

# Evaluatie OM-milieukaart

Wetten, J.W. van, E.A.I.M. van den Berg, R.J.J. Eshuis, M. Brouwers  
Den Haag, Ministerie van Justitie, 1996, WODC

## K-reeks (46)

### Samenvatting

Dit rapport beoogt een beeld te geven van de stand van zaken met betrekking tot de invoering van de milieukaart van het openbaar ministerie, de OM-milieukaart. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor het milieu-informatiebeleid in de nabije toekomst. Het rapport is in eerste instantie bedoeld voor het openbaar ministerie, maar eveneens van belang voor anderen die zich met de informatievoorziening rond de milieuwethandhaving bezighouden.

### Aanleiding en doel van het onderzoek

De aanleiding tot het onderzoek werd gevormd door een verzoek van de begeleidingscommissie van het pilotproject OM-milieukaart dit project te evalueren. Met dit pilotproject, dat plaatsvond in het ressort Arnhem, beoogde het openbaar ministerie de ontwikkeling van milieukaarten bij de arrondissementsparketten te stimuleren. Uiteindelijk zou elk arrondissementsparket over een OM-milieukaart moeten beschikken.

Een eerste oriëntatie op het onderwerp maakte duidelijk dat dit pilotproject door de betrokken arrondissementsparketten als weinig succesvol werd ervaren. Ook bleek dat het ontwikkelen van een OM-milieukaart inmiddels in de taakstelling van alle arrondissementsparketten was opgenomen en dat los van het pilotproject enkele van die parketten de ontwikkeling van een eigen milieukaart reeds ter hand hadden genomen, of in samenwerking met handhavingpartners hun informatiebeleid vormgaven.

Gegeven die context werd besloten het onderzoek breed op te zetten. Behalve de vraag of de in het pilotproject ontwikkelde milieukaart voldeed aan het doel waarvoor deze was ontwikkeld, kregen ook de vraag wat uit de initiatieven van andere arrondissementen kon worden geleerd en hoe parketten zonder OM-milieukaart in hun milieu-informatie voorzien, een belangrijke plaats in het onderzoek. Op deze wijze werd getracht de relevantie van het onderzoek voor alle bij de OM-milieukaart betrokkenen te vergroten.

### Wat is een OM-milieukaart?

Anders dan de associatie die het woord 'kaart' oproept is de OM-milieukaart geen (visuele) afbeelding van een geografisch gebied. De milieukaart zou kunnen worden vergeleken met het meer bekende concept 'de sociale kaart van Nederland': een verzameling gegevens met betrekking tot een beperkt aantal aspecten van een afgebakend geografisch gebied. Het soort gegevens dat in de OM-milieukaart wordt opgeslagen heeft vooral betrekking op de milieuwetnaleving door inrichtingen. Met de milieukaart zou 'in kaart' kunnen worden gebracht waar zich milieurisico's voordoen en zouden prioriteiten kunnen worden gesteld in de handhaving.

De OM-milieukaart is in het verleden onder meer gedefinieerd als een sturingsinstrument voor handhaving en overleg met bestuur en als instrument voor effectmeting. Gezien de bevindingen in het onderzoek zou de OM-milieukaart beter kunnen worden gedefinieerd als een informatie-instrument, waarbij een verbetering van de informatiepositie van het openbaar ministerie als belangrijkste doel geldt. De OM-milieukaart is dan behalve een instrument in enge zin, ook het geheel van regels en procedures waarmee gegevens worden verzameld en beheerd en waarmee aan de verzamelde gegevens informatie kan worden ontleend.

Binnen het openbaar ministerie bleek het concept OM-milieukaart nogal eens als synoniem te worden opgevat met het computerprogramma Impol, dat in het kader van het pilotproject OM-milieukaart werd

ontwikkeld. Dit computerprogramma maakt het mogelijk gegevens op te slaan over inrichtingen, gekoppeld aan overtredingen en gegevens over het gebied waarin de inrichting zich bevindt. In dit rapport wordt de term 'Impol-milieukaart' gebruikt waar de tekst uitsluitend betrekking heeft op een OM-milieukaart op basis van het Impol-pakket.

### **De stand van zaken**

In de zomer van 1995 werden alle 19 arrondissementsparketten bezocht, de aanwezige informatiesystemen bekeken en de betrokken milieu-officier en/of parketsecretaris geïnterviewd. Nergens werd een volledig operationele OM-milieukaart aangetroffen. Bovendien bleek een aanzienlijke mate van weerstand te bestaan tegen de invoering van een OM-milieukaart. Deze weerstand werd in belangrijke mate gevoed door de weinig positieve ervaringen van de participanten in het pilotproject, alsmede door de diffuse doelstellingen en de forse pretenties van het milieukaartenproject.

Tegelijk bleek dat enkele parketten die niet in het pilotproject hadden geparticipeerd inmiddels wel een veelbelovende start hadden gemaakt met de ontwikkeling van de milieukaart. Voorts bleek dat de milieukaarten moeilijk los konden worden gezien van andere hulpmiddelen voor het verzamelen en beheren van gegevens; op alle parketten werden op min of meer systematische wijze gegevens verzameld en beheerd, waarbij gevarieerde hulpmiddelen werden gebruikt. Ook bestond er een algemeen gevoelde behoefte de informatievoorziening verder te verbeteren. Een belangrijk item vormde daarbij de vraag of het openbaar ministerie haar inspanningen dient te richten op de eigen informatievoorziening of op de informatievoorziening van het handhavingsnetwerk.

Aan de interviewronde bij de arrondissementsparketten wordt in het rapport ruim aandacht besteed. Er kan veel detail-informatie aan worden ontleend met betrekking tot de valkuilen op het pad naar een betere informatievoorziening, maar ook kunnen goede ideeën worden opgedaan op basis van de veelbelovende oplossingen die een aantal parketten voor de eigen informatievoorziening heeft ontwikkeld.

### **Informatiebeleid en het openbaar ministerie**

Op basis van de interviewronde kon worden geconcludeerd dat een duidelijke behoefte bestaat aan een betere milieu-informatievoorziening, maar ook dat de Impol-milieukaart niet als 'de' oplossing kan worden gezien. Aan de informatievoorziening kleven uiteenlopende doelstellingen en er zijn uiteenlopende ideeën over de rol die de arrondissementsparketten ten opzichte van de handhavingspartners moeten spelen in het informatiebeleid.

In het belang van de beeldvorming en de voortgang van het beleid van het openbaar ministerie ten aanzien van milieu-informatie, wordt in dit rapport een aantal onderliggende thema's verder uitgediept.

### **De zin van een goede informatievoorziening**

Het belangrijkste motief om tot een betere informatievoorziening te komen vormt het verbeteren van de handhavingspraktijk. Het gaat daarbij om een betere onderbouwing van zowel operationele als strategische beslissingen. Een tweede, enigszins onderschat, motief is het belang van kennisopbouw los van personen. Gegeven het personele verloop op milieufuncties bij de parketten is een goed beheer van informatie van groot belang voor de continuïteit in de taakuitvoering.

### **De informatiebehoefte van parketten**

De variatie in informatiebehoeften wordt in dit rapport geschetst als een resultante van de verschillende taken van het openbaar ministerie. Daarbij worden twee dimensies onderscheiden: het openbaar ministerie kent zelfstandige en complementaire taken (de eerste dimensie) en wordt op beide terreinen gesteld voor operationele en strategische keuzes (de tweede dimensie). De vier taaktypen die op basis van de twee dimensies kunnen worden onderscheiden stellen verschillende eisen aan de informatievoorziening.

Een belangrijk verschil tussen de Impol-milieukaarten en andersoortige geautomatiseerde informatiesystemen die door verschillende parketten zijn ontwikkeld, ligt in het meer dynamische karakter van de laatste. De parketten ontwikkelen systemen waaraan constant nieuwe gegevens worden toegevoegd, zodat steeds een actueel beeld ontstaat en de informatie kan worden gebruikt voor operationele beslissingen. De OM-milieukaart zou, volgens de oorspronkelijke opzet, maximaal tweemaal per jaar worden geactualiseerd, waardoor deze een meer statisch karakter heeft en voor operationele doelen minder geschikt is.

### **Het openbaar ministerie en haar partners**

Naast het openbaar ministerie nemen ook haar handhavingpartners initiatieven om hun informatievoorziening te verbeteren. Ook zijn er gezamenlijke initiatieven, zoals de Centrale Informatie Punten. Het openbaar ministerie wordt daarmee voor de vraag gesteld of het zich primair op haar eigen informatievoorziening dient te richten, danwel vooral op de gezamenlijke informatievoorziening. Uit de zelfstandige en de complementaire taak van het openbaar ministerie vloeit automatisch voort dat beide onderdelen van belang zijn. Een keuze met een of/of karakter, zoals die door sommige arrondissementsparketten wordt gemaakt, lijkt een onderschatting van een van beide taken te impliceren. Zowel voor de complementaire als de zelfstandige taak geldt dat het vertrekpunt dient te liggen bij de eigen informatiepositie van het parket. Het dient het openbaar ministerie allereerst zelf duidelijk te zijn wat het wenst te bereiken aangaande de milieu-informatievoorziening.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het verkrijgen van gegevens van handhavingpartners een belangrijk issue vormt in zowel het zelfstandige als het complementaire traject. Het aanleveren van gegevens vraagt de nodige inspanningen van de partners en deze blijken niet altijd die inspanning zonder meer te willen leveren. Sommige arrondissementsparketten haken aan bij een gezamenlijk traject, ervan uitgaande dat de condities om de gewenste gegevens te verkrijgen dan gunstiger zijn. In een aantal gevallen leidt dit er echter toe dat de zelfstandige taak uit het oog wordt verloren.

### **Centraal of decentraal informatiebeleid**

Een heikel punt in de discussie rond de OM-milieukaart en het informatiebeleid is van meet af aan geweest de vraag of dit beleid centraal of decentraal dient te worden vormgegeven en welke mate van eigen speelruimte voor parketten wenselijk danwel noodzakelijk is. Een centrale 'regie' lijkt vooral noodzakelijk voor wat betreft de uitwisselbaarheid van gegevens(bestanden) en de aggregatie van gegevens naar landelijk niveau. Binnen die regie is echter een grote mate van speelruimte voor de parketten wenselijk, gezien de variatie in regionale problematiek en de mogelijkheden met partners tot afspraken te komen.

### **De contouren van een nieuw informatiebeleid**

De eerste aanbeveling die op basis van dit onderzoek moet worden gedaan is het ingezette milieukaarttraject om te smeden tot een minder stringent informatievoorzieningsproject, ofwel: niet de OM-milieukaart als ding, maar verbetering van de informatievoorziening als proces dient centraal te staan. De kans op succes lijkt aanzienlijk te kunnen worden vergroot door niet te streven naar één middel voor alle kwalen, maar aan te sluiten en voort te bouwen op wat reeds bij de parketten aan informatievoorziening aanwezig is. Voorts kan het succes worden vergroot door de parketten voldoende speelruimte te laten opdat deze kunnen inspelen op de plaatselijke situatie. Een gedegen informatie-analyse op het niveau van individuele parketten vormt dan ook een belangrijk ingrediënt van de ontwikkeling. Evenzo dient, indien aggregatie van informatie naar landelijk niveau wenselijk wordt geacht, informatie-analyse op centraal niveau plaats te vinden en dient te worden geëxpliciteerd welke informatie, in welke vorm en met welk doel gewenst is.

De vraag of de parketten zelf, dan wel met partners de informatievoorziening ter hand dienen te nemen, kan op basis van dit rapport duidelijk worden beantwoord: zowel de eigen als complementaire informatievoorziening dienen te worden verbeterd. Tot slot moet de vraag naar het verdere lot van de Impol-milieukaart worden gesteld. Ook hierop geeft het rapport een duidelijk antwoord: het pakket kent voldoende nuttige en unieke opties om het voortbestaan ervan te rechtvaardigen. Een verbetering van het gebruiksgemak en een meer 'dynamisch' karakter zijn dan wel dringend gewenst.