

Openbaarheid van luchtkwaliteitinformatie via Internet

Onderzoek naar de mate van transparantie van provincies, gemeenten en
landelijke organisaties

September 2008



In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitgevoerd door:
Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Stephan Grimmelikhuisen MSc, LLB

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	1
1. INLEIDING	2
2. ACHTERGROND: OPENBAARHEID VAN MILIEUGEGEVENS	4
2.1 INTERNET EN TRANSPARANTIE	4
2.2 OPENBAARHEID VAN MILIEU-INFORMATIE (AARHUS)	5
2.3 NATIONALE WETGEVING	6
2.4 ONDERZOEKSBEREIK: EMISSIEGEGEVENS EN LUCHTKWALITEIT	7
3 ONDERZOEKSMETHODE	9
3.1 METHODE ONDERZOEKSVRAAG 1	9
3.2 METHODE ONDERZOEKSVRAAG 2	9
4 VERZAMELEN EN RAPPORTEREN LUCHTKWALITEITGEGEVENS	11
4.1 JURIDISCH KADER: WET LUCHTKWALITEIT	11
4.2 TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	12
5 RESULTATEN: MATE VAN TRANSPARANTIE	22
5.1 BEVINDINGEN TRANSPARANTIE EMISSIEGEGEVENS EN LUCHTKWALITEIT	22
5.2 BEVINDINGEN TOEGANKELIJKHEID	27
5.3 BEVINDINGEN BELEIDSMATIGE TRANSPARANTIE	30
5.4 VERGELIJKING TUSSEN DE DIMENSIES	34
5.5 SAMENVATTING RESULTATEN DEELVRAAG TWEE	37
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	39
6.1 CONCLUSIE	39
6.2 AANBEVELINGEN	42
6.3 TOT SLOT	46
REFERENTIES	47
BIJLAGE	52

1. Inleiding

‘Te veel fijnstof voor 420.000 Nederlanders’, zo berekende het Centraal Bureau voor de Statistiek. Daarnaast zouden één op de honderd inwoners in Nederland te maken hebben met te veel stikstofdioxide. Met name de vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht komen naar voren als plekken met (te) veel luchtvervuiling.¹ Dit maakt luchtkwaliteit een acuut beleidsprobleem en een goede, volledige informatievoorziening hierover is dan ook zeer relevant. Voor burgers kan deze informatie van belang zijn om geïnformeerde beslissingen te maken; daarnaast hebben burgers gewoonweg het recht om te weten hoe het met de luchtkwaliteit gesteld is in hun buurt of gemeente (het is een ‘*right to know*’, vgl. Birkinshaw, 2006). Openheid over dit onderwerp is daarnaast voor overheden van belang, omdat het kan bijdragen aan het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben (Tolbert & Mossberger, 2006). Dit rapport richt zich op actieve openbaarheid van informatie over luchtkwaliteit en emissiegegevens in Nederland.²

De openbaarheid van milieu-informatie is vastgelegd in het Verdrag van Aarhus en in de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob). Beiden schrijven een grote rol toe aan ‘actieve openbaarheid’. Dit houdt in dat de overheid niet langer alleen wettelijk verplicht is tot het op verzoek verstrekken van informatie, maar dat informatie actief ontsloten dient te worden. Er zijn verschillende vormen van actieve openbaarheid denkbaar, zoals het verspreiden van informatiefolders of het plaatsen van berichten in (lokale) media. Echter, dit onderzoek richt zich uitsluitend op het actief openbaar maken van gegevens via Internet. Door gebruik te maken van Internet kan overheidsinformatie tegen relatief lage kosten, ongebonden van tijd en plaats aan burgers worden aangeboden (Curtin & Meijer, 2006). Dit wordt ook voorgeschreven door het Verdrag van Aarhus. Een beoogd doel van dit verdrag is het bevorderen van de verantwoording en transparantie van besluitvorming, om zodoende publieke steun voor besluiten over het milieu te versterken.³

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met als doel om meer inzicht te krijgen in de stand van zaken van transparantie op het gebied van luchtkwaliteitinformatie via Internet. Om dit te onderzoeken is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

¹ CBS, ‘Te veel fijnstof voor 420.000 Nederlanders’, 28 mei 2008.

² De luchtkwaliteit in een regio hangt samen met de hoeveelheid emissies (uitstoot van vervuilende stoffen in de lucht) in het desbetreffende gebied. In paragraaf 2.4 zal op dit onderscheid worden teruggekomen.

³ Verdrag van Aarhus, *Trb.* 2001, nr. 73, onder C. Vertaling.

In hoeverre maken overheidsorganisaties luchtkwaliteitinformatie actief openbaar via Internet?

Deze vraag wordt opgesplitst in twee deelvragen, te weten:

1) Welke taken en verantwoordelijkheden hebben overheidsorganisaties met betrekking tot het verzamelen en rapporteren van luchtkwaliteitinformatie?

Om de stand van zaken van actieve openbaarheid via Internet te kunnen onderzoeken, is het noodzakelijk om eerst te kijken naar welke overheidsorganisaties de emissiegegevens verzamelen en bekend maken. Het veld van taken en bevoegdheden is complex als het gaat om emissiegegevens en luchtkwaliteit. Deze deelvraag geeft een juridische en een feitelijke beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden die diverse overheidsorganisaties op dit terrein hebben.

2) In hoeverre is luchtkwaliteitinformatie actief openbaar via Internet?

Door middel van een steekproef wordt er gekeken naar in hoeverre overheidsorganisaties luchtkwaliteitinformatie via Internet actief openbaar maken. In deze steekproef zijn 29 overheidsorganisaties (gemeenten, provincies en landelijke organisaties) beoordeeld op hun mate van actieve openbaarheid.

Kortom, dit onderzoek heeft als doel om meer inzicht te krijgen in de mate van actieve openbaarheid van informatie over luchtkwaliteit. De complexe taken en verantwoordelijkheden die hieraan ten grondslag liggen worden onderzocht (deelvraag één), daarnaast wordt door middel van een evaluatief kader een kwantitatieve analyse uitgevoerd om de transparantie van overheidsorganisaties te beoordelen (deelvraag twee).

In het volgende hoofdstuk zal kort de algemene juridische en wetenschappelijke achtergrond rondom transparantie/actieve openbaarheid geschetst worden. Daarna worden deelvraag één en deelvraag twee in twee aparte hoofdstukken beantwoord. Vervolgens worden enkele algemene conclusies getrokken die de basis vormen voor aanbevelingen die de actieve openbaarheid kunnen verbeteren.

2. Achtergrond: openbaarheid van milieugegevens

2.1 Internet en transparantie

De groeiende aandacht voor transparantie hangt sterk samen met de opkomst van het Internet (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Gebruikmakend van de bestuurskundige wetenschappelijke literatuur, kan transparantie op verschillende manieren worden opgevat.

In dit onderzoek wordt er uitgegaan van transparantie van de overheid via Internet. Om transparantie te bereiken wordt overheidsinformatie openbaar gemaakt. Dit kon al langer, maar door de komst van Internet zijn de kosten van het ontsluiten van overheidsinformatie aanzienlijk verlaagd. Een grote hoeveelheid informatie kan tegen relatief lage kosten op Internet geplaatst worden, waar het door iedereen met een Internetaansluiting in principe plaats- en tijdonafhankelijk kan worden geraadpleegd. Kortom, Internet maakt transparantie op grote schaal mogelijk (Curtin & Meijer, 2006; Graham, 2002). Het gebruik van ICT biedt de mogelijkheid om meer gegevens vast te leggen; op deze wijze wordt de ontsluiting én het gebruik van deze gegevens eenvoudiger (Meijer, 2002; Bekkers, 1998). Door Bekkers en Zuurmond (2005: 62) wordt de inherente transparantie van ICT als volgt omschreven:

'Het toegenomen rekentechnische en gegevensverwerkende vermogen van ICT - zoals bestanden koppelen, ingewikkelde berekeningen en extrapolaties maken en profielen maken – zorgt ervoor dat het gedrag van overheidsorganisaties, doelgroepen van beleid en burgers, doorzichtiger wordt.'

Transparantie via Internet geeft nieuwe mogelijkheden voor maatschappelijke controle van de overheid. Dit houdt in dat door middel van transparantie controle van de overheid niet meer uitsluitend verticaal – door middel van controle door het parlement - maar ook horizontaal is. Dit betekent dat burgers en belangengroepen de overheid zélf kunnen controleren (Graham, 2002; Meijer, 2003). In relatie tot vertrouwen kan maatschappelijke controle leiden tot meer betrokkenheid van toch al betrokken burgers, maar ook tot betrokkenheid van burgers die anders niet zouden zijn betrokken bij het overheidsbeleid (Van Bijlert & Albeda, 2002). Een grotere betrokkenheid kan wellicht tot meer vertrouwen van burgers leiden en andersom.

2.2 Openbaarheid van milieu-informatie (Aarhus)

Het Verdrag van Aarhus heeft als doel om het recht te beschermen ‘van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn’.⁴ Hiervoor moet het recht op toegang tot informatie, inspraak bij de besluitvormingen en toegang tot de rechter worden gewaarborgd. Vanwege het doel van het onderzoek, wordt er hier alleen ingegaan op ‘het recht op toegang tot informatie’. Het verdrag zelf kent geen directe wettelijke verplichtingen, maar is wel van grote invloed op huidige nationale wetgeving inzake milieu-informatie en openbaarheid van bestuur.

Het Verdrag van Aarhus schrijft voor dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie.⁵ Van groter belang is echter artikel 5 van het Verdrag. Hierin staat dat overheidsinstanties milieu-informatie dienen te bezitten en dit moeten actualiseren.⁶ Er moet voldoende informatie over de strekking van de milieu-informatie worden verstrekt aan het publiek, deze informatie moet zowel transparant als toegankelijk zijn. Tevens moeten er praktische voorzieningen komen, zoals voor het publiek (kosteloos) toegankelijke lijsten, registers of bestanden.⁷ Lid 3 van artikel 5 geeft een directe inspanningsverplichting met betrekking tot transparantie van milieugegevens:

‘Elke Partij waarborgt dat milieu-informatie in toenemende mate beschikbaar wordt in elektronische gegevensbestanden via openbare telecommunicatie-netwerken die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek.’

Daarnaast is er op Europees niveau de richtlijn 2003/4/EG, met kwaliteitscriteria voor milieu-informatie, zoals dat deze informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar moet zijn. Het verdrag kent zoals gezegd een inspanningsverplichting, dit heeft geleid tot wijzigingen in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob): nu wordt de openbaarheid van milieu-informatie apart in de Wob benoemd⁸. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan.

⁴ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden; Aarhus, 25 juni 1998, jaargang 2001, nr. 73.

⁵ Artikel 3 lid 2 Verdrag van Aarhus.

⁶ Artikel 5 lid 1 Verdrag van Aarhus.

⁷ Artikel 5 lid 2 Verdrag van Aarhus.

⁸ Artikel 1 sub a Wob.

2.3 Nationale wetgeving

Actieve openbaarheid kan worden gezien als het juridische equivalent van transparantie. In dit rapport zijn de begrippen ‘actieve openbaarmaking’ en ‘transparantie’ inwisselbaar. In Nederland vormt de Wob de basis van openbaarheid van overheidsinformatie. Artikel 3 geeft de wettelijke grond voor ‘passieve openbaarheid’, namelijk het openbaar maken op verzoek van een burger. Daarbij is in principe alle informatie openbaar, tenzij het valt onder de weigeringsgronden genoemd in de artikelen 10 en 11. In artikel 8 wordt actieve openbaarmaking van informatie over beleid – inclusief de voorbereiding en uitvoering ervan – verplicht, ‘zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvorming.’ Ook moet dit voor burgers begrijpelijk zijn (artikel 9 Wob). Wat betreft milieu-informatie moet er ook informatie over de gebruikte methoden openbaar worden gemaakt (artikel 7 lid 3 Wob). De Wob gaat echter alleen over informatie neergelegd in documenten van bestuursorganen. Voorts wordt in diverse andere artikelen milieu-informatie benoemd en geldt er een strenger regime voor wat betreft het weigeren tot het op verzoek openbaar maken van informatie. Zo worden bestuursorganen die middels artikel 1a lid d zijn uitgezonderd van het Wob-regime, door het tweede lid van dit artikel toch onder de regels van de Wob gesteld als het gaat om milieu-informatie. Daarnaast gelden de uitzonderingsgronden⁹ van de Wob in mindere mate voor de openbaarheid van emissies.¹⁰ De beperkingsgronden in de Wob zijn ook minder strikt van toepassing op milieu-informatie in het algemeen.¹¹

Verder bevat de Wet milieubeheer in de hoofdstukken 12 en 19 bepalingen over de openbaarheid van milieu-informatie. Onder milieu-informatie valt onder meer¹²: beleidsmaatregelen, plannen, programma’s, milieuakkoorden, economische analyses, toestand van elementen in het milieu en ook informatie over factoren zoals emissies. Hoofdstuk 12 regelt milieoverslaglegging van bedrijven aan bestuursorganen en hoofdstuk 19 de openbaarheid van milieu-informatie in het algemeen. Het gaat hier om wettelijke passieve openbaarheid (‘desgevraagd’: artikel 19.1b Wm). Evengoed is er wel sprake van actieve openbaarheid van de ‘openbare verantwoordelijkheden en functies die het [bestuursorgaan] heeft evenals de openbare diensten die het verleent met betrekking tot het milieu.’¹³ Bovendien geldt dat de relatieve uitzonderingsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens niet kan worden ingeroepen; het publieksbelang is hierbij altijd groter dan het bedrijfsbelang.

⁹ Artikel 10 lid 1 en 2 Wob.

¹⁰ Artikel 10 leden 4 tot en met 8 Wob.

¹¹ Artikel 11 leden 1 tot en met 3 jo. Artikel 11 lid 4 Wob

¹² Artikel 19.1a Wm

¹³ Artikel 19.1c Wm

Andere milieugegevens van bedrijven, zoals fabricagegegevens of de onderbouwing van luchtkwaliteitsinformatie kan een bestuursorgaan wel vertrouwelijk behandelen. Het gaat dan om gegevens waaruit informatie over de bedrijfsvoering of productieprocessen kunnen worden afgeleid. Overheden moeten bij afwijzing van een verzoek om informatie wel uitleggen welke afweging ze hebben gemaakt.¹⁴

Samenvattend kan er gesteld worden dat door de doorwerking van het Verdrag van Aarhus in de Nederlandse wetgeving, de openbaarmaking van milieu-informatie minder gemakkelijk door bestuursorganen kan worden geweigerd. Dit zou een grotere mate van actieve openbaarheid moeten stimuleren. Het gaat hier om informatie zoals rapporten over de toestand van het milieu, wetteksten, beleidsplannen en ‘andere informatie, voor zover de beschikbaarheid van deze informatie in deze vorm de toepassing van nationale wetgeving ter uitvoering van dit Verdrag zou kunnen vergemakkelijken.’¹⁵ Er wordt juridisch gezien expliciet om ‘actieve openbaarmaking’ van milieu-informatie door overheidsinstanties gevraagd. In hoeverre daar in de praktijk op dit moment sprake van is, is onvoldoende duidelijk.

2.4 Onderzoeksbereik: emissiegegevens en luchtkwaliteit

De hierboven geschetste wetenschappelijke en juridische achtergrond geeft al enige richting aan dit onderzoek. De focus van het onderzoek ligt bij de transparantie van overheidsorganisaties *betreffende* luchtkwaliteitsinformatie *via* Internet (websites). Om het onderzoek af te bakenen is er gekozen voor informatie over luchtkwaliteit en luchtmissies. Dit is een relevant onderwerp voor burgers en overheid, gezien de hoge actualiteitswaarde van luchtkwaliteit: er verschijnen regelmatig nieuwsberichten over luchtkwaliteit en normoverschrijdingen. Aangezien de kwaliteit van de lucht op het vlak van volksgezondheid ligt, is het relevant dat burgers indien gewenst zélf toegang hebben tot gegevens met betrekking tot luchtkwaliteitsinformatie. In dit onderzoek wordt er voornamelijk gekeken naar informatie over luchtkwaliteit, dat wil zeggen de hoeveelheid stoffen (zoals fijnstof) die in op een bepaald moment in de lucht zitten. Het verschil tussen emissies en luchtkwaliteit is dat het eerste begrip gaat over de stoffen zoals deze zijn uitgestoten, door bijvoorbeeld fabrieken of auto's. Het tweede begrip, de feitelijke luchtkwaliteit gaat over de stoffen zoals deze zijn gemeten of berekend op een bepaalde plek. Emissies hebben hier wel invloed op, maar de

¹⁴ www.vrom.nl

¹⁵ Artikel 5 lid 3 sub a, sub b, sub c en sub d

begrippen zijn niet aan elkaar gelijk. Al naar gelang de aard van de informatie zullen beide termen gebruikt worden. Bij gemeenten, provincies en het RIVM is er gekeken naar informatie over luchtkwaliteit; bij de website van 'Emissieregistratie' is er gekeken naar informatie over emissies.

3 Onderzoeksmethode

3.1 Methode onderzoeksvraag 1

Welke taken en verantwoordelijkheden hebben overheidsorganisaties met betrekking tot het verzamelen en rapporteren van emissie- en luchtkwaliteitgegevens?

Deze vraag is onderzocht door te kijken naar wetgeving en (online-)documenten. Daarnaast is er informatie gevraagd bij medewerkers van de Emissieregistratie, RIVM en de provincie Gelderland om een algemeen beeld te krijgen van wie welke emissiegegevens heeft. Er is een analyse uitgevoerd naar welke informatie provincies en gemeenten op hun website hebben staan, zonder hierbij diep op de hoeveelheid informatie in te gaan. Dit laatste is onderwerp van onderzoek van deelvraag twee. De beantwoording van deze onderzoeksvraag zal bestaan uit een beschrijving per provincie, deze is tot stand gekomen middels het systematisch analyseren van de volgende kanalen:

1. Website provincie: milieuwebsite, documenten, zoekfunctie.
2. Websites enkele grote gemeenten¹⁶: milieuwebsite, documenten, zoekfunctie.
3. Websites GGD'en: documenten, zoekfunctie.

Indien te vinden op Internet is er ook gekeken naar websites van milieudiensten (documenten, zoekfunctie). De beantwoording van deze vraag is ook relevant voor het bepalen van de steekproef van onderzoeksvraag twee, hier wordt op teruggekomen in het volgende hoofdstuk.

3.2 Methode onderzoeksvraag 2

In hoeverre is luchtkwaliteitinformatie actief openbaar via Internet?

Er is gebruik gemaakt van een meetinstrument om de transparantie per website te bepalen. Deze bestond uit drie dimensies, te vinden in de tabel 3.1.¹⁷

¹⁶ Omdat daar luchtkwaliteitsproblematiek eerder te verwachten is en dus ook online te verwachten is

¹⁷ Zie voor een volledige lijst met criteria bijlage I.

Dimensie	Subdimensie
A. Transparantie emissie- en luchtkwaliteitgegevens: <i>In hoeverre zijn cijfers over de luchtkwaliteit (of emissies) transparant via Internet.</i>	Aanwezigheid gegevens - Extern of intern Actualiteit gegevens - Reeks - Jaar, maand of dagbasis Verrijking gegevens - Niveau van gegevens - Hulp bij interpretatie van gegevens - Hergebruik data
B. Toegankelijkheid <i>In hoeverre is luchtkwaliteitinformatie toegankelijk via Internet.</i>	Vindbaarheid - Via Google/via eigen website - Database/website doorzoekbaar Begrijpelijkheid - Taalgebruik - Doelgroep
C. Beleidsmatige transparantie <i>In hoeverre is luchtkwaliteitsbeleid transparant via Internet.</i>	Hoeveelheid beleidsinformatie - Aantal pagina's - Samenvattende informatie Aanwezigheid beleidsdocumenten - Luchtkwaliteitplan (inc. uitleg) - Rapportages (inc. uitleg) Uitgebreidheid van de website - Activiteiten overheidsdienst - Externe links - Veelgestelde vragen

Tabel 3.1: onderzochte dimensies van transparantie.

Wat betreft de selectiecriteria voor de steekproef wordt verwezen naar paragraaf 4.4. Het bepalen van de steekproef hangt namelijk sterk samen met de bevindingen van de eerste deelvraag. De in tabel 3.1 genoemde dimensies en criteria zijn een combinatie van juridisch en theoretisch onderbouwde items¹⁸. De dimensie met betrekking tot cijfers over luchtkwaliteit/emissies, evalueert de mate van transparantie op basis van aanwezigheid, actualiteit en verrijking van deze informatie. Wat betreft toegankelijkheid (criterium Aarhus) is er gekeken naar de vindbaarheid en de mate van doorzoekbaarheid van de website. Ook is er in bredere zin naar toegankelijkheid gekeken, namelijk in hoeverre is een website begrijpelijk voor niet-professionele gebruikers? Bij beleidsmatige transparantie is er in meer algemene zin naar de website gekeken: is er samenvattende en achtergrondinformatie over het luchtkwaliteitsbeleid aanwezig? Hoe uitgebreid is de website?

¹⁸ Het voort te ver om hier in dit rapport een theoretische beschouwing over te geven. De temporele dimensie (actualiteit) wordt onderkend door onder meer Heald (2006). Voorts beschrijven Davenport (1993) en Meijer (2008) analytische transparantie als een dimensie, oftewel het mogelijk maken om vanuit verschillende perspectieven beschouwingen te maken (zie subdimensie Verrijking). Toegankelijkheid is een belangrijke dimensie gecodificeerd in het Verdrag van Aarhus en de Wob (zie paragraaf 2.2). Andere criteria zijn opgesteld op basis vanuit het perspectief van informatiele transparantie: als deze toeneemt, betekent dat er meer informatie over operationele processen openbaar zijn. Vertaalt naar dit onderzoek: welke stappen in het beleid zijn uitgevoerd (dimensie C) en welk resultaat is behaald (dimensie A).

4 Verzamelen en rapporteren luchtkwaliteitsgegevens

De doelstelling van dit onderzoek is het inzichtelijk maken in hoeverre luchtkwaliteitsinformatie openbaar zijn gemaakt via Internet. Om hier uitspraken over te doen wordt eerst bestudeerd wie juridisch gezien gegevens moet verzamelen en rapporteren. Daarnaast is er een globale analyse gedaan naar welke organisaties welke gegevens op Internet openbaar maken. Mede op basis hiervan wordt in paragraaf 4.4 de steekproef van dit onderzoek bepaald.

4.1 Juridisch kader: wet Luchtkwaliteit

De Eerste Kamer heeft op 9 oktober 2007 het wetsvoorstel voor de wijziging van de ‘Wet milieubeheer’ goedgekeurd (*Stb.* 2007, 414). Met name hoofdstuk 5 titel 2 over luchtkwaliteit uit genoemde wet is veranderd. Omdat deze titel gaat over luchtkwaliteit, staat deze bekend als de Wet luchtkwaliteit, deze wet vervangt het ‘Besluit luchtkwaliteit 2005’. De wet is één van de maatregelen die de overheid heeft getroffen om de negatieve effecten op de volksgezondheid als gevolg van slechte luchtkwaliteit aan te pakken. Op Europees niveau zijn in diverse richtlijnen luchtkwaliteitsnormen vastgesteld. De Kaderrichtlijn 96/62/EG geeft de grondbeginselen inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit. Hieruit zijn vier dochterrichtlijnen voortgevloeid, waarin de normen voor de luchtkwaliteit zijn vastgelegd.¹⁹ In Nederland zijn deze richtlijnen geïmplementeerd in de Wet luchtkwaliteit.

Zoals gezegd vervangt de Wet luchtkwaliteit het Besluit Luchtkwaliteit 2005. Het belangrijkste verschil is dat bouwprojecten, voor zover zij ‘niet in betekenende mate’ zorgen voor een verslechtering van de luchtkwaliteit, mogen doorgaan zonder te toetsen aan de norm. Het blijft mogelijk om ook bouwplannen die wel in betekenende mate bijdragen aan een verslechtering van de luchtkwaliteit door te laten gaan; dit mag indien het gecompenseerd kan worden met gebieden waar de norm wel wordt gehaald (‘saldering’). Daarnaast wordt in de nieuwe wet de juridische randvoorwaarden geschapen voor het opzetten van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In gebieden waar de normen voor luchtkwaliteit niet worden gehaald, gaan overheden in gebiedsgerichte programma’s de luchtkwaliteit verbeteren. Het NSL is een bundeling van alle gebiedsgerichte programma's en alle rijksmaatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het NSL bevat alle maatregelen die

¹⁹ Het gaat om vier richtlijnen, namelijk: 1999/30/EG, 2000/69/EG, 2002/3/EG, 2004/107/EG

de luchtkwaliteit verbeteren en alle ruimtelijke ontwikkelingen die de luchtkwaliteit verslechteren. De maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren moeten de ruimtelijke projecten die de luchtkwaliteit verslechteren, overtreffen. Dit betekent dat overheden een gebiedsgericht programma vaststellen, waarin staat in welk jaar het gebied aan de Europese normen voldoet, maar ook in hoeverre de luchtkwaliteit in dat jaar is verbeterd. Gemeenten moeten vervolgens aantonen dat projecten bijdragen aan dit doel. De uitwerking van de bevoegdheden omtrent het verzamelen en rapporteren van luchtkwaliteitsinformatie is neergelegd in de 'Regeling Luchtkwaliteit 2007'. Op verschillende niveaus gelden verschillende regelingen voor diverse stoffen, zie tabel 4.1 hieronder.

Situatie	Verantwoordelijke	Stoffen	Regeling
Vaste meetpunten in agglomeraties	Ministerie van VROM	<ul style="list-style-type: none"> • Zwaveldioxide (SO₂) • Stikstofdioxide(n) (NO en NO₂) • Zwevende deeltjes (PM₁₀, fijnstof) • Lood • Koolmonoxide (CO) • Benzeen (C₆H₆) • Ozon 	Artikel 3 lid 1 Regeling beoordeling luchtkwaliteit Zie voor agglomeraties in artikel 8 sub a – f.
Inventariseren plaatsen waar risico's in de buitenlucht voor de bevolking	Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Stikstofdioxide • Fijnstof • Koolmonoxide • Benzeen 	Artikel 4 lid 1 Regeling beoordeling luchtkwaliteit
Vaststellen concentraties bij wegen die n.a.v. art. 4 lid 1 zijn geïnventariseerd.	Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Stikstofdioxide • Fijnstof • Koolmonoxide • Benzeen 	Artikel 4 lid 2 Regeling beoordeling luchtkwaliteit
Vaststellen koolmonoxide concentraties d.m.v. vaste meetpunten	Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Koolmonoxide 	Artikel 5 Regeling beoordeling luchtkwaliteit
Vaststellen concentraties bij Rijkswegen	VROM op verzoek van gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Stikstofdioxide • Fijnstof • Koolmonoxide • Benzeen 	Artikel 4 lid 3 Regeling beoordeling luchtkwaliteit
Vaststellen concentraties bij bedrijven en provinciale wegen	Provincie op verzoek gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Stikstofdioxide • Fijnstof • Koolmonoxide • Benzeen 	Artikel 4 lid 4 Regeling beoordeling luchtkwaliteit
Inventariseren en vaststellen concentraties zwaveldioxide en lood	Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Zwaveldioxide • Lood 	Artikel 6 lid 1 en lid 2

Tabel 4.1: Wettelijke verantwoordelijkheden

4.2 Taken en verantwoordelijkheden

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke bevoegdheden en taken de overheid heeft als het gaat om informatie over luchtkwaliteit.

In de Wet luchtkwaliteit en in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 is vastgesteld dat de verantwoordelijkheid voor het rapporteren en bijhouden van gegevens van de lokale luchtkwaliteit ligt bij gemeenten en provincies.²⁰ Voor de rapportage op landelijk niveau over de luchtkwaliteit is in Nederland een systeem opgezet waarin gemeenten, provincies, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP) samen gegevens aanleveren aan het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). VROM stelt vervolgens een nationaal rapport op over de luchtkwaliteit en stuurt deze naar de EU en de UNECE. Kortom, emissieregistratie wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie, maar het daadwerkelijk in kaart brengen en rapporten van deze gegevens geschiedt door lagere overheden: gemeenten (vastgesteld door Colleges van B & W) en provincies (door Gedeputeerde Staten).

Op landelijk niveau spelen het Milieu en Natuur Compendium ook een rol als het gaat om informatie over emissiegegevens van lucht. Hun primaire doelgroep zijn mensen die beroepsmatig (of in ieder geval met enige basiskennis van het onderwerp) met natuur en milieu bezig zijn. Daarnaast is er ook nog het samenwerkingsverband Emissieregistratie, hierin werken Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat samen, waarbij de aansturing van de Emissieregistratie is ondergebracht bij het Milieu- en Natuurplanbureau.²¹ Op de website www.emissieregistratie.nl staan de emissies zoals die worden verzameld voor de Emissieregistratie. Dit is een bundeling van registraties van individuele bronnen (bedrijven, door middel van milieujaarverslagen) en zogenaamde collectieve bronnen (verkeer, huishoudens, landbouw etc.). Bij deze laatste categorie worden de emissiecijfers met diverse statistieken en emissiefactoren voor heel Nederland vastgesteld. Deze landelijk cijfers worden vervolgens verdeeld naar ruimtelijke eenheden, bijvoorbeeld huishoudens, inwoners en woningen. Dit wordt weer gebruikt om emissiecijfers per gemeente en provincie te berekenen op basis van de aanwezige emissiefactoren (bijvoorbeeld het aantal bedrijven die stoffen uitstoten). Het gaat dus om een modelberekening; dit heeft volgens de Emissieregistratie als gevolg dat deze berekende waarde niet exact overeenkomt met de werkelijkheid: naar mate je verder inzoomt op de kaart op de website zullen de berekende waarden afwijken van de werkelijke waarden. Bij de berekening maakt de Emissieregistratie geen gebruik van lokale rapportages van gemeenten of provincies, maar van door gemeenten gevalideerde informatie

²⁰ Artikel 5.19 Wet Luchtkwaliteit jo. artikel 4 – 6 Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

²¹ www.emissieregistratie.nl

uit milieujaarverslagen. Het is daarom goed mogelijk dat lokale overheden over andere emissiedata beschikken, maar dit wordt niet geïnventariseerd en beschikbaar gesteld door de Emissieregistratie.²²

Daarnaast genereert het RIVM met behulp het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) data over de lokale luchtkwaliteit. Door continue metingen en het gebruik van luchtkwaliteitsmodellen wordt een beeld van de luchtkwaliteit verkregen; dit wordt getoetst aan de wettelijke normen. Het verkrijgen van een goed beeld van de luchtkwaliteit is vooral voor gemeenten – en in mindere mate voor provincies - een belangrijke verantwoordelijkheid. Dit blijkt onder meer uit de Ministeriële regeling ‘Beoordeling luchtkwaliteit 2007’ (zie tabel 4.1). Gemeenten stellen de luchtkwaliteit vast met behulp van modellen, die door eigen meetpunten en het meetnetwerk van het RIVM wordt gevalideerd. De berekeningen van de gemeenten moeten voldoen aan het landelijke Meet- en Rekenvoorschrift van het ministerie van VROM. Hier komt bij dat alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, wettelijk genoemde agglomeraties, gemeenten die in de afgelopen jaren overschrijdingen hebben gerapporteerd en gemeenten waar wordt vermoed dat grenswaarden worden overschreden, moeten inventariseren waar mogelijke plaatsen zijn die niet aan de normen voldoen. Hierover moeten zij rapporteren en vervolgens een actieplan opstellen.²³

Er kan geconcludeerd worden dat er op landelijk niveau voornamelijk informatie over luchtmissies en luchtkwaliteit te vinden is bij het ministerie van VROM, de Emissieregistratie en het RIVM. Zowel gemeenten als provincies hebben hierin een toegevoegde waarde, omdat op landelijk niveau de gegevens vaak geaggregeerd worden gerapporteerd. Er is op een lokaal niveau meer gedetailleerde informatie beschikbaar over emissies en luchtkwaliteit in specifieke onderzoeken, rapportages en meetgegevens. Gemeenten kunnen gebruik maken van andere organisaties die de gegevens inwinnen, zoals GGD'en en milieudiensten. GGD'en houden zich hierbij voornamelijk bezig met het inschatten van de gezondheidseffecten van stoffen in de lucht. Het bewaken, beschermen en bevorderen van de volksgezondheid is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeenten hebben (een deel van) dit werk opgedragen aan de GGD, welke helpt door middel van ondersteuning in de vorm van advisering op het gebied van communicatie of ondersteuning bij de uitvoering. Daarnaast kan een gemeente een milieudienst opdracht geven om milieutaken in het kader van de Wet milieubeheer uit te voeren. Naast deze uitvoerende en controlerende taken, coördineert de milieudienst op regionaal niveau voor gemeenten een

²² Dit is overigens ook niet de taak van de Emissieregistratie.

²³ www.rivm.nl

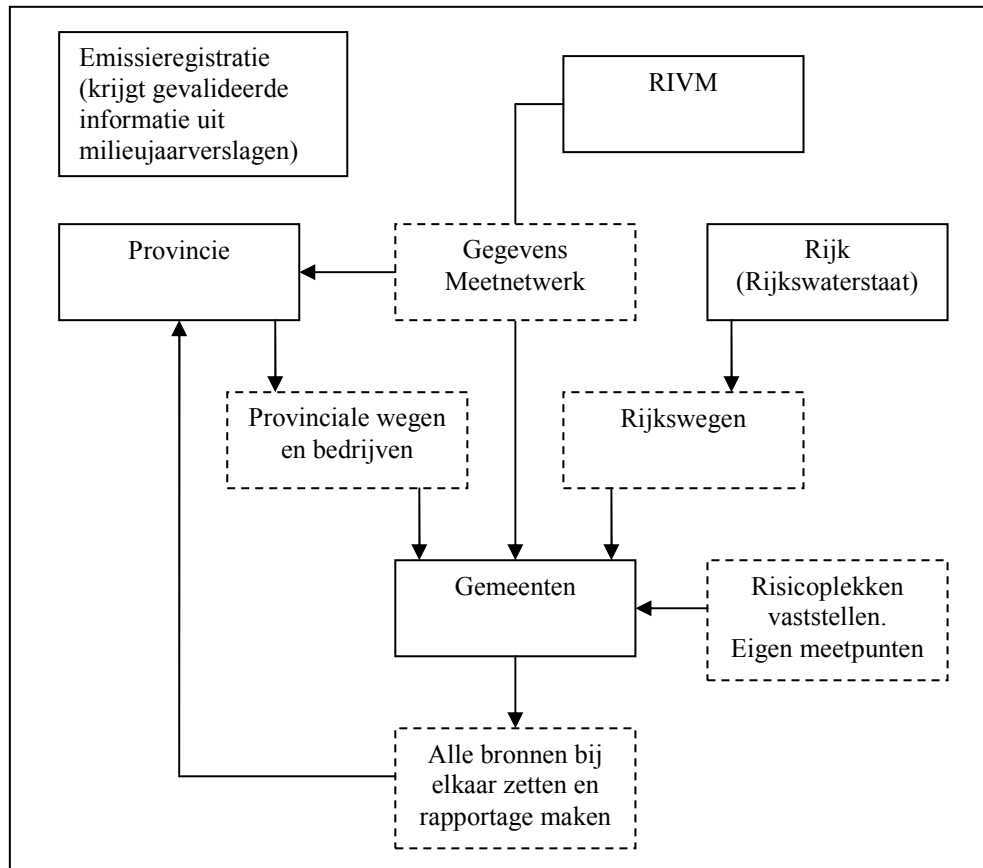
aantal zaken op het beleidsterrein milieu. Samengevat hebben gemeenten, provincies en het Rijk de onderstaande taken en verantwoordelijkheden als het gaat om luchtkwaliteit- en emissiegegevens.²⁴

Overheid	Taken en verantwoordelijkheden
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoekt luchtkwaliteit. ▪ Toetst luchtkwaliteit aan grenswaarden. ▪ Stelt bij overschrijding plan van aanpak op. ▪ Rapporteert aan provincie. ▪ Toetst aan luchtkwaliteit bij bestemmingsplannen; verkeersplannen en Vergunningverlening. ▪ Communiceert over luchtkwaliteit naar burgers en bedrijven.
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stelt luchtkwaliteit in de provincie vast aan de hand van rapportages gemeenten. ▪ Toetst provinciale plannen aan grenswaarden luchtkwaliteit. ▪ Bepaalt luchtkwaliteit langs provinciale wegen. ▪ Toetst gemeentelijke bestemmingsplannen. ▪ Rapporteert aan het Rijk.
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verzorgt wet en regelgeving. ▪ Onderhoudt landelijk meetnet luchtkwaliteit. ▪ Verzorgt informatievoorziening over grootschalige achtergrondconcentraties. ▪ Verstrekkt informatie over luchtkwaliteit langs rijkswegen aan gemeenten en provincies (Rijkswaterstaat). ▪ Rapporteert over Luchtkwaliteit aan Europese Commissie.

Tabel 4.2: Taken en verantwoordelijkheden samengevat

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat op verschillende niveaus diverse gegevens worden verzameld. Om duidelijk te maken hoe de informatiestromen precies lopen, is aan de hand van de (juridische) taken en bevoegdheden op de diverse niveaus, het onderstaande schema opgesteld. Een doorgetrokken rechthoek betekent dat het gaat om een organisatie en bij een onderbroken gestreepte rechthoek gaat het om informatie, de pijlen geven de richting van de informatiestroom aan.

²⁴ Op basis van de Wet luchtkwaliteit 2007.



Figuur 4.1: Informatiestromen.

Het is onbekend in hoeverre deze taakverdeling zich weerspiegelt op het Internet. Daarom is eerst een verkennende analyse uitgevoerd bij diverse overheden. Dit wordt nader besproken in paragraaf 4.3.

4.3 Wie heeft wat op Internet staan?

Op basis van de in 4.1 en 4.2 genoemde taken en verantwoordelijkheden is het niet direct duidelijk wie welke gegevens *op Internet* openbaar maakt. Om een globaal beeld te krijgen van wat er op Internet te vinden is bij provincies en gemeenten is er een korte analyse uitgevoerd door naar verschillende websites te kijken. Naar aanleiding hiervan is het onderstaande overzicht opgesteld, hierin staan de twaalf provincies met de grootste steden per provincie. In de vierde kolom ('extra informatie naar aanleiding van reactie') staan relevante opmerkingen van gemeenten dan wel provincies, naar aanleiding van hun reactie op de conceptrapportage die in mei/juni 2008 werd toegestuurd. Het concept werd naar alle bij de steekproef betrokken organisaties gestuurd (zie einde van deze paragraaf). De kolom is alleen ingevuld voor zover het gaat om wijzingen van de website of relevante nuanceringen door de betrokken organisaties.

Provincie	Informatie online	Gemeente/milieudienst	Extra informatie op basis van reactie
Drenthe	Link naar achtergronddocument en plan.	Assen: geen informatie.	
Flevoland	Alleen informatie in rapport 'milieubalans 2003'.	Lelystad en Almere: beiden geen informatie	
Friesland	Vrijwel geen informatie, waarschijnlijk doordat er geen sprake is van normoverschrijdingen van luchtkwaliteit.	Leeuwarden, Sneek en Harlingen: geen informatie. Gemeente Heerenveen: bericht waarin staat dat er geen overschrijdingen zijn.	
Gelderland	Interactieve kaart in 'Mijn Leefomgeving'.	Uiteenlopend van niet (Harderwijk), zeer algemeen en kort (Tiel) tot meerdere pagina met onderzoeken en beleidsplannen (Nijmegen)*	* Op basis van het concept van dit rapport (mei 2008) heeft de gemeente Nijmegen gewezen op de website www.westenweurt.nl . Deze is niet gevonden tijdens het uitvoeren van de analyse. Hoewel de website interessante informatie biedt, is in onderzoeksvraag één en twee deze website niet in het onderzoek meegenomen. De eigen website van de gemeente biedt namelijk ongeveer dezelfde informatie, maar dan voor de gehele gemeente Nijmegen.
Groningen	Geen informatie gevonden.	Delfzijl alleen via Milieuverslag 2006 en Winschoten niet. Milieudienst Groningen maakt via de site van gemeente Groningen gegevens openbaar.	
Limburg	Veel informatie over luchtkwaliteit, inclusief actuele meetwaarden.	Venlo geeft informatie met meetgegevens. Maastricht heeft alleen beleidsinformatie. Op de website van de gemeente Roermond werd informatie met meetgegevens gevonden.*	* Tijdens de eerste analyse in december 2007 was de site over luchtkwaliteit van de gemeente Roermond niet toegankelijk. Later is gebleken dat er meer informatie opstond, dit is in de definitieve rapportage verwerkt.
Noord-Brabant	Ja via Brabant.nl wat informatie over meetstations (geen inhoudelijke gegevens). Site van het Brabants Samenwerkingsprogramma geeft veel technische informatie (doelgroep professionals en beleidsmakers?)	Tilburg: informatie over maatregelen en beleidsplannen online. Den Bosch: pagina met beleidsdocumenten. Eindhoven: pagina met beleidsdocument en lijst met maatregelen. Breda: diverse rapportages luchtkwaliteit en actieplan aanwezig. Milieudiensten (SRE en MWB) geven weinig informatie betreffende luchtkwaliteit.	
Noord-Holland	Provincie heeft lijst met beleidsplannen en rapporten, maar zonder toelichting.	Amsterdam heeft een aparte website met veel informatie en actuele meetgegevens. Haarlem heeft	* Op basis van het concept van dit rapport (mei 2008) heeft de gemeente Hilversum laten weten dat het via

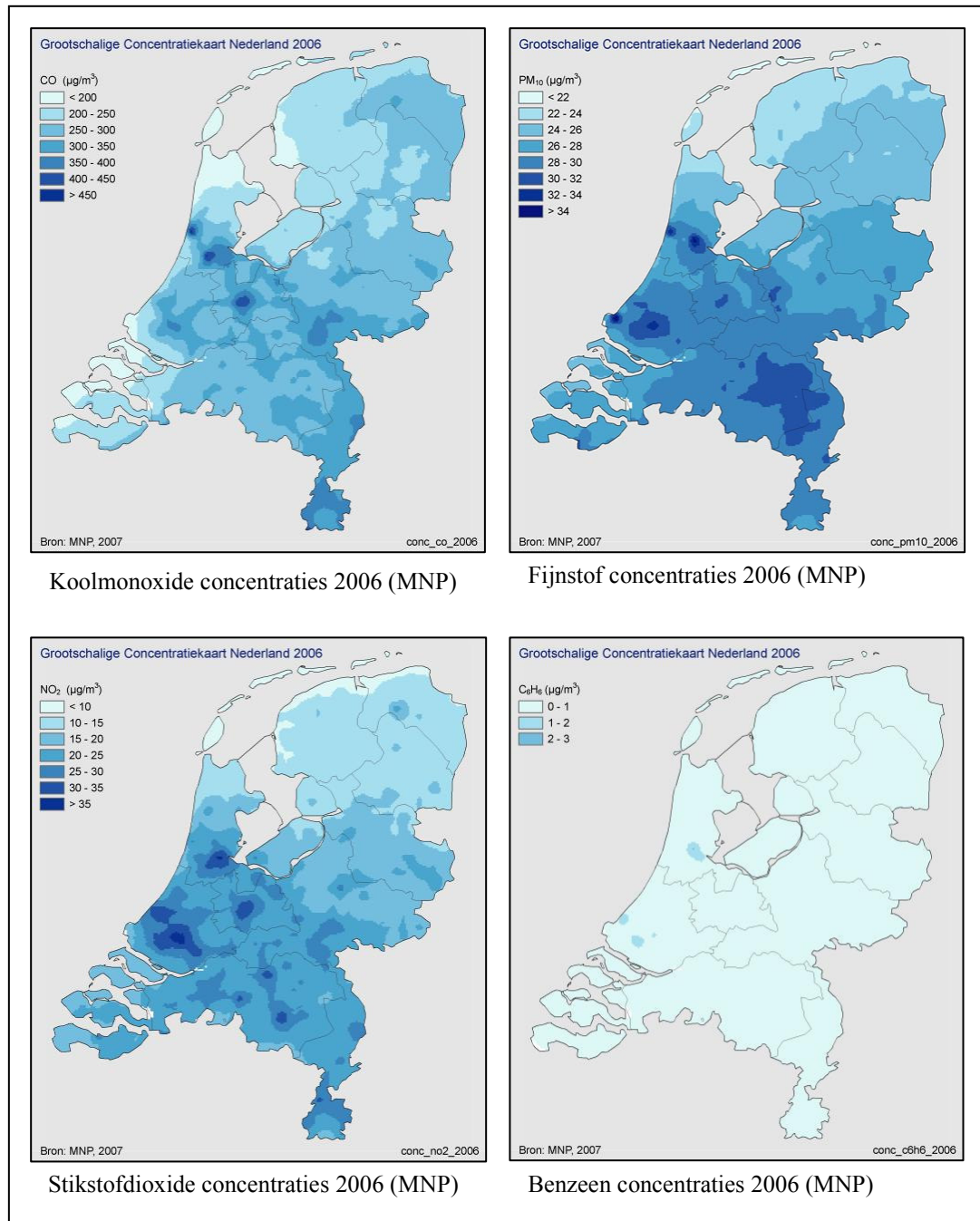
		beleidsplannen en een link naar RIVM online. Geen informatie op de websites van de gemeente Hilversum, Alkmaar en Den Helder (alleen persbericht).	www.hilversumbeterbereikbaar.nl communiceert over - onder meer - de luchtkwaliteit in de gemeente. Tijdens de eerste analyse (december 2007) is er echter geen link gevonden op de site van Hilversum naar de bovengenoemde website. Daarnaast is hilversumbeterbereikbaar.nl in eerste instantie een communicatiemiddel over de plannen van de gemeente om Hilversum beter bereikbaar te maken en pas in tweede instantie gaat het over actieve openbaarheid van luchtkwaliteit.
Overijssel	Vrij weinig informatie actief openbaar, alleen door middel van zoekfunctie rapportage luchtkwaliteit.	Enschede, Deventer en Almelo hebben geen informatie op hun website. In Zwolle alleen een rapportage via de zoekfunctie.	
Utrecht	Een aparte themapagina met veel tekst, externe links en beleidsplannen. Geen actuele meetwaarden.	Gemeente Utrecht heeft meerdere pagina's op hun gemeentesite met informatie en rapportage; geen actuele meetgegevens. Amersfoort heeft alleen een rapport online. Milieudiensten hebben vrij weinig informatie op hun website.	
Zeeland	Alleen korte informatie over luchtkwaliteit.	Gemeente Vlissingen heeft geen informatie. Gemeente Middelburg en Goes hebben alleen één of meerdere rapporten zonder toelichting.	
Zuid-Holland	Via zoekfunctie zijn enkele beleidsdocumenten vindbaar.	Rotterdam via DCMR Milieudienst Rijnmond toegang tot meetgegevens. Den Haag heeft uitgebreide informatie online.	

Tabel 4.3: Samenvatting resultaten deelvraag één.

Op basis van het bovenstaande schema en de juridische analyse eerder in dit hoofdstuk, blijkt dat er sprake is van een complexe verdeling van taken en bevoegdheden. Dit klinkt door in de bevindingen wat betreft het openbaar maken van gegevens via Internet. Wat hier namelijk opvalt, is de diversiteit van transparantie per provincie. In sommige provincies is er nauwelijks sprake van transparantie (zoals Drenthe of Friesland). Dit kan komen doordat de noordelijke regio's in Nederland weinig te maken hebben met overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen.

Een andere bevinding is dat het ‘zwaartepunt’ van actieve openbaarheid via Internet verschilt per provincie. Zo ligt het zwaartepunt in Gelderland bij de website van de provincie Gelderland. In Noord-Holland en Utrecht ligt dit bij gemeenten en in Zuid-Holland bij de DCMR Milieudienst Rijnmond. DCMR werkt onder meer voor de gemeente Rotterdam, maar ook de provincie Zuid-Holland maakt gebruik van deze milieudienst (voor wat betreft het Rijnmond gebied).

Dit heeft gevolgen voor de te onderzoeken overheidsorganisaties bij deelvraag twee. Om de diversiteit in taken en verantwoordelijkheden recht te doen, zijn zowel landelijke organisaties, als provincies en gemeenten in de steekproef opgenomen. Op landelijk niveau worden de websites van Emissieregistratie en de website van het RIVM onderzocht. Voor de selectie van gemeenten en provincies geldt dat er een potentieel probleem met luchtkwaliteit aanwezig moet zijn: in deze situatie is er een wettelijke verplichting tot het inventariseren en rapporteren van gegevens omtrent luchtkwaliteit. Om dit te bepalen zijn de vier belangrijkste stoffen, genoemd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 aan de hand van Grootchalige Concentratie Kaarten van het MNP bekeken. In hoeverre is er sprake van invloed van de stoffen koolmonoxide (CO), stikstofdioxide (NO₂), benzeen (C₆H₆) en fijnstof (PM₁₀) op de luchtkwaliteit?



Figuur 4.2: Concentratiekaarten 2006 van het MNP

De provincies Limburg, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland hebben allen te maken met relatief hoge concentraties van vooral koolmonoxide, fijnstof en stikstofdioxiden. Met betrekking tot de steekproef van de gemeenten is het van belang om in ieder geval de grote Randstedelijke gemeenten in Nederland mee te nemen: Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Amsterdam. Daarnaast zijn nog een aantal middelgrote steden opgenomen uit de zes genoemde provincies. Ook zijn Almere en Groningen opgenomen in de

steekproef, omdat ook hier luchtkwaliteit van belang is (zie figuur 4.2). De precieze steekproef staat in de onderstaande tabel.

Niveau	Aantal	Steekproef
Landelijk	2	RIVM, Emissieregistratie
Provincie	6	Limburg, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland
Gemeente	21	<i>Gelderland:</i> Arnhem, Nijmegen, Tiel <i>Limburg:</i> Venlo, Maastricht, Roermond <i>Noord-Brabant:</i> Tilburg, Breda, Den Bosch, Eindhoven <i>Utrecht:</i> Utrecht en Amersfoort <i>Noord-Holland:</i> Amsterdam, Haarlem, Hilversum <i>Zuid-Holland:</i> Rotterdam, Den Haag, Gouda, Leiden <i>Overige provincies:</i> Groningen, Almere

Tabel 4.4. De onderzochte overheidsorganisaties

4.5 Samenvatting deelvraag één

Deze deelvraag heeft duidelijk gemaakt dat de juridische verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de Wet Luchtkwaliteit en meer specifiek in de Ministeriële regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Het zwaartepunt wat betreft verzamelen en rapporteren van gegevens ligt bij provincies en gemeenten. Op landelijk niveau houden vooral het RIVM en de Emissieregistratie zich bezig met het verzamelen en rapporteren van gegevens. Toch blijkt dat er op een ‘lager’ niveau vaak meer of andere informatie beschikbaar is.

Zo zijn er diverse informatiestromen die langs verschillende overheidsorganisaties lopen (figuur 4.1). Gemeenten lijken de ‘spin in het web’ te zijn wat betreft het verzamelen en rapporteren van emissiegegevens. Echter, uit deze korte analyse blijkt dat de praktijk weerbarstiger is (zie tabel 4.3). Want wie de gegevens precies openbaar maakt verschilt sterk per provincie; in Gelderland neemt de provincie het initiatief, maar in Noord-Holland is dit bijvoorbeeld niet het geval en heeft de gemeente Amsterdam veel informatie op haar website staan.

De beantwoording van deze deelvraag levert waardevolle basisinformatie op om deelvraag twee te kunnen beantwoorden. Niet alleen bouwt de volgende deelvraag verder op dit hoofdstuk, ook is op basis hiervan een beter gefundeerde steekproef bepaald.

5 Resultaten: mate van transparantie

5.1 Bevindingen transparantie emissiegegevens en luchtkwaliteit

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de tweede deelvraag gepresenteerd. De resultaten worden als volgt beschreven: eerst per onderzocht item, vervolgens per organisatie. De dimensie ‘Transparantie emissie- en luchtkwaliteitgegevens’ (A) zal in deze paragraaf worden behandeld. Paragraaf 5.2 handelt over de mate van toegankelijkheid (B), paragraaf 5.3 over beleidsmatige transparantie (C) in paragraaf 5.4 wordt er een vergelijking gemaakt tussen de dimensies. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk (5.5) worden de resultaten samengevat in een algemene beschouwing.

De eerste drie items richten zich op de vraag of de gegevens überhaupt op de site aanwezig zijn. Deze richten zich op de aanwezigheid en actualiteit van emissiegegevens en gegevens over luchtkwaliteit.

Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Aanwezigheid van gegevens	1 = Nee			19,0	13,8
	2 = Ja, maar alleen via een externe link of in een rapport		66,7	66,7	62,1
	3 = Ja, direct op de site te vinden	100,0	33,3	14,3	24,1
Actualiteit van gegevens I	1 = Alleen oude gegevens staan online (ouder dan 2007)			76,2 ²⁵	55,2*
	2 = Alleen meest actuele gegevens staan online (2007 of 2008)			23,8	17,2
	3 = Een tijdreeks van de emissiegegevens staat online (meerdere jaren) ²⁶	100,0	100,0		27,6
Actualiteit van gegevens II	1 = Weergave gegevens op jaarbasis	50,0*	83,3*	71,4*	72,4*
	2 = Weergave gegevens per maand				
	3 = Weergave gegevens per dag	50,0	16,7	28,6	27,6

Tabel 5.1: Aanwezigheid en actualiteit van gegevens (percentages optellen in kolommen)

Het RIVM en de Emissieregistratie hebben beiden de gegevens direct op de website staan. Tweederde van de gemeenten en provincies hebben de gegevens op hun website staan, maar dan alleen via een externe link of in een rapport. Uit de inventarisatie blijkt dat het hier in

²⁵ Voor dit item geldt dat de score ook is toegekend aan organisaties zonder informatie. Dit geldt ook voor andere percentages met een sterretje (*).

²⁶ Voor Landelijke Emissieregistratie en de provincies geldt dat zij de rapportages van 2007 pas later aangeleverd krijgen.

veruit de meeste gevallen gaat om luchtkwaliteitgegevens die verwerkt zijn in een rapportage over luchtkwaliteit. Deze rapportages zijn in een aantal gevallen verouderd: bij driekwart van de gemeenten (76,2%) werden alleen rapporten uit 2006 of 2005 aangetroffen. Voor provincies geldt dat zij de meest recente rapportages hebben als deze dateert van 2006.²⁷ Zij moeten de rapportagegegevens ontvangen van gemeenten, zodoende was het voor veel provincies ten tijde van de peildatum niet mogelijk om een rapportage van 2007 op hun website te zetten.

Wanneer we kijken naar een ander onderdeel die de actualiteit van emissiegegevens reflecteren, valt op dat één organisatie, de Emissieregistratie, haar gegevens weergeeft op jaarbasis, terwijl het RIVM wel de meest actuele meetgegevens openbaar maakt. Dit komt doordat de Emissieregistratie over jaarlijkse emissiegegevens publiceert en RIVM over de feitelijke luchtkwaliteit. Dit onderscheid is reeds besproken in paragraaf 2.4. Overigens blijkt uit de resultaten dat verreweg de meeste provincies (83,3%) en gemeenten (71,4%) de cijfers op jaarbasis openbaar maken. Bijna eenderde van de gemeenten (28,6%) geeft de meest actuele, dagelijkse emissiegegevens weer.

Een ander aspect is het type luchtkwaliteitgegevens dat openbaar is gemaakt.

Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Type gegevens I	1 = Geen		16,7	19,0	17,2
	2 = Alleen gemiddelde/geaggregeerde cijfers		66,7	47,6	48,3
	3 = Meetgegevens op bron / individueel niveau	100,0	16,7	33,3	34,5

Tabel 5.2: Resultaten type gegevens (percentages optellen in kolommen)

Er is in de eerste plaats gekeken naar of de cijfers op bron/ individueel niveau op de site worden vrijgegeven. Dit houdt in dat niet de geaggregeerde cijfers voor een bepaald gebied op de website staan, maar daadwerkelijk de metingen zoals die door een meetpunt/bron worden gegenereerd. Zowel het RIVM als de Emissieregistratie doet dit laatste. Van de zes provincies in dit onderzoek is er slechts één die op deze wijze gegevens openbaar maakt (provincie Limburg). Een groter deel van de gemeenten maakt meetgegevens op bronniveau bekend (33,3%).

Ook zijn er een aantal evaluatievragen opgenomen in het onderzoek over de zogenoemde ‘verrijking’ van de gegevens. Cijfers over luchtkwaliteit op zich zullen veel

²⁷ N.B.: Veel gemeenten plaatsen hun luchtkwaliteitsrapportage van het voorgaande jaar pas in de loop van 2008 op hun website. Hier is geen rekening mee gehouden in het onderzoek, omdat voor alle gemeenten dezelfde eis en dezelfde peildatum geldt.

mensen weinig zeggen, dus kan een website hulp bieden om deze cijfers te interpreteren. Resultaten zijn te vinden in tabel 5.3.

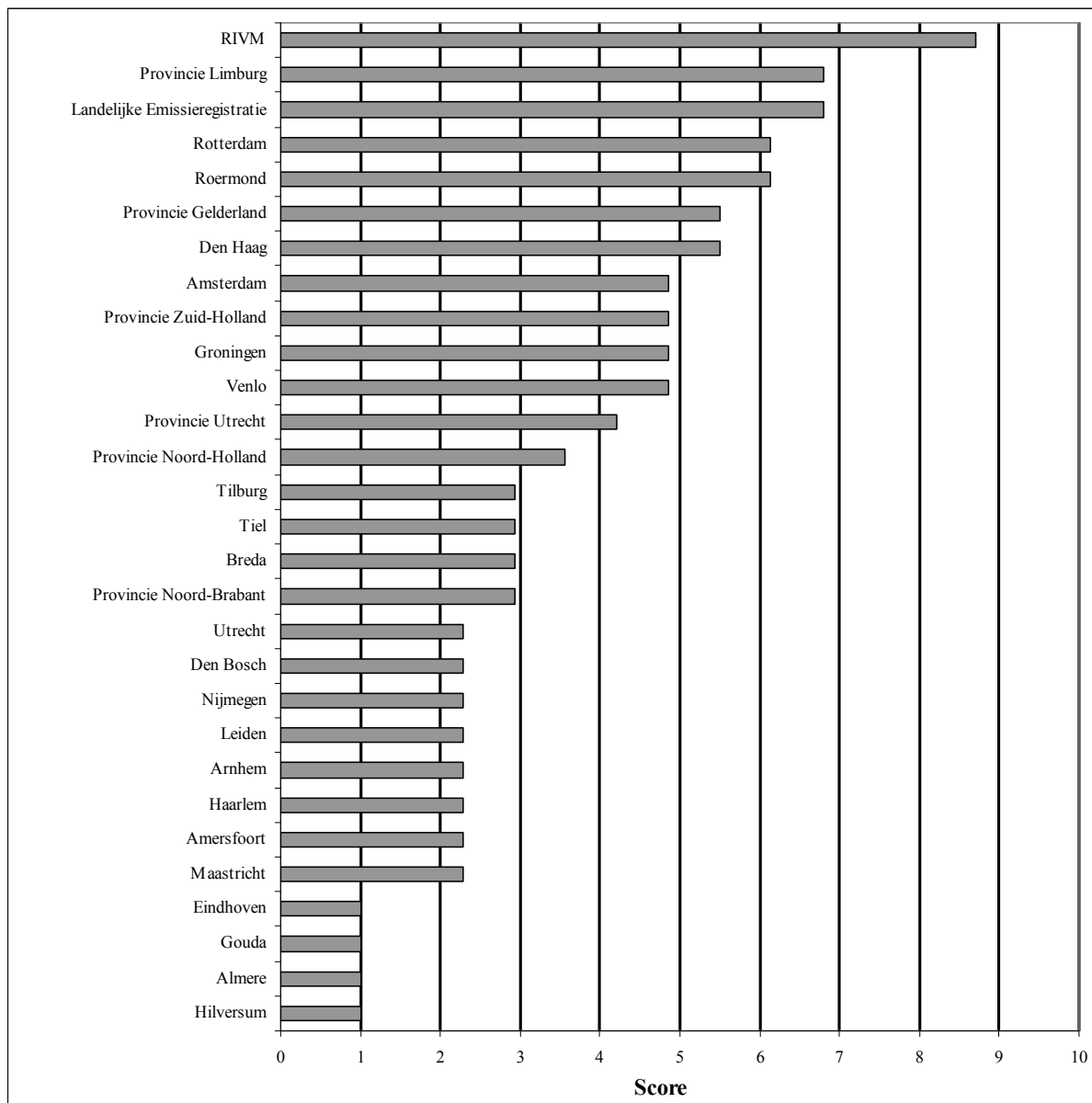
Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Verrijking gegevens I: Interpretatie van gegevens	1 = Niet aanwezig		33,3	76,2	62,1
	2 = Aanwezig, tekstueel (niet in rapportage)	100,0	33,3	23,8	31,0
	3 = Aanwezig, interactieve toepassing		33,3		6,9
Verrijking gegevens II: Doelgroep informatie	1 = Niet aanwezig	50,0	100,0	100,0	96,6
	2 = Aanwezig, tekstueel	50,0			3,4
	3 = Aanwezig, interactief (bijv. advies aan de hand van persoonlijke kenmerken)				
Verrijking gegevens III: Hergebruik data	1 = Niet mogelijk		100,0	100,0	93,1
	2 = Mogelijk, op aanvraag				
	3 = Mogelijk, data te downloaden	100,0			6,9

Tabel 5.3: Resultaten verrijking gegevens (percentages optellen in kolommen)

Bij het eerste item staat centraal of en hoe een bezoeker wordt geholpen bij de interpretatie van gegevens. Dit kan zijn door middel van ‘tekst’: hierbij geven kleuren aan of een bepaalde hoeveelheid van een stof goed, redelijk of slecht is. Zie bijvoorbeeld de site van de provincie Limburg: wanneer een bepaald meetpunt op de kaart wordt aangeklikt, staat het desbetreffende cijfer weergegeven in groen (goed) tot rood (slecht). Een voorbeeld van een interactieve interpretatie, door middel van een geografische kaart, is de website van de provincie Gelderland. Via een kaart kan de postcode ingevuld worden. Vervolgens kan men direct zien of luchtkwaliteitsnormen in het gebied worden overschreden. Bij 19% van de gemeenten is een tekstuele interpretatie aanwezig die mensen helpt bij het begrijpen van de gegevens. Bij provincies is dit vaker aanwezig, namelijk in tweederde van de gevallen. Op landelijk niveau zien we dat het RIVM via een kaart wel aanwijzingen geeft om te interpreteren, maar voor het belangrijkste deel is de uitleg tekstueel. De Emissieregistratie geeft in een geografische kaart wel met kleuren de hoeveelheid van luchtmissies aan, maar deze categorieën wordt verder niet geduid, behalve in absolute aantallen emissies. Daarom scoren beide organisaties een ‘twee’ bij deze vraag.

Informatie over luchtkwaliteit gericht op specifieke doelgroepen (denk bijvoorbeeld aan mensen met aandoeningen aan de luchtwegen) is slechts in zeer beperkte mate aanwezig. Alleen het RIVM heeft hier aandacht aan besteedt. Geen enkele organisatie biedt de

mogelijkheid om aan de hand van persoonlijke kenmerken een ‘persoonlijk’ advies te vragen over de luchtkwaliteit met betrekking tot de individuele situatie. Tot slot bieden alleen de twee landelijke organisaties de mogelijkheid om databestanden met de emissie- of luchtkwaliteitgegevens te downloaden. Bij zowel provincies als gemeenten is dit niet mogelijk. Om de resultaten van deze dimensie inzichtelijker te maken staat in de onderstaande grafiek staat een overzicht van de gemiddelde scores per organisatie. De exacte cijfers van de organisaties in deze en de hierna volgende grafieken zijn te vinden in de bijlage.



Figuur 5.1: Score individuele organisaties op de transparantie van emissie- en luchtkwaliteitgegevens ^{28 29 30 31}

²⁸ In een reactie op het concept rapport (mei 2008) heeft de provincie Zuid-Holland onder meer laten weten dat het net als de gemeente Rotterdam gebruik maakt van de DCMR Milieudienst Rijnmond. Hoewel dit niet onvermeld mag blijven is dit niet meegewogen in de score, aangezien de DCMR rapporteert voor gemeenten in het gebied Rijnmond en dus niet voor de gehele provincie van toepassing zijn.

²⁹ Niet meegenomen in de score, maar wel relevant is dat de DCMR milieudienst Rijnmond (m.b.t. gemeente Rotterdam) publiceert daarnaast ook een overzicht van emissies per bedrijf in de regio.

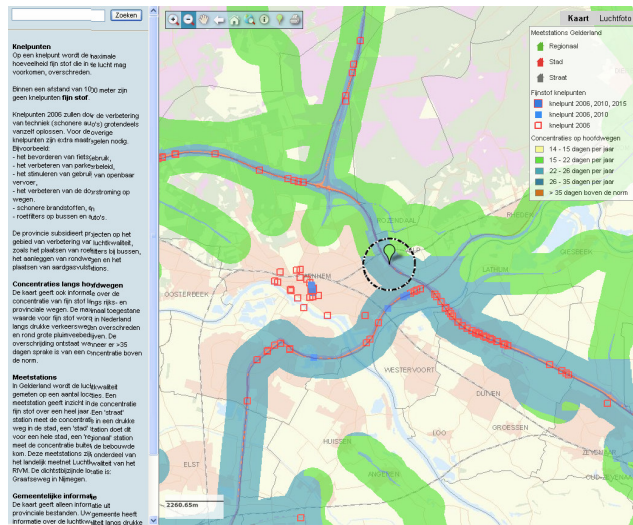
Uit figuur 5.1 blijkt dat vier gemeenten geen informatie over emissiegegevens/luchtkwaliteit op hun website hadden staan, vandaar een score van één. De provincie Brabant is de slechtst scorende provincie wat betreft transparantie van luchtkwaliteit. Er is wel een aparte website door Brabant opgezet, maar deze bevat alleen (technische) informatie over het beleidsproject. Zoals verwacht mag worden, scoort het RIVM het beste op dit gebied.

Uit deze paragraaf kunnen we concluderen dat er nog vrij weinig ‘verrijking’ plaats vindt op basis van de vaak wel aanwezig informatie: het faciliteren van datahergebruik wordt wel gedaan door de twee landelijke organisaties, maar niet op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ook op de andere twee aspecten van verrijking wordt matig gescoord. 65,5% geeft geen hulp bij de interpretatie van gegevens en doelgroepinformatie is alleen bij het RIVM aanwezig. Over het algemeen zien we dat er duidelijk verschillen zijn tussen gemeenten, provincies en de twee landelijke organisaties zijn. Gemeenten scoren gemiddeld slechter (4,5) maar kennen wel een hoge spreiding van de scores (standaarddeviatie 2,4). Dit houdt in dat er sterkere pieken en dalen zijn. Dit weerspiegelt zich in figuur 5.1: een aantal (grote) gemeenten scoren erg hoog, maar ook een aantal zeer laag (vier gemeenten scoren een 1,0). Het beeld dat naar voren komt is divers en hoewel de gemiddelde score vrij laag is zou de conclusie dat gemeenten het over het algemeen ‘slecht’ doen, maar de helft van het verhaal zijn. Dit beeld zien we ook terug in de volgende paragrafen.

³⁰ Naar aanleiding van de conceptrapportage heeft de gemeente Breda een directe link naar de meetgegevens van het RIVM geplaatst, op het onderdeel over lucht. Dit is nog niet in deze score meegenomen.

³¹ Hilversum heeft in een later stadium wel een link aangebracht naar de website hilversumbeterbereikbaar.nl. Dit is nog niet meegenomen in de score.

Verrijking van informatie: provincie Gelderland



De provincie Gelderland is één van de organisaties die door middel van een interactieve toepassing een beeld van de luchtkwaliteit aan haar burgers presenteert. Door middel van het inzoomen op een kaart of het invoeren van een postcode met huisnummer wordt op een kaart aangegeven wat de gemeten luchtkwaliteit is in de buurt. Hierbij wordt aangegeven hoe vaak een luchtkwaliteitsnorm wordt overschreden en wat huidige en toekomstige knelpunten zijn. Er kan zowel gezocht worden naar de hoeveelheid fijnstof als de hoeveelheid stikstofdioxide in de lucht. Direct naast de kaart wordt een uitleg gegeven over de werking en betekenis van de getallen.

5.2 Bevindingen Toegankelijkheid

Toegankelijkheid bestaat uit twee subdimensies, te weten vindbaarheid en begrijpelijkheid. Vindbaarheid is in hoeverre men 'objectief' toegang heeft tot de site. Begrijpelijkheid heeft betrekking op of men 'subjectief' toegang heeft: in hoeverre kan een 'gemiddelde burger' de tekst begrijpen. Echter, de items onder begrijpelijkheid zijn geobjectiveerd door te kijken naar concrete criteria, zoals de aanwezigheid van een verklarende begrippenlijst (zie tabel 5.5). Elke subdimensie is gemeten aan de hand van twee items, de resultaten met betrekking tot de vindbaarheid staan in tabel 5.4.

Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Vindbaarheid I: Via Google en/of eigen website	1 = Slecht			9,5	6,9
	2 = Redelijk	50	33,3	33,3	34,5
	3 = Goed	50	66,7	57,1	58,6
Vindbaarheid II: Zoekfunctie	1 = Nee		16,7		3,4
	2 = Ja, alleen eenvoudig zoeken	50	66,7	66,7	65,5
	3 = Ja, ook geavanceerd zoeken	50	16,7	33,3	31,0

Tabel 5.4: resultaten items toegankelijkheid, subdimensie vindbaarheid.

Wat opvalt in tabel 5.4 is dat de meeste overheidsorganisaties hoog scoren op ‘externe’ vindbaarheid. Dat wil zeggen dat het onderdeel luchtkwaliteit van de desbetreffende gemeente/ provincie/ organisatie op eerste pagina van zoekmachine Google staat, en dat het via de eigen website met een paar muisclicks te vinden is. Slechts 9,5% van de gemeenten is slecht vindbaar en voldoet dus niet aan beide bovengenoemde criteria. 34,5% van het totaal voldoet aan één van de eisen, dus óf vindbaar via Google, óf gemakkelijk vindbaar via de eigen website. Een ruime meerderheid van 58,6% beantwoordt volledig aan deze maatstaf voor vindbaarheid. Vrijwel alle onderzochte websites hebben een zoekfunctie, waarvan het merendeel alleen de mogelijkheid heeft om eenvoudig te zoeken (65,5%). Over het algemeen scoren de onderzochte organisaties dus vrij goed wat betreft vindbaarheid.

De tweede subdimensie is begrijpelijkheid. De resultaten zijn hieronder weergegeven.

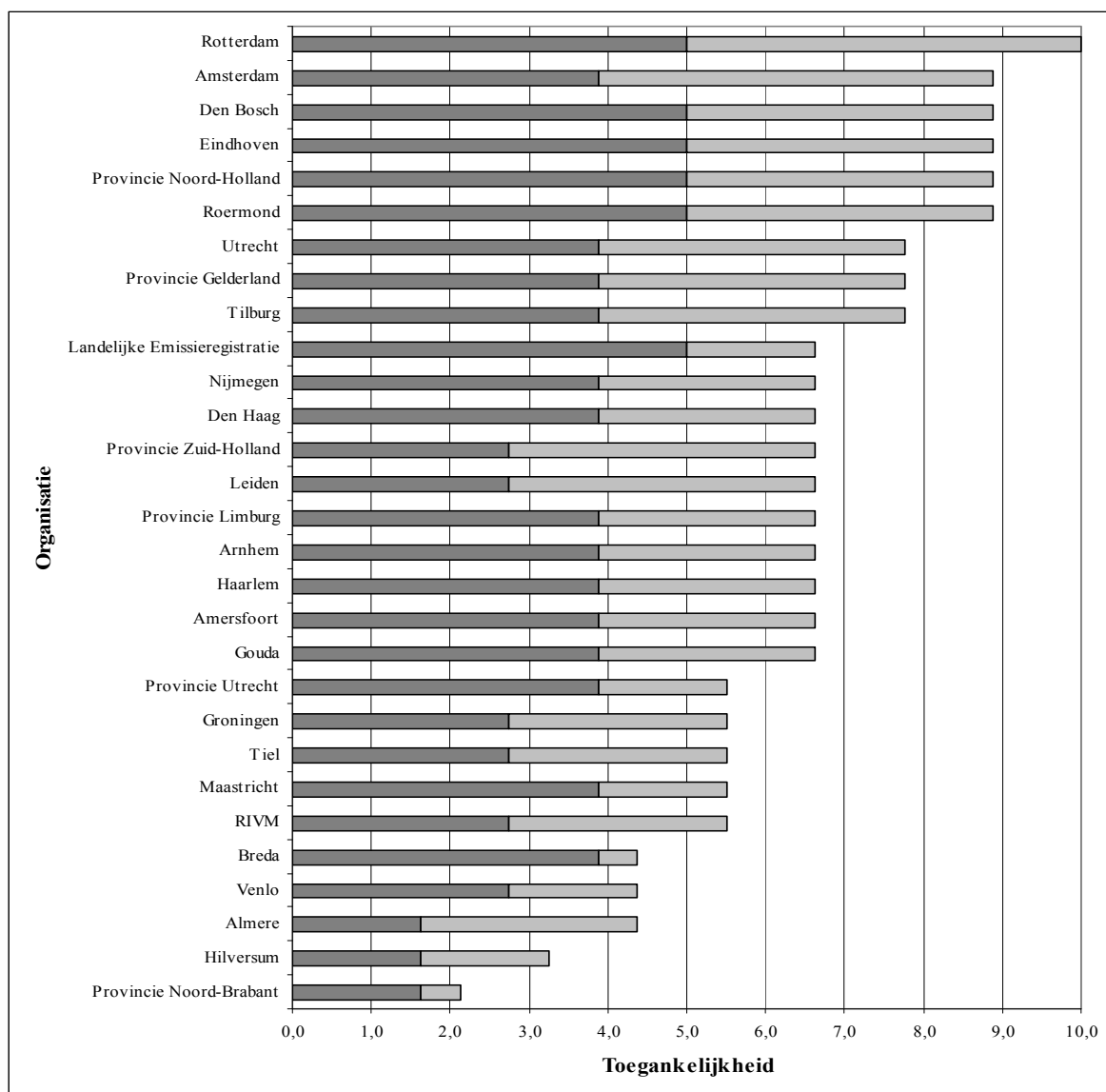
Begrijpelijkheid I:	1 = Laag > voornamelijk technisch taalgebruik		33,3	19,0	20,7
	2 = Middel > verklarende begrippenlijst/korte publiekssamenvatting	100	33,3	52,4	51,7
	3 = Hoog > Uitgebreide publiekssamenvatting		33,3	28,6	27,6
Begrijpelijkheid II:	1 = Laag > Professionals	50,0	16,7	4,8	10,3
	2 = Middel > Geïnteresseerden	50,0	66,7	76,2	72,4
	3 = Hoog > Begrijpelijke taal voor burger		16,7	19,0	17,2

Tabel 5.5: resultaten items toegankelijkheid, subdimensie begrijpelijkheid.

Bij 51,7% van de overheidsorganisaties is er een publiekssamenvatting te vinden waarin wordt getracht uitleg te geven over luchtkwaliteit. Een uitgebreide publiekssamenvatting is in 27,6% van de gevallen aanwezig. Wat opvalt, is dat provincies relatief slecht scoren: twee

provincies gebruiken voornamelijk technische taal (lage score), twee hebben een middelhoge begrijpelijkheid en de overige twee een hoge mate van begrijpelijkheid.

Veel overheidsorganisaties lijken hun taalgebruik te richten op geïnteresseerden, hetgeen betekent dat de tekst voor een willekeurige burger moeilijk te begrijpen is, maar dat deze ook weer niet zo gespecialiseerd is dat alleen professionals het begrijpen. Een hoge mate van begrijpelijkheid komt maar bij één provincie en 19% van de gemeenten voor. Op landelijk niveau heeft het RIVM een middelhoge score en de Emissieregistratie een lage score: zij richten hun informatievoorziening op beleidsmakers en professionals. De bovenstaande resultaten zijn per organisatie weergegeven in figuur 5.2.



Figuur 5.2: Scores individuele organisaties op toegankelijkheid. Subdimensies vindbaarheid (donkergrijs), begrijpelijkheid (lichtgrijs). Schaal 1-10.^{32 33}

³² Noot n.a.v. reactie op concept rapport (mei 2008): de gemeente Den Haag heeft sinds 15 mei jl. een geheel gerenoveerde website, die naar eigen zeggen verbeterd is qua toegankelijkheid (begrijpelijkheid). Dit is vanwege de recente datum niet meegenomen deze rapportage.

De website van de provincie Noord-Brabant zelf bevatte niet of nauwelijks informatie over luchtkwaliteit of emissiegegevens. Om deze reden is er gekeken naar een gelieerde site (www.schoneluchtinbrabant.nl) deze had echter een vrij lage toegankelijkheid (2,1). De twee landelijke organisaties scoren relatief laag op toegankelijkheid, dit is opvallend gezien het feit dat zij wel een hoge mate van transparantie van luchtkwaliteitgegevens lieten zien.

5.3 Bevindingen beleidsmatige transparantie

Bij deze dimensie van transparantie, is er gekeken of er beleidsinformatie, externe links en beleidsafwegingen op de website staan. Allereerst wordt er gekeken of er überhaupt informatie over luchtkwaliteitsbeleid aanwezig is, ongeacht de inhoud van de informatie.

Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Informatiehoeveelheid I Aantal pagina's	1 = Geen			4,8	3,4
	2 = 1 tot en met 3		16,7	57,1	44,8
	3 = Meer dan 3	100	83,3	38,1	51,7
Informatiehoeveelheid II Staat er algemene beleidsinformatie online?	1 = Geen informatie			23,8	17,2
	2 = Ja, een (korte) samenvattende tekst	50		33,3	27,6
	3 = Ja, een tekst met achterliggende documenten/rapporten	50	100	42,9	55,2

Tabel 5.6: Resultaten informatiehoeveelheid

Slechts 4,8% van de gemeenten heeft geen enkele internetpagina over luchtkwaliteitsbeleid op hun website. Vijf van de zes provincies (83,3%) besteden meer dan drie internetpagina's aan luchtkwaliteit. De meeste gemeenten besteden enige aandacht aan luchtkwaliteit (1 tot en met 3 pagina's, 57,1%). Als we kijken naar de inhoud, dan blijkt dat bijna een kwart van de gemeenten geen algemene beleidsinformatie aanbiedt (23,8%). Het verschil met het eerste item kan worden verklaard, doordat het hier gaat over of er een algemeen tekstje met beleidsinformatie aanwezig is. Dit is dus iets specifieker dan de vraag of er überhaupt een pagina met informatie is.

³³ Noot n.a.v. reactie op concept rapport (mei 2008): De website van Emissieregistratie heeft een meer professionele doelgroep op het oog en scoort waarschijnlijk daardoor vrij laag op toegankelijkheid. Het aan Emissieregistratie gelieerde www.milieucompendium.nl is niet in dit onderzoek meegenomen, maar richt zich meer op informatievoorziening voor burgers.

De twee items die volgen gaan in op de vraag of er achterliggende beleidsdocumenten op de pagina aanwezig zijn.

Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Beleidsdocumenten I Luchtkwaliteitsplan online?	1 = Nee	Nvt	50,0	38,1	40,7
	2 = Ja, zonder toelichting	Nvt	16,7	14,3	14,8
	3 = Ja, met toelichting	Nvt	33,3	47,6	44,4
Beleidsdocumenten II Luchtkwaliteitsrapportage online?	1 = Nee	Nvt	16,7	38,1	33,3
	2 = Ja, zonder toelichting	Nvt	66,7	38,1	44,4
	3 = Ja, met toelichting	Nvt	16,7	23,8	22,2

Tabel 5.7: Resultaten informatiehoeveelheid

Het dient te worden opgemerkt dat het RIVM en de Emissieregistratie beiden geen luchtkwaliteitsplan of luchtkwaliteitsrapportage hoeven op te stellen. Wanneer beide documenten met elkaar worden vergeleken, blijkt dat in 59,3% van de gevallen een luchtkwaliteitsplan aanwezig is en een rapportage in 66,7% van de gevallen. Bij het luchtkwaliteitsplan wordt echter vaker een toelichting gegeven dan bij de luchtkwaliteitsrapportage (44,4% ten opzichte van 22,2%). Bij deze laatste zien we verschillende patronen tussen gemeenten en provincies. Provincies zijn geneigd om wel een luchtkwaliteitsrapportage op hun website plaatsen, maar meestal zonder toelichting (66,67 %). Bij gemeenten is dit beeld gedifferentieerder, zo heeft 38,1% geen rapportage op de website staan, 23,8% heeft echter zowel een rapportage als toelichting hierop actief openbaar gemaakt.

De volgende drie items die worden besproken hebben betrekking op de beleidsinhoud.

Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Beleidsinhoud I: Relevante afwegingen in beleidsproces genoemd?	1 = Niet aanwezig	50,0	33,3	71,4	62,1
	2 = Ja, maar zonder ondersteunde documenten	50,0	50,0	14,3	24,1
	3 = Ja, met ondersteunende rapportages		16,7	14,3	13,8
Beleidsinhoud II: Is de informatie tweezijdig?	1 = Alleen positief	50	33,3	52,4	48,3
	2 = Ook negatief, maar positief overheerst		50,0	38,1	37,9
	3 = Positief en negatief in balans	50	16,7	9,5	13,8
Beleidsinhoud III: Activiteiten overheidsorganisatie genoemd?	1 = Niet genoemd			33,3	24,1
	2 = Genoemd, maar zonder toelichting/ onderbouwing	50	33,3	28,6	31,0
	3 = Genoemd, met toelichting/ onderbouwing	50	66,7	38,1	44,8

Tabel 5.8: Resultaten beleidsinhoud.

Relevante afwegingen in het beleidsproces worden door 71,4% van de gemeenten niet genoemd, en in slechts 14,3% van de gevallen worden de afwegingen daadwerkelijk met ondersteunende rapportages genoemd. Provincies doen het wat dat betreft beter: vier van de zes noemen afwegingen die een rol spelen in het beleidsproces, hoewel niet altijd met ondersteunende documenten.

Meer dan de helft van de gemeenten (52,4%) en eenderde van de provincies bericht alleen positief over luchtkwaliteit. Dit gebeurt vaak doordat alleen nadruk wordt gelegd op de eigen maatregelen die worden genomen, of doordat de negatieve aspecten van een slechte luchtkwaliteit vrijwel niet belicht worden. In 13,8% van het totale aantal onderzochte websites bleek een evenwichtig beeld van de luchtkwaliteit, waarbij de positieve en negatieve aspecten van luchtkwaliteit in het beleid in balans waren.

Activiteiten van de overheidsorganisaties met betrekking tot luchtkwaliteit worden relatief vaak voor het voetlicht gebracht, namelijk in driekwart van de gevallen. Bij 44,8% wordt hier ook een toelichting of onderbouwing bij gegeven. Ook hier doen gemeenten het in vergelijking met de provincies slechter. Tweederde van de provincies noemen activiteiten met toelichting, in vergelijking met 38,1% van de gemeenten.

De volgende twee items richten zich op de vraag of er extra informatie, zoals relevante externe links en een pagina met vraag en antwoord, aanwezig is.

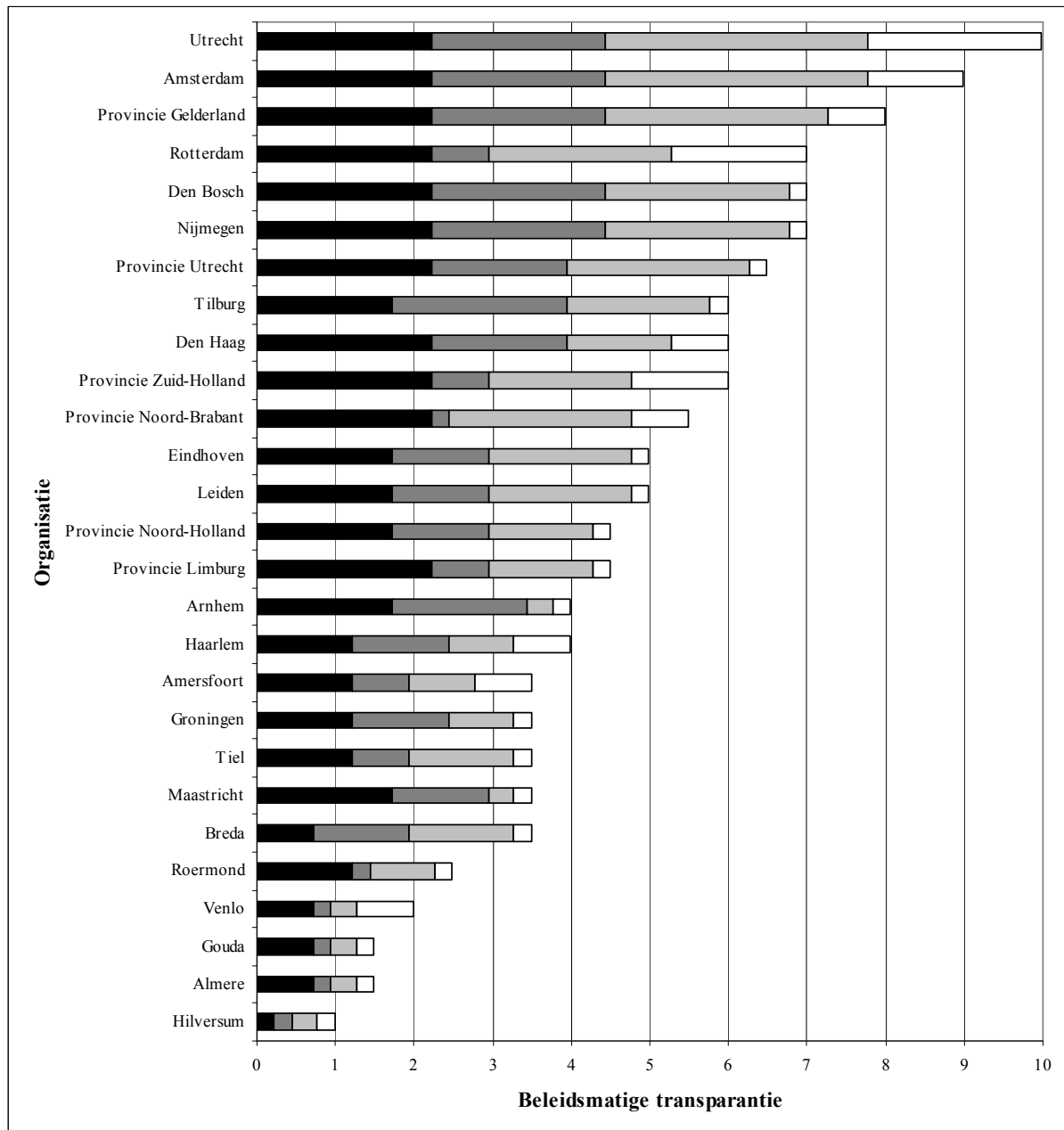
Item	Antwoord	Land.	Prov.	Gem.	Totaal
Extra informatie I: Minimaal drie relevante externe links?	1 = Nee		50,0	71,4	62,1
	2 = Ja, zonder toelichting	100	33,3	23,8	31,0
	3 = Ja, met toelichting		16,7	4,8	6,9
Extra informatie II: FAQ aanwezig?	1 = Nee	50	100,0	85,7	86,2
	2 = Ja, met beperkt/kort antwoord	50			3,4
	3 = Ja, met uitgebreid antwoord			14,3	10,3

Tabel 5.9: Resultaten Extra informatie.

Tabel 5.9 laat de resultaten zien met betrekking tot extra informatie over het luchtkwaliteitsbeleid. Staan er drie of meer relevante externe links en staat er een lijst met veelgestelde vragen (Frequently asked questions, FAQ) op de website? Dit laatste is ook relevant voor de begrijpelijkheid. Vrij weinig gemeenten voorzien hun website van relevante externe links met aanvullende informatie: 71,4% van de onderzochte gemeenten heeft dit niet op de website staan. Daarnaast heeft slechts een klein percentage van de organisaties een lijst

met veelgestelde vragen over luchtkwaliteit op hun website. Alleen enkele gemeenten (14,3%) hebben een pagina met veelgestelde vragen en uitgebreid antwoord. Geen van de provincies heeft geen FAQ-lijst.

Tot slot volgt er een overzicht van de scores van de individuele overheidsorganisaties binnen deze dimensie.



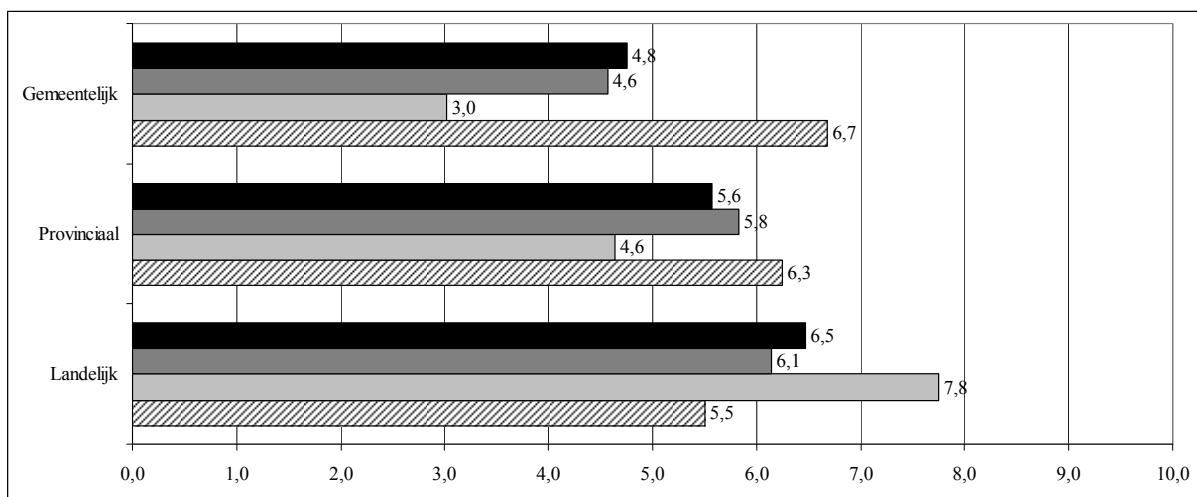
Figuur 5.3: Scores individuele organisaties op algemene transparantie. Subdimensies informatiehoeveelheid (zwart), beleidsdocumenten (donkergrijs), beleidsinhoud (lichtgrijs), extra informatie (wit). Schaal 1-10. Landelijke organisaties niet in grafiek in verband met missende scores (bij beleidsdocumenten).³⁴

³⁴ In een reactie op het concept rapport heeft de Provincie Zuid-Holland laten weten dat er nog enkele rapporten in de periode april/mei zijn toegevoegd.

De grafiek maakt zichtbaar dat de gemeente Utrecht op deze dimensie een maximale score behaald (10,0) en Hilversum een minimale score (1,0).³⁵ De provincies scoren niet extreem hoog, maar hebben ook geen uitschieters naar beneden, want de laagst genoteerde provincies zijn Limburg en Noord-Holland met een 4,5. De resultaten met betrekking tot deze dimensie lopen sterk uit een. Dit beeld lijkt te kloppen wanneer we kijken naar de standaarddeviaties van deze dimensie (2,3) ten opzichte van de standaarddeviaties van toegankelijkheid (1,8) en transparantie van luchtkwaliteitgegevens zetten (1,9). Een verdere vergelijking tussen de dimensies wordt besproken in paragraaf 5.4.

5.4 Vergelijking tussen de dimensies

In figuur 5.5 volgt een algemeen overzicht van de gemiddelde scores op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau op de drie dimensies. Onder transparantie staat de gemiddelde totaalscore, waarbij de deze loopt van 1 (geen transparantie) tot 10 (zeer transparant). Onder ‘transparantie luchtkwaliteitgegevens’ staat de score die geldt voor in hoeverre gegevens over luchtkwaliteit op een website zijn ontsloten. Bij beleidsmatige transparantie zijn algemene aspecten van luchtkwaliteitsbeleid beoordeeld, zoals rapportages, plannen en beleidsafwegingen. ‘Toegankelijkheid’ is niet alleen de vindbaarheid van de website (via Google en de eigen website), maar ook of deze begrijpelijk is voor burgers. De precieze criteria zijn reeds in de voorgaande paragrafen besproken en worden vermeldt in bijlage I.



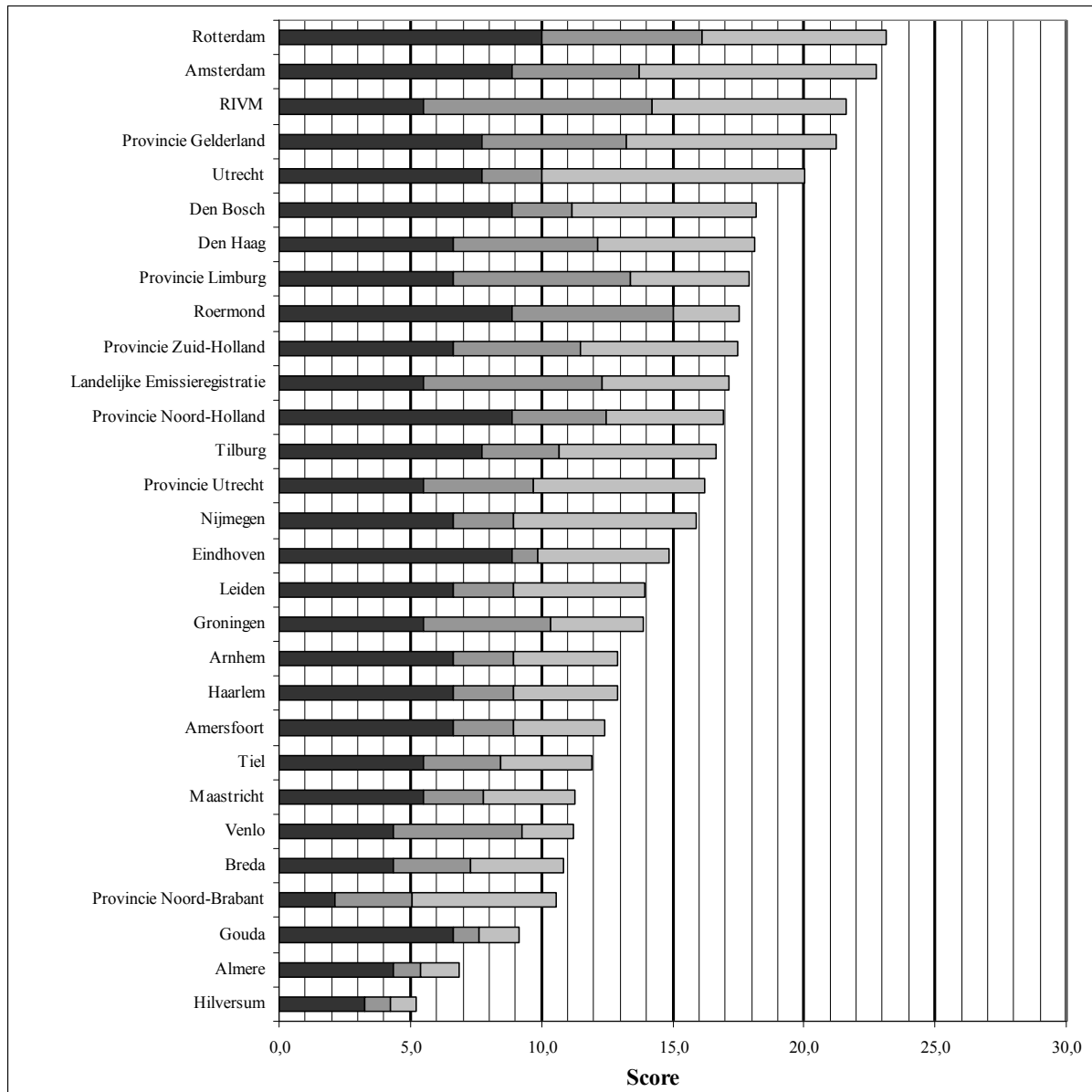
Figuur 5.5: Gemiddelden, schaal 1-10. Score op totaal drie dimensies (zwart), beleidsmatige transparantie (donkergrijs), transparantie luchtkwaliteitgegevens (lichtgrijs) en toegankelijkheid (gearceerd).

³⁵ De gemeente Hilversum heeft in een later stadium een link aan haar eigen site toegevoegd naar Hilversumbeterbereikbaar.nl, waar informatie over luchtkwaliteit te vinden is. Dit is hier niet meegenomen in de score.

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat gemeenten gemiddeld het laagst scoren als het gaat om de totaal gewogen score (4,8). Provincies scoren beter (5,6) en ook op landelijk niveau (de website van het RIVM en de website van de Emissieregistratie) wordt er een hogere totaalscore behaald (6,5).

Wat betreft toegankelijkheid zien we een omgekeerde volgorde van scores: gemeenten zijn toegankelijker dan provincies en de landelijke organisaties. Vooral deze laatste zijn moeilijk begrijpelijk, omdat het RIVM en vooral de Emissieregistratie zich lijken te richten op professionals en minder op burgers. Wanneer we kijken naar in hoeverre luchtkwaliteitgegevens transparant zijn, valt vooral het lage gemiddelde van de gemeenten op, namelijk een 3,0. Er is een groot verschil met de transparantie van deze gegevens op landelijk niveau (7,8). De verschillen zijn – als het gaat om beleidsmatige transparantie - een stuk kleiner, echter nog altijd krijgen de twee landelijke organisaties gemiddeld het hoogste rapportcijfer (6,1). Vooral het RIVM en de ER hebben veel informatie beschikbaar op hun websites, maar deze is niet goed toegankelijk.

Er zal kort worden ingegaan op de gemiddelde scores van de individuele organisaties op alle dimensies, deze zijn in figuur 5.6 verwerkt.



Figuur 5.6: Scores individuele organisaties. Toegankelijkheid (zwart), luchtkwaliteitgegevens (donkergrijs), transparantie algemeen (lichtgrijs). Schaal 3-30.^{36 37}

De twee organisaties die het meest transparant zijn, zijn beiden gemeenten, namelijk Rotterdam en Amsterdam. Van de twee landelijk websites, heeft het RIVM het hoogste gemiddelde. De meeste provincies scoren relatief hoog, waarbij de provincie Gelderland haar burgers het beste van informatie voorziet.

³⁶ Tijdens de analyse van de eerste onderzoeksvraag waren er nog geen gegevens over luchtkwaliteit op website van Roermond vindbaar, deze zijn in de periode december – maart toegevoegd en daarom is dit wel meegenomen in de beoordeling van website van de gemeente. In een reactie op het rapport heeft de gemeente laten weten de site eind mei 2008 nog verder te hebben uitgebreid (Actieplan Luchtkwaliteit en link naar het ministerie van VROM) en van plan is dit nog verder te doen. Vanwege het late stadium van deze wijziging, en om een eerlijke vergelijking te waarborgen is dit niet meegenomen in de score van de gemeente.

³⁷ De gemeente Gouda heeft laten weten in een reactie op het concept (mei 2008) dat de actieve openbaarheid geschiedt via de site van de milieudienst én de gemeente. Aan verdere verbeteringen van hun site wordt gewerkt, zodat er ook op de website van de gemeente zelf meer gegevens komen te staan.

5.5 Samenvatting resultaten deelvraag twee

Het beeld dat ontstaat naar aanleiding van de resultaten van de beoordeling van de 29 onderzochte websites is gemengd. Over het algemeen scoren de landelijke, gespecialiseerde organisaties vrij goed (7,8). Provincies, maar vooral gemeenten hebben weinig informatie over de feitelijke luchtkwaliteit (luchtkwaliteitgegevens) op hun website staan. Er bestaat een behoorlijke diversiteit binnen gemeenten in de door hun geboden informatievoorziening (standaarddeviatie 1,7). Dit betekent dat er veel spreiding is van het resultaat en dat het gemiddelde niet eenduidig geïnterpreteerd kan worden. Zo zijn Rotterdam (via DCMR) en Amsterdam gemiddeld zelfs transparanter dan de hoog scorende landelijke organisaties.

Wat betreft beleidsmatige transparantie krijgen de provincies een krappe voldoende, iets lager dan op landelijk niveau (respectievelijk 5,8 ten opzichte van 6,1). Ook hier blijven gemeenten achter, waarbij wel in acht moet worden genomen dat ook hier grote diversiteit is waargenomen binnen de groep van gemeenten (standaarddeviatie 2,5). Zowel gemeenten en provincies zijn redelijk toegankelijk. Opvallend is dat gemeenten hierbij gemiddeld de hoogste score behalen - een 6,7 - terwijl de gespecialiseerde organisaties op landelijk niveau een 5,5 krijgen.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de scores van alle organisaties gezamenlijk. Hierbij zijn drie categorieën onderscheiden (laag, gemiddeld of hoog): aangegeven wordt hoeveel procent van de organisaties in een bepaalde categorie valt.

<i>Niveau / dimensie</i>	<i>Luchtkwaliteit-gegevens</i>	<i>Beleidsmatige transparantie</i>	<i>Toegankelijkheid</i>	<i>Totaal</i>
<i>Laag</i>	55,2	17,2	6,9	10,3
<i>Gemiddeld</i>	34,5	58,6	62,1	72,4
<i>Hoog</i>	10,3	24,1	31,0	17,2

Tabel 5.9: Overzicht resultaten. (Resultaten in procenten. Schaal 1-10: Laag < 3.33. Gemiddeld 3.33 – 6.67. Hoog > 6.67)

Op het gebied van luchtkwaliteitgegevens wordt bij meer dan helft van de overheidsorganisaties een lage mate van transparantie gemeten. Wat betreft de andere twee dimensies geldt dat de meerderheid van de organisaties een gemiddelde score behaald. Dit houdt in dat 58,6 procent redelijk transparant is als het gaat om beleidsinformatie. 62,1 procent van de organisaties is redelijk toegankelijk in termen van vindbaarheid en begrijpelijkheid (toegankelijkheid). Dit betekent dat er ruimte is voor verbetering op ieder

terrein van transparantie, in het bijzonder op het vlak van luchtkwaliteitsgegevens. In paragraaf 6.2 wordt hier op teruggekomen door middel van aanbevelingen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie

De onderzoeksvraag luidde als volgt:

In hoeverre maken overheidsorganisaties luchtkwaliteitinformatie actief openbaar via Internet?

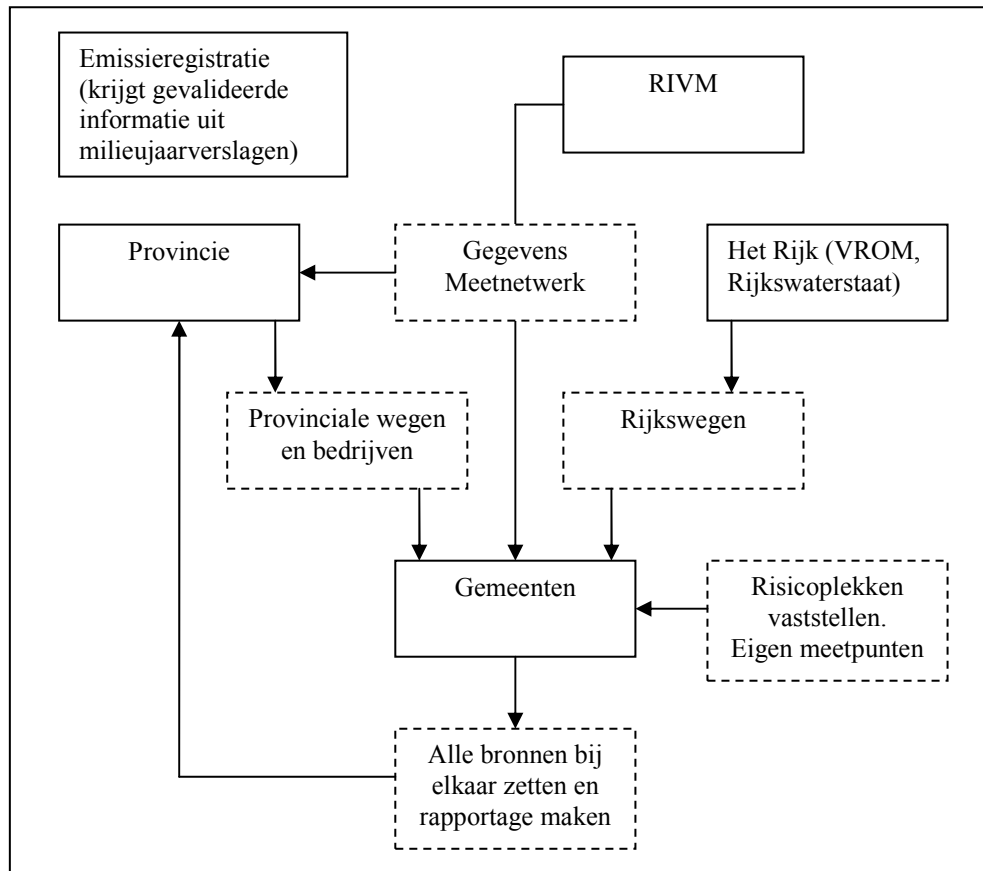
Deze vraag is onderzocht door naar twee aspecten te kijken. Het eerste onderdeel was beschrijvend van karakter en had als doel het inventariseren van de taken en verantwoordelijkheden van verschillende organisaties op het gebied van het verzamelen en rapporteren van luchtkwaliteitgegevens. Dit is een noodzakelijke voorafgaande vraag om in te gaan op deel twee van het onderzoek: op basis van een steekproef is er gekeken in hoeverre er informatie over het beleid en de kwaliteit van de lucht te vinden was op de onderzochte websites.

Juridisch gezien is het de openbaarheid van milieu-informatie onder meer geregeld in het verdrag van Aarhus, deze heeft op nationaal niveau een verplichtend karakter gekregen door wijzigingen in de Wob. Specifiek voor informatie over luchtkwaliteit (waaronder emissiegegevens) is de Wet luchtkwaliteit 2007 ontworpen.

Na een inventarisatie van websites van provincies, gemeenten, het RIVM en de Emissieregistratie, is gebleken dat verschillende organisaties en bestuurslagen, gegevens actief openbaar maken. Wat hier onder meer opvalt, is de diversiteit van actieve openbaarheid per provincie. In sommige provincies is er nauwelijks sprake van transparantie, zoals in Drenthe of Friesland. Dit kan komen doordat deze provincies nauwelijks te maken hebben met overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen.

Een andere bevinding is dat het ‘zwaartepunt’ van actieve openbaarheid via Internet verschilt per provincie. Zo ligt het zwaartepunt in Gelderland bij de website van de provincie Gelderland, in Noord-Holland bij de gemeente Amsterdam, in Utrecht ook bij de gemeenten en in Zuid-Holland bij de gemeente Den Haag én de website van milieudienst DCMR (een samenwerkingsverband van verschillende gemeenten in de provincie Zuid-Holland, waaronder Rotterdam). Hoewel er nuanceverschillen zijn, kan er wel geconcludeerd worden dat op lokaal niveau gemeenten een essentiële rol spelen. Dit blijkt ook uit figuur 6.1, waarin

de gegevensverzameling en uitwisseling tussen de verschillende bestuurslagen schematisch is uitgewerkt.



Figuur 6.1: Informatiestromen van luchtkwaliteitinformatie

Twee aspecten komen boven drijven naar aanleiding van de eerste deelvraag. Allereerst zien we dat gemeenten een primaire rol vervullen in het proces van het openbaar maken van informatie over luchtkwaliteit en luchtkwaliteitsbeleid. Zij hebben de meest recente en meest gedetailleerde gegevens over de luchtkwaliteit in een bepaalde straat of wijk in de gemeente. Vaak is dergelijke gedetailleerde informatie niet of pas later aanwezig bij provincies.

Ten tweede wordt duidelijk is dat er een grote differentiatie van taken en verantwoordelijkheden bestaat, verspreid over verschillende instanties. Rijkswaterstaat, het ministerie van VROM, het RIVM, gemeenten, provincies, de Emissieregistratie en ook milieudiensten kunnen een rol spelen in het proces van informatievergaring en informatie openbaarmaking. Dit blijkt ook uit de informatievoorziening op Internet: deze is verspreid en gedifferentieerd.

Het tweede deel van dit onderzoek tracht de onderzoeksvraag daadwerkelijk te beantwoorden, op basis van het fundament ontstaan door de beantwoording van deelvraag één. De resultaten van deze deelvraag zijn tot stand gekomen door het beoordelen van websites van gemeenten, provincies, het RIVM en de Emissieregistratie op de mate van transparantie. Deze score bestaat uit drie dimensies: toegankelijkheid, transparantie van emissie- of luchtkwaliteitgegevens en beleidsmatige transparantie.

De onderzoeksvraag wordt langs de lijnen van deze dimensies beantwoord. Als we kijken naar de specifieke dimensie van luchtkwaliteitgegevens, dan is de mate van actieve openbaarheid laag tot gemiddeld. 55 procent van de onderzochte organisaties valt in de categorie met een lage mate van transparantie en 34,5 procent is gemiddeld transparant op dit terrein. Beleidsmatige transparantie is over het algemeen van een hoger niveau; 58,6 procent van de organisaties is gemiddeld transparant. Hetzelfde geldt voor de dimensie toegankelijkheid, deze kan bestempeld worden als gemiddeld (62,1 procent) tot hoog (31 procent). Als we kijken naar de totale transparantie, dat wil zeggen de gemiddelden van alle dimensies, dan kan de vraag in hoeverre overheidsorganisaties transparant zijn beantwoord worden met ‘redelijk transparant’, aangezien 72,4 procent in categorie ‘gemiddeld’ valt. In de onderstaande tabel wordt het antwoord op de onderzoeksvraag nog eens kort weergegeven.

	<i>In hoeverre transparant?</i>
<i>Luchtkwaliteitgegevens</i>	Laag tot gemiddeld
<i>Beleidsmatige transparantie</i>	Middelhoog
<i>Toegankelijkheid</i>	Middelhoog tot hoog
<i>Totaal</i>	Middelhoog

Tabel 6.1: Samenvatting antwoord op onderzoeksvraag. Op basis van percentages in tabel 5.9.

Verspreid over verschillende bestuurslagen is er reeds veel informatie over luchtkwaliteit beschikbaar; deze informatie wordt alleen nog niet optimaal benut. Enerzijds is er veel, maar moeilijk toegankelijke informatie op landelijk niveau. Aan de andere kant is er op gemeentelijk en provinciaal niveau minder informatie over luchtkwaliteit beschikbaar, maar is deze beter toegankelijk. Deze conclusie vormt de basis voor de aanbevelingen in paragraaf 6.2.

6.2 Aanbevelingen

Uit de resultaten en de conclusie blijkt dat er bij alle dimensies van transparantie ruimte is voor verbetering, dit geldt vooral voor de transparantie van luchtkwaliteitgegevens. In deze paragraaf worden aanbevelingen ter vergroting van transparantie gedaan. Er zijn verschillende richtingen denkbaar, de kern van de aanbevelingen is dat de informatie wel aanwezig is, maar dat deze nog niet voldoende wordt benut. Eerst volgen enkele concrete aanbevelingen; vervolgens wordt er kort ingegaan op de bredere vraag hoe de benutting van informatie op middellange termijn zou kunnen plaatsvinden.

6.2.1 Concrete aanbevelingen: korte termijn

Uit de regelgeving en informatiestromen (zie figuur 6.1) blijkt dat gemeenten een centrale rol spelen bij het verzamelen, uitwisselen en publiceren van informatie betreffende luchtkwaliteit. Voor gemeenten is er vooral wat betreft de transparantie van de feitelijke luchtkwaliteitgegevens veel te verbeteren: gemiddeld worden dit met een 3,0 beoordeeld. Daarnaast is gebleken dat gemeenten op dit moment al een hogere mate van toegankelijkheid hebben dan andere bestuurslagen. Tussen gemeenten onderling zijn grote verschillen ontdekt, zo hebben grote steden als Amsterdam en Rotterdam (via Milieudienst DCMR Rijnmond) een goede informatievoorziening, terwijl andere gemeenten vrijwel geen informatie op hun website hebben staan.

Dit gezegd hebbende, lijkt het voor gemeenten een relatief grote investering om een eigen meetnetwerk op te bouwen en de meest actuele meetgegevens hiervan te publiceren. Toch zijn er diverse mogelijkheden om de informatievoorziening aan de burger te verbeteren zonder dat dit disproportionele investeringen vergt. Zo kan er vrij eenvoudig een directe link naar de 'live' meetgegevens van de desbetreffende gemeente naar het RIVM gemaakt worden. Beter nog zou het zijn indien de meetgegevens direct op de website van de gemeente of provincie geïntegreerd worden. Veel mensen zullen misschien niet direct bij het RIVM terecht komen, of niet direct bij de juiste meetgegevens. Juist omdat gemeenten relatief dicht bij hun burgers staan wat betreft dienstverlening, zouden zij hier burgers in kunnen faciliteren: een aantal gemeenten doet dit al.

Hoewel de toegankelijkheid van de meeste websites gemiddeld genomen in orde is, is veel relevante informatie over luchtkwaliteit wel aanwezig, maar niet eenvoudig op een website te vinden. Veel cijfers over luchtkwaliteit zijn 'verstopt' in plannen en rapportages. Veel gemeenten en provincies hebben deze plannen en rapportages wel op hun website staan,

maar door de kernelementen van deze plannen en rapporten uit te lichten en direct op de website te plaatsen, kan de transparantie bevorderd worden. Zo kan men direct zien waar in een gemeente/provincie de luchtkwaliteit goed of slecht is en in hoeverre dit veranderd is in de afgelopen jaren. De ontsluiting van de meest waardevolle informatie uit beleidsplannen en rapporten kan op deze wijze worden verbeterd.

Informatie die op het eerste gezicht nog nauwelijks gebruikt wordt op websites van gemeenten en provincies, is de emissie-informatie die te vinden is op de website van de Emissieregistratie. Deze website biedt de mogelijkheid om per emissiebron en per stof de totale uitstoot weer te geven. De beoogde doelgroep van de website is professionals, daardoor is de informatie vrij slecht toegankelijk voor burgers. Echter, de ambtenaar op gemeentelijk of provinciaal niveau kan hier uitstekend gebruik van maken om de eigen informatievoorziening te verbeteren. Door gebruik te maken van de bestaande landelijke websites snijdt het mes aan twee kanten. Enerzijds wordt de inhoudelijke transparantie van de websites van gemeenten provincies verbeterd, aan de andere kant wordt de informatie van het RIVM en de ER beter benut, aangezien beide websites relatief ontoegankelijk zijn ten opzichte van gemeentelijke en provinciale websites.

Wat verder opvalt, is dat de meeste websites hun informatie nauwelijks ‘verrijken’. Dit is voor actieve openbaarheid misschien minder van belang, maar is wél relevant voor het verbeteren van de elektronische diensverlening. Niemand buit de mogelijkheden van Internet echt uit, door daadwerkelijk relevante interactieve toepassingen te creëren. De provincie Gelderland doet een goede poging door de luchtkwaliteitgegevens te koppelen aan een interactieve geografische kaart. Er is ook gekeken naar in hoeverre (kwetsbare) doelgroepen worden gefaciliteerd als het gaat om luchtkwaliteit; dit blijkt nergens het geval te zijn.

Met betrekking tot beleidsmatige transparantie komt naar voren dat veel van de onderzochte overheidsorganisaties matig scoren op bepaalde items. Zo zijn er weinig organisaties met een aantal relevante externe links met achtergrondinformatie (62,1% had dit niet) of een lijst met veelgestelde vragen over luchtkwaliteit (86,2% niet). Achtergrondinformatie met betrekking tot het luchtkwaliteitsbeleid was in veel gevallen niet aanwezig of niet up-to-date. Het gaat hier voornamelijk om beleidsafwegingen (62% had dit niet) en de meest recente rapportages (niet aanwezig bij 76,2% van de gemeenten).³⁸ In tabel 6.2 zijn de hier genoemde aanbevelingen samengevat.

³⁸ N.B.: Dit percentage is waarschijnlijk het meest aan verandering onderhevig, aangezien de meest recente rapportages soms pas later in het jaar gepubliceerd worden.

Overzicht korte termijn	
Algemeen	Concreet
1. Benut <i>bestaande</i> informatie om de transparantie van luchtkwaliteitgegevens en emissiegegevens te verbeteren.	<ul style="list-style-type: none"> • Integreer de ‘real time’ meetgegevens van het RIVM direct op de eigen website. • Kerncijfers uit luchtkwaliteitsrapportages en luchtkwaliteitsplannen uitlichten en direct op de website plaatsen, inclusief uitleg. • De website van de Emissieregistratie biedt de mogelijkheid om een grote diversiteit aan emissiegegevens op te vragen, te combineren en vervolgens op een toegankelijke wijze aan burgers aan te bieden.
2. <i>Verrijk</i> de informatie op de website om dienstverlening aan burgers te verbeteren, door gebruik te maken van het interactieve karakter van Internet.	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteer hergebruik van data, bijvoorbeeld door databestanden beschikbaar te stellen als download. • Geef een interactief interpretatiekader voor de cijfers over luchtkwaliteit, bijvoorbeeld door middel van een geografische kaart. • Spits informatie toe op diverse doelgroepen. Binnen de doelgroep ‘burgers’ kan er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen kwetsbare doelgroepen, zoals astmapatiënten. Aan de hand hiervan kan bepaalde informatie extra relevant zijn of kan een bepaald advies ‘op maat’ gegeven worden.
3. Gemeenten moeten invulling geven aan hun <i>primaire rol</i> als het gaat om actieve openbaarheid van het luchtkwaliteitsbeleid.	<ul style="list-style-type: none"> • Maak de meest recente rapportages en plannen actief en snel openbaar. • Geef achtergrondinformatie buiten de eigen website om, onder meer door externe links op de website te plaatsen. • Geef uitleg over het luchtkwaliteitsbeleid door middel van een lijst met veel gestelde vragen (FAQ) • Maak de achterliggende beleidsoverwegingen actief openbaar.

Tabel 6.2: Samenvatting aanbevelingen.

6.2.2 Het coördinatievraagstuk

De achterliggende vraag die speelt bij de aanbevelingen in de vorige paragraaf is hoe transparantie van luchtkwaliteitinformatie op langere termijn geregeld moet worden. In het kader van dit onderzoek zijn er grofweg drie coördinatiescenario’s denkbaar. Iedere gemeente kan zelf de bestaande data gaan benutten en hier een interactieve applicatie omheen bouwen (1) óf dit wordt op één centraal niveau ontwikkeld (2), óf er wordt een mogelijkheid gecreëerd om de vraag naar gegevens zich te laten organiseren (3).

Wat de drie scenario’s gemeen hebben is dat ze alle drie uitgaan van de bestaande gegevens, maar dat deze data anders of beter benut kan worden. Op basis van bestaande data kan een (interactieve) applicatie worden gebouwd. Wanneer iedere gemeenten dit voor

zichzelf gaat ontwikkelen, bestaat het risico dat iedere gemeente het wiel opnieuw moet uitvinden en dat iedere applicaties eigen standaarden gebruikt. Hierdoor ontstaat (of bestaat) een (verder) gefragmenteerde informatievoorziening. Daarnaast is het ontwikkelen van dergelijke software relatief duur. Een voordeel is wel dat dit op maat is gemaakt voor de desbetreffende opdrachtgever (gemeente, provincie), waardoor het afbreukrisico kleiner is. Dit kan een belangrijke overweging zijn in het licht van het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer over het mislukken van grote ICT-projecten bij de overheid.³⁹

Het tweede scenario behelst een centraal ontwikkelde applicatie. Het voordeel is dat dit financieel gezien schaalvoordelen met zich meebrengt, daarnaast is er één standaard en hoeven gemeenten niet iedere keer het wiel uit vinden. Vanuit het oogpunt van coördinatie is dit een complexe strategie, aangezien de informatie met het grootste detail bij gemeenten zit. Zij hebben naast RIVM-meetpunten soms ook nog eigen meetpunten. Iedere gemeente gebruikt daarbij op dit moment al eigen standaarden die moeten worden ingepast in een centraal gestuurd project. Hierbij bestaat het risico dat dit niet aansluit bij de bestaande praktijken van gemeenten. Dit laatste is van belang, aangezien duidelijk is geworden uit deelvraag één dat gemeenten een centrale spil zijn in het complexe ‘informatieweb’ rondom luchtkwaliteit.

Een derde coördinatiewijze is om de ontwikkeling van transparantie van luchtkwaliteitinformatie door derde partijen in de *civil society* of het maatschappelijk middenveld te faciliteren. De vraag naar transparante en toegankelijke informatie over luchtkwaliteit kan zichzelf op deze wijze organiseren. Hierbij kan om de bestaande databestanden van het RIVM en de ER, in combinatie met de continue updates van het RIVM, een interactieve ‘schil’ gemaakt worden. Denk bijvoorbeeld aan een geografische kaart met de mogelijkheid om ‘real-time’ en interactief op een bepaald moment de luchtkwaliteit in te zien. Wanneer dit wordt gedaan in één (open) standaard, kan de ‘schil’ door anderen worden gevuld met inhoud: de daadwerkelijke en reeds bestaande data over luchtkwaliteit. Gemeenten of particulieren kunnen deze toepassing vervolgens gebruiken om op hun website te plaatsen. Op deze wijze worden centrale sturing en maatwerk gecombineerd. Een nadeel is dat de centrale overheid de controle uit handen geeft, maar toch nog voor een deel verantwoordelijk blijft voor inhoud van de applicatie.

³⁹ Algemene Rekenkamer, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*, 29 november 2007.

6.3 Tot slot

Het doel van dit onderzoek was om de mate van transparantie van luchtkwaliteit inzichtelijk te maken. We hebben gezien dat over het algemeen de mate van transparantie redelijk is, maar dat vooral transparantie van luchtkwaliteitgegevens nog verbetering behoeft. Deze werd beoordeeld met ‘laag tot gemiddeld’. Een vergelijking tussen bestuursniveaus leert ons ten eerste dat vooral voor gemeenten een belangrijke rol is weggelegd en ten tweede dat juist gemeenten het nodige kunnen verbeteren op het vlak van transparantie.

Het citaat van het CBS waarmee de inleiding begon, luidde: ‘Te veel fijnstof voor 420.000 Nederlanders’.⁴⁰ Meer transparantie zal niet direct bijdragen aan een vermindering van de problemen die spelen rondom de luchtkwaliteit. Wel kan het inzichtelijk maken van het beleid en de kwaliteit van de lucht, bijdragen aan een beter geïnformeerde burger, die daardoor dergelijke berichten beter kan interpreteren. Hoe groot is het probleem eigenlijk in mijn gemeente/provincie? Wat doet mijn gemeente eraan? Wat is op dit moment de luchtkwaliteit in straat X? Wat zijn afwegingen die worden gemaakt?

Over het algemeen kan worden gesteld dat een transparantere overheid context en inhoud geeft aan berichtgeving. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid over een dusdanig beleidsprobleem, dat raakt aan de volksgezondheid, voldoende transparant is. Simpelweg zou men kunnen stellen dat burgers in een dergelijk geval het recht hebben op betrouwbare en volledige informatie (vgl. Birkinshaw, 2006). Een goede en transparante informatievoorziening via Internet kan daarnaast zorgen voor een evenwichtiger en genuanceerder beeld van de problemen rondom luchtkwaliteit. Dit kan bijdragen aan beter geïnformeerde beslissingen, meer betrokkenheid, meer kennis en ten slotte meer vertrouwen van burgers in het luchtkwaliteitsbeleid van de diverse betrokken overheden.

⁴⁰ CBS, ‘Te veel fijnstof voor 420.000 Nederlanders’, 28 mei 2008.

Referenties

Literatuur

Bekkers, V., Democratie en ICT: institutionele renovatie of innovatie?, in: Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A., (2005), *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht: Lemma, pp. 443 – 477.

Bekkers, V., (1998), *Grenzeloze overheid, over informatisering en grensvervagingen in het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samson.

Bekkers, V. & A. Zuurmond, Achtergronden en eigenschappen van ICT, in: Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A., (2005), *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht: Lemma, pp. 49-72.

Bijlert, J.B.W. van & H.D. Albeda, (2002), *De transparantie doorzien. Op zoek naar de burger als adviseur*, Stichting Rekenschap, Amsterdam.

Birkinshaw, P.J., (2006), Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights, in: *Administrative Law Review*, Vol. 58 No.1, pp. 177–218.

Curtin, D. & A. Meijer, (2006), Does Transparency Strengthen Legitimacy?, in: *Information Polity*, Vol. 11, Issue: 2 (June 1, 2006), pp: p109-123.

Davenport, Th. H., (1993), *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*, Boston: Harvard School Press.

Graham, M., (2002), *Democracy by Disclosure, The Rise of Technopopulism*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Heald, D., Varieties of Transparency, in: C. Hood & D. Heald (eds.), (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-43.

Meijer, A.J., (2002), *De doorzichtige overheid*, Delft: Eburon.

Meijer, A.J., (2003), *Maatschappelijke controle in de publieke sector via Internet*, onderzoeksrapport in het kader van de alliantie ICT en vitaal bestuur, Utrecht.

Meijer, A.J., (2008), *De weg naar Toezicht 2.0*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Tolbert, C. & K. Mossberger, (2006), The Effects of E-government on trust and Confidence in government, in: *Public Administration Review*, Vol. 66(3), 354-369.

Geraadpleegde rapporten en beleidsstukken

- Buijsman, E., Beck, J.P., Bree, L. van, Cassee, F.R., Koelemeijer, R.B.A., Matthijsen, J., Thomas, R. & K. Wieringa (2005), *Fijn stof nader bekeken. De stand van zaken in het dossier fijn stof*, Milieu en Natuurplanbureau
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, *In dienst van de democratie* (beschikbaar op: <http://www.minaz.nl/wallage/>).
- Algemene Rekenkamer, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*, 29 november 2007.
- Luchtkwaliteit en uw gezondheid, Ministerie van VROM, Maart 2006
- Milieubalans 2003, Flevoland
- Omgevingsplan Flevoland 2006

Wet- en regelgeving

Besluit Luchtkwaliteit 2005

Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 november 2007, nr. LMV 2007.109578, duidende regels met betrekking tot het beoordelen van de luchtkwaliteit, *Stb.* 2007, 434.

Richtlijn nr. 99/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (*PbEU* 1999, L 163).

Richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (*PbEU*, L 313).

Richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (*PbEU*, L 67).

Richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (*PbEU*, L 23).

Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden; Aarhus, 25 juni 1998, jaargang 2001, nr. 73 (Verdrag van Aarhus)

Wet Milieubeheer (Wm), *Stb.* 1979, 442

Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), *Stb.* 1991, 703

Wijzigingswet Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), *Stb.* 2007, 414

Websites

Emissieregistratie (www.emissieregistratie.nl), geraadpleegd op 19 november 2007 en 7 maart 2008

InfoMil (www.infomil.nl), geraadpleegd op 10 december 2007

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (www.rivm.nl)

geraadpleegd op 19 november 2007 en 7 maart 2008

Milieu en Natuurcompendium (www.milieuennatuurcompendium.nl), geraadpleegd op 19 november 2007

Milieu- en Natuur Planbureau (www.mnp.nl), op 12 december 2007

Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (www.vrom.nl),
geraadpleegd op 19 november 2007

Wikipedia

www.wikipedia.org/wiki/Emissie_%28milieu%29, geraadpleegd op 5 november 2007.

Websites provincies:

Provincie	Website	Geraadpleegd oz-vraag 1	Geraadpleegd oz-vraag 2
Drenthe	www.drenthe.nl	December 2007	n.v.t.
Flevoland	www.flevoland.nl	December 2007	n.v.t.
Friesland	www.friesland.nl	December 2007	n.v.t.
Gelderland	www.gelderland.nl	December 2007	7-3-08
Groningen	www.provinciegroningen.nl	December 2007	n.v.t.
Limburg	www.limburg.nl	December 2007	7-3-08
Noord-Brabant	www.brabant.nl	December 2007	7-3-08
Noord-Holland	www.noord-holland.nl	December 2007	7-3-08
Overijssel	www.overijssel.nl	December 2007	n.v.t.
Utrecht	www.provincie-utrecht.nl	December 2007	7-3-08
Zeeland	www.zeeland.nl	December 2007	n.v.t.
Zuid-Holland	www.zuid-holland.nl	December 2007	7-3-08

Websites gemeenten:

Gemeente	Website	Geraadpleegd oz-vraag 1	Geraadpleegd oz-vraag 2
Alkmaar	www.alkmaar.nl	December 2007	n.v.t.
Almelo	www.almelo.nl	December 2007	n.v.t.
Almere	www.almere.nl	December 2007	11-3-08
Amersfoort	www.amersfoort.nl	December 2007	11-3-08
Amsterdam	www.amsterdam.nl	December 2007	11-3-08
Apeldoorn	www.apeldoorn.nl	December 2007	n.v.t.
Arnhem	www.arnhem.nl	December 2007	11-3-08
Assen	www.assen.nl	December 2007	n.v.t.
Breda	www.breda.nl	December 2007	11-3-08
Delfzijl	www.delfzijl.nl	December 2007	n.v.t.
Den Bosch	www.denbosch.nl	December 2007	11-3-08
Den Haag	www.denhaag.nl	December 2007	11-3-08
Den Helder	www.denhelder.nl	December 2007	n.v.t.
Deventer	www.deventer.nl	December 2007	n.v.t.
Dordrecht	www.dordrecht.nl	December 2007	n.v.t.
Eindhoven	www.eindhoven.nl	December 2007	11-3-08
Enschede	www.enschede.nl	December 2007	n.v.t.
Gouda	www.gouda.nl	December 2007	11-3-08
Groningen	www.groningen.nl	December 2007	11-3-08
Haarlem	www.haarlem.nl	December 2007	11-3-08
Hilversum	www.hilversum.nl	December 2007	11-3-08
Leeuwarden	www.leeuwarden.nl	December 2007	n.v.t.
Leiden	www.leiden.nl	December 2007	11-3-08
Lelystad	www.lelystad.nl	December 2007	n.v.t.
Harderwijk	www.harderwijk.nl	December 2007	n.v.t.
Harlingen	www.harlingen.nl	December 2007	n.v.t.
Maastricht	www.maastricht.nl	December 2007	7-3-08
Middelburg	www.middelburg.nl	December 2007	n.v.t.
Nijmegen	www.nijmegen.nl	December 2007	11-3-08
Roermond	www.roermond.nl	December 2007	7-3-08
Rotterdam	www.rotterdam.nl	December 2007	11-3-08
Sneek	www.sneek.nl	December 2007	n.v.t.
Tiel	www.tiel.nl	December 2007	11-3-08
Tilburg	www.tilburg.nl	December 2007	7-3-08
Utrecht	www.utrecht.nl	December 2007	11-3-08
Venlo	www.venlo.nl	December 2007	7-3-08
Vlissingen	www.vlissingen.nl	December 2007	n.v.t.
Zwolle	www.zwolle.nl	December 2007	n.v.t.

Bijlage I

Checklist transparantie emissiegegevens en luchtkwaliteit

0. ALGEMEEN, BESCHRIJVING	
A. Niveau (inclusief naam) <input type="checkbox"/> Landelijk <input type="checkbox"/> Provincie <input type="checkbox"/> Gemeente (inclusief eventuele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden)	
B. Algemene typering site Een korte beschrijving van de site, wat is kenmerkend (zonder te oordelen), wat valt op en past niet in één van de onderstaande categorieën. Wat is het karakter van de informatie?	

1. TOEGANKELIJKHEID	SCORE
A. Vindbaarheid <input type="checkbox"/> Slecht ⁴¹ <input type="checkbox"/> Redelijk ⁴² <input type="checkbox"/> Goed ⁴³	
B. Doorzoekbare database <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Ja, maar alleen eenvoudig zoeken <input type="checkbox"/> Ja, ook geavanceerd zoeken	
C. Begrijpelijkheid I <input type="checkbox"/> Laag > alleen technisch taalgebruik <input type="checkbox"/> Middel > verklarende begrippenlijst voor 'leken' / korte publiekssamenv. <input type="checkbox"/> Hoog > uitgebreide publiekssamenvatting	
D. Begrijpelijkheid II <input type="checkbox"/> Laag > geschreven voor doelgroep van beleidsmakers <input type="checkbox"/> Middel > geschreven voor burgers, maar alleen voor geïnteresseerden <input type="checkbox"/> Hoog > geschreven in begrijpelijke taal voor burgers	

⁴¹ Via startpagina gemeente/provincie moeilijk vindbaar (> 5 muisclicks). Ook niet op de eerste pagina via Google met de termen [provincie/gemeente] + [luchtkwaliteit/emissiegegevens]

⁴² Óf gemakkelijk via Google (op eerste resultatenpagina) óf gemakkelijk via de startpagina van de site (> 5 muisclicks)

⁴³ Aan beide van de genoemde criteria wordt voldaan.

2A. INHOUDELIJKE CRITERIA EMISSIEGEGEVENS	SCORE
<p>A. Emissiegegevens I <u>Aanwezigheid van gegevens</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Ja, maar alleen via een externe link of in een rapport <input type="checkbox"/> Ja, direct op de site te vinden 	
<p>B. Emissiegegevens II <u>Actualiteit I⁴⁴</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Alleen oude gegevens staan online (ouder dan 2007) <input type="checkbox"/> Alleen meest actuele gegevens staan online (2007 of 2008) <input type="checkbox"/> Een tijdreeks van de emissiegegevens staat online (meerdere jaren) 	
<p>C. Emissiegegevens III <u>Actualiteit II⁴⁵</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Weergave gegevens op jaarbasis <input type="checkbox"/> Weergave gegevens per maand <input type="checkbox"/> Weergave gegevens per dag 	
<p>D. Emissiegegevens III <u>Type gegevens I</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Geen <input type="checkbox"/> Alleen wettelijk voorgeschreven gemiddelden/geaggregeerd niveau <input type="checkbox"/> Meetgegevens op bron/individueel niveau 	
<p>E. Emissiegegevens IV <u>Type gegevens II</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Geen <input type="checkbox"/> Weergave toegestane (vergunde) emissies⁴⁶ <input type="checkbox"/> Weergave feitelijke luchtkwaliteit⁴⁷ 	
<p>F. Verrijking emissiegegevens I <u>Interpretatie van gegevens (1): Wat betekenen de getallen? (niet in rapport)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Geen <input type="checkbox"/> Ja, tekstueel⁴⁸ <input type="checkbox"/> Ja, interactief⁴⁹ 	
<p>G. Verrijking emissiegegevens II</p>	

⁴⁴ Indien niet aanwezig score 1.

⁴⁵ Indien niet aanwezig score 1.

⁴⁶ Wat mag een bedrijf volgens de vergeven vergunning maximaal uitstoten

⁴⁷ Wat zijn de concentraties van stoffen in de lucht. Dit wordt aangeduid met de term 'luchtkwaliteit'. Het kan gaan om gegevens van meetpalen, maar ook om modelmatig bepaalde luchtkwaliteit.

⁴⁸ Bijvoorbeeld door het aangeven van bepaalde grenswaarden bij de cijfers

⁴⁹ Door middel van een interactieve geografische kaart

<p><u>Interpretatie van gegevens (2): Informatie op maat voor doelgroepen</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Geen<input type="checkbox"/> Ja, tekstueel/in een lijst<input type="checkbox"/> Ja, persoonlijke kenmerken op site in te vullen en advies/informatie op maat volgt (interactief)	
<p><i>H. Verrijking emissiegegevens III</i> <u>Faciliteren hergebruik van data</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Niet mogelijk<input type="checkbox"/> Ja, dit is mogelijk op aanvraag<input type="checkbox"/> Ja dit wordt gefaciliteerd doordat data het gedownload kan worden in diverse bestandstypen	

2B. INHOUDELIJKE CRITERIA ALGEMEEN	SCORE
<p>A. Informatiehoeveelheid I <u>Hoeveel internetpagina's zijn er op de site gewijd aan het onderwerp?</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Geen <input type="checkbox"/> 1 tot en met 3 <input type="checkbox"/> Meer dan 3 	
<p>B. Informatiehoeveelheid II <u>Algemeen: Staat er beleidsinformatie over luchtkwaliteit/emissiegegevens online?</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Geen informatie online <input type="checkbox"/> Ja er staat een samenvattende tekst over het beleid en de emissiegegevens <input type="checkbox"/> Ja er staat een tekst met achterliggende beleidsdocumenten en/of rapporten 	
<p>C. Informatiehoeveelheid III <u>Staat er een Luchtkwaliteitsplan online?</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Het luchtkwaliteitsplan staat niet online <input type="checkbox"/> Het luchtkwaliteitsplan staat online zonder toelichting op de site <input type="checkbox"/> Het luchtkwaliteitsplan staat online met toelichting op de site 	
<p>D. Informatiehoeveelheid IV <u>Staat een Luchtkwaliteitsrapportage online?</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> De luchtkwaliteitsrapportage staat niet online <input type="checkbox"/> De luchtkwaliteitsrapportage staat online zonder toelichting op de site <input type="checkbox"/> De luchtkwaliteitsrapportage staat online met toelichting op de site 	
<p>E. Informatiehoeveelheid V <u>Beleidsafwegingen I</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nee er staan geen beleidsafwegingen online <input type="checkbox"/> Ja de beleidsafwegingen staan online, zonder onderbouwing van ondersteunende rapportages. <input type="checkbox"/> Ja de beleidsafwegingen staan online, met onderbouwing van ondersteunende rapportages. 	
<p>F. Informatiehoeveelheid VI <u>Beleidsafwegingen II⁵⁰</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Alleen voor de overheidsdienst 'positieve' aspect van [...] wordt belicht <input type="checkbox"/> de 'negatieve' aspecten voor de overheidsdienst belicht, maar positieve aspect van [...] voert de boventoon <input type="checkbox"/> positieve en negatieve aspecten zijn in balans. 	

⁵⁰ Wat is de achterliggende gedachte/afweging, bijv. m.b.t. luchtkwaliteit economische belangen van bouwprojecten versus volksgezondheid en milieu. Indien niet van toepassing, score 1.

<p>G. Informatiehoeveelheid VII <u>Activiteiten overheidsdienst.</u>⁵¹</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Worden niet genoemd <input type="checkbox"/> Worden genoemd, maar zonder toelichting en/of achtergrond <input type="checkbox"/> Worden genoemd, met toelichting en/of achtergrond 	
<p>H. Informatiehoeveelheid VIII <u>Staan er met betrekking tot [...] relevante externe links</u>⁵² m.b.t. luchtkwaliteit op de site?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Ja, zonder toelichting <input type="checkbox"/> Ja, met toelichting 	
<p>I. Informatiehoeveelheid IX <u>Staat er een lijst met veelgestelde vragen m.b.t [...] op de site?</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Ja, maar met beperkt antwoord <input type="checkbox"/> Ja, met een uitgebreid antwoord. 	

DIMENSIE	TOTAAL GEMIDDELDE SCORE
1. TOEGANKELIJKHEID	
2A. INHOUDELIJK I	
2B. INHOUDELIJK II	
TOTAALSCORE	

OPMERKINGEN

⁵¹ Bijvoorbeeld beleidsmaatregelen indien het gaat om transparantie van beleidsprocessen.

⁵² Minimaal 3 relevante externe links.

Bijlage II

Exacte cijfers per organisatie:

	Luchtkwaliteit-gegevens	Toegankelijkheid	Beleidsmatige transparantie	Totaal
Almere	1,0	4,4	1,5	2,3
Amersfoort	2,3	6,6	3,5	4,1
Amsterdam	4,9	8,9	9,0	7,6
Arnhem	2,3	6,6	4,0	4,3
Breda	2,9	4,4	3,5	3,6
Den Bosch	2,3	8,9	7,0	6,1
Den Haag	5,5	6,6	6,0	6,0
Eindhoven	1,0	8,9	5,0	5,0
Gouda	1,0	6,6	1,5	3,0
Groningen	4,9	5,5	3,5	4,6
Haarlem	2,3	6,6	4,0	4,3
Hilversum	1,0	3,3	1,0	1,8
Landelijke Emissieregistratie	6,8	6,6	4,9	6,1
Leiden	2,3	6,6	5,0	4,6
Maastricht	2,3	5,5	3,5	3,8
Nijmegen	2,3	6,6	7,0	5,3
Provincie Gelderland	5,5	7,8	8,0	7,1
Provincie Limburg	6,8	6,6	4,5	6,0
Provincie Noord-Brabant	2,9	2,1	5,5	3,5
Provincie Noord-Holland	3,6	8,9	4,5	5,6
Provincie Utrecht	4,2	5,5	6,5	5,4
Provincie Zuid-Holland	4,9	6,6	6,0	5,8
RIVM	8,7	5,5	7,4	7,2
Roermond	6,1	8,9	2,5	5,8
Rotterdam	6,1	10,0	7,0	7,7
Tiel	2,9	5,5	3,5	4,0
Tilburg	2,9	7,8	6,0	5,6
Utrecht	2,3	7,8	10,0	6,7
Venlo	4,9	4,4	2,0	3,7