet groot. Het heeft geen topprioriteit."

Door beide provincies en twee omgevingsdiensten wordt hierbij wel opgemerkt dat privacygevoelige gegevens niet openbaar beschikbaar zijn.

Omgevingsdienst: 'Overigens is er wat mij betreft een verschil tussen toegankelijk (hier op locatie in te zien) en data die we willen leveren. Vanwege alle persoonsgegevens zoals namen, burgerservicenummers en dergelijk die in de databases staan, zullen wij niet zomaar onze hele database geven.'

De passieve verspreiding is bij alle organisatie globaal hetzelfde ingevuld. Voor vragen over milieu-informatie kan men op de volgende manier toegang krijgen: bellen en desgewenst een afspraak maken om fysiek langs te komen. Ook een mail sturen met daarin het verzoek om informatie - eventueel als WOB-verzoek – is een mogelijkheid.

Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om direct naar de balie/loket van de organisatie te gaan tijdens openingstijden om de vraag te stellen.

Eén gemeente en een omgevingsdienst hebben gegeven aan dat er afspraken gemaakt zijn rondom de WOB-verzoeken en dat deze door een jurist behandeld worden.

De vorm waarin de milieu-informatie beschikbaar wordt gesteld is bij alle organisaties (op één omgevingsdienst na) een mix van analoge gegevens die beschikbaar zijn in een fysiek archief en digitale gegevens. Deze digitale gegevens zijn beschikbaar via een digitaal archief, soms een document management systeem. Eén omgevingsdienst geeft aan alles gedigitaliseerd te hebben, dus ook de data uit het verleden.

De organisaties die naast passieve verspreiding ook actieve verspreiding hanteren gebruiken voor de actieve verspreiding het internet. Hierbij wordt in alle gevallen bodemdata actief ontsloten via een eigen viewer, een rapportagemodule en/of via de website van Bodemloket (www.bodemloket.nl). In sommige gevallen kunnen direct digitaal bodemrapporten gedownload worden. Als reden geven de meeste organisaties aan dat er voor bodemdata een grote vraag is vanuit de markt. Voor bodemdata geldt dat de kosten op wegen tegen de baten.

"De vraag creëert een actieve verspreiding. Actieve openbaarheid kan ook kostenbesparend werken!"

Voor de bestemmingsplannen en externe veiligheid wordt door alle partijen gebruik gemaakt van de Risicokaart via de website www.risicokaart.nl en Ruimtelijke plannen via www.ruimtelijkeplannen.nl. De provincies en twee omgevingsdiensten ontsluiten ook actief data rondom water (grondwaterstanden, grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden), archeologie, Natura2000, de EHS en natuurbeheerplannen. Zij doen dit via hun eigen websites en de provincies ook via het provinciaal geo-register (PGR) en het nationaal geo-register (NGR).

Milieu-informatie rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) wordt door geen van de ondervraagde organisaties actief openbaar ontsloten. Twee omgevingsdiensten geven aan dat de data deels van andere bronhouders is (gemeente/provincie) en die partijen dit indien gewenst beschikbaar moeten stellen. De bronhouder is in hun ogen verantwoordelijk voor het actief beschikbaar stellen. Zij geven gemeenten wel het advies om milieudata actief openbaar beschikbaar te stellen.

Geld speelt ook een belangrijke rol. Het fysieke archief ligt nog bij de gemeente en de provincie en er zijn weinig financiële en organisatorische middelen om alles te digitaliseren. Eén gemeente en één provincie geven aan dat zij een terugtrekkende rol voor de overheid zien en hierdoor een kans ontstaan voor marktpartijen om samen met de overheid te kijken naar actieve verspreiding van data.

Bij VTH-data speelt bij diverse organisaties angst een beperkende rol om actief data beschikbaar te stellen. De angst zit in het feit dat gegevens verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden en dit risico's kan opleveren. Hier wordt in paragraaf 5.4 nader op ingegaan.

5.3.2 ACTUALITEIT DATA

Omgevingsdiensten

Alle omgevingsdiensten geven aan dat voor bodemdata dagelijks een update plaatsvindt. Bovendien wordt deze data real-time ontsloten via internet wanneer er aanpassingen/wijzigingen zijn doorgevoerd. Eén omgevingsdienst heeft de regie over de invoer van de bodemdata voor de deelnemende gemeenten. De data wordt actueel gehouden op basis van een dynamische aanpak. Dat betekent dat als er op een bodemlocatie iets wijzigt, dat dit verwerkt wordt en dit is dan direct actueel. Dit gebeurt op twee verschillende manieren. Dit kan door een digitale update (xml-import) en/of door het analoge rapport over te nemen in het bodem informatiesysteem (BIS). De verwerking van analoog naar digitaal wordt meestal binnen twee weken na ontvangst van het rapport uitgevoerd.

De omgevingsdiensten geven aan dat de VTH-data dagelijks wordt geüpdatet. Eén omgevingsdienst zegt dat men het digitaal dossier kan inzien op locatie, waarbij alles tot de laatste controle/vergunning inzichtelijk is. Eén omgevingsdienst meldt dat alle gegevens die in het kader van een vergunning bij de gemeente worden ingediend zijn opgenomen in het systeem en dus actueel zijn.

Een andere omgevingsdienst meldt dat men alle vergunningen en aanvragen vanaf de oprichting van de dienst digitaal actueel heeft maar nog niet beschikt over alle data die voor haar oprichting is verzameld bij haar deelnemers. Over de actualiteit van de data rondom externe veiligheid, water en de data verzameld in het kader van de groene wetgeving is door de geïnterviewden aangegeven dat men niet weet hoe dit actueel wordt gehouden.

Gemeenten

Alle gemeenten beschikken over een fysiek archief waarin het oudere materiaal in dossiers wordt bewaard. Twee gemeenten hebben alle data vanaf een bepaalde datum gedigitaliseerd. De overige gemeenten zitten nog in het digitalisatie traject. Bij vragen van burgers kan ouder materiaal wel gescand en daarna gemaïld worden. Alle gemeente updaten de bodemdata bijna dagelijks in het BIS (voor sommige is dit centraal georganiseerd). Eén gemeente heeft het streven alle bodemdata binnen twee weken verwerkt te hebben. Data over geluid, lucht en externe veiligheid wordt periodiek ge-update in het kader van een dynamische aanpak dus op het moment van revisies/wijzigingen. Eén gemeente zegt dat de VTH-data allemaal digitaal binnenkomt en aanvragen niet meer op papier kunnen.

Eén gemeente geeft aan dat haar inrichtingen bestand niet meer actueel is omdat de omgevingsdienst nu de meeste taken rondom VTH heeft overgenomen. De omgevingsdienst kan niet in het bestand van de gemeente en de gemeente niet bij de gegevens van de omgevingsdienst. Eén gemeente zegt niet over een centrale database te beschikken waar alle milieu-informatie in wordt bijgehouden. De bodemdata gaat in het BIS en de data over bedrijven in een inrichtingen programma.

"Als men een verzoek doet om informatie krijgen ze de laatste informatie die wij hebben."

Provincie

De bodemdata wordt door de beide provincies dagelijks actueel gehouden in het BIS. Eén provincie heeft alle milieu-data vanaf 2007 digitaal beschikbaar. De andere provincie geeft aan dat er een digitaal en fysiek archief is. Vanaf wanneer de data digitaal is, is niet bekend. Over het actueel houden van de data (buiten bodemdata) konden de betreffende personen geen antwoord geven. Deze verantwoordelijkheid en kennis ligt bij andere personen binnen de betreffende organisaties.

5.4 POLITIEK-BESTUURLIJKE RISICO'S

Er is aan de geïnterviewden gevraagd of men politieke en/of bestuurlijke risico's ziet in het ontbreken of het ontsluiten van milieu-informatie. En zo ja, in welke vorm.

Drie omgevingsdiensten zien weinig tot geen risico's in het ontbreken of ontsluiten van milieu-informatie. Eén omgevingsdienst heeft geen antwoord gegeven op deze vraag. Eén omgevingsdienst geeft aan helemaal geen risico's te zien omdat de gemeenten/provincie bronhouder blijven van de data. De omgevingsdienst is een uitvoeringsorganisatie en heeft mandaat, dus het bevoegd gezag is en blijft gemeente of Provincie. Zij zijn aansprakelijk voor de gegevens en dragen dus ook de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en zijn daarom ook aansprakelijk voor de risico's.

Eén omgevingsdienst kan zich politieke risico's voorstellen als de uitwisseling van data en de communicatie naar haar eigenaren niet goed is. Er wordt als voorbeeld genoemd: "als wij weten dat ergens een ernstige bodemverontreiniging zit en een gemeente verleent een bouwvergunning voor een basisschool op die plek, terwijl wij niet hebben verteld aan de gemeente dat daar verontreiniging zit, dan kan ik mij voorstellen dat dit politiek-bestuurlijke consequenties kan hebben"

Een andere omgevingsdienst voorziet bij het ontbreken of niet goed ontsluiten van de data de mogelijkheid dat er dagelijkse WOB-verzoeken gaan komen. De kosten wegen dan niet meer op tegen de baten. Dat is bestuurlijk niet te verantwoorden.

Twee omgevingsdiensten noemen bij het ontsluiten van milieu-informatie de kans op verkeerde interpretatie en dat dit onrust teweeg kan brengen. Het voorbeeld wat hier genoemd wordt betreft bodemverontreiniging. Daarbij wordt wel de kritische kanttekening geplaatst dat de uitleg door degene die de informatie ontsluit waarschijnlijk niet goed genoeg is. Sec aangeven dat er een verontreiniging geconstateerd is lijkt dan onvoldoende. De gevolgen voor bijvoorbeeld volksgezondheid en omgeving moeten worden gecommuniceerd. Wanneer alle informatie ontsloten wordt heeft de markt de mogelijkheid de overheid te corrigeren. Dit kan leiden tot onrust maar eventueel ook tot verbetering van de datakwaliteit.

De twee provincies zien wel risico bij het ontsluiten van gegevens. Voornamelijk op het gebied van de interpretatie van de gegevens. Wat te doen als de data niet klopt, wie is er aansprakelijk? Eén provincie zegt daarbij wel dat wat beschikbaar is naar buiten toe ontsloten moet worden. Door ontsluiten wordt ook informatie opgehaald bij de partijen die gebruik maken van die informatie. Dit kan voor verbetering van de data kwaliteit zorgen. De andere provincie zegt dat óf alleen die data ontsloten moeten worden waarvan de kwaliteit gewaarborgd is óf bij volledige transparantie ook aangeven wat er niet is, bijvoorbeeld in de meta-informatie. Op bodem en externe veiligheid gebied waren er wel risico's. Hiervoor zijn landelijke sites beschikbaar gesteld zoals Bodemloket en de Risicokaart. Beleidsafdelingen moeten risico's in kaart brengen en dan op een bepaalde manier deze data vastleggen in die websites.

Provincie: "De risico's liggen niet zozeer in publicatie of niet, maar meer op de dienstverlenings overeenkomsten (DVO's): welke diensten worden door wie uitgevoerd en hoe monitor je dat?"

Eén gemeente geeft aan geen risico's te zien omdat alles door de omgevingsdienst geregeld wordt. De gemeente kan zelf een advies terzijde leggen of overnemen wat door de omgevingsdienst wordt geadviseerd. Een andere gemeente zegt hierover:

"De eindverantwoordelijkheid ligt altijd bij het bevoegde gezag (provincie, gemeenten), alles is via mandatering geregeld voor de omgevingsdiensten. Alleen de basistaken zijn door de gemeenten overgedragen. De gemeente kan dus altijd zelf de touwtjes overnemen".

De overige gemeenten zien verschillende risico's, zoals een project dat vertraging oploopt of duurder uitvalt door het ontbreken van milieu-informatie. Eén gemeente geeft aan dat er dan wel bij heel veel vangnetten iets mis moet zijn gegaan voordat het een risico oplevert. Alle gemeenten geven aan dat wat bij de omgevingsdienst bekend is ook bij de gemeenten bekend moet zijn en vice versa.

Het kan niet zo zijn dat een burger of andere externe partij bij de omgevingsdienst en de gemeente een verschillend antwoord krijgt, doordat milieu-informatie ontbreekt. Er moet een totaal overzicht zijn van de werkzaamheden van de omgevingsdienst anders kunnen er organisatorische risico's ontstaan.

De gemeenten zien net als de provincies een risico bij het ontsluiten van milieu-informatie. Bij het niet goed, volledig beschikbaar stellen van de informatie, is er kans dat er wantrouwen ontstaat bij burger. Als het gaat om interpretatie van gegevens is het de vraag of alle informatie beschikbaar moet zijn.

Eén gemeente denkt dat dit een vraag is voor de politiek.

"Als het bestuur het nodig acht dat er informatie beschikbaar moet komen zullen wij zorgen als dit technisch mogelijk is dat het beschikbaar komt".

Eén gemeente ziet weinig risico's.

Zij heeft duidelijke afspraken gemaakt met de RUD hoe er omgegaan moet worden met het vrijgeven van informatie, publiceren van informatie en ontsluiten van informatie.

5.5 EEN ROL VOOR OMGEVINGSDIENSTEN

Alle omgevingsdiensten, vier gemeenten en één provincie melden een rol voor de omgevingsdienst weggelegd te zien rondom het beheer dan wel ontsluiten van milieu-informatie. In tabel 4 is dit visueel weergegeven.

De omgevingsdiensten zien vooral de data die direct met hun VTH-taken te maken hebben als mogelijkheid om deze actief openbaar te ontsluiten. Bijvoorbeeld verleende vergunningen direct via het internet (geografisch georiënteerd) opvraagbaar en downloadbaar maken. Eén omgevingsdienst zegt dat er eerst intern duidelijkheid moet komen over hoe zaken gestructureerd kunnen/moeten worden: visie op databeheer en de interne organisatie ontbreekt. Dit zorgt er voor dat een rol voor de omgevingsdienst het kader van milieu-informatie er wel kan komen maar op de langere termijn. Alle omgevingsdiensten dienen nu als backoffice voor haar deelnemers. Twee omgevingsdiensten dienen op dit moment al wel als frontoffice voor milieu-informatie rondom bodem.

Tabel 4: rol voor omgevingsdiensten volgens de verschillende partijen

Rol omgevingsdienst	Ja	Nee	Onduidelijk
Gemeenten	4	1	1
Omgevingsdiensten	4	-	-
Provincies	1	-	1
Totaal	9	1	2

Alle gemeenten willen (voorlopig) als frontoffice blijven fungeren voor de burgers en bedrijven en dus eerste aanspreekpunt blijven. Zij zien wel een rol weggelegd voor het vullen, beheren en onderhouden van een centraal milieuportaal door de omgevingsdienst.

"Een rol voor de omgevingsdienst? Absoluut; de omgevingsdienst heeft de kracht over de gemeentegrenzen heen te opereren. Wil zij dat goed doen, dan moet alle beschikbare informatie gebundeld in één systeem voorhanden zijn. Anders is nooit een goed oordeel te vellen over de status van een locatie, inrichting etc. en is er nooit goed te handhaven".

Twee gemeenten zien dit mede omdat zij de capaciteit en kennis voor het beheer en ontsluiten van milieu-informatie binnen hun gemeenten zien teruglopen. Echter, twee gemeenten melden dat er aan alles wat de omgevingsdienst doet een prijskaartje hangt aangezien het niet direct binnen hun takenpakket valt. De vraag is of er binnen de gemeenten geld vrij te maken is. Dit hangt weer samen met de prioriteit en ambitieniveau rondom milieu-informatie binnen de betreffende gemeenten.

"De omgevingsdienst zou een prima organisatie zijn om veel kennis te bundelen. Maar dan moeten er wel goede opdracht/taakbeschrijvingen gemaakt worden want formeel zit het ontsluiten niet in de basis taken van de omgevingsdienst. Thema's die regionaal spelen kunnen het beste door de omgevingsdienst beheerd en ontsloten worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de problematiek rondom afval dumpen en het opstellen van geluidskaarten."

"Zoveel mogelijk taken naar de omgevingsdienst in verband met efficiency, capaciteit intern bij gemeente en de kwaliteit. Pijnpunten liggen voornamelijk bij de leidinggevend en het bestuur. Er is ambtelijk overleg nodig met alle partijen die in de omgevingsdienst vertegenwoordigd zijn".

Eén gemeente ziet vooralsnog geen rol weggelegd voor de omgevingsdienst omdat het enkel een uitvoeringsdienst is die in opdracht van de gemeente werkt. Zij zien daarom het beheer, onderhoud en data-ontsluiting niet als taak van de omgevingsdienst.

Eén provincie vindt dat de omgevingsdienst de juiste tools moet hebben om verschillende data te kunnen bereiken om hun werk te kunnen doen en dan eerst intern. Hiervoor zal men data moeten opvragen bij de gemeenten en de provincie om haar werk goed te kunnen doen.

"Er moet worden samengewerkt tussen provincie, gemeenten en de omgevingsdienst"

Eén provincie vindt het onduidelijk op welke manier de omgevingsdienst een rol zou kunnen spelen. Zij is wel van mening dat in ieder geval de frontoffice de gemeenten en provincie zelf moeten zijn. De omgevingsdienst is in haar ogen enkel backoffice voor de deelnemers.

Gemeente: "Bij ons is het gemakkelijk. Het is "ons kent ons".

5.6 STRATEGIE, STRUCTUUR EN CULTUUR: LOS ZAND OF SAMENHANG?

De gesprekken vonden half-gestructureerd plaats. Dat wil zeggen dat de vragenlijst het eerste aanknopingspunt was. Veelal was het antwoord feitelijk. Maar in de openheid tijdens de gesprekken bleek bij elke respondent die geïnterviewd is – zónder uitzondering – dat organisatie, strategie, structuur en cultuur ook belangrijke onderdelen zijn binnen het thema milieu-informatie. Deze uitspraken zijn los van de vragenlijst gegroepeerd en gecategoriseerd als "overig".

Verschillen tussen provincie en gemeenten werden genoemd, waarbij de respondenten aangeven dat de provincied medewerkers een veel grotere afstand tot de burgers hebben dan de gemeenteambtenaren.

Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die aangeven dat door de komst van omgevingsdiensten ook beter toezicht en handhaving kan ontstaan. Het "ons kent ons" en daardoor wat "regelen" is daarmee van de baan.

Omgevingsdienst: "De mensen bij de provincie zijn veel meer van het beleid en zijn niet praktisch".

Op vragen met wie de respondenten contact hebben als ze iets willen weten over een specifiek onderwerp wisselen de antwoorden. De gemeentelijke respondenten hebben allen contacten vanuit hun functie met vakgenoten. Ze doen zaken met "Piet". Wat "Piet" nou precies doet of op welke afdeling hij werkt, is vaak onduidelijk. Op de vraag bij wie ze moeten zijn als "Piet" weggaat of anderszins van functie verandert, blijft het antwoord schuldig. Informatie-uitwisseling en contacten vinden vaak plaats met aanzien des persoons.

De organisaties veranderen qua samenstelling wordt door de respondenten van provincie en gemeenten aangehaald. Zowel door de instelling van de omgevingsdiensten, waar verschillende mensen van verschillende afdelingen en uit verschillende culturen werken, als door de gemeentelijk herindelingen. Daardoor worden sommige mensen in hun functie boventallig.

Eén respondent van de provincie weet niet hoe de afdelingen op het moment van het interview precies in elkaar steken en welke collega's nu wel of niet naar de omgevingsdienst gaan en in welk rol.

De respondent van de andere provincie zegt dat de medewerkers die voorheen op het provinciehuis werkten en die nu bij de omgevingsdienst werken hun volledige takenpakket hebben meegenomen. Het is dus meer een verandering van fysieke werkomgeving dan van iets anders.

Eén omgevingsdienst vertelde dat de organisatie nog lang niet goed ingericht is. Mensen zijn benoemd op functie zonder dat écht gekeken is naar de geschiktheid van die mensen.

Er is sprake van een grote werkdruk op specialisten, maar daarvan zijn er te weinig met vakinhoudelijke kennis bij de omgevingsdienst. De voormalige beleidsmedewerkers van de Provincie zijn nog niet op het gewenste kennisniveau en hebben weinig tot geen ervaring met uitvoerende taken.

Het komt er op neer dat een deel van de mensen te weinig tijd heeft voor al het werk, terwijl een ander deel te weinig te doen heeft omdat hun oorspronkelijke werk niet is meegegaan naar de omgevingsdienst. Er is geen duidelijk organisatiedoel en er is gebrek aan communicatie. Mensen doen hun werk maar het is geen team. Taakafstemming tussen omgevingsdienst en gemeenten gaat stroef. Sommige gemeenten willen alles overdragen, inclusief plustaken. Anderen echter willen zelfs de basistaken in eigen beheer houden omdat men van mening is dat de kennis en expertise in eigen huis veel beter toereikend is dan binnen een omgevingsdienst die veel verder op afstand staat.

Er zijn functies gecreëerd om personen heen omdat "er iemand over was en die moet toch ook wat doen".

Een gemeente beschreef de sfeer en strijd die heerst op managementniveau. De afdelingsmanagers strijden ieder voor eigen belang. Er is geen sprake van samenwerking, maar van "haantjesgedrag".

"De omgevingsdienst zal taken moeten binnenhalen maar dat is een publiek spel. Het gaat over mensen, managers, haantjesgedrag en functies."

Gemeenten die (basis)taken hebben overgedragen kunnen onvoldoende bij de bestanden van de omgevingsdiensten. De webportals en softwarepakketten zijn niet compatibel of men heeft simpelweg geen account of geen autorisatie om bij de gegevens te komen. Dat leidt ertoe dat de verantwoordelijkheid wél bij de gemeente blijft liggen maar de uitvoering bij de omgevingsdienst. Hoe kan zonder dienstverleningsovereenkomst gecontroleerd worden hoe de taken worden uitgevoerd en of de kwaliteit van het gewenste niveau is?

Tijdens de interviews ontstond de vraag: omschrijf de omgevingsdienst eens in enkele woorden? Overwegend doen de respondenten daar positieve uitspraken over.

"Vooruitgang, minder willekeur"
"Bundeling van kennis"
"Transparantie naar buiten toe"

6 CONCLUSIE. DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

De vorige hoofdstukken vormden de afzonderlijke schakels van een ketting. De deelvragen uit hoofdstuk 1 zijn hierin beantwoord en de resultaten uit het onderzoek zijn beschreven. In dit afsluitende hoofdstuk worden de schakels aan elkaar gekoppeld in de conclusie waarin antwoord wordt gegeven op de centrale vraagstelling. Bovendien volgt in de discussie een interpretatie van de resultaten. Tenslotte worden er aanbevelingen gedaan voor de toekomst.

6.1 CONCLUSIE

Om informatie beschikbaar te kunnen stellen, is het allereerst noodzakelijk om de informatie te hebben. In alle vier de kleursporen uit de milieuwetgeving wordt data beheerd en ontsloten door zowel provincies, gemeenten als omgevingsdiensten. Deze data wordt zowel in fysieke statische archieven bij gemeenten en provincies bewaard, terwijl digitalisering in volle gang is.

De samenwerking en afstemming tussen de gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is niet overal gelijk. Sommige gemeenten hebben alle basis VTH-taken overgedragen naar de omgevingsdienst, terwijl sommige grotere gemeenten dit het liefst in eigen beheer willen houden. Men heeft lang niet altijd toegang heeft tot elkaars systemen, bestanden en data. De webportals en softwarepakketten zijn niet compatibel of men heeft simpelweg geen account of geen autorisatie om bij de gegevens te komen. Een ander aspect hierbij is de actualiteit van data. In het grijze spoor zijn in elk geval de data voor bodem- en VTH actueel. Deze data worden dagelijks geactualiseerd.

Alle organisaties doen minimaal aan passieve verspreiding van milieu-informatie, die overwegend een mix is van analoge gegevens in een archief en digitale gegevens op websites. Hierbij geldt voor enkele organisaties wel een beperking. Privacygevoelige gegevens zijn niet openbaar beschikbaar. De passieve verspreiding is bij alle organisaties globaal hetzelfde ingevuld, wat betekent dat men voor milieu-informatie kan bellen en een afspraak maken, of een mail sturen. De organisaties die naast passieve verspreiding ook aan actieve verspreiding doen gebruiken hiervoor het internet in de vorm van een eigen viewer, een rapportagemodule en/of een (landelijke) website. Milieu-informatie rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt bij geen van de ondervraagde organisaties actief ontsloten. De belangrijkste reden voor de terughoudendheid is angst voor verkeerde interpretatie van gegevens en daardoor mogelijke onrust bij burgers. Bij actieve verspreiding speelt ook het financiële aspect een rol. Het fysieke archief is zowel bij de gemeente als de provincie aanwezig en financiële en organisatorische middelen om alles te digitaliseren zijn niet toereikend.

Voor de omgevingsdiensten als organisatie zit weinig politiek-bestuurlijk risico aan noch het ontbreken, noch het ontsluiten van milieu-informatie. De omgevingsdienst is een uitvoeringsorganisatie en heeft mandaat, dus het bevoegd gezag is en blijft gemeente of provincie. In die hoedanigheid zijn zij aansprakelijk voor de gegevens (bronhouder van de data) en dragen dus ook de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid met de bijbehorende risico's. Politiek-bestuurlijke risico's worden door de omgevingsdiensten wél gezien als de uitwisseling van beschikbare data en de communicatie daarover met provincie en gemeenten niet goed is. Dat betekent onder andere dat risico's voor het bevoegd gezag toenemen zolang de omgevingsdiensten nog niet beschikken over alle bij het bevoegd gezag bekende informatie.

De provincies en gemeenten zien ook politiek-bestuurlijke risico's bij het ontsluiten van gegevens, voornamelijk als het gaat om interpretatie van de gegevens en wanneer het ontbreken van milieu-informatie leidt tot extra kosten.

De omgevingsdiensten fungeren nu in bijna alle gevallen als backoffice voor de gemeenten en provincie. De omgevingsdienst is een organisatie waar veel kennis gebundeld is en die een regierol zou kunnen vervullen voor haar klanten. Daarvoor moet er wel een goede afstemming en taakbeschrijving gemaakt worden tussen omgevingsdienst, gemeenten en provincie want formeel zit het ontsluiten van milieu-informatie niet in de basis VTH-taken. De omgevingsdienst kan over de gemeentegrenzen heen opereren, waardoor thema's die regionaal spelen efficiënt door de omgevingsdienst beheerd en ontsloten kunnen worden. Wil zij dat echter goed kunnen doen, dan moet alle relevante informatie actueel en beschikbaar zijn. Het merendeel van de gemeenten en de provincie ziet ook een rol weggelegd voor het vullen, beheren en onderhouden van een centraal milieuportaal door de omgevingsdienst. Echter, alle gemeenten willen (voorlopig) als frontoffice blijven fungeren voor de burgers en bedrijven en dus eerste aanspreekpunt blijven.

Interne organisatie, strategie, structuur en cultuur zijn belangrijke onderdelen gebleken in het onderzoek. De omgevingsdienst is nog niet overal goed ingericht en er sprake van cultuurverschillen tussen (beleidsmatige) provincied medewerkers en (uitvoerende) gemeentelijke ambtenaren. Duidelijkheid over de interne organisatie en een visie op databeheer ontbreekt. De samenwerking tussen verschillende medewerkers bij de omgevingsdienst en de provincie/gemeente vindt vaak plaats op basis van bestaande contacten (uit het verleden). Het is niet altijd duidelijk hoe de afdelingen precies in elkaar steken en welke collega's nu welke rol hebben bij de omgevingsdienst. Maar de contactpersonen die men voorheen had, worden nog wel steeds gemakkelijk gevonden als het gaat om informatie.

Op basis van het onderzoek is de conclusie dat de FUMO een rol kan spelen bij het beschikbaar stellen van milieu-informatie, waarbij voldaan wordt aan de Europese wet- en regelgeving en waarbij de politiek-bestuurlijke risico's geminimaliseerd zijn, mits:

- de afstemming van werkzaamheden en samenwerking tussen de verschillende gemeenten en de FUMO gelijk wordt;
- er uitwisseling van data mogelijk is tussen de diverse systemen en bestanden van respectievelijk de gemeenten, provincie en de FUMO
- de data voor de betreffende afdelingen en medewerkers toegankelijk is;
- de data actueel is;
- er duidelijke afspraken worden gemaakt over hoe de FUMO namens gemeenten en provincie omgaat met het vrijgeven van informatie, publiceren van informatie en ontsluiten van informatie;
- er duidelijkheid is over strategie, structuur en interne organisatie van de FUMO. Daarbij hoort ook de visie op databeheer;
- de financiële middelen en het ambitieniveau van de FUMO toereikend is om de regierol rondom milieu-informatie op te pakken.

6.2 DISCUSSIE

De verankering van verdragen en Europese wetgeving in de Nederlandse wetgeving is terug te vinden in de manier waarop het landschap van de milieu-informatie is ingericht. Dat is te verdelen in kleursporen en bevoegd gezagen die hierbij horen. Milieu-informatie gaat dan over data: cijfers, hoeveelheden, eenheden. Het gaat over feitelijkheden en objectiviteit. En over hoe die data verzameld moeten worden en wie de data beheert. Maar daarnaast gaat het over mensen. En over organisaties. En samenwerking tussen mensen en organisaties. Dan is het niet meer enkel objectiviteit, maar zeker ook subjectiviteit, interpretatie, communicatie en gevoel en beleving.

Voor dit onderzoek zijn websites en literatuur gebruikt voor de "harde" gegevens en ook in de interviews is gevraagd naar harde gegevens over milieu-informatie. Maar zonder mensen geen organisaties. Voor de "zachte" gegevens, de "mens"-gegevens zijn de interviews van grote waarde. Daarbij spelen tijdstip, locatie, werkdruk en zelfs persoonlijke factoren een rol. De interviews zijn maar één keer in deze vorm afgenomen. Daarbij is dus sprake van subjectiviteit. Om die subjectiviteit in de basis zoveel mogelijk te beperken zijn de interviews allen door beide onderzoekers samen afgenomen en door beiden is vertrouwelijk verslag gemaakt om interpretatieverschillen te voorkomen. Door vervolgens het invoeren, coderen en verwerken van de antwoorden in een model voor kwalitatief onderzoek zijn de belangrijkste uitspraken naar voren gekomen die hebben geleid tot de conclusie.

In eerste instantie richtte het onderzoek zich op de beschikbaarheid van milieu-informatie en was de verwachting dat het onderzoek tot een advies zou leiden over hoe de FUMO haar bijdrage kan leveren aan het beschikbaar stellen van milieu-informatie. Een advies gericht op data, de meer technische kant dus. Echter, al meteen tijdens het eerste interview bleek dat achter die technische kanten veel meer schuilt. Vooral het doorvragen en doorpraten naar aanleiding van gegeven antwoorden maakte glashelder dat het om de mensen, de organisatie, de communicatie en verwachtingen gaat.

Er is in de wetgeving duidelijk omschreven hoe vergunningen verleend moeten worden, welke regels daarvoor zijn, hoe toezicht uitgeoefend moet worden en hoe gehandhaafd moet worden en welke sancties daarvoor toepasbaar zijn. Wat de regels van het spel zijn. Ook is met de instelling van de omgevingsdiensten aangegeven wat de basistaken zijn die zijn uitvoeren voor haar klanten. Sommige respondenten geven aan dat hun organisatie grote toegevoegde waarde ziet in een centrale omgevingsdienst. Enkelen zien naast de basistaken ook nog veel plustaken voor de omgevingsdienst. Anderen echter willen het liefst alles in eigen huis houden. Omdat ze vinden dat het dicht bij de burgers hoort en dat ze dat prima zelf kunnen. De toegevoegde waarde van de omgevingsdienst is dus niet overal duidelijk of wordt niet onderschreven. Terwijl voor Fryslân wél omschreven is op de website van de FUMO wat het doel is:

"Doel van de FUMO is het realiseren van een goede leefomgeving en natuurlijk het leveren van goede producten. De FUMO voert op kwalitatief hoog niveau taken uit met betrekking tot het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven op het gebied van het omgevingsrecht. De FUMO werkt daarbij nauw samen met al haar partners in de VTH-keten. De FUMO wil een kennisintensieve dienstverlener zijn die haar klanten ontzorgt bij de uitvoering van taken op gebied van milieu en omgeving."

*De FUMO ziet mogelijkheden om te groeien in de toekomst, maar richt zich eerst op de bouw van de eigen organisatie en start eerst met de basistaken die ze heeft gekregen. Vanuit daar wordt verder gebouwd. Eerst het huidige werk goed voor elkaar, daarna kan gekeken worden naar groei.*⁴⁰

Ook is aangegeven wát zij doet, namelijk “.....milieutaken uitvoeren en expertise en ondersteuning leveren aan gemeenten, provincie en waterschap bij het formuleren van milieubeleid.....”.⁴¹

Maar als je de regels van het spel omschrijft en kent (wat doet de FUMO), wil dat nog niet zeggen dat je ook kunt voetballen. Er zijn goede voetballers bij de omgevingsdiensten, mensen met veel ervaring in een specifiek werkveld of met veel beleidservaring. Er zijn zeer gedreven mensen en mensen die wat meer gelaten zijn over alle ontwikkelingen. Maar als je wilt spelen heb je een elftal nodig. En als je dan ook nog resultaten wilt bereiken (doel) moet dat elftal ook nog een samenhangend en aanvullend geheel vormen in de vorm van een sterke opstelling. Deze metafoor geeft duidelijk weer waar de schoen wringt. Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat er spelers zijn, regels, scheidsrechters en coaches. Maar ze weten lang niet allemaal van elkaar welke rol/functie ze vervullen, bij wie ze moeten zijn en wie hun medespelers zijn. Sommigen kennen de regels wel, maar houden zich er niet aan, of passen ze niet consequent toe.

Het onderzoek bracht over de gehele breedte een extra dimensie naar voren: naast de technische “harde” kant kwam de organisatorische “zachte” kant heel sterk naar boven. Inrichting van de organisatie van de omgevingsdiensten, specificatie van taken voor de omgevingsdiensten, afstemming tussen klanten (gemeenten, provincie en waterschap) en de omgevingsdiensten, functieomschrijvingen voor medewerkers en vooral, boven alles: communicatie. Onduidelijkheid over de organisatiestructuur en -strategie en hoe de organisatie haar doelstellingen wil realiseren leidt tot onzekerheid bij een aantal mensen, ontevredenheid of een afwachtende houding en het gedrag dat sommige mensen hun eigen hachje proberen te redden.

Organisatie en communicatie vatten de kern van de conclusie in twee woorden samen. Het gaat om samenwerking, uitwisselbaarheid van data en systemen, toegankelijkheid tot en actualiteit van de data, afspraken en duidelijkheid over strategie, structuur, beleid en interne organisatie van de omgevingsdiensten (FUMO).

Twee “toverwoorden” die allebei als volgt geschreven moeten worden:

ORGANISATIE & COMMUNICATIE

(“Alleen reis je sneller maar samen kom je verder”.....)

⁴⁰ www.fumo.nl, geraadpleegd laatstelijk 7 augustus 2014

⁴¹ www.fumo.nl, geraadpleegd laatstelijk 7 augustus 2014

6.3 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen hieronder gelden in algemene zin voor alle overheidspartijen die zich bezighouden met beheer en ontsluiting van milieu-informatie. Waar “FUMO” staat in deze aanbevelingen, kan ook een andere overheidsorganisatie gelezen worden.

Organisatie en communicatie zijn dus van heel groot, zo niet cruciaal belang. Daarom is de eerste aanbeveling om de **doelstelling en taken van de FUMO te concretiseren**. Concretiseren vraagt energie. Energie in de zin van nadenken en formuleren in termen van SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Dat geeft richting en houvast. Vragen als: welke taken voert zij uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving? En hoe doet zij dat? Wie doet dat? Welke rol heeft de opdrachtgever als bevoegd gezag hierin?

Communicatie met de medewerkers en opdrachtgevers hierover is belangrijk en er moet commitment zijn over de taken en bijbehorende afspraken.

Immers: $E = K * A$. In woorden: effectiviteit = kwaliteit * acceptatie. Wanneer er kwalitatief goede taken omschreven zijn maar de acceptatie bij de verschillende partijen is onvoldoende, zal het effect ook navenant zijn. De acceptatiefactor is van grote importantie. Daardoor zullen mensen ook mee gaan werken en wordt het effect uiteindelijk groter.

Bovendien is het zinvol om een “informatiemanager” aan te stellen. Iemand die ervoor zorg draagt dat er een visie rondom databeheer van milieu-informatie wordt opgesteld. Deze visie moet in ieder geval antwoord geven op de vraag wat het ambitieniveau van de FUMO en haar opdrachtgevers is rondom het openbaar ontsluiten van milieu-informatie. Ambitie kan variëren tussen enkel passief ontsluiten van (specifieke) data en actieve ontsluiting bijvoorbeeld via een centraal door de FUMO beheerd webportal van datgene wat beschikbaar is. Dat bepaalt ook de rol die de FUMO hierin kan en wil aannemen. Deze visie moet breed gedragen worden door de opdrachtgevers van de FUMO (alle Friese gemeenten, de provincie en het Wetterskip) en de FUMO zelf. Er moeten duidelijk afspraken gemaakt worden bijvoorbeeld op het gebied van bronhouderschap van de data en eventuele mandatering van bronhouderschap naar de FUMO.

Afspraken maken is één, en vastleggen wat je doet en wanneer en onder welke voorwaarden is de logische vervolgstap. **Deze afspraken worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO)** tussen de betrokken partijen. Het is een Service Level Agreement (SLA) waarin staat wie, wat, hoe, wanneer en tegen welke voorwaarden.

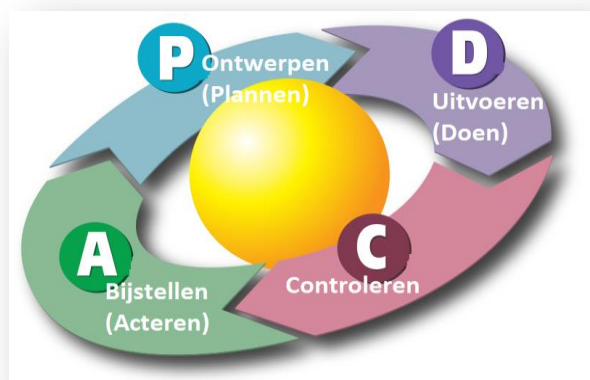
Met andere woorden: het doel van de FUMO is vooral beschreven in algemene termen, maar er is onvoldoende uitgewerkt of in elke geval onvoldoende gecommuniceerd hóe dat doel dan bereikt kan/moet worden. Wat moet daarvoor gedaan worden? En wie gaat dat doen? De opdrachtgevers/klanten zijn de gemeenten, provincie en Wetterskip. Maar wat als zij geen klant of opdrachtgever willen zijn? Omdat ze vinden dat ze dat zelf behoren te doen of beter kunnen of....)? Als er sprake is van door de wetgeving opgelegd opdrachtgeverschap. Een opdrachtgever en opdrachtnemer moeten het eens zijn over de aard/inhoud van de opdracht. Consensus daarover hebben en afspraken maken waaraan de betrokken partijen zich committeren. Afspraken die helder geformuleerd zijn, die aangeven wat “in scope” is en wat “out of scope” is en die meetbaar zijn.

Wat specifiek in de DVO afgestemd moet worden is dat de FUMO voor de uitvoering van haar taken op het vlak van VTH volledige toegang moet krijgen tot de daarvoor noodzakelijke data en bestanden. Dat betekent openheid en transparantie. Maar ook toegang tot de ICT-systemen van de opdrachtgevers. Maar dat is wederkerig: ook de FUMO moet door haar toegevoegde informatie beschikbaar maken in diezelfde toegankelijke systemen. Pas dan is er sprake van samenwerking. Het bevoegd gezag beschikt op die manier over de gegevens en informatie die zij behoort te hebben vanuit de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid die zij draagt. De FUMO kan door deze samenwerking haar opdrachtgevers ontzorgen bij de VTH-taken. Ontzorgen leidt tot vertrouwen en daardoor kan de FUMO dan ook als backoffice de juiste ondersteuning bieden naar het bevoegd gezag als frontoffice. Daarin ligt een grote toegevoegde waarde van de FUMO als betrouwbare regiepartner in informatiebeheer en -voorziening voor haar opdrachtgevers.

Alle afspraken in een DVO moeten periodiek gemonitord worden. Het mag geen vrijblijvend document zijn. Het is een "contract" waaraan partijen zich te houden hebben. Hiervoor is de PDCA-cirkel (fig. 7)⁴² een goed hulpmiddel:

Plan - Do - Check - Act.

Dat geeft inzicht in de processen en biedt momenten van reflectie en mogelijkheden om bij te stellen op basis van resultaten. Bovendien is het een zichzelf repeterend proces.



Figuur 7: PDCA-cyclus

Begin bij het begin: de basis VTH-taken goed en efficiënt uitvoeren en hierover goed communiceren. Het verdient aanbeveling om een periodiek overleg op te zetten waarbij de informatiemanager overleg voert met de verantwoordelijke leidinggevenden binnen de gemeenten en provincie (PDCA).

Voor het ontsluiten van de milieu-informatie is bodem uit het grijze spoor een aardig voorbeeld. Een goede samenwerking met alle partijen en het centraal actief ontsluiten van data is kostenbesparend en zorgt voor transparantie naar de buitenwereld. **De FUMO kan in de ontsluiting van milieu-informatie op centraal niveau binnen de provincie Fryslân de regierol vervullen door de FUMO website als spin in het web in te zetten.**

⁴² www.pdca.be, geraadpleegd op 2 augustus 2014

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Baarda, B. (2013). Basisboek kwalitatief onderzoek (3e ed.). Groningen/Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Buuren, H. van, & Hummel, H. (2009). Onderzoek: de basis (3e ed.). Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Europa, samenvatting van de EU-wetgeving. (z.d.) Vrije toegang tot informatie. Geraadpleegd op 21 september 2013 van europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28091_nl.htm
- Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO). (z.d.) Geraadpleegd op 4 mei 2014, 25 juni 2014 en 7 augustus 2014 van www.fumo.nl
- FUMO, werkgroep huisvesting en organisatie (2013). Zaaktypecatalogus (definitieve versie).
- Jong, S. de (2005). Verdrag van Aarhus: milieu-informatie ontsloten. Geraadpleegd op 2 september 2013, van www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/verdrag_van_aarhus/
- Jong, S. de (2005). Provincies met Aarhus-ambities. Geraadpleegd op 25 oktober 2013, van www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/provincies_aarhus_ambities/index.html
- Kenniscentrum Infomil. (z.d.) *Openbaarheid*. Geraadpleegd op 4 december 2013 van www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/openbaarheid/handreiking
- Lycaeus Juridisch woordenboek.(z.d.) *Gelede normstelling*. Geraadpleegd op 21 februari 2014 van www.juridischwoordenboek.com
- Mans, J.H.H. e.a. (Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving) (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag, Nederland: Lifoka kopie en print b.v.
- Minerale Meststoffen Federatie (z.d.). *Meststoffenwet*. Geraadpleegd op 21 februari 2014 van www.mineralemeststoffen.nl
- Ministerie van Economische zaken, Dienst Landelijk gebied. (z.d.) Geraadpleegd op 28 februari 2014 van www.dienstlandelijkgebied.nl
- Omgevingsdienst.nl (z.d.) Geraadpleegd op 28 juli 2014 en 13 augustus 2014 van www.omgevingsdienst.nl
- Overheid.nl. Wet en regelgeving (21 februari 2014). *Meststoffenwet*. Geraadpleegd op 21 februari 2014 van www.wetten.nl
- Overheid.nl. Wet en regelgeving (1 januari 2014). *Wet Milieubeheer*. Geraadpleegd op 1 januari 2014 van www.wetten.nl
- Overheid.nl. Wet en regelgeving (24 januari 2014). *Wet Ruimtelijke ordening*. Geraadpleegd op 24 januari 2014 van www.wetten.nl
- PDCA.be. (z.d.) *Plan-do-check-act*. Geraadpleegd op 2 augustus 2014 van www.pdca.be
- Provincie Fryslân (2011). *Integraal toezicht- en handavingsbeleid Provincie Fryslân 2011-2014*. Leeuwarden.
- Provinsje Fryslân. Provincie Fryslân. (z.d.) Geraadpleegd op 21 februari 2014, 2 juli 2014, 5, 8, 12, 14 en 15 augustus 2014 van www.fryslan.nl/
- Richtlijn herstel en beheer (water)bodemkwaliteit. (z.d.) Geraadpleegd op 21 februari 2014 van www.bodemrichtlijn.nl
- Rijksdienst voor ondernemend Nederland. DR loket. (z.d.) Geraadpleegd op 28 februari 2014 van www.drloket.nl
- Rijksoverheid. Helpdesk Water (z.d.). Geraadpleegd op 18 januari 2014 en 21 februari 2014 van www.helpdeskwater.nl
- Rijksoverheid. (z.d.) *Overheidscommunicatie*. Geraadpleegd op 12 januari 2014 van www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/informatie-voor-professionals/communicatieonderzoek/kwalitatief-onderzoek

Tractatenblad 2001, nr 73. (2001, 19 april).

United Nations Environment Programme. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*.

Geraadpleegd op 3 maart 2014 van

www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, J. A. C. M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4e ed.). Den

Haag, Nederland: Lemma.

Van Vilsteren, P., Hummel, H., & Berkhout, J. (2009). *Rapporteren: de basis* (3e ed.). Groningen, Nederland:

Noordhoff Uitgevers.

WABO.nl. Juridisch advies onderbouw (z.d.) Geraadpleegd op 28 februari 2014 van www.wabo.nl

Wit, T. de, Schel, R., & Ter Telgte, P. (2014). *Slimme RUD samenwerking met ICT*. Geraadpleegd op 12 mei

2014 van www.telengy.nl/publicaties/129/slimme-rud-samenwerking-met-ict-resultaten-2014/

BIJLAGE A: BRIEF AAN RESPONDENTEN



Geachte lezer,

In het kader van onze afstudeeropdracht deeltijd Milieukunde aan de Hogeschool van Hall in Leeuwarden hebben we contact gehad met u of één van uw collega's. Ons afstudeeronderwerp richt zich op het Verdrag van Aarhus en de openbaarheid van milieu-informatie. Onze opdrachtgever is een omgevingsdienst.

We hebben een aantal vragen opgesteld die ons inzicht in de milieu-informatie, de openbaarheid ervan, de dataverzameling, afstemming en risico's geven. In een gesprek willen wij graag met u van gedachten wisselen hierover. Om u een beeld te geven van het onderwerp en de vragen vindt u bijgaand de onderwerpen die we willen bespreken.

Alvast dank voor uw tijd en medewerking aan ons onderzoek.

Een hartelijke groet,

Desirée van de Hoef en Marie-Claire Eichhorn

desiree.vandehoef@wur.nl (06 – 10 89 53 44)

marie-claire.eichhorn@wur.nl (06 – 83 16 64 03)

Milieu-informatie

De Nederlandse Overheid heeft een verplichting om milieu-informatie openbaar beschikbaar te stellen. Aan deze verplichting liggen verschillende Europese, - en Nederlandse wetten ten grondslag. Het beschikbaar stellen van milieu-informatie is opgenomen in de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet milieubeheer (Wm). Op Europees niveau is het Verdrag van Aarhus opgesteld, wat verankerd is in de Nederlandse wetgeving.

Algemeen

Hoe ziet de organisatie/afdeling/dienst waar u werkzaam bent eruit?

- 1) Bij welke organisatie bent u werkzaam?
- 2) Binnen welke dienst/afdeling bent u werkzaam?
- 3) Wat zijn de kerntaken van de organisatie/dienst/afdeling?
- 4) Wat is uw functie naam?
- 5) Met welke taken/werkzaamheden houdt u zich in uw functie bezig?

Milieu-informatie: gegevens en verzamelen

Wat wordt er met milieu-informatie gedaan?

- 6) Over welke gegevens/data wordt milieu-informatie bijgehouden? (bijvoorbeeld bodem, water, lucht, emissies, geluid, afvalstoffen etc.....)
- 7) Wat wordt daarvan bijgehouden?
- 8) In welke vorm is de informatie beschikbaar? (bijvoorbeeld digitaal, dossier etc).
- 9) Wie beheert deze informatie?
- 10) Hoe actueel is de data die beschikbaar wordt gesteld?
- 11) Hoe worden de gegevens actueel gehouden?
- 12) Wat gebeurt er met de gegevens?

Milieu-informatie: afstemming

In welke mate is er afstemming rondom milieu-informatie met andere diensten/partijen?

- 13) Is het binnen de eigen organisatie duidelijk welke informatie waar te vinden is? Waar blijkt dat uit?
- 14) Welke afspraken zijn er gemaakt tussen de verschillende partijen over databeheer? (bv diensten onderling, verschillende partijen zoals gemeenten, waterschap, provincie?)
- 15) Met welke diensten heeft u/uw afdeling contacten als het gaat om milieu-informatie?
- 16) Ziet u een rol weggelegd voor de RUD in het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?

Milieu-informatie: openbaarheid

Hoe gaat de organisatie om met de openbaarheid (of vertrouwelijkheid) van de milieu-informatie?

- 17) Op welke manier wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan het openbaar beschikbaar stellen van milieu-informatie?
- 18) Is er sprake van een actieve verspreiding of passieve verspreiding (actieve verspreiding is uit eigen beweging en passieve verspreiding is op verzoek)?
- 19) Hoe kan een belanghebbende toegang krijgen tot milieu-informatie?
- 20) Welke informatie is toegankelijk?
- 21) Welke informatie is niet toegankelijk? Wat is daar de reden van?
- 22) Wat is het ambitieniveau (actieve openbaarheid, in welke mate) van de organisatie rondom milieu-informatie (qua beheer en ontsluiten naar buiten toe)?

Milieu-informatie: politiek-bestuurlijke risico's

In hoeverre is er sprake van (politiek-bestuurlijke) risico's als het om het thema milieu-informatie gaat?

- 23) Welke politiek-bestuurlijke risico's ziet u in relatie tot het ontbreken van milieu-informatie?
 - 24) Welke politiek-bestuurlijke risico's ziet u in relatie tot het ontsluiten van milieu-informatie?
 - 25) Welke informatie wilt u nog toevoegen?
-

BIJLAGE B: OVERZICHT CODERINGEN

Open	Omschrijving	axiaal	omschrijving
ACPV	Actieve verspreiding en passieve verspreiding van milieu-informatie		
ACV	Actieve verspreiding van milieu-informatie	ACVV	Actieve verspreiding gebaseerd door vraag
ACV	Actieve verspreiding van milieu-informatie	ACVKB	Actieve verspreiding door kosten baten bepaald.
AD	Actualiteit van milieu-informatie		
ANM	Ambitieniveau milieu-informatie		
AT	Alle milieu-informatie toegankelijk	PGN	Privacy gevoelige gegevens niet toegankelijk
BM	Beheer milieu-informatie	BMRUD	Databeheer door de RUD
BM	Beheer milieu-informatie	BMG	Databeheer door de gemeente
BM	Beheer milieu-informatie	BMP	Databeheer door de provincie
BMX	Beheer milieu-informatie externe partijen		
BROM	Bestuurlijke Risico's door het ontbreken van milieu-informatie	G	Geen bestuurlijke risico's
BROM	Bestuurlijke Risico's door het ontbreken van milieu-informatie	W	Wel bestuurlijke risico's
BROS	Bestuurlijke Risico's door het ontsluiten van milieu-informatie	G	Geen bestuurlijke risico's
BROS	Bestuurlijke Risico's door het ontsluiten van milieu-informatie	W	Wel bestuurlijke risico's
BV	Beschikbare vorm informatie	F	Fysiek archief
BV	Beschikbare vorm informatie	D	Digitaal
DA	Digitaal archief		
DT	Milieu-informatie deels toegankelijk	PGN	Privacy gevoelige gegevens niet toegankelijk
DTM	Welke type milieu-informatie		
FA	Fysiek archief		
G	Gemeente		
OB	Openbaar beschikbaar	G	Geen actieve benadering
OB	Openbaar beschikbaar	A	Actieve benadering
OD	Omgevingsdienst		
OM	Organisatie milieu-informatie	DJ	Ja, duidelijk waar te vinden
OM	Organisatie milieu-informatie	DN	Nee, niet duidelijk waar te vinden
OM	Organisatie milieu-informatie	DD	Deels duidelijk waar te vinden
P	Provincie		
PVS	Passieve verspreiding van milieu-informatie		
RM	Rol Rud Milieu-informatie beheer	RRN	Geen rol weggelegd voor de RUD
RM	Rol Rud Milieu-informatie beheer	RRJ	Rol weggelegd voor de RUD
RM	Rol Rud Milieu-informatie beheer	RRO	Onduidelijk of er voor de RUD een rol is weggelegd
TM	Toegang milieu-informatie	DT	Digitale toegang (Internet, scans documentatie)
TM	Toegang milieu-informatie	FT	Fysiek langskomen bij de organisatie
TM	Toegang milieu-informatie	STT	Schriftelijk, telefonische toegang

BIJLAGE C: VOORBEELD CODERING ONDERZOEKSVRAAG "ZIET U EEN ROL WEGGELEGD VOOR DE RUD?"

Vraag	commentaar	Toelichting	open codes	axiale codes
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Jazeker. Wat mij betreft is alle milieu-informatie openbaar zoals ook is vastgelegd in het Verdrag van Aarhus.	<i>Voorheen was de milieudienst backoffice en nu is de omgevingsdienst back office. Voor afval doen wij echter wel alles: routing, contractonderhandeling etc, het gehele pakket.</i>	RM	RRJ
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Ja		RM	RRJ
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Als de RUD het goed opzetten kan het een meerwaarde zijn -> formeel zit het ontsluiten niet in de basis taken van de RUD. Thema's die regionaal spelen door de omgevingsdienst laten ontsluiten en data beheren?	<i>Omgevingsdienst heeft een backoffice functie voor de gemeente". De RUD zou taken moeten binnenhalen., maar dat is een publiek spel (gaat over mensen, managers, haantjes, functies). Daarnaast: omgevingsdiensten lijken ook soort bezuinigingsmaatregelen: ambtenaren weg naar omgevingsdienst -> niet meer op loonlijst -> bezuiniging. Emoties spelen een grote rol. De RUD zou een prima organisatie zijn om veel kennis te bundelen. Maar dan moeten er wel goede opdracht/taakbeschrijvingen gemaakt worden. Adviseren zit niet in de basistaken van de RUD's.</i>	RM	RRJ
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Milieu-informatie kan het beste door de RUD beheerd en ontsloten worden.	<i>Vullen van het portaal, beheer en onderhoud door de RUD maar de gemeente als frontoffice. Ambtenaren zijn de 4de macht. De gemeente wil regie-gemeente zijn! Zoveel mogelijk taken naar de RUD i.v.m. efficiency, capaciteit intern bij gemeente en kwaliteit. Pijnpunten liggen voornamelijk bij leidinggevend en bestuur. Zij zien hun functies vervallen. Er is ambtelijk overleg nodig met alle partijen die in de RUD vertegenwoordigd zijn.</i>	RM	RRJ
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Vooralsnog is de RUD enkel een uitvoeringsdienst die in opdracht van ons werkt. Wij zien dit niet als taak voor een RUD.		RM	RRN
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Ik zie daar wel een rol voor de RUD weggelegd. Wij zouden bijvoorbeeld alle vergunningen die wij verlenen op de kaart moeten zetten en op die manier downloadbaar maken voor het publiek.		RM	RRJ

Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Frontoffice ligt bij de gemeenten en provincie zelf. De RUD is backoffice voor de deelnemers. Niet duidelijk op welke manier de RUD een rol kan spelen.		RM	RRO
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Absoluut; de RUD heeft de kracht over de gemeentegrenzen heen te opereren. Wil de RUD dat goed doen, moet alle beschikbare informatie gebundeld in 1 systeem voorhanden zijn. Anders is nooit een goed oordeel te vellen over de status van een locatie, en is er nooit goed te handhaven.		RM	RRJ
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	voorlopig blijven de gemeente eerste aanspreekpunt, voorbeeld puinbreker. Geluidskaart regionaal oppakken wel handig. Alles wat de RUD doet hangt een prijskaartje aan. Wij zien wel een rol voor het centraal bodemdata blijven ontsluiten. Toezicht houden asbest en toezicht houden bodem en geluid -> geluidskaart maken van de wegenkaart eventuele kan dit door de RUD centraal worden opgepakt.	<i>Bodem en asbest basistaken.</i>	RM	RRJ
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Onbekend		RM	RRO
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	RUD moet de tools krijgen om verschillende data te kunnen bereiken om hun werk te kunnen doen (dus eerst intern). RUD kan wel een actieve rol spelen bij het ontsluiten naar buiten toe. Data moet worden opgevraagd bij de gemeenten om werk te kunnen doen.	<i>Er moet worden samengewerkt tussen provincie, gemeenten en de RUD</i>	RM	RRJ
Ziet u een rol weggelegd voor de RUD voor het beheren en ontsluiten van milieu-informatie?	Er moet duidelijkheid komen over hoe het gestructureerd kan worden: visie op databeheer; visie op organisatie.	<i>Blackbox benadering, procesanalyse nodig.</i>	RM	RRJ