

Uniforme registratie inrichtingen en milieubelastende activiteiten

Samenvatting definitiestudie

versie 1.02

7 september 2023

Penvoering: John Rayer

Context en aanleiding

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de 'milieubelastende activiteit' het nieuwe leidende principe bij de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken). Het begrip 'milieubelastende activiteit' heeft een wettelijke grondslag en wordt onder meer gebruikt bij het indienen van aanvragen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), het prioriteren van het milieutoezicht (wat controleren we wanneer waarop) en het bepalen van de leges voor milieuvergunningen. Een milieubelastende activiteit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Zo kan één activiteit bijvoorbeeld leiden tot risico's voor de externe veiligheid en kan deze geluidsoverlast, bodemvervuiling én geurhinder geven. Diverse overheden kunnen regels verbinden aan milieubelastende activiteiten. Het Rijk bepaalt in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) welke regels landelijk gelden, de provincie in haar omgevingsverordening welke regels binnen de provinciegrenzen gelden én de gemeente in haar omgevingsplan de lokale milieuregels.

Over de registratie van gegevens over de milieubelastende activiteiten in de VTH-registraties van omgevingsdiensten, gemeenten, provincies en Rijksoverheden zijn nog geen landelijke afspraken gemaakt. Dit met uitzondering van de registratie van specifieke gegevens over enkele milieuthema's, zoals voor externe veiligheid, bodem en geluid. Voor dergelijke thema's zijn landelijke voorzieningen ontwikkeld (respectievelijk REV, BRO en CVGG), waarin deze specifieke gegevens worden geregistreerd.

Doelstelling definitiestudie

Het gebruik van vergelijkbare en betrouwbare gegevens is een belangrijke voorwaarde voor de doorontwikkeling van het VTH-stelsel. Het *IBP versterking VTH-stelsel* investeert onder meer in de verbetering van de informatievoorziening van het VTH-stelsel. Om tot een goede en werkbare wijze van uniforme registratie te komen, is een definitiestudie uitgevoerd door John Rayer (projectleider), Arjan Kloosterboer en Robert van Bommel. Zij hebben documenten geanalyseerd, vele gesprekken gevoerd met VTH-uitvoeringsorganisaties én partijen die gegevens uit hun registraties (zouden) kunnen gebruiken én twee interbestuurlijke sessies georganiseerd.

De opdracht die de onderzoekers hebben meegekregen was tweeledig: bepaal

- de (meer)waarde (nut en noodzaak) van een landelijk uniforme registratie van inrichtingen en milieubelastende activiteiten, zowel binnen als buiten de VTH-processen én
- tegen welke uitgangspunten en condities deze kan of moet worden ingericht.

Bij de uitvoering van de opdracht is gefocust op de registratie van milieubelastende activiteiten. Het begrip 'inrichting' is immers zo goed als volledig uit de wetgeving gehaald. Het wordt nog gebruikt bij Seveso-inrichtingen én blijft relevant om de combinatie van meerdere milieubelastende activiteiten bij één bedrijf / op één locatie in ogenschouw te houden.

Beantwoording onderzoeksvragen

Op 23 juni 2023 heeft de interbestuurlijke Stuurgroep IBP ingestemd met de rapportage van de definitiestudie. Naar aanleiding van enkele opmerkingen van het ministerie van IenW is in de Stuurgroep van 19 september 2023 een aangescherpte versie (van 31 augustus 2023) ter kennisname aangeboden. In deze versie zijn de opmerkingen verwerkt op een dusdanige wijze dat onduidelijkheden voor IenW zijn weggewerkt en de essentie van de analyse, oplossingsrichting en vervolgstappen zijn behouden. De volgende onderzoeksvragen zijn daarmee beantwoord.

A. *Nut en noodzaak van een uniforme registratie van inrichtingen en milieubelastende activiteiten binnen het stelsel als geheel.*

De registratie van gegevens over inrichtingen en milieubelastende activiteiten dient binnen de VTH-organisaties en hun opdrachtgevers een groot aantal doelen. Er zijn drie belangrijke redenen om deze gegevens ook landelijk uniform te registreren:

1. Het maken van landelijke beelden/overzichten van activiteiten en hun impact op de leefomgeving. Om gegevens van meerdere bronhouders te kunnen optellen, dienen definities uniform te zijn.
2. Leren van ervaringen elders. Ervaringen van andere overheden (die dezelfde type taken uitvoeren) kunnen gebruikt worden voor verbetering van de eigen uitvoering. Hiervoor moeten we inzicht hebben in elkaars gegevens en weten wat we aan deze gegevens hebben (i.c. in hoeverre ze vergelijkbaar zijn).
3. Het gebruiken van gegevens over de grenzen van de organisatie en het werkgebied heen. Gezamenlijke definities (eenduidigheid) maakt de interpretatie eenvoudiger en minder risicovol.

B. *(Potentiële) gebruikers en het gebruiksdoel van een uniforme registratie (use-cases/vraagspecificatie).*

Uit het onderzoek blijkt dat er veel verschillende gebruikers van gegevens over milieubelastende activiteiten zijn, die ieder behoefte hebben aan informatie vanuit verschillende rollen en processen. De behoefte is veel breder dan de taken van uitvoerende VTH-organisaties. Naast vergunningverleners, toezichthouders, opspoorders en programmeerders van toezicht, zijn dit ook bestuurders, beleidsmakers, calamiteitenbestrijders en onderzoekers. De belangrijkste informatiebehoefte is te onderscheiden naar (1) de informatiebehoefte voor één specifieke locatie en (2) de informatiebehoefte naar activiteiten in een gebied als geheel. In bijlage B van de rapportage is per rol de behoefte aan (uniforme) informatie over milieubelastende activiteiten uitgewerkt.

C. *Uitgangspunten voor en werking van (landelijke/decentrale) oplossingsrichtingen voor registratie en ontsluiting van gegevens over inrichtingen en milieubelastende activiteiten.*

Een essentieel uitgangspunt is het spreken van een gemeenschappelijke taal. Op basis van een landelijk informatiemodel activiteiten dient de registratie van de bronhouders te worden ingericht en geborgd. Dit informatiemodel bevat in ieder geval gegevens over milieubelastende activiteiten die bepaald zijn in Bal (dus landelijk uniform zijn) én opgenomen zijn in de functionele structuur van het DSO. Daarbij wordt beperkt tot de generieke gegevens (kenmerken) van activiteiten. Dit zijn gegevens die voor iedere milieubelastende activiteit gelden, zoals de naam, de juridische grondslag, de status en de start- en einddatum. Specifieke (activiteit afhankelijke) gegevens komen niet in dit model; voor een aantal specifieke gegevens zijn eerder afzonderlijke informatiemodellen gemaakt en uitgewerkt in thematische registraties (zoals REV, BRO en CVGG). In de

rapportage is verder onderscheid gemaakt in drie varianten van registratie en ontsluiting van gegevens.

1. Kruispuntbank: een uitwisselplatform voor het verkrijgen van gegevens op verzoek. De landelijke voorziening is beperkt in omvang, echter de administratieve last voor de bronhouders is hoog en wachttijden voor de gebruikers kunnen eenvoudig oplopen.
2. Kernregistratie: een landelijke registratie met een vaste set van gegevens volgens een vooraf afgesproken definitie en vorm én in een vooraf afgesproken frequentie van aanlevering. Deze variant vereist continue beheer van het berichtenverkeer met de bron, (database)beheer van de landelijke gegevensset en een continue beschikbaarheid van een raadpleegvoorziening.
3. Bevraging bij de bron: landelijke voorziening waarmee gegevens rechtstreeks uit de VTH-applicaties aan de gebruikers beschikbaar worden gesteld (common ground-principe).

In de rapportage wordt aanbevolen een kernregistratie (variant 2) in te richten als tussenstap naar een platform met bevraging bij de bron (variant 3).

D. Implicaties voor gebruikers en andere belanghebbenden, zoals bronhouders, bevoegde gezagen en leveranciers.

Bij het beschikbaar komen van een landelijk uniforme registraties ervaren de gebruikers de meerwaarde zoals bij A. is opgenomen. Bronhouders, bevoegde gezagen en leveranciers dienen hiervoor eenmalig en structureel investeringen te doen. De grootste investering is de eenmalige conversie van inrichtingen naar milieubelastende activiteiten én de continue registratie van gegevens over deze milieubelastende activiteiten. Alle omgevingsdiensten zijn momenteel bezig met deze conversie en zijn zich, voor onder meer hun eigen bedrijfsvoering, bewust van de noodzaak om deze gegevens over milieubelastende activiteiten blijvend te registreren. Zij converteren nu naar organisatie specifieke gegevensmodellen. Na de totstandkoming van een landelijk informatiemodel activiteiten zal, afhankelijk van hun huidige gegevensmodel, een nadere uitwerking van de velden in de software moeten plaatsvinden, evenals een wijziging van de te registreren gegevens. Daarnaast dient vanuit iedere VTH-applicatie het berichtenverkeer verzorgd te worden naar de kernregistratie. Op landelijk niveau dient de kernregistratie ontwikkeld en beheerd te worden die zorgt voor het samenbrengen en presenteren van de gegevens.

E. Relatie met andere ontwikkelingen en oplossingen die al bestaan (o.a. DSO, REV, Inspectieview (IV), I-GO, KRD, AADV).

Er zijn diverse registraties in gebruik, per organisatie, regionaal en landelijk, waarin gegevens over milieubelastende activiteiten onderhouden worden, met verschillende doelen en op uiteenlopende wijzen. In hoofdstuk 3 wordt dit landschap aan registraties gevisualiseerd. Voor het informatiemodel activiteiten is aansluiting bij het Referentie Informatiemodel Handhaving (RIHa) logisch. Dit model vormt ook de basis voor Inspectieview. Het DSO wordt gezien als een van de voornaamste 'bronnen' van soorten milieubelastende activiteiten. Immers, bij het aanvragen of melden van een nieuwe activiteit, worden de gegevens van deze activiteit vanuit het DSO naar de VTH-applicaties gestuurd. Bijzondere aandacht hebben ook de thematische registraties, die ieder zowel generieke als specifieke gegevens over enkele milieubelastende activiteiten bevatten. Een koppeling (doorklikmogelijkheid) tussen de registratie van milieubelastende activiteiten met ieder van de themaregistraties is noodzakelijk. In een vervolgstap is verdiepend onderzoek naar de mogelijkheden van (her)gebruik van bestaande registraties voor de registratie van milieubelastende activiteiten nodig.

F. Benodigde besturingsmodellen (landelijk/decentraal) van registratie en ontsluiting, evenals benodigde financiering, waaronder inschatting van kosten voor ontwikkeling en beheer en modellen voor kostendekking.

Van de landelijk voorziening dient een partij het beheer te voeren. Door de grote rol van omgevingsdiensten bij de registratie van milieubelastende activiteiten ligt een eerste aansluiting van de omgevingsdiensten voor de hand, gevolgd door aansluiting van overige bronhouders. Een raming van de totale kosten kan momenteel nog niet gemaakt worden. Voor de uitwerking van een informatiemodel activiteiten, een globaal functioneel ontwerp van de kernregistratie en een onderzoek naar gebruik van bestaande registraties wordt een investering geraamd tussen € 75.000,- en € 125.000,- aan externe kosten, afhankelijk van de hoeveelheid uren die door deelnemers aan het IBP ingebracht kunnen worden. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de eerder door ODNL ontvangen subsidie. Voor de realisatie wordt een agile werkwijze voorgesteld. Door telkens in stappen tussenresultaten op te leveren, ervaren bronhouders en gebruikers van gegevens eerder de toegevoegde waarde, kan tussendoor beter worden bijgestuurd en denken bronhouders en gebruikers van gegevens actiever mee bij de realisatie van de volgende stappen.

Vervolgstappen

Na instemming met de aanbevelingen, worden de volgende stappen voorzien:

- A. Uitwerken van landelijk informatiemodel voor uitwisseling van gegevens over activiteiten in het VTH-domein. Beperking tot generieke gegevens van milieubelastende activiteiten uit Bal en bruidsschat.
- B. Uitwerken van een globaal functioneel ontwerp voor de kernregistratie (database en berichtenverkeer) en positie van de kernregistratie in relatie tot overige voorzieningen (informatie-architectuur).
- C. Uitvoeren van een onderzoek naar het (mogelijk toekomstige) gebruik van bestaande registraties binnen het VTH-domein als kernregistratie voor milieubelastende activiteiten te dienen.
- D. Inrichten van de VTH-applicaties op basis van (A) het informatiemodel voor uitwisseling van activiteiten en (F) uitwisselstandaarden. Naast gegevens uit het landelijk informatiemodel, kan een organisatie ook extra gegevens registreren. Tevens initiële vulling van gegevens in POC (E) door enkele bronhouders.
- E. Uitwerken van een proof of concept (POC) als basis voor een lerende omgeving. Afhankelijk van (C) het onderzoek gebruik bestaande registraties (1) binnen een bestaande registratie of (2) in nieuwe registratie. Hiermee experimenteren met aansluiten van bronhouders, koppelen van thematische registraties en praktische toepassing door eindgebruikers.
- F. Uitwerken van uitwisselstandaarden waarmee gegevens over milieubelastende activiteiten uitgewisseld kunnen worden. In de POC (E) kan hiermee al getest worden.
- G. Realiseren van een kernregistratie en inregelen van het beheer. Inrichten landelijke voorziening: database en berichtenverkeer tussen bronhouders, database en gebruikers van gegevens.
- H. Doorontwikkelen naar een voorziening waarbij gegevens rechtstreeks uit de bron (VTH-applicaties) bevraagd kunnen worden (common ground-principe).