



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Openbaarheid van overheidsinformatie als bouwsteen voor een duurzame samenleving

Drahmann, A.; Erkens, M.Y.H.G.; Groot, C. de; Oostrum, C.H.A. van

Citation

Drahmann, A. (2023). Openbaarheid van overheidsinformatie als bouwsteen voor een duurzame samenleving. In M. Y. H. G. Erkens, C. de Groot, & C. H. A. van Oostrum (Eds.), *Panta Rhei* (pp. 163-180). Den Haag: Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3665633>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3665633>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

10 **OPENBAARHEID VAN OVERHEIDSINFORMATIE**

ALS BOUWSTEEN VOOR EEN DUURZAME

SAMENLEVING

*Annemarie Drahmann**

1 **INLEIDING**

Nederland staat de komende tijd voor de grote uitdaging om een duurzame samenleving te creëren. In deze bijdrage staat de vraag centraal in hoeverre de openbaarheid van overheidsinformatie kan bijdragen aan het bereiken van de *Sustainable Development Goals* (SDG's), in het bijzonder de SDG's die zien op het verbeteren van het klimaat.

Nederland scoort in internationale rankings niet goed als het gaat om de openbaarheid van overheidsinformatie. Zo staat Nederland slechts op de 82e plaats op de *Global Right to Information Rating*.¹ Daarnaast heeft het *European Environmental Bureau* (EEB) onderzocht hoe toegankelijk informatie over verleende milieuvergunningen aan grote industriële bedrijven is in de verschillende EU-lidstaten. Nederland is door het EEB op de 27e – en daarmee laatste (!) – plaats gezet.² In deze bijdrage zal worden gezien waarom Nederland zo laag scoort op het gebied van openbaarheid van (milieu)informatie, waarom dit problematisch is en hoe dit zou kunnen worden verbeterd.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 staat het belang van de openbaarheid van overheidsinformatie om de SDG's te kunnen bereiken centraal. Daarbij zal in het bijzonder worden gekeken naar het recht op informatie zoals dit uit Europese verdragen volgt. Daarna wordt ingegaan op de situatie in Nederland: in hoeverre maakt de (in 2022 in werking getreden) Wet open overheid (Woo) het mogelijk om (milieu)informatie openbaar te maken (par. 3). Ten slotte zal in paragraaf 4 een blik op de toekomst worden

* Annemarie Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden. Deze bijdrage is afgerond op 15 juni 2022.

1 www.rti-rating.org. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat deze plaats op de ranking tot stand is gekomen in juni 2016 en dus is gebaseerd op de regelgeving die destijds gold.

2 EEB, *Burning the evidence. How European Countries Share Industrial Pollution Permit Information Online*, 2017, <https://eeb.org>.

geboden: welke regelinnovatie is nog mogelijk om de openbaarheid van (milieu)informatie te verbeteren?

2 HET BELANG VAN OPENBAARHEID VAN INFORMATIE: EUROPEES PERSPECTIEF

Openbaarheid van overheidsinformatie wordt in het belang van de democratische samenleving geacht.³ In deze paragraaf wordt gekeken naar het belang van openbaarheid van overheidsinformatie zoals dit is neergelegd in twee Europese verdragen: het Verdrag van Tromsø⁴ en het Verdrag van Aarhus⁵. Het Verdrag van Tromsø ziet op de toegang tot overheidsinformatie in het algemeen. Voor de SDG's is daarnaast het Verdrag van Aarhus van belang, omdat dit specifiek ziet op milieu-informatie.⁶ Uit beide verdragen blijkt dat het voor de burger van groot belang wordt geacht om te kunnen beschikken over overheidsinformatie, zoals informatie die ziet op de SDG's. Dit is niet alleen van belang om (besluiten van) de overheid te kunnen controleren, maar ook voor de emancipatie van de burger.

Het Verdrag van Tromsø van de Raad van Europa is het eerste bindende internationale verdrag dat een algemeen recht op toegang tot officiële documenten van overheidsinstanties erkent.⁷ In de preambule wordt gesteld dat transparantie van de overheid in het belang is van een pluralistische, democratische samenleving. Het recht op toegang dient in het bijzonder de volgende drie doelen: het is een bron van informatie voor het publiek, het helpt het publiek zich een mening te vormen over de toestand van de maatschappij en over overheidsinstanties, en het bevordert de integriteit, efficiëntie, doeltreffendheid en verant-

3 Zie art. 2.5 Woo. Zie uitgebreider over het nut van openbaarheid van overheidsinformatie: A. Drahmman, 'De Wet open overheid is slechts een tussenstap', in: A.W.G.J. Buijze, A. Drahmman, C.J. Wolswinkel, N.N. Bontje & E.C. Pietermaat, *Transparantie en openbaarheid*, preadviezen voor de Vereniging voor bestuursrecht, VAR-reeks 167, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 76-87.

4 Council of Europe Convention on Access to Official Documents 2009, no. 205.

5 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden d.d. 25 juni 1998.

6 Naast deze twee verdragen wordt openbaarheid van overheidsinformatie ook op andere wijzen beschermd. Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geoordeeld dat het ontzeggen van toegang tot overheidsinformatie het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals verankerd in art. 10 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), kan aantasten als die toegang instrumenteel is voor de uitoefening van dit recht (o.a. EHRM 8 november 2016, ECLI: CE:ECHR:2016:1108JUD001803011). Zie hierover ook Drahmman 2022, p. 78 en 85-86.

7 Art. 2 lid 1 van het Verdrag van Tromsø bevat een recht op toegang tot overheidsinformatie: 'Each Party shall guarantee the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities.' Art. 3 Verdrag van Tromsø bepaalt vervolgens welke uitzonderingsgronden gehanteerd mogen worden. Zie ook het Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents 2009, p. 1.

woordingsplicht van de overheid, en draagt aldus bij aan de legitimiteit van de overheid. In het kader van het bereiken van de SDG's is met name het tweede doel van transparantie van belang: burgers moeten zich een mening kunnen vormen over de toestand van de maatschappij en in dit geval bijvoorbeeld de kwaliteit van het milieu. Nederland heeft het Verdrag van Tromsø nog niet geratificeerd. In juli 2022 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) aangegeven dat, alvorens een kabinetsstandpunt in te nemen over het wel of niet partij worden bij het verdrag, zij eerst met de koepels van de medeoverheden in gesprek wil gaan, alsmede nader wil onderzoeken hoe de uitzonderingsgronden van het verdrag zich verhouden tot de openbaarmaking en geheimhouding die zijn opgenomen in specifieke sectorale wetten.⁸⁹

Het Verdrag van Aarhus ziet specifiek op milieuaangelegenheden. Naast de toegang tot milieu-informatie, ziet het ook op inspraak in de besluitvorming en de toegang tot de rechter.¹⁰ Zowel Nederland als de Europese Unie is partij bij het verdrag. In de preambule wordt benadrukt dat eenieder het recht heeft te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Tegelijk heeft eenieder ook de plicht, zowel individueel als tezamen met anderen, om het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties. Voor zowel dit recht als deze plicht, is het nodig dat burgers toegang krijgen tot informatie. Toegang tot informatie draagt bij aan de bewustwording van het publiek ten aanzien van milieuvraagstukken. Ook zou het de verantwoording en transparantie van overheidsbesluitvorming moeten bevorderen en de publieke steun voor besluiten over het milieu versterken. Het is in het openbaar belang dat bestuursorganen beschikken over milieu-informatie. Die informatie moet bovendien nauwkeurig, uitvoerig en actueel zijn.

Artikel 4 en 5 van het Verdrag van Aarhus betreffen het recht op toegang tot milieu-informatie. Artikel 4 bepaalt (kort samengevat) dat als een verzoek om milieu-informatie wordt ingediend, overheidsinstanties deze informatie beschikbaar moeten stellen aan het publiek, tenzij een van de in het artikel opgenomen uitzonderingsgronden van toepassing is. Artikel 5 bepaalt daarnaast dat lidstaten moeten waarborgen dat de wijze waarop over-

8 *Kamerstukken II* 2021/22, 33328, nr. 43, p. 8.

9 *Handelingen I* 2021/22, nr. 1, item 11, p. 67.

10 Met name de toegang tot de rechter heeft recent veel aandacht gekregen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft namelijk geoordeeld dat de personenfuik en onderdelentrechter (art. 6:13 Awb) niet meer aan belanghebbenden tegengeworpen kunnen worden in beroepsprocedures tegen omgevingsrechtelijke besluiten die onder het toepassingsbereik van het Verdrag vallen (HvJEU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, *MenR* 2021/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam & S. Ravelli). Daarom komt er een wetsvoorstel om dit te repareren (www.internetconsultatie.nl/awbvarkensinnood/b1). Wie meer wil weten over dit arrest verwijst ik naar R. Benhadi, 'Nederlands bestuursprocesrecht op onderdelen in strijd met het Verdrag van Aarhus', *JBplus* 2021, afl. 8.

heidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen aan het publiek transparant is en dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is.

Uit het voorgaande volgt dat het voor burgers van groot belang is om te kunnen beschikken over informatie die relevant is voor de SDG's. Dit kan feitelijke informatie zijn (wat is de feitelijke milieukwaliteit in Nederland), maar ook beleidsinformatie over hoe Nederland de doelen wil bereiken. In de volgende paragraaf zal worden stilgestaan bij de vraag in hoeverre deze Europese uitgangspunten ook zijn vastgelegd in de Nederlandse wetgeving.

3 OPENBAARHEID VAN OVERHEIDSINFORMATIE IN NEDERLAND

3.1 *Inleiding*

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) grotendeels in werking getreden. Deze wet is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die sinds 1980 in Nederland gold. Hierna zal worden gezien in hoeverre met deze nieuwe wet het belang van de openbaarheid van (milieu)informatie zoals dat uit de in de vorige paragraaf beschreven verdragen volgt, voldoende tot zijn recht komt. Daartoe wordt eerst ingegaan op de juridische status van het recht op informatie: is informatie over de SDG's een recht of een gunst van de overheid (par. 3.2)? Vervolgens wordt ingegaan op de door de Woo ingezette transitie van informatieverstrekking op verzoek naar informatieverstrekking door de overheid uit eigen beweging. Daarbij zal in het bijzonder worden gezien welke milieu-informatie actief openbaar zal moeten worden gemaakt (par. 3.3). Daarbij zal ook worden stilgestaan bij de uitzonderingsgronden die de wet kent en de bijzondere positie die milieu-informatie daarbij inneemt. Afgesloten wordt met de mogelijkheden die het hergebruik van milieu-informatie biedt voor het bereiken van de SDG's (par. 3.4).

3.2 *(G)een recht op overheidsinformatie*

Hoewel het recht op overheidsinformatie in twee verdragen is opgenomen, kan in Nederland niet worden gesteld dat het recht op openbaarheid van overheidsinformatie een grondrecht is. Artikel 110 Grondwet bepaalt slechts dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid moet betrachten volgens regels bij de wet te stellen. Deze wet is de Woo. Ten opzichte van de Wob is er echter wel een belangrijke stap gezet in de erkenning van het belang van openbaarheid. De Woo bepaalt namelijk dat eenieder *recht* heeft op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, tenzij een

van de wettelijke uitzonderingsgronden van toepassing is.¹¹ Het is daarmee voor het eerst dat het recht op toegang tot overheidsinformatie in de wet is verankerd. Vermeldenswaardig is daarnaast dat de Woo bepaalt dat bij de toepassing van de Woo wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.¹² Bij de vraag of een uitzonderingsgrond moet worden toegepast, zal dit algemene belang een belangrijk uitgangspunt zijn. Op deze uitzonderingsgronden zal in paragraaf 3.5 nog nader worden ingegaan. De hier genoemde twee artikelen uit de Woo samen illustreren dat toegang tot overheidsinformatie een recht van de burger is en dat dat recht de democratische rechtsstaat dient. Het openbaar maken van overheidsinformatie vergroot de mogelijkheden van burgers, belangenorganisaties en journalisten om de overheid te kunnen controleren. Juist bij het bereiken van de SDG's kunnen deze controlemogelijkheden een belangrijke rol spelen. Het is dan ook een verbetering ten opzichte van de oude wetgeving (de Wob) dat de Woo deze twee ankerpunten wettelijk heeft vastgelegd.

3.3 *Van passieve naar actieve openbaarmaking en de rol van milieu-informatie*

Aan het principe dat eenieder recht op toegang tot overheidsinformatie heeft, wordt vervolgens in de Woo op twee manieren uitvoering gegeven, namelijk door informatieverstrekking op verzoek (ook wel 'passieve openbaarmaking' genoemd) en informatieverstrekking door de overheid uit eigen beweging (ook wel 'actieve openbaarmaking' genoemd).

De Woo wil een transitie bewerkstelligen van passieve naar actieve openbaarmaking. De Woo bevat een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om documenten uit zichzelf openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is.¹³ De Wob bevatte al een vergelijkbare verplichting. Volgens de initiatiefnemers van de Woo werd er in de praktijk te weinig actief openbaar gemaakt. Daarom gaat de Woo een stap verder. Artikel 3.3 Woo bevat een lijst van categorieën informatie die bestuursorganen verplicht actief openbaar moeten maken. Met betrekking tot informatie over de SDG's zijn met name de volgende categorieën interessant: bepaalde aan de overheid uitgebrachte adviezen en onderzoeksrapporten, convenanten, subsidieverstrekking aan bedrijven, (omgevings)vergunningen, herstelsancties die betrekking hebben op het

¹¹ Art. 1.1 Woo.

¹² Art. 2.5 Woo.

¹³ Art. 3.1 Woo.

omgevingsrecht en andere beschikkingen.¹⁴ Bestuursorganen worden verplicht om binnen twee weken tot openbaarmaking over te gaan.¹⁵ Deze documenten zullen bovendien niet alleen op websites van de bestuursorganen te vinden zijn, maar ook op de centrale website van het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI): <https://open.overheid.nl>. Het is winst dat met één zoekopdracht bij alle bestuursorganen kan worden gezocht.¹⁶ Dit kan het werk voor journalisten, wetenschappers en belangenorganisaties aanzienlijk vergemakkelijken.

Tegen de in de Woo opgenomen verplichting om meer informatie actief openbaar te maken bestond (en bestaat) veel weerstand, omdat deze verplichting te arbeidsintensief zou zijn. Van ieder document moet immers beoordeeld worden of een uitzonderingsgrond van toepassing is, waardoor informatie gedeeltelijk geredigeerd moet worden. Toch heeft de wetgever voor deze verplichting gekozen, omdat actieve openbaarheid de beste manier zou zijn om burgers de mogelijkheid te geven te participeren in de politiek en meer betrokken te laten zijn bij het bestuur. Een constante en betrouwbare stroom van informatie over de activiteiten en resultaten van bestuursorganen wekt bovendien vertrouwen bij burgers en verbetert de interactie tussen bestuursorganen en burgers.¹⁷ Dit is geheel in lijn met de doelen van het openbaar maken van (milieu)informatie zoals dat voortvloeit uit de eerdergenoemde verdragen.

Het actief openbaar maken van (milieu)informatie zorgt er niet alleen voor dat burgers en belangenorganisaties de overheid beter kunnen controleren, maar ook beter kunnen deelnemen aan het debat over de duurzaamheidsvraagstukken waar de samenleving voor staat. Helaas is juist deze verplichting nog niet in werking getreden. Omdat de informatiehuishouding van de overheid nog niet op orde is, is het nog niet mogelijk om alle in de wet genoemde informatie vanaf de inwerkingtreding van de wet actief openbaar te maken. Daarom is besloten tot een gefaseerde inwerkingtreding.¹⁸ Totdat de wettelijke verplichting tot actieve openbaarmaking in werking treedt, kan eenieder nog altijd een informatieverzoek indienen (passieve openbaarmaking). De verzoeker hoeft daarbij geen belang

14 Dit is slechts een zeer globale weergave van art. 3.3 Woo. Het artikel bevat een zeer gedetailleerde regeling voor de documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden.

15 Art. 3.3 lid 4 Woo.

16 Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, nr. AB, p. 73.

17 Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, nr. AB, p. 50, waarbij wordt verwezen naar de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in Burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012, p. 90.

18 Voor iedere categorie zal een andere ingangsdatum gaan gelden, waarbij ook onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende bestuursorganen (bijv. tussen de rijksoverheid en gemeenten) (art. 10.2 en 10.3 Woo).

te stellen.¹⁹ Een bestuursorgaan moet zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken beslissen op een informatieverzoek.²⁰ Niet alle documenten waarom wordt verzocht, hoeven integraal openbaar te worden gemaakt. De Woo bevat een aantal uitzonderingsgronden.²¹ De Woo maakt onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Bij absolute uitzonderingsgronden *moet* het openbaar maken van de informatie achterwege blijven.²² Bij relatieve uitzonderingsgronden blijft het openbaar maken van informatie alleen achterwege als het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de in de wet opgenomen belangen.²³ De bescherming van het milieu is een voorbeeld van een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij kan worden gedacht aan het geheim houden van de locatie van habitat van beschermde soorten om deze zo beter te kunnen beschermen.²⁴ Naast deze uitzonderingsgronden wordt in beginsel geen informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.²⁵

Voor milieu-informatie geldt een bijzonder wettelijk regime voor de toepassing van de uitzonderingsgronden.²⁶ Deze bijzondere positie vloeit voort uit het eerdergenoemde Verdrag van Aarhus. Als gevolg hiervan gelden voor milieu-informatie minder strikte uitzonderingsgronden voor de openbaarmaking van informatie. Met andere woorden: milieu-informatie moet eerder openbaar worden gemaakt dan ‘gewone’ informatie. Voor de duurzaamheidstransitie is dit dus een gunstige regeling. Een van de wijzigingen in de toepassing van de uitzonderingsgronden ziet op vertrouwelijke bedrijfsinformatie. Als sprake is van milieu-informatie, geldt geen absolute weigeringsgrond, maar een relatieve weigeringsgrond: alleen als het bedrijf door openbaarmaking ernstige schade zou lijden, kan

19 Art. 4.1 Woo.

20 Deze termijn kan met twee weken worden verlengd als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt (art. 4.4 Woo).

21 Bestuursorganen moeten in beginsel per onderdeel van een document (bijv. per alinea) motiveren welke uitzonderingsgrond waarom van toepassing is. Hiervan kan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen (ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1633). De motiveringsplicht voor relatieve uitzonderingsgronden is ook neergelegd in art. 5.1 lid 3 Woo.

22 Voorbeelden van absolute uitzonderingsgronden zijn de veiligheid van de Staat en bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (zie art. 5.1 lid 1 Woo).

23 Voorbeelden van relatieve uitzonderingsgronden zijn de economische of financiële belangen van de overheid; de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen; de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage; en het goed functioneren van de overheid (art. 5.1 lid 2 Woo). Daarnaast bepaalt art. 5.1 lid 5 Woo dat in uitzonderlijke gevallen openbaarmaking achterwege kan blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.

24 Aldus Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, AB, p. 92.

25 Art. 5.2 Woo.

26 In de Wob was een vergelijkbare regeling voor milieu-informatie opgenomen.

de informatie geheim blijven.²⁷ Ook de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is bij milieu-informatie nog slechts een relatieve uitzonderingsgrond.²⁸ Verder is de algemene bepaling dat in uitzonderlijke gevallen openbaarmaking van informatie achterwege kan blijven als openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt, ook niet van toepassing op milieu-informatie.²⁹ Ten slotte bepaalt de Woo dat zelfs als een uitzonderingsgrond van toepassing is, de overheid kan besluiten informatie openbaar te maken als sprake is van een ander zwaarwegend algemeen belang, zoals het belang van de volksgezondheid of het milieu.³⁰

Gelet op deze gewijzigde toepassing van de uitzonderingsgronden is het dus van belang wanneer informatie kwalificeert als milieu-informatie. Milieu-informatie is een ruim begrip. Het betreft onder andere alle informatie over de toestand van elementen van het milieu,³¹ factoren die het milieu aantasten, en maatregelen die op het milieu een uitwerking (kunnen) hebben.³² Daarnaast is relevant dat er nog een bijzondere categorie milieu-informatie is, namelijk emissiegegevens. Aanvankelijk waren emissiegegevens opgenomen in de lijst met verplicht actief openbaar te maken informatie (art. 3.3 Woo). Deze categorie is echter om uitvoerbaarheidsredenen komen te vervallen.³³ Nu kunnen deze gegevens dus vrijwillig actief openbaar worden gemaakt of naar aanleiding van een verzoek. Op emissiegegevens zijn geen van de absolute en relatieve uitzonderingsgronden van toepassing.³⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft, in navolging van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, geoordeeld dat onder de begrippen 'emissies in het milieu' en 'informatie over emissies in het milieu' niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is. Ook de plaats van de emissies is een emissiegegeven. De ruime regeling voor de openbaarmaking van emissiegegevens leidt ertoe dat bijvoorbeeld de concrete locatiegegevens van een veehouderij waar stikstof wordt geëmitteerd, in beginsel openbaar moeten worden gemaakt. Dit hoeft alleen niet als

27 Art. 5.1 lid 6 Woo.

28 Art. 5.2 lid 4 Woo.

29 Art. 5.1 lid 5 Woo.

30 Art. 3.4 Woo.

31 Zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen.

32 Art. 2.2 Woo jo. 19.1a Wet milieubeheer.

33 Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, AB, p. 96 en *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, nr. 3, p. 14.

34 Art. 5.1 lid 7 Woo.

er concrete aanwijzingen zijn dat openbaarmaking van die gegevens de veiligheid van de bedrijven in gevaar zou kunnen brengen (sabotage).³⁵

Uit het voorgaande blijkt dat overheidsinformatie in de toekomst vaker actief openbaar zal worden. Tot die tijd zal het nodig blijven om te verzoeken om die informatie. Voordat de gevraagde informatie openbaar wordt gemaakt, zal worden beoordeeld in hoeverre uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Voor het bereiken van de SDG's is daarbij gunstig dat voor milieu-informatie die uitzonderingsgronden strikter moeten worden toegepast.

3.4 *Hergebruik van overheidsinformatie over de SDG's*

Overheidsinformatie wordt vaak ten behoeve van een bepaald publiek belang gecreëerd of verzameld. Deze informatie kan vervolgens door anderen worden gebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden. Dit wordt ook wel hergebruik van overheidsinformatie genoemd. Voor dit hergebruik vormt niet de Wet open overheid (Woo) het relevante juridische kader, maar de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who). Waar de Woo het belang van de democratische samenleving vooropstelt, heeft de Who oog voor economische waarde die overheidsinformatie vertegenwoordigt. Hergebruik is echter niet alleen interessant vanuit economisch perspectief, het kan ook bijdragen aan de SDG's. In het Verdrag van Aarhus wordt gesteld dat burgers niet alleen recht hebben op een goed milieu, maar ook de plicht hebben om het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties. Bij het vervullen van deze burgerplicht kan het hergebruik van overheidsinformatie een rol spelen.

Om informatie herbruikbaar te maken worden steeds meer overheidsdata gepubliceerd op <https://data.overheid.nl>, waaronder informatie over (duurzame) energie. Op dezelfde website zijn ook concrete voorbeelden te vinden van toepassingen die door anderen met deze open data zijn gemaakt, zoals een getijden- en weer-app. De data worden veelvuldig gebruikt in het kader van de energietransitie. Zo heeft 'Energie in Nederland' als doel om het gesprek over energie en energiebeleid te vergemakkelijken door openbare gegevens van het CBS over het energiesysteem aantrekkelijk vorm te geven en te communiceren.³⁶

35 ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153, BR 2021/52, m.nt. A. Drahmman & M.H.A. Bakkum.

36 www.energieinnederland.nl.

De komende jaren zal de hoeveelheid open data alleen maar toenemen. Het is interessant om te zien of deze ontwikkeling ook tot meer hergebruik zal leiden en dan in het bijzonder hergebruik van data die kunnen bijdragen aan de duurzaamheidstransitie.

3.5 *Tussenconclusie*

Uit het voorgaande blijkt dat overheden verplicht zijn om op verzoek overheidsinformatie openbaar te maken. Als het milieu-informatie betreft gelden daarvoor bovendien minder restrictieve uitzonderingsgronden dan voor andere informatie. Tot op heden wordt informatie met name openbaar gemaakt op verzoek. De Woo is op twee punten een verbetering ten opzichte van de Wob. Ten eerste is voor het eerst in de wet vastgelegd dat er een recht op toegang tot overheidsinformatie is en dat openbaarheid in het belang is van de democratische samenleving. Ten tweede wil de Woo een transitie bewerkstelligen van passieve naar actieve openbaarmaking. Meer informatie moet verplicht uit eigen beweging openbaar worden gemaakt. Deze informatie wordt bovendien ontsloten op één centrale website.

Met de nieuwe regelgeving in de Woo wordt dan ook een belangrijke stap gezet in de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Met name de actieve openbaarheid van overheidsinformatie die relevant is voor de SDG's kan eraan bijdragen dat niet alleen de overheid, maar ook belangenorganisaties en burgers een rol kunnen spelen bij de transitieopgave waar de samenleving thans voor staat. Toch zou de huidige regelgeving rondom (milieu) informatie nog verder kunnen worden ontwikkeld. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

4 EEN BLIK OP DE TOEKOMST

In deze paragraaf zullen twee mogelijke ontwikkelingen van regelgeving rondom de openbaarheid van overheidsinformatie worden beschreven. De eerste ontwikkeling ziet op het relativeren van het begrip 'document' en de tweede op de integratie van milieuregelgeving met milieukwaliteitsinformatie.

4.1 *Van een recht op documenten naar een recht op milieukwaliteitsinformatie*

Een belangrijk uitgangspunt van de Woo is dat het ziet op de openbaarheid van informatie die is neergelegd in documenten. Een 'document' wordt in de wet gedefinieerd als een

door de overheid opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan.³⁷ In veel gevallen zullen documenten met milieu-informatie relevant zijn, bijvoorbeeld documenten waarin het overheidsbeleid wordt vastgelegd wanneer en hoe de SDG's bereikt zullen worden of een onderzoek naar de kwaliteit van de natuur in een bepaald Natura 2000-gebied of juist naar de emissie van verontreinigende stoffen door bepaalde bedrijven. Een belangrijke beperking uit de Woo is echter dat overheden niet verplicht zijn om op verzoek informatie te creëren. De wet ziet op het openbaren van bestaande informatie. De waarde van het openbaar maken van deze bestaande documenten kan beperkt zijn, bijvoorbeeld omdat de informatie in die documenten inmiddels niet meer actueel is. Dit klemmt, omdat het openbaar maken van actuele milieukwaliteitsinformatie juist van groot belang is om de SDG's te behalen. Zoals het in het Verdrag van Tromsø en Aarhus zo mooi wordt verwoord: deze informatie helpt het publiek zich een mening te vormen over de toestand van de maatschappij en het bevordert de doeltreffendheid en verantwoordingsplicht van de overheid. Met deze informatie kan een burger zich tot de overheid wenden om zijn recht op een goed milieu – en daarmee zijn gezondheid en welzijn – af te dwingen, maar ook zijn burgerplicht vervullen om bij te dragen aan de bescherming en verbetering van het milieu ter plaatse. Burgers en ondernemers hebben een groeiende behoefte aan 'realtime' informatie over de kwaliteit van hun leefomgeving. Dit leidt ertoe dat er steeds meer initiatieven ontstaan voor (overheids)websites waar milieukwaliteitsinformatie op te vinden is. Ik zal er hier twee noemen.

Het eerste voorbeeld ziet op grondwaterstanden. Grondwater is belangrijk voor de landbouw, maar ook voor de natuur en drinkwater. Omdat er steeds meer perioden van droogte komen, hebben diverse waterschappen een beregeningsbeleid opgesteld. In dit beleid is opgenomen dat een waterschap een verbod kan instellen voor grondwateronttrekking voor het beregenen van graslanden als in een bepaald deelgebied op 1 april meer dan de helft van de peilbuizen een waterstand meten die lager is dan de ondergrens. Naast dit beleid is ook een website gemaakt waar precies is te zien wat de waterstand is die wordt gemeten in de verschillende peilbuizen.³⁸ De gedachte is dat als het waterschap transparant is over de gemeten waterstanden en burgers en agrariërs deze data ook gedurende het gehele jaar zelf kunnen volgen, er meer draagvlak ontstaat voor een onttrekkingsverbod.³⁹

37 Art. 2.1 Woo. Hiermee is gekozen voor een ruim begrip, waar ook filmopnamen, opnamen van telefoongesprekken, e-mailberichten en sms- en WhatsApp-berichten onder vallen.

38 De website is te vinden op <https://storymaps.arcgis.com/collections/e87e6157b8ba4002bdfcea394054196e?item=3>.

39 Dit project is tot stand gekomen in het kader van het project Burger-vriendelijke datacommunicatie van de universiteit Tilburg (www.tilburguniversity.edu/nl/over/schools/law/departementen/plg/onderzoek/burger-vriendelijke-datacommunicatie).

Het tweede voorbeeld is de *Atlas leefomgeving: check je plek*.⁴⁰ Op deze website presenteren diverse overheden⁴¹ informatie over de kwaliteit van de leefomgeving. Op de website kan een adres worden ingevoerd en vervolgens wordt inzichtelijk gemaakt wat de geluidhinder, luchtkwaliteit, enzovoort in dat gebied zijn. De Atlas is in ontwikkeling en wordt nog steeds aangevuld met nieuwe informatie.⁴² Ter illustratie zal ik hier als voorbeeld weergeven welke informatie er in de Atlas is over het Kamerlingh Onnesgebouw, waar de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de universiteit Leiden is gevestigd.⁴³



2. Leefomgevingskwaliteit

➤ Fijnstof in de lucht (2020):	😬 9 µg PM _{2,5} / m ³
➤ Stikstofdioxide in de lucht (2020):	😬 20 µg NO ₂ / m ³
➤ Geluid in de omgeving:	😬 59 dB
➤ Zomerhitte in de stad:	😬 + 1.8 °C t.o.v. landelijk gebied
➤ Schaduwrijke bomen binnen 500 meter:	😬 9% van het oppervlak
➤ Groen binnen 500 meter:	😬 27% van het oppervlak
➤ Hoe donker is het 's nachts?:	😬 199 zichtbare sterren

⁴⁰ www.atlasleefomgeving.nl/check-je-plek.

⁴¹ Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is samen met de provincies opdrachtgever van de *Atlas Leefomgeving*. Rijkswaterstaat, het RIVM en BIJ12 beheren de Atlas. Dit doen zij in samenwerking met provincies, gemeenten en andere beleids- en kennisinstituten.

⁴² Zo zal het Register Externe Veiligheidsrisico's op korte termijn worden toegevoegd aan de atlas (aldus <https://iplo.nl/nieuws/2022/database-veiligheidsrisico-nadert-voltooiing>).

⁴³ Informatie van de website op 8 april 2022.

Dit voorbeeld laat zien dat de Atlas inzichtelijk maakt wat de (milieu)kwaliteit ter plaatse is. Dit maakt het voor de burger makkelijker om te zien in hoeverre ze zelf een bijdrage kunnen leveren aan hun leefomgeving, bijvoorbeeld door tuinen of daken te vergroenen. Ook wordt het mogelijk om de overheid ter verantwoording te roepen als de kwaliteit van de leefomgeving onvoldoende is. Wel valt op dat het kaartmateriaal van de *Atlas leefomgeving* niet altijd actueel is. Zo dateert de informatie over de luchtkwaliteit uit 2020 en de geluids informatie zelfs uit 2017. Het is de vraag wat het nut is van het ter beschikking stellen van dergelijke gedateerde informatie, omdat het een onjuiste indruk kan wekken van de milieukwaliteit ter plaatse.

In de Woo kan een aanknopingspunt worden gevonden om overheden ertoe te bewegen meer milieukwaliteitsinformatie op deze manier openbaar te maken. De Woo bepaalt namelijk dat de overheid ervoor moet zorgdragen dat de informatie die het verstrekt actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.⁴⁴ Dit is echter een zorgplicht en geen bewerkingsplicht voor de overheid.⁴⁵ Er is dus in de Woo geen verplichting opgenomen om actuele(re) informatie op te stellen en openbaar te maken. De zorgplicht is gelet op de open formulering naar verwachting niet in rechte afdwingbaar, maar kan wel een rol spelen bij de totstandkoming van beleid. Niets staat eraan in de weg dat een gemeenteraad of Tweede Kamer het overheidsbestuur oproept om de gegevens regelmatig te actualiseren. Daarnaast is het uiteraard mogelijk om een dergelijke verplichting in (milieu)wetgeving op te nemen. In dit verband wijs ik in het bijzonder op drie bepalingen uit de Omgevingswet die in 2024 in werking moet treden. Ten eerste bepaalt die wet dat moet worden gemonitord in hoeverre vastgestelde omgevings- en alarmeringswaarden niet worden overschreden.⁴⁶ Dit zorgt ervoor dat er milieukwaliteitsgegevens moeten zijn. Ten tweede bevat de wet de grondslag voor het instellen van registers.⁴⁷ Op basis hiervan moet er bijvoorbeeld een landelijk register externe veiligheidsrisico's⁴⁸ en een landelijk geluidsregister⁴⁹ zijn. Deze bepaling zorgt ervoor dat deze milieukwaliteitsgegevens actief openbaar worden gemaakt. Ten derde bepaalt de Omgevingswet dat als bij het nemen van een besluit op grond van die wet gebruik wordt gemaakt van gegevens die ouder zijn dan twee jaar, moet worden onderbouwd dat die gegevens nog actueel zijn.⁵⁰ Deze bepaling kan ervoor zorgen dat er meer actuele milieukwaliteitsinformatie komt. De Omgevingswet biedt dan ook met deze bepalingen over monitoring, openbaarmaking van informatie en de houdbaarheid van

44 Art. 2.4 lid 2 Woo.

45 Aldus de wetsgeschiedenis, bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, nr. AB, p. 48.

46 Art. 20.1 Omgevingswet.

47 Art. 20.8-20.13 Omgevingswet.

48 Art. 11.8 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

49 Art. 11.51 Bkl.

50 Art. 16.5 Omgevingswet.

onderzoeksgegevens een perspectief om op termijn meer en actuelere milieukwaliteitsinformatie openbaar te maken. Daarbij verdient het aanbeveling dat de verzamelde milieukwaliteitsinformatie actief openbaar wordt gemaakt in de vorm van open data.⁵¹

Naast het vaker ter beschikking stellen van actuele milieukwaliteitsinformatie, zou het ook een verbetering zijn als alle verschillende overheidsinitiatieven zouden worden ontsloten via één centrale website. De huidige versnippering van informatie is namelijk de belangrijkste reden waarom Nederland door EEB op de laatste is plaats gezet:

‘The lack of national-level websites (despite common national languages) in Austria, Germany, the Netherlands, Poland, Spain, and the UK makes locating permit information unnecessarily difficult and significantly undermines the ability of concerned citizens or interested groups to find and compare relevant documents between regions.’⁵²

Met de *Atlas leefomgeving* is een eerste stap gezet in het centraal ontsluiten van milieukwaliteitsinformatie. Het zou goed zijn als op de eerdergenoemde website van PLOOI wordt verwezen naar de *Atlas leefomgeving* en op termijn wordt onderzocht of integratie mogelijk is.

4.2 *Integratie van milieukwaliteitsinformatie en regels*

In de vorige paragraaf is ingegaan op het belang van de openbaarmaking van milieukwaliteitsinformatie. Deze informatie moet toegankelijk en actueel zijn. Met de Woo en Omgevingswet worden hier stappen in gezet. Toch zie ik nog mogelijkheden om nog een stap verder te gaan, door niet alleen de websites die milieukwaliteitsinformatie bevatten samen te voegen, maar door de milieukwaliteitsinformatie ook nog te integreren met de website die weergeeft welke regelgeving geldt op een bepaalde locatie. Zo wordt het in één oogopslag duidelijk wat de normen voor de milieukwaliteit ter plaatse zijn én wat de feitelijke milieukwaliteit is. Door milieukwaliteitsinformatie op deze manier beschikbaar te maken, wordt beter bijgedragen aan de doelen van het Verdrag van Tromsø. Het enkel ter beschikking stellen van de milieunormen, informeert de burger immers niet of die normen gehaald worden. En het enkel ter beschikking stellen van de feitelijke milieugegevens zonder de daarbij behorende normen, geeft ook weinig bruikbaar inzicht in de stand van de milieukwaliteit. Alleen door beide gegevens samen te presenteren wordt de overheid daad-

51 Zowel de Woo als de Omgevingswet bepaalt dat deze vorm van openbaarmaking altijd de voorkeur verdient (art. 2.4 lid 3 Woo resp. art. 20.8 lid 3 Omgevingswet).

52 EEB 2017, p. 32.

werkelijk transparant, omdat de burger zich dan pas een mening kan vormen over de toestand van het milieu. Als inzichtelijk wordt dat de feitelijke milieukwaliteit slechter is dan de normen, kunnen burgers en belangenorganisaties de overheid hierop aanspreken. Meer transparantie over de milieunormen en milieukwaliteit kan op deze wijze bijdragen aan het realiseren van de SDG's.

De eerdergenoemde Omgevingswet kan de basis vormen voor deze integratie van milieunormen en milieukwaliteitsinformatie. Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is namelijk de digitale ontsluiting van omgevingsregels. Deze digitale ontsluiting wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) genoemd.⁵³ Onderdeel van het DSO is 'Regels op de kaart'. Een betaversie van de website is te vinden <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/home>. Op de mogelijkheden die het DSO biedt, wordt hierna meer in detail ingegaan.

De Omgevingswet zou het omgevingsrecht 'eenvoudig beter' moeten maken.⁵⁴ Het DSO zou een extra impuls moeten geven aan de doelen van de herziening van het omgevingsrecht.⁵⁵ In de wetsgeschiedenis is aangegeven dat het DSO onder meer nodig is om de digitale informatievoorziening te verbeteren. Bruikbare en betrouwbare informatie over zowel de juridische als feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving zou eenvoudig toegankelijk moeten worden voor initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden.⁵⁶ Hierdoor zouden onderzoekslasten worden verlaagd, zouden burgers, bedrijven en overheden eenvoudiger informatie met elkaar kunnen uitwisselen, en zou besluitvorming worden versneld en verbeterd.⁵⁷ Ten behoeve van het DSO is een 'landelijke voorziening' (de DSO-LV) ontwikkeld.⁵⁸ Zowel de centrale als decentrale overheden moeten hun regelgeving aanleveren via een bepaalde standaard die het mogelijk maakt om geometrie (kaartbe-

53 Zie over het DSO uitgebreider: A. Drahmman & J.H.M. Huijts, 'Het Digitaal Stelsel Omgevingswet: ICT-flop of belofte voor de toekomst?', *Computerrecht* 2021/113.

54 De aanleiding voor de Omgevingswet is dat het omgevingsrecht tot nu toe is verdeeld over tientallen wetten over onder meer bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Al deze regelgeving wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Met de Omgevingswet worden vier verbeterdoelen nagestreefd, namelijk 1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; 2) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; 3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving; en 4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 6).

55 *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, nr. 98, p. 3.

56 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 55-56.

57 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 353.

58 Alle betrokken overheden moeten worden aangesloten op die landelijke voorziening. Softwareleveranciers van de bevoegde gezagen moeten de systemen van de individuele bevoegde gezagen daartoe geschikt maken, op basis van bepaalde ontwikkelde standaarden.

standen) te koppelen aan regels. Hierdoor kan deze regelgeving worden ‘vertaald’ naar een applicatie waarin een burger met één klik op de kaart kan zien welke regels gelden op een bepaalde locatie. Deze functie wordt in het Omgevingsloket ‘Regels op de kaart’ genoemd. Ook moet de overheid die de regelgeving heeft vastgesteld deze omzetten in vragenbomen. Aan de hand van deze vragenbomen kan de burger nagaan of de door hem geplande activiteit vergunnings-, meldings- of informatieplichtig is. Dit wordt de ‘vergunningcheck’ genoemd. Als raadpleging van de Vergunningcheck leidt tot de conclusie dat een vergunning is vereist, dan kan de initiatiefnemer gelijk doorklikken naar het bijbehorende interactieve formulier voor het indienen van een aanvraag. De gegevens die hij bij het checken heeft ingevoerd, worden hierbij zo veel mogelijk overgenomen, zodat deze niet opnieuw hoeven te worden ingevuld.

Het uitgangspunt dat alle regelgeving die ziet op de fysieke regelgeving via een klik op de kaart wordt ontsloten, is een belangrijke vooruitgang. Toch is het DSO dat in 2024 zal worden opgeleverd slechts een fractie van hetgeen de wetgever in 2015 ambieerde. De bedoeling van de wetgever was dat in het DSO niet alleen regels, maar ook informatie over de feitelijke kwaliteit van de leefomgeving te vinden zou zijn. De verschillende domeinen (zoals water, lucht, bodem en natuur) zouden ieder een eigen ‘informatiehuis’ vormen. Die informatiehuizen zouden gegevens over de fysieke leefomgeving verzamelen door onder andere onderzoek en monitoring en deze gegevens vervolgens op een gestandaardiseerde manier ontsluiten.⁵⁹ In 2017 bleek uit een tussentijdse ICT-toetsing (het zogenaamde ‘BIT-advies’) dat er ernstige zorgen waren over de uitvoerbaarheid van de oorspronkelijke plannen inzake het DSO.⁶⁰ Daarom zijn op dat moment de ambities naar beneden bijgesteld.⁶¹ Dit betekent concreet dat in 2024 informatie over bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, geurhinder of geluidsbelasting op een concrete locatie nog niet worden ontsloten. Het is wel mogelijk dat overheden in het DSO-onderdeel ‘Regels op de kaart’ eerder verrichte onderzoeksrapporten als ‘informatieproduct’ plaatsen. Overheden zijn echter niet verplicht om deze onderzoeksrapporten via het DSO te ontsluiten. Bovendien zal de inhoud uit deze onderzoeksrapporten niet worden omgezet in informatie die als een laag op de kaart zichtbaar is en kan de informatie ook niet via een vragenboom worden gevonden. Dit betekent dat de burger op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (nog) niet alle informatie over zijn leefomgeving op één plek kan vinden, terwijl dit juist een van de kerndoelstellingen van het DSO was. De minister heeft aangegeven dat het DSO in 2024 nog slechts het basisniveau zal hebben, maar dat de gezamen-

59 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 354-357.

60 Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet d.d. 7 september 2017, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, nr. 98, p. 5.

61 *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, nr. 98, p. 3.

lijke bestuurlijke ambitie nog altijd is om dit basisniveau stapsgewijs verder uit te breiden en dat de eindambitie zoals die in 2015 in de visie op het DSO is vastgelegd nog steeds geldt.⁶² Helaas is in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet aan-gegeven dat er een onderscheid is tussen het DSO en de in de vorige paragraaf genoemde bepalingen in de Omgevingswet over de monitoring en gegevensverzameling.⁶³ Volgens de minister is het streven niet om de informatie over monitoring en gegevensverzameling via het DSO te ontsluiten. Er zal slechts een verwijzing worden opgenomen naar die al bestaande digitale voorzieningen waar deze of meer informatie beschikbaar is. Met alleen die verwijzing zou al een stap voorwaarts worden gezet in het op een toegankelijke wijze ter beschikking stellen van bepaalde milieu-informatie aan het publiek.⁶⁴

Met het opnemen van een verwijzing in het DSO naar andere websites – zoals de *Atlas Leefomgeving* – wordt inderdaad een stap gezet in de verbetering van de informatievoorziening naar burgers. Toch zou ik willen bepleiten dat de minister ambitieuzer zou moeten zijn en in het kader van de uitbouw nog altijd moet werken aan het ontsluiten van feitelijke milieukwaliteitsinformatie binnen het DSO. Ten eerste zouden bestuursorganen verplicht moeten worden om de milieukwaliteitsinformatie waarover zij beschikken actief te ontsluiten. Ten tweede zou het voor burgers mogelijk moeten zijn om in één oogopslag via het DSO niet alleen de ter plaatse geldende regels moeten kunnen vinden, maar ook informatie over bijvoorbeeld de lucht- en geluidsbelasting ter plaatse. Als er een discrepantie zit tussen de feitelijke kwaliteit van de leefomgeving en hetgeen juridisch is toegestaan, kan een burger zich vervolgens direct via het DSO tot de overheid wenden met het verzoek om handhavend op te treden.⁶⁵

5 AFRONDING

Openbaarheid van overheidsinformatie is een recht dat voortvloeit uit internationale verdragen, zoals het Verdrag van Aarhus. In het kader van de SDG's zijn twee vormen van transparantie in het bijzonder van belang. Ten eerste transparantie over de feitelijke stand van zaken, bijvoorbeeld de actuele kwaliteit van het milieu. Dit maakt inzichtelijk hoever

62 Bestuurlijke reactie BIT-advies Digitaal Stelsel Omgevingswet, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, nr. 158, p. 1 en 8.

63 Afdeling 20.5 Omgevingswet gaat over het DSO en de afdelingen 20.1 tot en met 20.4 Omgevingswet over monitoring en gegevensverzameling.

64 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 54.

65 In deze bijdrage ligt de nadruk op het bereiken van bepaalde duurzaamheidsdoelen. Openbaarheid van informatie is echter ook in het belang van bedrijven. Een bedrijf kan bijvoorbeeld met een paar klikken op de kaart zien of de maximale geluidsbelasting op zijn bedrijventerrein al is bereikt, en als dit nog niet het geval is, een aanvraag indienen voor een vergunning voor een bedrijfsuitbreiding.

men is met het bereiken van de doelstellingen. Ten tweede transparantie over het (milieu) beleid van de overheid om die SDG's te behalen. Als de overheid op deze tweede punten transparant is, dan heeft dit twee belangrijke effecten. Allereerst kunnen burgers, journalisten en andere *public watchdogs* de overheid controleren en ter verantwoording roepen als de feitelijke milieukwaliteit slechter is dan de gestelde milieunormen of als het overheidsbeleid onvoldoende is om de doelen te kunnen behalen. Daarnaast kunnen burgers door deze vergrote transparantie zelf ook beter bijdragen aan het bereiken van de SDG's, want door meer kennis te hebben over de feitelijke milieukwaliteit, kan de burger besluiten zijn eigen handelen te veranderen of andere initiatieven te ontplooiën, bijvoorbeeld door een bijdrage te leveren aan de verbetering van de eigen leefomgeving.

In Nederland zijn recent twee wetgevingstrajecten afgerond die aan het recht op overheidsinformatie een positieve bijdrage kunnen leveren. De eerste is de Wet open overheid (Woo) die (grotendeels) op 1 mei 2022 in werking is getreden en de tweede wet is de Omgevingswet die in 2024 in werking zou moeten treden. De Woo wil meer overheidsinformatie actief openbaar maken. Dit is een goede ontwikkeling. Belangrijk is echter dat de Woo geen verplichting bevat om (actuele) informatie te creëren. Het ziet slechts op het openbaren van documenten. Voor de vraag in hoeverre milieukwaliteitsinformatie moet worden verzameld gaat de Omgevingswet het kader vormen. Deze wet bevat een aantal verplichtingen om de kwaliteit voor de leefomgeving te monitoren en om gegevens te verzamelen en ontsluiten via registers. Een belangrijke beperking is echter dat er niet één centrale plek is waar de verzamelde gegevens worden ontsloten. De EEB is hier terecht kritisch over, omdat de informatie hierdoor niet eenvoudig vindbaar is. Ook is informatie van verschillende overheden minder eenvoudig te vergelijken en is het lastiger om een totaaloverzicht te krijgen. Wat daarnaast ontbreekt, is een koppeling tussen milieuregelgeving en de feitelijke milieukwaliteitsinformatie. Ik zou dan ook willen bepleiten dat de wetgever nog een stap verder gaat door (1) overheden te verplichten om alle milieukwaliteitsinformatie waarover ze beschikken actief openbaar te maken en (2) deze milieukwaliteitsinformatie te ontsluiten via een laag in het DSO. Deze innovatie van de openbaarsregelgeving is op dit moment nog toekomstmuziek. Op de korte termijn kan echter ook winst worden behaald, namelijk door de verplichting om informatie actief openbaar te maken (art. 3.3 Woo) zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Hierdoor zullen meer documenten die betrekking hebben op het bereiken van de SDG's openbaar worden,⁶⁶ waardoor het eenvoudiger wordt om de overheid te controleren en waar nodig aan te spreken op het behalen van de SDG's.

66 Denk aan bepaalde aan de overheid uitgebrachte adviezen en onderzoeksrapporten, convenanten, subsidieverstrekking aan bedrijven, (omgevings)vergunningen, herstelsancties die betrekking hebben op het omgevingsrecht en andere beschikkingen.