



Aarhus in 2007

Inventarisatie van Aarhus-registers in Nederland

15 mei 2007

Inhoud

1. Aanleiding.....	1
2. Achtergronden	1
3. Methode	3
4. Cijfers.....	3
5. Waarnemingen.....	4
6. Conclusie en aanbevelingen.....	7

1. Aanleiding

Overheden zijn volgens de Europese Aarhus-richtlijn sinds 14 februari 2005 verplicht een zogenaamd Aarhus-register aan te leggen. Burgers moeten middels zo'n register een overzichtelijk beeld kunnen krijgen van de milieu-informatie die een overheid beheert. Burgers willen graag informatie over afgegeven vergunningen aan bedrijven in hun buurt, maar ook over plannen van overheden die kunnen ingrijpen in de natuur en het milieu in hun buurt. Dat maakt dat de Aarhus-richtlijn met name relevant is voor gemeenten en iets mindere mate voor provincies.

Om deze overheden te ondersteunen bij hun Aarhus-activiteiten is de Aarhusgroep in het leven geroepen, een samenwerkingsverband tussen Irion Technologies, MOOI Informatiebeheer en SOM onderwijs- en milieuprojecten.. Een aantal overheden, zoals de gemeenten Berkelland, Nunspeet, Lingewaal, Wageningen en de provincie Gelderland, maakt momenteel van de diensten van de Aarhusgroep gebruik.

Maar een groot deel van de overheden waarmee de groep contact heeft gehad, toont zich terughoudend. Betekent dit dan ook dat deze overheden niets doen met de verplichting milieu-informatie openbaar te maken voor burgers? De Aarhusgroep wilde een antwoord op deze vraag en besloot daarom een inventarisatie te maken van de Aarhus-registers die anno 2007 bij Nederlandse overheden voorhanden zijn. In dit rapport zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven.

2. Achtergronden

2.1 Wet

In 2005 is met publicatie in Staatsblad nr. 66 de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus in werking getreden. De wet is de Nederlandse implementatie van de Europese richtlijn 2003/4/EG Toegang van het publiek tot milieu-informatie, die weer een uitwerking is van het VN Verdrag van Aarhus (1998). In het verlengde van de nieuwe wet zijn de Wet milieubeheer (WM) en de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) aangepast.

Samen vermelden de wetten een aantal eisen ten aanzien van de openbaarmaking van milieu-informatie waaraan overheden vanaf 14 februari 2005 moeten voldoen. Dit heeft gevolgen voor zowel de passieve openbaarmaking (het verstrekken van milieu-informatie op verzoek) als de actieve openbaarmaking. Wat het laatste betreft is iedere overheid



verplicht de eigen milieu-informatie uit eigen beweging geordend aan burgers te ontsluiten, bij voorkeur via openbare telecommunicatienetwerken. Dit geldt voor alle milieu-informatie die vanaf 14 februari 2003 is geproduceerd.

Wettelijke verplichtingen ten aanzien van aantallen te ontsluiten documenten met deadlines zijn er niet. Zo spreekt de Aarhus-richtlijn alleen van het 'geleidelijk beschikbaar komen' van lijsten met documenten. Overheden hebben enkel een inspanningsverplichting.¹

2.2 Uitvoering

Twee jaar na inwerkingtreding van de wet mag worden verwacht dat een aantal Aarhus-registers operationeel is en dat burgers voor hun informatiebehoefte over de eigen leefomgeving daarvan gebruik maken. We hebben echter signalen ontvangen dat dit nauwelijks het geval is.

Een eerste signaal komt van de Gelderse Milieufederatie. Uit een handhavingsproject in 2006 op de Veluwe bleek dat burgers niet op de hoogte zijn van het bestaan van Aarhus-registers bij Veluwe gemeenten. Bij nader inzien bleken die ook nauwelijks voorhanden.²

Een tweede signaal komt van de Provinciale Milieufederaties en Stichting Natuur en Milieu. Op een door hen in 2006 georganiseerd symposium over Aarhus bleken landelijk maar weinig overheden in de geest van Aarhus aan de slag te zijn.³

Een derde signaal is weer van de Gelderse Milieufederatie. Bij het opzetten van een burgersteunpunt voor omgevingsinformatie in 2007 blijkt wederom dat er nauwelijks Aarhus-registers voorhanden zijn.⁴

Een vierde signaal komt van de Aarhusgroep. In 2005 bleken de meeste ambtenaren met wie de groep contact had nog nooit van de Aarhus-regelgeving te hebben gehoord. In 2006 weet men er meestal wel van, maar blijkt er vaak nog geen verantwoordelijke ambtenaar aangewezen. In 2007 blijken nog maar enkele gemeenten bereid de stap tot een volwaardig Aarhus-register te zetten.⁵

Kortom, het lijkt erop dat de overheid in gebreke blijft bij het uitvoeren van de Aarhus-richtlijn en aanverwante wetgeving.

2.3 Onderzoek

In dit rapport onderzoeken we of het inderdaad zo is, dat overheden geen uitvoering geven aan de Aarhus-verplichting tot actief openbaar maken van milieudocumenten. We willen, als dit zo blijkt te zijn, ook nagaan welke redenen ten grondslag liggen aan het in gebreke blijven. Het is van groot belang dat burgers toegang krijgen tot informatie over hun eigen om woon- en leefplek. Zonder dat men daarvoor eerst bij de overheid een

¹ Bronnen: * www.overheid.nl * www.infomil.nl/aarhus * VNG ledenbrief 1 december 2004 * www.aarhus.nl.

² Bron: * Vraagsturing Handhaving Omgevingskwaliteit op de Veluwe, Gelderse Milieufederatie, september 2006.

³ Bron: Symposium Aarhus at Risk, Provinciale Milieufederaties en Stichting Natuur en Milieu, juni 2006.

⁴ Bron: * WikiHier, Platform voor milieuvragen, Gelderse Milieufederatie, maart 2006.

⁵ Bron: * Aarhus-groep, zie ook www.aarhusportaal.nl.



verzoek hoeft in te dienen. Op deze wijze kunnen burgers beter een actieve rol spelen in het bewaken van de kwaliteit van hun leefomgeving.

3. Methode

3.1 Benadering

Nederland telt circa 600 overheden, waarvan 12 provincies en 453 gemeenten. Al deze overheden zijn Aarhus-plichtig. We hebben ons onderzoek beperkt tot de gemeenten, provincies en regio's. In totaal hebben we 421 overheden onderzocht.

Het onderzoek bestond uit twee activiteiten: de websites van overheden bekijken en de overheid opbellen.

3.2 Website

Hoewel de Aarhus-regelgeving dit niet als harde eis stelt, wordt sterk aanbevolen het Aarhus-register digitaal uit te voeren en via het internet beschikbaar te maken. Een voor de hand liggende controle is dus de sites van overheden te inspecteren.

3.3 Telefoon

Als er op de site geen Aarhus-register kon worden gevonden, hebben we in een aantal gevallen naar de afdeling milieu van de betreffende overheid gebeld. In totaal hebben we met 160 overheden contact gehad. De gesprekken verliepen globaal aan de hand van de volgende vragen:

- Beschikt uw overheid over een Aarhus-register?
- Indien ja:
 - Op welke wijze is het register beschikbaar, digitaal of niet-digitaal?
 - Indien digitaal, gebeurt het via de overheidssite?
- Indien nee:
 - Waarom niet?
 - Wordt er wel aan een register gewerkt?
 - Is er een verantwoordelijke ambtenaar aangesteld?
 - Wanneer denkt de overheid het register te kunnen publiceren?
 - Ontsluit de overheid op andere manieren milieu-informatie?

3.4 Uitvoering

In totaal zijn 420 overheden benaderd. De site-inspecties betraf de periode maart-april 2007. De telefonische contacten zijn ook uit de periode daarvoor. Het onderzoek is uitgevoerd door medewerkers van MOOI Informatiebeheer.⁶

4. Cijfers

Het onderzoek heeft de volgende harde cijfers opgeleverd:

⁶ MOOI Informatiebeheer te Zutphen, www.mooinet.nl, medewerkers ir. Karin de Boom en drs. John Verheijden. MOOI maakt onderdeel uit van de Aarhus-groep.



Aantal onderzochte overheden	Aarhus-register aanwezig*		Veel milieu-informatie ontsloten**		
	ja	nee	ja	weinig	geen***
420	33	387	78	332	0
100%	7,9%	92,1%	19,0%	81,0%	0%

- * Hieronder vallen alle overzichten waarin milieu-informatie geordend is weergegeven. Soms heten deze overzichten naar de richtlijn *Aarhus-register*, maar vaak is ook het woord *Aarhus* afwezig en heet het bijvoorbeeld *Register milieu-informatie*.
- ** De hoeveelheden zijn op het blote oog vastgesteld, we hebben dus niet gekwantificeerd. Onder *weinig* valt bijvoorbeeld het Aarhus-register van Gemeente Aalsmeer, met 3 thema's en 6 documenten. Onder *veel* vallen bijna alle provincies en grote steden.
- *** Er is geen overheid zonder milieu-informatie. Iedere gemeente heeft bijvoorbeeld zijn productencatalogus met daarin documenten over huisvuil, bomen rooien en bouwen.

5. Waarnemingen

Uit de site-inspecties en telefoongesprekken kunnen we de volgende waarnemingen afleiden:

5.1 Vindbaarheid van registers

De Aarhus-registers van overheden blijken niet altijd gemakkelijk op hun sites te vinden. Slechts een enkele gemeente heeft het op de voorpagina staan [Gemeente Hattem]. De meeste registers staan aan het eind van een (langer) zoekpad. Vaak heten ze dan geen Aarhus-register, maar bijvoorbeeld 'Register milieu-informatie' [Gemeente Hilvarenbeek]. Wel blijken de registers makkelijk vindbaar door in de zoekfunctie de term 'Aarhus' op te geven [Gemeente Franekeradeel]. De burger moet dan uiteraard dat woord wel kennen. De term 'milieu-informatie' blijkt doorgaans een goed alternatief, maar weer niet 'milieuinformatie' of andersom.

5.2 Vindbaarheid contactambtenaar

Bij een aantal overheden heeft het ons moeite gekost om een verantwoordelijke ambtenaar aan de lijn te krijgen. Vaak weet men niet wie Aarhus in zijn portefeuille heeft, soms is er nog niemand aangewezen. Dit komt mede doordat Aarhus de gemeentelijke afdelingen overstijgt, er zijn meerdere diensten betrokken zijn (milieu, communicatie, bouwen en wonen, juridische zaken, ICT) en men twijfelt waar het onder te brengen. Als dat uiteindelijk is gelukt, weten de andere afdelingen daar vaak weer niks van.

5.3 Goede oplossingen

Slechts een enkele overheid heeft een volwaardig Aarhus-register. Het zijn doorgaans kleinere gemeenten. [Gemeente Noorderveld: eerste van Nederland; Gemeente Veghel; Gemeente Tynaarlo; Gemeente Heumen; Gemeente Brummen]

5.4 Halve oplossingen



De overzichten die onder de naam Aarhus worden aangeboden zijn vaak niet conform de regelgeving:

- Soms is er wel een overzicht, maar kan niet worden doorgelinkt naar de documenten. [Gemeente Assen: lijst adresgegevens milieuvergunningen; Gemeente Coevorden: milieuvergunningen; Gemeente Franekeradeel: alleen een lijst op papier; Gemeente Goirle; Gemeente Schiermonnikoog: lijst met bedrijfsnamen van milieuvergunningen, maar niet de beschikkingen zelf; Gemeente Tiel: lijst adresgegevens bedrijven met een milieuvergunning; Milieudienst Zuid-Oost Utrecht: productenlijst per afdeling; Provincie Groningen; Provincie Zeeland: kaarten met vergunningen]
- Register is niet geactualiseerd. [Provincie Groningen]
- Sommige registers hebben maar een paar thema's en documenten [Gemeente Aalsmeer: 3 thema's en 6 documenten; Gemeente Scheemda: thema's onder Milieu & Afval]
- Sommige overheden hebben gekozen voor passieve openbaarmaking in plaats van actieve: de burgers moeten de informatie opvragen. [Milieudienst IJmond (verzorgt Aarhus-oplossing voor de gemeenten Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Uitgeest)]

5.5 Oplossingen in voorbereiding

Sommige overheden delen mee dat aan een Aarhus-oplossing wordt gewerkt.

- Men werkt zelf aan een Aarhus-oplossing: [Gemeente Achtkarspelen; Provincie Zuid-Holland: Gedeputeerde Staten investeert deze collegeperiode in de verbetering van de digitale beschikbaarheid van de provinciale informatie, aan de eisen van het Verdrag van Aarhus wil ze tegemoet komen door de ontwikkeling van een nieuwe site.]
- Men heeft de oplossing uitbesteed aan een andere overheid, bijvoorbeeld een regionale milieudienst. [Gemeente Bennebroek: via Milieudienst IJmond; Gemeente Harenkarspel, Gemeente Wieringen: via Milieudienst Kop van Noord-Holland; Gemeente Roosendaal, Gemeente Bergen op Zoom: via Regionale Milieudienst West-Brabant.]

5.6 Alternatieve oplossingen

Sommige overheden kiezen voor een alternatieve aanpak. Men ontsluit veel Aarhus-plichtige informatie maar niet in de vereiste geordende lijst. Het woord Aarhus-register wordt niet gebruikt.

- Men kiest voor zoekpaden [DCMR Milieudienst Rijnmond: milieuvergunningen; Gemeente Beuningen: het Milieuloket]
- Men kiest voor slimme zoekmachines. [Gemeente Nijmegen]
- Men kiest voor GIS-presentaties (kaarten) [Provincie Gelderland: LIG (Leven in Gelderland); Provincie Limburg: Milieukaart]

5.7 Aarhus-beleid

Sommige overheden hebben een Aarhus-beleid ontwikkeld [Gemeente Breda, Provincie Limburg, Provincie Gelderland]. De meeste overheden lijken dit nog niet te hebben.

5.8 Burgerrechten



Slechts enkele overheden maken op hun site melding van de rechten die burgers hebben ten aanzien van de toegang tot omgevingsinformatie van hun overheid [Gemeente Franekeradeel].

5.9 Toevallige oplossingen

Hoewel de meeste overheden geen Aarhus-register bezitten, wordt er wel Aarhus-plichtige informatie ontsloten. Sommige gemeenten zijn daar erg ver in [Gemeente Enschede]. Maar doorgaans beperkt het zich tot: (1) algemene informatie over ruimtelijke ordening (plannen en projecten), maar geen concrete informatie (onderliggende rapporten, actuele bestemmingsplannen), (2) lijsten met verstrekte bouw- en sloopvergunningen (digitale versie van de wekelijkse bekendmakingspagina in het regionale of plaatselijke sufferdje), (3) milieuproducten uit het gemeentelijke digitale loket (algemene informatie over huisvuil ophalen, milieuvergunning, onkruidbestrijding, etc.).

5.10 Nee-argumenten

Ambtenaren van gemeenten die (nog) geen Aarhus-register hebben, verantwoorden dit als volgt:

- Prioriteit: het leeft niet bij de burgers, het leeft niet bij de raad, we hebben het te druk, we moeten prioriteiten stellen, Aarhus heeft een lage prioriteit omdat er geen sancties aan zijn verbonden. [Gemeente Ameland]
- Motivatie: we hebben er geen zin in. [Gemeente Bladel (in 2005)]
- Onafhankelijkheid: wij bepalen ons eigen tempo. [Gemeente Aalburg]
- Onnodig: we ontsluiten al veel milieu-informatie, burgers kunnen geordende informatie vinden in ons digitale loket. [Gemeente Heerlen; Gemeente Oosterhout]
- Organisatie: we nemen het mee in onze gemeentebrede digitalisering dus het komt tzt aan de orde, we zien door al de digitaliseringseisen door de bomen het bos niet meer, we zijn aan het reorganiseren, we zijn gefuseerd met andere gemeenten en kunnen daarom even niks ondernemen, wij moeten eerst de fusie met andere gemeenten afronden. [Gemeente Boarnsterhim].
- Weerstand: we laten ons niet dwingen door hogere overheden, de Europese Unie wil al veel te veel van ons. [Gemeente Aalburg]
- Behoeft: onze burgers hebben er geen behoefte aan, men vraagt er niet om, het leeft niet bij de bevolking, we bewijzen onze burgers geen dienst. [Gemeente Alphen-Chaam, gemeente Roosendaal]
- Informatiehuishouding: we moeten eerst onze informatie organisatie intern op orde maken, onze informatie staat voornamelijk op papier, onze documenten moeten eerst nog worden gedigitaliseerd, we hebben geen centraal overzicht, onze ambtenaren bewaren hun documenten zelf. [Gemeente Wageningen]
- Kleine gemeente: we hebben een te kleine bezetting om dit te kunnen uitvoeren, we hebben geen volwaardige ICT-afdeling, voor een register met meerwaarde hebben we te weinig informatie [Gemeente Scherpenzeel], er is geen budget voor, we gaan het (hopelijk) aan de milieuregio uitbesteden [Gemeente Dongen]
- Grote gemeente: onze website staat al vol met milieudocumenten, we deden al heel veel aan ontsluiting van milieu-informatie voordat Aarhus kwam en doen dat nog, wij hebben gekozen voor een andere vorm dan een geordende lijst, hoewel we naar de letter van de wet geen Aarhus-register hebben voldoen we wel aan de geest van Aarhus door allerlei milieudocumenten actief te verspreiden. [Gemeente Nijmegen]



5.11 Kundigheid

Gemeenten lijken te worstelen met het ontsluiten van informatie via de moderne communicatiemiddelen. Vooral kleinere gemeenten lijken de kennis en vaardigheid te missen om bijvoorbeeld een gedegen ontsluitingsplan op te stellen. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat Aarhus slechts één van de stukjes van de ontsluitingspuzzel is, een overheid moet nog aan tal van andere digitale verplichtingen voldoen. Een extra complicatie is, dat in het geval van Aarhus, vele afdelingen zijn betrokken bij de ontsluiting van informatie, zoals milieu, ICT, communicatie, bouwen en wonen⁷ en juridische zaken.

5.12 Burgerhulp

Sommige ambtenaren raden burgers en milieugroepen aan bij hun overheid te vragen waar het gemeentelijke Aarhus-register is in te zien. Ambtenaren kunnen deze verzoeken gebruiken om binnen de organisatie de prioriteit voor Aarhus te vergroten.⁸ [Gemeente Arnhem, Gemeente Nunspeet]

5.13 Leesbaarheid

Als je gevonden documenten downloadt en opent, blijken deze niet altijd even leesbaar te zijn. Dat geldt met name voor vergunningen. Hier stuiten we op een omissie in de Aarhus-richtlijn: er is geen plicht om een vertaalslag voor burgers te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een leesbare samenvatting. Een overheid kan dus aan de richtlijn voldoen zonder voor burgers informatief te zijn.

5.14 Leges

Een enkele gemeente vraagt haar burgers voor de informatieverstrekking toch om een bijdrage, terwijl dat volgens de Aarhus-richtlijn niet mag. [gemeente Tytsjerksteradiel: passage uit legesverordening 2007: Verzoek om milieu informatie (verdrag van Aarhus) Voor de behandeling van een verzoek om milieu informatie waarbij de behandeling meer tijd in beslag neemt dan 15 minuten (kwartier) wordt voor elk kwartier (langer) of een deel daarvan het tarief in rekening gebracht van € 15,25]

6. Conclusies en aanbevelingen

Uit de waarnemingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

6.1 Overheden

Overheden doen te weinig om aan de Aarhus-regelgeving te voldoen. Dat komt ondermeer omdat externe impulsen ontbreken: de wet kent geen sancties. Maar een reden is ook het ontbreken van interne impulsen: in de eigen organisatie leeft de burger te weinig. Het ambitieniveau om informatie voor burgers openbaar te maken is vaak laag en ontbreekt soms volledig. Ook bij overheden die wel al een Aarhus-register hebben is dat soms zo. Men informeert de burger niet of nauwelijks over het bestaan van het milieuregister.

⁷ De door de EU gebruikte definitie van milieu is breder dan de Nederlandse en omvat alle activiteiten die invloed hebben op de leefomgeving, dus ook bouwen en wonen en cultureel erfgoed.

⁸ Idee om de provinciale milieufederaties, als zijnde de vertegenwoordiger van de burgerlijke belangen, te betrekken.



6.2 Burgers

Hoewel we niet echt onderzoek onder burgers hebben gedaan, kunnen we concluderen dat burgers niet op de hoogte zijn van hun rechten zoals vastgelegd in de Aarhus-regelgeving. Ambtenaren krijgen geen burgers aan het loket die met het Verdrag van Aarhus in de hand informatie komen opeisen. Ook ontbreekt jurisprudentie, er zijn ons geen rechtzaken bekend waarbij burgers van de overheid eisen aan de Aarhus-richtlijn te voldoen.

6.3 Aanbevelingen

Er zijn op korte termijn extra impulsen nodig om te voorkomen dat de Aarhus-regelgeving een dode wet wordt en de rechten van burgers om informatie over hun eigen leefomgeving in te kunnen zien, worden geschaad. Die impulsen moeten enerzijds gericht zijn op de aanbieders van de Aarhus-informatie (overheden) en anderzijds op de afnemers ervan (burgers, milieugroepen, bedrijven).

Aan de overheidskant moeten impulsen ervoor zorgen dat de attitude maar ook het gedrag worden versterkt. Wat attitude betreft is voorlichting over de geest van Aarhus nodig. Bestuurders en ambtenaren moeten overtuigd raken van het belang van de openbaarheid van omgevingsinformatie. De voorwaarden om aan de Aarhus-richtlijn te kunnen voldoen, moeten worden verbeterd en hindernissen moeten worden weggenomen. Dit geldt vooral voor kleinere overheden.

De oprichting van een Aarhus-platform, waar overheden informatie en hulp kunnen krijgen (bij het maken van een ontsluitingsplan en de implementatie daarvan), kan een belangrijke stimulans zijn. Bovendien kan een dergelijk platform voorkomen dat iedere overheid zelf (opnieuw) het eigen wiel gaat uitvinden, of zoals nu het geval is, niets doet met de richtlijn en daarmee de rechten van burgers verwaarloost.

Aan de burgerkant moeten de impulsen er voor zorgen dat burgers weet hebben van hun Aarhus-recht, en dat ze bij hun overheden dit recht kunnen opeisen.

Voor meer informatie:

Aarhusgroep
contactpersoon: Karin de Boom
adres: Teniersstraat 29, 7204 CA Zutphen
tel: 0575 512 506 of 06 47512312
email: karindeboom@mooinet.nl