



## Evaluatie Nationaal Antennebeleid

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken

Dialogic *innovatie & interactie*  
Utrecht, 22 februari 2006

*Auteurs:*

Frank Bongers  
Sven Maltha  
Rudi Bekkers  
Bart Nieuwenhuis  
Jeroen Segers  
Liesbeth Verhagen  
Marieke Fijnvandraat

innovatie & interactie



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>13</b>
1.1 Achtergrond .....	13
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen .....	14
1.3 Uitgangspunten van de beleidsevaluatie .....	15
1.4 Onderzoeksaanpak .....	15
1.5 Toetsingskader .....	16
1.6 Leeswijzer .....	16
<b>2 Overzicht van het nationale antennebeleid</b> .....	<b>17</b>
2.1 Inleiding .....	17
2.2 Reconstructie van het beleidsproces .....	17
2.3 Actoren in het antennebeleid .....	18
2.4 Conclusie .....	20
<b>3 Doeltreffendheid van het antennebeleid</b> .....	<b>21</b>
3.1 Inleiding .....	21
3.2 Realisatie overkoepelende doelstelling .....	21
3.3 Realisatie onderliggende doelstellingen .....	24
3.4 Bijdrage van antennebeleid aan de doelstelling .....	34
3.5 Bijdrage nationaal antennebeleid aan ICT doelstellingen van het Rijk .....	36
3.6 Conclusie .....	37
<b>4 Beleidsinstrumenten in het antennebeleid</b> .....	<b>39</b>
4.1 Inleiding .....	39
4.2 Antenneconvenant .....	39
4.3 Wet- en regelgeving .....	42
4.4 Antenneregister .....	46
4.5 Gedeeld gebruik van opstelpunten .....	49
4.6 Gedragslijn antennes op Rijksobjecten .....	51
4.7 Informatievoorziening partijen samenwerkingsmodel .....	54
4.8 Publieksvoorlichting .....	56
4.9 Conclusie .....	59
<b>5 Doelmatigheid van het antennebeleid</b> .....	<b>65</b>
5.1 Inleiding .....	65
5.2 Afbakening doelmatigheid .....	65
5.3 Inzet van middelen .....	66
5.4 Verhouding tussen middelen en effecten .....	69
5.5 Conclusie .....	72

<b>6</b>	<b>Uitvoering van het antennebeleid .....</b>	<b>73</b>
6.1	Inleiding .....	73
6.2	Aansluiting antennebeleid bij de praktijk.....	73
6.3	Afstemming met andere beleidsgebieden en met internationaal beleid .....	74
6.4	Organisatie en beheer van het antennebeleid .....	76
6.5	Betrokkenheid relevante partijen .....	80
6.6	Verantwoordelijkheid relevante partijen.....	84
6.7	Afstemming relevante partijen .....	84
6.8	Oordeel relevante partijen .....	86
6.9	Conclusie .....	87
<b>7</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>91</b>
7.1	Inleiding .....	91
7.2	Centrale conclusies over het antennebeleid .....	91
7.3	Doeltreffendheid van het antennebeleid.....	94
7.4	Beleidsinstrumenten in het antennebeleid .....	96
7.5	Doelmatigheid van het antennebeleid.....	100
7.6	Uitvoering van het antennebeleid.....	101
7.7	Reflectie op de evaluatie van het antennebeleid.....	104
	<b>Bijlage 1. Onderzoeksaanpak .....</b>	<b>105</b>
	<b>Bijlage 2. Toetsingskader .....</b>	<b>109</b>
	<b>Bijlage 3. Tijdlijn nationaal antennebeleid .....</b>	<b>115</b>
	<b>Bijlage 4. Actoren in het antennebeleid.....</b>	<b>127</b>
	<b>Bijlage 5. Gesprekspartners .....</b>	<b>131</b>
	<b>Bijlage 6. Opdrachten logboekonderzoek .....</b>	<b>133</b>

# Samenvatting

## Vraagstelling en opzet van de beleidsevaluatie

In 2000 is de Nota Nationaal Antennebeleid (Nota NAB) vastgesteld door de Tweede Kamer. Het nationale antennebeleid is een interdepartementaal beleid waarvoor de bewindslieden van EZ en VROM verantwoordelijk zijn. Het departement van Economische Zaken heeft daarbij een initiërende en coördinerende rol. Het antennebeleid heeft als centrale doel het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes. Afgeleide doelstellingen zijn:

1. Afstemming van wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening.
2. Beperken van behoefte aan opstelpunten voor antennes.
3. Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en leefmilieu.
4. Informeren van betrokken partijen en het stimuleren van de onderlinge communicatie, gericht op de samenleving.
5. Verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek.

Deze beleidsevaluatie van het nationale antennebeleid beantwoordt de volgende vraag: *'Is aan het centrale doel en de afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid voldaan?'* De vraagstelling wordt uitgewerkt in vier categorieën, namelijk doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoering en toekomst van het antennebeleid. Deze zijn uitgewerkt in 14 onderzoeksvragen. Deze indeling is tevens de structuur van deze samenvatting en het hoofdrapport.

Ter beantwoording van deze vragen is een aanpak gehanteerd met de volgende onderdelen: desk research, interviews bij ruim dertig partijen die betrokken zijn bij het antennebeleid, een schriftelijke vragenlijst over antennebeleid bij gemeenten (n=83) en een logboekonderzoek onder vijftig burgers. Op basis van deze beleidsevaluatie komen wij per onderzoeksvraag tot de volgende conclusies over het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005.

## Doeltreffendheid van het antennebeleid

---

Onderzoeksvraag 1 Is de overkoepelende doelstelling van het nationale antennebeleid gerealiseerd?

---

*De overkoepelende doelstelling is gedeeltelijk gehaald*

Er zijn tussen 2000 en 2005 veel opstelpunten gerealiseerd en het beleid heeft een einde gemaakt aan een lappendeken aan lokaal antennebeleid. De grenzen van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid zijn weliswaar vastgesteld, maar in de publieke perceptie zijn deze grenzen vooralsnog onvoldoende transparant en in de publieke perceptie is – ondanks veel onderzoek – onvoldoende zeker of deze grenzen voldoende waarborg bieden tegen mogelijke gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden afkomstig van antennes. Daardoor kan niet vastgesteld worden dat de gezochte balans is bereikt. Dat is deels ook inherent aan de ongelijksoortigheid van de verschillende belangen. De aanleg van een antenne-infrastructuur is vanuit economisch oogpunt van groot belang, omdat daarmee de ontwikkeling van nieuwe mobiele diensten een impuls krijgt. Het is echter nog steeds niet duidelijk hoe deze verschillende belangen van economie, milieu, volksgezondheid en ruimtelijke ordening tegen elkaar gewogen moeten worden.

---

Onderzoeksvraag 2 Zijn de vijf afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid gerealiseerd?

---

*Doel 1. Aanpassing wet- en regelgeving is grotendeels gerealiseerd*

De verbetering van wet- en regelgeving – zoals afgesproken in het Antenneconvenant – voor het plaatsen van antenne-installaties is het belangrijkste resultaat van het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om invoering van verschillende vergunningsregimes voor antennes (vooral de vergunningvrijheid voor lage masten tot vijf meter) en de aanpassing van de Telecommunicatiewet.

*Doel 2. Beperking behoefte aan opstelpunten nauwelijks door antennebeleid*

Markt- en technologische ontwikkelingen stimuleren volgens ons de toenemende behoefte aan nieuwe antenne-installaties en de afgeleide vraag naar opstelpunten. Het antennebeleid draagt wel bij aan de beperking, maar kan de toenemende vraag naar opstelpunten nauwelijks afremmen. Gedeeld gebruik van opstelpunten voor antennes kan de toenemende behoefte aan extra opstelpunten nauwelijks laten afnemen. Gedeeld gebruik van opstelpunten komt eerder tot stand vanwege bedrijfseconomische motieven dan vanwege antennebeleid en wetgeving.

*Doel 3. Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk opstelpunten verloopt steeds moeizamer*

Vooral de bouwvergunningvrijheid voor masten tot vijf meter heeft in de eerste jaren geleid tot een snelle groei van het aantal kleine masten. De beschikbaarheid van voldoende opstelpunten voor antennes staat steeds meer onder druk door een groeiend aantal lokale protesten tegen antenneplaatsingen.

*Doel 4. Informatievoorziening richting partijen en kennisontwikkeling verliep matig*

Kennis over antennevraagstukken blijkt vooral toegenomen bij de operators en het Agentschap Telecom en minder bij gemeenten. Er is volgens ons onvoldoende structurele kennisopbouw over antennevraagstukken door personele wisselingen bij het ministerie van EZ, gemeenten en in mindere mate bij Antennebureau.

*Doel 5. Publieksvoorlichting was volstrekt onvoldoende*

Het verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek is volgens ons de minst gerealiseerde afgeleide doelstelling. Door terughoudendheid in de communicatie met de burger heeft de Rijksoverheid de regie verloren over de communicatie over vermeende gezondheidsrisico's van blootstelling aan elektromagnetische velden. Het afblazen van een Postbus 51 campagne over gezondheidsaspecten van elektromagnetische velden lijkt achteraf gezien geen goede keuze. Het ontbreekt op dit moment – in de perceptie van de burger en gemeentebesturen - aan een gezaghebbende onafhankelijke autoriteit op het terrein van gezondheidsaspecten in relatie tot blootstelling aan elektromagnetische velden.

---

Onderzoeksvraag 3 Wat is de bijdrage van het gevoerde antennebeleid aan het behalen van de doelstelling?

---

Het is niet mogelijk om te bepalen welk deel van het realiseren van beleidsdoelstellingen toe te schrijven is aan het antennebeleid en aan andere factoren. Wel wordt een aantal behaalde

resultaten niet direct veroorzaakt door het gevoerde antennebeleid. Wij wijzen op de zelfregulering door de markt bij het gedeelde gebruik van opstelpunten voor antennes en de autonome behoefte – veroorzaakt door ontwikkelingen in de techniek en de markt – naar antenne-installaties van operators. Op het terrein van wet- en regelgeving schrijven wij de gerealiseerde doelstellingen meer toe aan het gevoerde beleid.

---

Onderzoeksvraag 4    Zijn de beleidsinstrumenten die ingezet zijn om de beleidsdoelstelling(en) te bereiken effectief?

---

Wij hebben zeven beleidsinstrumenten nader onderzocht: Antenneconvenant, aanpassingen in wet- en regelgeving, Antenneregister, gedeeld gebruik van opstelpunten, Gedraglijn antennes op Rijksobjecten, informatievoorziening en publieksvoorlichting.

*Instrument 1. Het Antenneconvenant is een effectief instrument*

Het convenant is (internationaal) een uniek instrument dat zeker effectief blijkt te zijn. Het convenant draagt ertoe bij dat partijen met belangentegenstellingen tot afspraken komen zonder overigens deze tegenstellingen weg te nemen, maar dat laatste hoeft ook niet verwacht te worden. Het convenant staat door recente ontwikkelingen (bijvoorbeeld protesten tegen antenneplaatsingen en restrictief lokaal beleid) licht onder druk. De vraag doet zich dan ook voor of het convenant open gebroken moet worden. Dat gaat volgens ons echter een stap te ver. Vertrouwen tussen partijen (voor zover geschonden) wordt daardoor niet herwonnen. Bovendien lost een aanpassing van het Antenneconvenant de onzekerheid over gezondheidsrisico's niet op. Wij denken wel dat de belangen van gemeenten wat nadrukkelijker aandacht moeten krijgen in het convenant(overleg).

Er kan volgens ons gedacht worden aan een beperkte uitbreiding van het aantal ondertekenaars. In het huidige convenant handelen de staatssecretarissen van VenW (later de minister van EZ) en van VROM als vertegenwoordigers van de Staat der Nederlanden. Het is volgens ons bevorderlijk als ook andere betrokken onderdelen van de Rijksoverheid het convenant ondertekenen, bijvoorbeeld het ministerie van BZK. Daarnaast is het wenselijk dat *alle* marktpartijen met (geplande) antenne-installaties toetreden tot het convenant. Het huidige convenant voorziet in deze toetreding en bevat ook een bepaling dat de Rijksoverheid zich zal inspannen zodat nieuwkomers daadwerkelijk toetreden. Toch constateren wij dat er operators zijn die nog niet toegetreden zijn.

*Instrument 2. Aanpassingen in wet- en regelgeving zijn doorgevoerd*

De meeste aangekondigde wettelijke aanpassingen in de Nota NAB zijn uitgevoerd. Het is volgens ons een gemis dat normen voor blootstellinglimieten nog niet in nationale wet- of regelgeving zijn verankerd. Vooruitlopend op een verankering in wet- en regelgeving zijn de ICNIRP referentiewaarden (aanbevolen door de EU) wel opgenomen in het convenant. Ondanks dat wij ons realiseren dat het kabinet streeft naar het verminderen en vereenvoudigen van wetten en regels vinden wij een vertaling van normen in wet- en regelgeving een duidelijk signaal dat de Rijksoverheid deze problematiek serieus neemt (zonder overigens de maatschappelijke onrust over gezondheidsrisico's echt weg te nemen). Invoering van de ICNIRP waarden in wetgeving biedt geen hogere bescherming dan nu het geval is, maar zij vergroot wel duidelijkheid. Een dergelijke wetswijziging zal bovendien niet leiden tot grote problemen bij marktpartijen, omdat deze aan de gestelde criteria voldoen.

De doorlooptijden van vergunningaanvragen voor middelhoge (vijf tot veertig meter) en hoge masten (> veertig meter) ontlopen elkaar vanwege steeds strengere toetsingen niet veel. De

ondergrens van hoge masten (veertig meter) is destijds bovendien afgestemd op de vraag naar antenneruimte van vijf operators die elk één vergunning exploiteren. Omdat deze partijen inmiddels een UMTS-vergunning hebben en UMTS-antennes bijplaatsen, ontstaan er ruimteproblemen. Een consequentie is dat er meer lagere antennes worden geplaatst. Het huidige vergunningsregime werkt plaatsing van meer lage masten in de hand.

Ondanks het feit dat een groeiende groep gemeenten problemen ervaart met de vergunningvrijheid van lage masten, is een aanpassing van dit wetsartikel volgens ons niet nodig. Uiteindelijk kunnen bewoners plaatsing van lage antennes tegenhouden via de instemmingsprocedure. Er zijn momenteel indicaties dat aanpassingen in deze vergunningsregimes kunnen leiden tot een effectiever gedeeld gebruik. Ook kunnen aanpassingen mogelijk leiden tot een kleiner aantal benodigde opstelpunten. Wij adviseren daarom de vergunningsregimes voor verschillende typen antennes/masten uitgebreider te evalueren.

### *Instrument 3. Het Antenneregister kwam traag tot stand en is (nog) incompleet*

De oorspronkelijke doelstellingen van het Antenneregister zijn in onze ogen ambitieus. Het register is later dan gepland tot stand gekomen, het register is moeilijk vindbaar en (nog) niet compleet. Ondanks de kritiek op het Antenneregister begeeft dit instrument zich met de ingezette verbeteringen op de goede weg. Voor de compleetheid, actualiteit en betrouwbaarheid van het register is het van belang dat alle antenne-installaties worden opgenomen. Daartoe zou een wetswijziging *alle* marktpartijen (ook niet ondertekenaars van het convenant) en *alle* overheidsinstellingen moeten verplichten informatie te leveren over alle antenne-installaties voor het register (een wettelijke verankering waarin vergunninghouders verplicht worden om antennegegevens aan te leveren aan het Agentschap Telecom zit in de pijplijn). Daarnaast is na het voorgaande ook meer bekendheid van dit register nodig.

### *Instrument 4. Gedeeld gebruik opstelpunten niet alleen dankzij overheidsbeleid*

Het gedeelde gebruik van opstelpunten voor antennes draagt volgens ons bij aan de beperking van de behoefte van operators aan opstelpunten voor antennes. Het is onduidelijk of het gedeelde gebruik te danken is aan de aanscherping van de Telecommunicatiewet of aan andere factoren, zoals potentiële kostenbesparingen. Het is vermoedelijk een combinatie van beide, waarbij bedrijfseconomische motieven meer bijdragen dan het beleid. De aanpassing van de Telecommunicatiewet biedt gemeenten en (om toegang vragende) operators een stok achter de deur mocht het gedeelde gebruik om oneigenlijke redenen niet van de grond komen. In die zin is de wetswijziging volgens ons relevant *en* effectief.

### *Instrument 5. Gedragslijn antennes op Rijksobjecten leidt tot weinig resultaat*

Volgens ons is het uitgangspunt van de Gedragslijn goed, maar in de praktijk draagt de Gedragslijn onvoldoende bij aan het beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten. Van de 1.300 Rijksobjecten in beheer van de Rijksgebouwendienst hebben er ongeveer dertig een antenne-installatie van een operator. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gebruikers van Rijksobjecten plaatsingen kunnen tegenhouden en dat men dat soms beargumenteert met mogelijke gezondheidsrisico's van antennes over het algemeen en niet met specifieke belangen die voor dat Rijksobject in het geding zijn. Voor andere Rijksobjecten hebben wij helaas weinig cijfers. De voorbeeldfunctie van de Rijksoverheid komt hiermee in gedrang. Het éne deel van de Rijksoverheid stimuleert de aanleg van antenne-installaties, terwijl het andere deel van de Rijksoverheid dit beleid niet of nauwelijks uit wil voeren; ook omdat een aantal Rijksobjecten, bijvoorbeeld C2000 masten vrijgesteld lijkt te zijn van de Gedragslijn. Als de Rijksoverheid niet het



goede voorbeeld geeft, kan niet worden verwacht dat medeoverheden (en burgers) volgen. Het beperkte medegebruik van C2000 masten is een gemiste kans is.

*Instrument 6. Informatievoorziening betrokken partijen is nog niet optimaal*

De Rijksoverheid is er ondanks de toolkit, de antennewijzer en andere informatie onvoldoende in geslaagd om de betrokken partijen voldoende te informeren en onderlinge communicatie te stimuleren. Met het einde van het Antenneplatform werd volgens ons het kind met het badwater weggegooid. Problemen in de uitvoering van het antennebeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van onderlinge communicatie en onzekerheid over elektromagnetische velden en gezondheid vragen om meer en betere afstemming tussen partijen. Daar wordt gedeeltelijk in voorzien via het convenantoverleg, maar daarin is slechts een selectie van de oorspronkelijke deelnemers van het platform vertegenwoordigd.

*Instrument 7: Publieksvoorlichting heeft gefaald*

De publieksvoorlichting over antennes was onvoldoende. Met de onzekerheid over antennes en gezondheid – zeker na het COFAM onderzoek – hebben burgers behoefte aan een betrouwbare informatiebron. Een inhaalslag voor de Rijksoverheid via voorlichting ligt voor de hand, maar de achterstand is groot. Burgers zoeken steeds vaker bij andere bronnen informatie over antennes. Een eventuele nieuwe overheids campagne moet gepercipieerde gevaren beantwoorden met betrouwbare informatie van een door het publiek, de overheid en het bedrijfsleven gerespecteerde bron (risicocommunicatie). Er kan eerder gedacht worden aan instellingen in het domein van milieu en gezondheid (RIVM, GGD, Gezondheidsraad of een nieuw Kenniscentrum Elektromagnetische Velden). De ministeries van EZ (inclusief het Antennebureau) en VROM lijken hiervoor minder geschikt.

## **Doelmatigheid van het antennebeleid**

---

Onderzoeksvraag 5    Staan de door de Rijksoverheid ingezette financiële middelen in verhouding tot de bereikte resultaten?

---

Wij constateren dat op Rijksniveau de begrote en gerealiseerde capaciteit en het budget voor het antennebeleid onvoldoende inzichtelijk beschikbaar zijn, zowel voor beleidsmedewerkers als evaluatieonderzoekers.

Over de beschikbaarheid van mensen is het algemene beeld dat de Rijksoverheid met de inrichting van het Antennebureau elf mensen op het antennebeleid heeft ingezet. Daarnaast waren enkele beleidsmedewerkers actief bij EZ en VROM. Bij het Antennebureau is het aantal mensen meer dan gehalveerd. In dezelfde periode neemt ook de capaciteit bij EZ sterk af. Bij EZ was vanaf april 2004 tot januari 2005 geen beleidsmedewerker voor dit dossier beschikbaar.

---

Onderzoeksvraag 6    Zijn de beleidsinspanning en het bijbehorende budget optimaal ingezet of had een hogere "value for money" bereikt kunnen worden?

---

In de periode 2001 tot 2003 is de doelmatigheid van het antennebeleid bij het Antennebureau onvoldoende. Dezelfde effecten en resultaten die in deze periode zijn behaald hadden waarschijnlijk ook kunnen worden bereikt met minder mensen. Vanaf 2003 was de doelmatigheid

volgens ons eveneens onvoldoende maar om tegenovergestelde redenen. Vanaf 2003 zijn er onvoldoende mensen (met onvoldoende expertise) en onvoldoende middelen beschikbaar om de gewenste resultaten te bereiken. Juist nadat de personeelsformatie wordt ingekrompen, neemt de behoefte aan informatie toe, mede onder invloed van het COFAM onderzoek in het najaar van 2003 en latere televisie-uitzendingen.

## **Uitvoering van het antennebeleid**

---

Onderzoeksvraag 7 In hoeverre sloot het beleid aan bij de situatie in de praktijk?

---

### *Aansluiting antennebeleid bij de praktijk op lokaal niveau vermindert*

Het antennebeleid adresseerde volgens ons op papier in ieder geval de meest urgente problemen, zoals het verminderen van de lappendeken aan lokaal beleid en problemen met bouwvergunningen. De lappendeken van verschillende soorten lokaal beleid dreigt echter terug te keren, omdat gemeenten als gevolg van lokale protesten steeds vaker afwijken van het nationale antennebeleid en overgaan tot een restrictief plaatsingsbeleid. De afgelopen tijd is de communicatie tussen de Rijksoverheid en gemeenten wel verbeterd, maar het neemt de onrust nog steeds niet weg. Gemeenten, inwoners en operators liggen steeds vaker met elkaar in de clinch over antenneplaatsingen (tot aan de rechter toe).

---

Onderzoeksvraag 8 In hoeverre heeft er afstemming plaatsgevonden met ander relevant beleid, zowel nationaal, communautair als internationaal?

---

### *Afstemming met andere beleidsgebieden en internationaal beleid verloopt matig tot goed*

De noodzakelijke wetswijzigingen in verschillende beleidsterreinen zijn uitgevoerd. Daarmee is afstemming niet af. Externe druk, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsaspecten vergen meer en continue afstemming tussen beleidsterreinen. Onvoldoende afstemming met ander beleid speelt vooral bij het telecommunicatiebeleid, waarbij vergunningen voor mobiele netwerken zijn uitgegeven en vergunninghouders uitrolverplichtingen zijn opgelegd. Ook is afstemming met ARBO beleid voor verbetering vatbaar.

---

Onderzoeksvraag 9 Was de organisatie- en beheerstructuur adequaat?

---

### *Organisatie en beheer van het antennebeleid is versnipperd, maar verbetert*

De versnippering van het antennebeleid leidt op Rijksniveau tot minder efficiënte samenwerking, bijvoorbeeld tussen EZ en VROM. Er spelen verschillende belangen en deze worden op Rijksniveau door verschillende departementen behartigd. Deze versnippering leidt ondermeer tot vertragingen in het beleid.

Het Antennebureau, waarover de tevredenheid in het veld toeneemt, is het voorlichtingsloket van de Rijksoverheid over antennevraagstukken, maar het is onder het grote publiek relatief onbekend (en daardoor ook enigszins onbemind). De taakstelling kan verschuiven wanneer duidelijk wordt welke doelen een eventueel nieuw kenniscentrum na moet streven en hoe deze gerealiseerd kunnen worden.

De uitvoering van het antennebeleid op lokaal niveau verloopt vooralsnog in de meeste gemeenten goed, maar de Rijksoverheid en de operators 'verliezen terrein', omdat het aantal gemeenten dat medewerking aan antenneplaatsingen vermindert, blijft groeien.

---

Onderzoeksvraag 10 Zijn de relevante partijen in voldoende mate betrokken?

---

*Betrokkenheid relevante partijen fluctueert*

Over de beleidskern constateren wij dat de betrokkenheid van EZ een vrij lange periode minder is geweest dan wenselijk. Dit is echter in het afgelopen jaar hersteld. VROM is gedurende de gehele evaluatieperiode voldoende betrokken bij het beleid hoewel vooral operators kanttekeningen plaatsen bij deze betrokkenheid. Volgens ons is deze kritiek slechts gedeeltelijk terecht. VROM vertegenwoordigt andere belangen dan het ministerie van EZ. De betrokkenheid is dus niet minder, maar inhoudelijk anders en begrijpelijkerwijs minder snel in het belang van de operators. Volgens ons is de afwezigheid van het ministerie van VWS bij dit dossier beleidsmatig verklaarbaar, maar dat wordt maatschappelijk gezien zo niet ervaren. De behartiging van volksgezondheidsbelangen in het antennebeleid door het ministerie van VROM is bestuurlijk gesproken een normale gang van zaken, want het ministerie vervult ook in vergelijkbare dossiers, waarbij gezondheidsaspecten via het milieu spelen, dezelfde rol, bijvoorbeeld bij hoogspanningsmasten, bodemverontreiniging, asbest en luchtkwaliteit. In deze laatste drie dossiers staat bovendien onomstotelijk vast dat er gezondheidsrisico's bestaan. Wanneer het ministerie van VWS in het antennebeleid op een afstand blijft, kan wel duidelijker gecommuniceerd worden dat het ministerie van VROM gezondheidsbelangen behartigt. Volgens ons zijn gemeenten nauwer betrokken geraakt bij het antennebeleid vanwege lokale onrust over antenneplaatsingen.

---

Onderzoeksvraag 11 Zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (nog) helder?

---

*Verantwoordelijkheden relevante partijen zijn duidelijk*

De meeste partijen vinden de meeste verantwoordelijkheden in het antennebeleid zoals vastgelegd in wetgeving en het convenant voldoende helder. Het is volgens ons onmogelijk en onwenselijk om alle verantwoordelijkheden vast te leggen. Er ontstaat dus noodzakelijkerwijs een zeker grijs gebied.

---

Onderzoeksvraag 12 Hoe wordt afgestemd met andere betrokken partijen e.d.?

---

*Afstemming tussen relevante partijen kan beter*

Het interdepartementale karakter van het antennebeleid leidt ertoe dat afstemming soms stroef verloopt. Verschillende belangen vergen en vertragen afstemming binnen de Rijksoverheid (horizontale afstemming). Wij vinden de soms trage afstemming tussen VROM en EZ (en andere departementen) geen groot bezwaar zolang de Rijksoverheid naar buiten toe met één mond spreekt en de afstemming niet onnodig veel tijd in beslag neemt, bijvoorbeeld vanwege belangenconflicten. Voorts stellen wij vast dat het "normale" tempo van ambtelijke afstemming in een turbulente situatie onvoldoende is en dat meer gedaan moet worden om adequaat en eenduidig op te treden. Er kunnen ook enkele praktische verbeteringen worden gerealiseerd, zodat de departementen (in het bijzonder VROM en EZ) onderling beter afstemmen en meer als een eenheid naar buiten treden, bijvoorbeeld kennisdeling via gedeelde virtuele projectmappen en interdepartementaal overleg.

Overigens komen wij versnippering van belangen en moeizame afstemming ook tegen bij operators en gemeenten en hun belangenverenigingen. Wij vinden het bezwaarlijk dat afstemming tussen de Rijksoverheid en gemeenten (verticale afstemming) niet goed verloopt en soms zelfs afhankelijk is van operators. Het effect van geringe afstemming is dat gemeenten het nationale antennebeleid steeds meer een eigen invulling geven. Het nationale karakter van het antennebeleid gaat dan verloren en kan er uiteindelijk toe leiden dat verschillende beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld het Antenneconvenant, hun effectiviteit verliezen.

---

Onderzoeksvraag 13 Was de uitvoering adequaat?

---

*Oordeel relevante partijen steeds negatiever*

De partijen geven een (ruim) voldoende voor het beleid, maar zijn ontevreden over de uitvoering. De beleidsvorming en –uitvoering verliepen relatief goed tot de maatschappelijke onrust ontstond over elektromagnetische velden waardoor beleidsuitgangspunten en –instrumenten ter discussie komen te staan en een vlotte uitvoering in de knel komt.

---

Onderzoeksvraag 14 Hoe toekomstvast is het huidige antennebeleid? Vragen veranderende omstandigheden, bijv. nieuwe inzichten en verschuivende belangen, om aanpassingen of andere accenten in het gevoerde antennebeleid?

---

Het antennebeleid is in de afgelopen vijf jaar geconfronteerd met geplande en ongeplande ontwikkelingen. Deze zijn hierboven vrijwel allemaal beschreven. De belangrijkste ontwikkelingen – in concluderende zin – betreffen:

1. De overkoepelende doelstelling is gedeeltelijk gehaald.
2. Het Antenneconvenant en de daaraan gerelateerde wetwijzigingen hebben bevredigende resultaten opgeleverd.
3. Het Antennebureau en -register functioneren steeds beter.
4. Inter- en intradepartementale belangen leiden soms tot ongewenste vertraging; vooral wanneer snelle afstemming gewenst is door externe omstandigheden.
5. De discrepantie tussen nationaal en lokaal beleid neemt toe.
6. Gedragslijn antennes op Rijksobjecten leidt tot weinig resultaat.
7. De Rijksoverheid verliest grip op communicatie over het gezondheidsvraagstuk.
8. Tekortkomingen in het beleidsproces zoals het ontbreken van duidelijke doelstellingen, problemen bij het kennismanagement, passende allocatie van gelden, gebrekkige aandacht voor de uitvoering en ondoorzichtigheid betreffende de kosten van het beleid.

Een aantal van deze ontwikkelingen nodigt de Rijksoverheid uit om het nationale antennebeleid op onderdelen aan te passen. Inhoudelijk hoeven de centrale en afgeleide doelstellingen wellicht geen aanpassing, omdat zij al naar een balans streven tussen de verschillende belangen. Zij winnen echter aan kracht wanneer de doeleinden concreter worden benoemd en de geprefereerde balans explicieter wordt gemaakt. Hierover kan de Rijksoverheid beter communiceren met de buitenwereld. Ten behoeve van de toekomstvastheid van het beleid is het wel van belang dat de Rijksoverheid meer aandacht geeft aan het (beter) effectueren van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld de Gedragslijn en de publieke informatievoorziening. Kortom, meer nadruk op de uitvoering. Het meest dominante beleidsinstrument – het Antenneconvenant – vergt beperkte aanpassingen.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Door het toenemende belang van mobiele en draadloze communicatie in de informatiesamenleving neemt de behoefte aan frequenties en antennes toe. Steeds vaker wordt gesproken over de *wireless society*. Eén op tien Nederlandse huishoudens beschikt bijvoorbeeld niet meer over een vaste telefoonaansluiting en maakt uitsluitend gebruik van een mobiele telefoon.<sup>1</sup> Over het algemeen wordt de positieve bijdrage van mobiele communicatie aan de welvaart (economische groei, innovatie) en welzijn (bereikbaarheid, veiligheid) onderkend.

Met de toename van het aantal antennes ontstaat een discussie over mogelijke minder positieve gevolgen van antennes. Het gaat daarbij om zichtbare gevolgen, zoals antenne-installaties in stedelijke en natuurlijke omgeving en om minder zichtbare gevolgen zoals elektromagnetische velden die door de antennes worden opgewekt. In een brief van de minister van EZ en de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer over antennes en gezondheid wordt ook gesproken van een 'toenemende maatschappelijke onrust over de mogelijke schadelijke gezondheidseffecten van mobiele communicatie'.<sup>2</sup>

De plaatsing van antennes heeft allerlei facetten, onder meer op het gebied van het leefmilieu en verschillen tussen algemene en private belangen bij de keuze voor de plaatsing (het 'not in my backyard'-fenomeen). Het antennebeleid in de Nota Nationaal Antennebeleid (Nota NAB) (2000)<sup>3</sup> moest oplossingen bieden voor tegenstellingen door een balans te vinden tussen de verschillende belangen van economie, leefmilieu en gezondheid. Het nationale antennebeleid is een interdepartementaal beleid waarin het ministerie van Economische Zaken het initiatief heeft. Aspecten met betrekking tot ruimtelijke ordening, milieu en volksgezondheid leggen een rol weg voor het ministerie van VROM, terwijl het ministerie van SZW betrokken is vanwege ARBO wetgeving rondom elektromagnetische velden op de werkvloer.

Omdat de maatschappelijke en economische belangen van draadloze communicatie groot zijn en nog steeds toenemen, vormt het faciliteren van voldoende ruimte voor antenne-opstelpunten<sup>4</sup> een belangrijke doelstelling van het antennebeleid. Met specifieke instrumenten zoals aanscherping van wetgeving en de inrichting van een Antenneregister beoogt de overheid gedeeld gebruik van locaties en antennemasten te bevorderen. Landelijke dekking van operators bij inzet van nieuwe draadloze en mobiele netwerken – evenals bij opwaardering van de capaciteit bij bestaande netwerken – creëert een behoefte aan extra opstelpunten. Ten tijde van het opstellen van de Nota NAB bleken op dit punt knelpunten te bestaan, onder meer door een lappendeken aan lokaal beleid. Bovendien bleken aanvragen van bouwvergunningen en aanpassingen in bestemmingsplannen de aanleg van netwerken te vertragen. In de afgelopen jaren heeft de overheid in het kader van het nationale antennebeleid diverse instrumenten ingezet, zoals een Antenneconvenant.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Kamerstukken, Vergaderjaar 2005-2006, 27 561, nr. 24.

<sup>2</sup> Kamerstukken, Vergaderjaar 2004-2005, 27 561, nr. 23.

<sup>3</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Nota Nationaal Antennebeleid*, Den Haag.

<sup>4</sup> Een (antenne)-opstelpunt is een locatie (gebouw, toren, mast e.d.) waar een antenne-installatie geplaatst is of kan worden. Een antenne-installatie bestaat uit antenne(s), antennedragers(s), bedrading en apparatuur of techniek(kast(en)) met bijbehorende bevestigingsconstructie. Op een opstelpunt kunnen meerdere antenne-installaties van verschillende operators staan.

<sup>5</sup> Convenant in het kader van het nationaal antennebeleid inzake vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie.

Het nationale antennebeleid heeft als centrale doel het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes. Afgeleide doelstellingen, zoals verwoord in de Nota NAB, zijn:

- Afstemming van wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening.
- Beperken van behoefte aan opstelpunten voor antennes.
- Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en leefmilieu.
- Informeren van betrokken partijen en het stimuleren van de onderlinge communicatie, gericht op de samenleving.
- Verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek.

Deze (ex-post) beleidsevaluatie geeft een antwoord op de vraag in hoeverre het doel en de afgeleide doelstellingen van dit beleid tussen 2000 en 2005 zijn gehaald.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De vraagstelling van dit evaluatieonderzoek luidt als volgt: *'Is aan het centrale doel en de afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid voldaan?'* De vraagstelling wordt uitgewerkt in vier categorieën onderzoeksvragen over doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoering en de toekomst van het antennebeleid (zie Tabel 1).

Tabel 1. Overzicht onderzoeksvragen

<i>Doeltreffendheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Is de overkoepelende doelstelling van het nationale antennebeleid gerealiseerd?</li> <li>2. Zijn de vijf afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid gerealiseerd?</li> <li>3. Wat is de bijdrage van het gevoerde antennebeleid aan het behalen van de doelstelling?</li> <li>4. Zijn de beleidsinstrumenten die ingezet zijn om de beleidsdoelstelling(en) te bereiken effectief?</li> </ol>
<i>Doelmatigheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Staan de door de Rijksoverheid ingezette financiële middelen in verhouding tot de bereikte resultaten?</li> <li>6. Zijn de beleidsinspanning en het bijbehorende budget optimaal ingezet of had een hogere "value for money" bereikt kunnen worden?</li> </ol>
<i>Uitvoering</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. In hoeverre sloot het beleid aan bij de situatie in de praktijk?</li> <li>8. In hoeverre heeft er afstemming plaatsgevonden met ander relevant beleid, zowel nationaal, communautair als internationaal?</li> <li>9. Was de organisatie- en beheerstructuur adequaat?</li> <li>10. Zijn de relevante partijen in voldoende mate betrokken?</li> <li>11. Zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (nog) helder?</li> <li>12. Hoe wordt afgestemd met andere betrokken partijen e.d.?</li> <li>13. Was de uitvoering adequaat?</li> </ol>
<i>Toekomst</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Hoe toekomstvast is het huidige antennebeleid? Vragen veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld nieuwe inzichten en verschuivende belangen, om aanpassingen of andere accenten in het gevoerde antennebeleid?</li> </ol>

### 1.3 Uitgangspunten van de beleidsevaluatie

Een uitgangspunt of effect van het antennebeleid kan door betrokken partijen verschillend worden beoordeeld. De juridische procedures van het plaatsen van antenne-installaties kunnen bijvoorbeeld netwerk operators ervaren als een hindernis bij een vlotte aanleg van een infrastructuur, terwijl gemeenten en bewoners van flatgebouwen deze procedures als een waarborg zien van hun belangen. Met het oog op objectivering in het evaluatieonderzoek volgen hieronder enkele uitgangspunten die leidraad vormen in de evaluatie:

1. Alle relevante partijen (en belangen) worden benaderd om informatie aan te leveren voor deze evaluatie. Dat heeft als voordeel dat in ieder geval alle opvattingen – hoe uiteenlopend ook – worden verzameld.
2. Er wordt gestreefd naar (objectieve) kwantificering. Daar waar effecten van antennebeleid in cijfers uit de drukken zijn (en dus een scherpe meeteenheid opleveren), worden deze opgenomen in het rapport.
3. De evaluatie maakt een onderscheid tussen enerzijds effecten die opgetreden zijn dankzij het antennebeleid en mogelijke andere factoren die een rol hebben gespeeld bij het (eventueel) behalen van de overkoepelende doelstelling.
4. De evaluatie richt zich *niet* op:
  - a. Onderzoek naar de positie van burgers bij de plaatsing van antennes op flatgebouwen (en de bijbehorende stemmingsprocedure). Wij verwijzen daarvoor naar een andere evaluatie.<sup>6</sup>
  - b. Technische aspecten van het antennebeleid. De Nota NAB noemt bijvoorbeeld een aantal technieken dat in de nabije toekomst relevant wordt. De evaluatie geeft geen antwoord op de vraag of deze voorspelling is uitgekomen.
  - c. Effecten van elektromagnetische velden op de volksgezondheid. Er wordt wel onderzocht of burgers zich voldoende geïnformeerd voelen over dit onderwerp, en of het beleid voldoende heeft ingespeeld op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek en op andere ontwikkelingen in dit veld. De evaluatie doet geen uitspraak over (claims van partijen over) de kwaliteit van wetenschappelijke onderzoeken over elektromagnetische velden en gezondheid.

### 1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is van begin september tot begin december 2005 uitgevoerd. De aanpak bestaat uit drie fasen, namelijk (1) voorbereiding, (2) dataverzameling en (3) analyse, toetsing en rapportage.

1. *Vorbereiding*. De stap bestaat vooral uit een vooronderzoek. Het vooronderzoek bestaat uit het verzamelen en analyseren van (centrale) documenten over het nationale antennebeleid. In het vooronderzoek hebben wij tevens zes overheidsmedewerkers gesproken die de afgelopen jaren betrokken waren bij het nationale antennebeleid.
2. *Dataverzameling*. Deze fase bestaat uit vier onderdelen: desk research, interviews met betrokken partijen, een logboekonderzoek onder burgers en een enquête onder gemeenten.

---

<sup>6</sup> Berenschot (2005), *De positie van bewoners bij het plaatsen van vergunningvrije antenne installaties*, Utrecht: Berenschot.

3. *Analyse, toetsing en rapportage.* De verzamelde gegevens uit de fase van de dataverzameling worden geanalyseerd en geïnterpreteerd aan de hand van de onderzoeksvragen en het toetsingskader.

In Bijlage 1 staat een schematische weergave van het onderzoek en een toelichting op de drie onderzoeksfasen.

## 1.5 Toetsingskader

Een evaluatie van het nationale antennebeleid vereist een toetsingskader (zie Bijlage 2). Het toetsingskader biedt houvast voor de analyse van de onderzoeksresultaten. Dit kader bevat normen voor een vergelijking tussen vastgesteld beleid (Nota NAB) en de uitvoering van dat beleid in de praktijk. Het toetsingskader gaat vooraf aan de feitelijke dataverzameling en dient achteraf als meetlat om de gevonden resultaten te ordenen en te toetsen.

De centrale doelstelling en afgeleide doeleinden in het nationale antennebeleid zijn vaak abstract en onduidelijk geformuleerd. Het SMART gehalte (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) is daardoor onvoldoende. Een doelstelling van het nationale antennebeleid is bijvoorbeeld de "beperking van de behoefte aan opstelpunten voor antennes". De omvang van deze beperking (en tegen welke condities) is echter nergens vastgelegd. Dit betekent dat een aantal beleidsdoelstellingen in het toetsingskader niet of beperkt geoperationaliseerd wordt in meetbare normen. Deze beperkte kwantificeerbaarheid belemmert de concreetheid van het toetsingskader en dus van de beleidsevaluatie.

Om te voorkomen dat het toetsingskader een eigen leven gaat leiden, hebben wij gekozen voor een pragmatische aanpak waarbij de normen uit het toetsingskader gekoppeld worden aan de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.2). Daartoe is de volgende werkwijze gevolgd. Ten eerste zijn uit verschillende beleidsdocumenten (en gesprekken) doelen en normen van het antennebeleid afgeleid. Het gaat daarbij vooral om de Nota NAB, het 'Startdocument Projectplan Implementatie Nationaal Antennebeleid (INA)' en enkele andere relevante documenten. Vervolgens zijn de meest cruciale normen, doelen en instrumenten toegedeeld aan de onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen worden de normen uit het toetsingskader vooraf steeds benoemd.

## 1.6 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk presenteert een chronologisch overzicht van het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005. In hoofdstukken 3 tot en met 6 komen achtereenvolgens de doeltreffendheid, beleidsinstrumenten, doelmatigheid en uitvoering van het antennebeleid aan de orde. Het hoofdstuk beleidsinstrumenten is een verdiepingsslag van het hoofdstuk over doeltreffendheid, omdat daar de doeltreffendheid van instrumenten nader wordt onderzocht. In het laatste hoofdstuk staan conclusies. De lezer met weinig tijd kan zich beperken tot de samenvatting van het rapport.



## 2 Overzicht van het nationale antennebeleid

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert een beknopt overzicht van het beleidsproces (paragraaf 2.2). Daarna volgt een beschrijving van partijen in het antennebeleid (paragraaf 2.3).

### 2.2 Reconstructie van het beleidsproces

Bij de reconstructie van het beleidsproces onderscheiden wij vier perioden:

1. Beleidsarme periode (2.2.1)
2. Beleidsvorming (2.2.2)
3. Relatief rustige beleidsuitvoering (2.2.3),
4. Maatschappelijke onrust (2.2.4).

Deze verschillende perioden worden hieronder kort toegelicht.

#### *2.2.1 Beleidsarme periode (tot 2000)*

In deze periode bestaat er nauwelijks een nationaal antennebeleid. De groei van mobiele communicatie en toetreding van nieuwe marktpartijen leiden er echter wel toe dat er steeds meer antenne-installaties worden geplaatst. Dit leidt tot knelpunten bij het verstrekken van bouwvergunningen voor antenne-installaties en een lappendeken van lokale standpunten over antenne-installaties.

#### *2.2.2 Beleidsvorming (2000 – 2002)*

In deze fase verschijnt de Nota NAB met voorwaarden voor de aanleg van de antenne-infrastructuur. De bouwvergunningregelgeving wordt aangepast en er komt een Antenneconvenant tot stand, waarin Rijksoverheid, marktpartijen en de VNG afspraken maken over het plaatsen van bouwvergunningrijke antenne-installaties. Tevens wordt het Antennebureau opgezet.

#### *2.2.3 Relatief rustige uitvoering (2002 – 2004)*

Het accent ligt in deze fase meer op de uitvoering van het beleid. Het Antennebureau geeft in deze beginfase uitgebreide voorlichting aan gemeenten en andere doelgroepen over alle facetten van antennebeleid en antennes. Daartoe wordt een roadshow georganiseerd (achtal regionale informatiebijeenkomsten over het convenant en de wijziging van de Woningwet) en de toolkit verspreid (met bijvoorbeeld een antennewijzer met informatie over antennesystemen). De aanleg van de antenne-infrastructuur verloopt met relatief weinig problemen.

#### *2.2.4 Maatschappelijke onrust (sinds 2004)*

Door toenemende berichten in de landelijke media (televisie-uitzendingen, krantenartikelen) over resultaten van wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat er een mogelijk negatief verband bestaat tussen elektromagnetische velden en volksgezondheid (waaronder resultaten van het COFAM onderzoek), neemt de onrust over antenneplaatsingen snel toe. Burgers verenigen zich in pressiegroepen, gemeenten werken minder snel mee aan antenneplaatsingen en Rijksobjecten komen moeizaam beschikbaar voor antenneplaatsingen. De politieke aandacht voor het onderwerp groeit.

Voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen verwijzen wij naar Bijlage 2.

## 2.3 Actoren in het antennebeleid

Deze paragraaf geeft een beknopt overzicht van de betrokken actoren in het nationale antennebeleid:

### *Volksvertegenwoordiging*

- Tweede Kamer

### *Rijksoverheid*

- Ministerie van Economische Zaken (DGTP)
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- Ministerie van Financiën (FIN)
- Agentschap Telecom (AT)
- Antennebureau

### *Operators<sup>7</sup>*

- Aanbieders van mobiele telecommunicatie (o.a. KPN, Orange, Telfort, T-Mobile en Vodafone)
- Omroepen (Broadcast Partners en Nozema)

### *Medeoverheden*

- VNG en IPO
- Gemeenten

### *Overige betrokkenen*

- Gezondheidsraad (en ICNIRP)
- GGD's
- (Vastgoed)eigenaren
- (Verontruste) burgers
- Pressiegroepen (o.a. StopUMTS.nl)
- Media en pers

Dit overzicht is niet uitputtend. Ook andere actoren spelen een rol, zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, provincies en de Stichting Natuur en Milieu. Deze partijen hebben een beperkte rol in het nationale antennebeleid, waardoor zij niet in dit overzicht zijn opgenomen. De rol van belangrijkste actoren (EZ, VROM, Antennebureau, telecomoperators, gemeenten en burgers) wordt achtereenvolgens kort beschreven. De beschrijving van overige actoren staat in Bijlage 4.

### *2.3.1 Ministerie van Economische Zaken (DGTP)*

EZ is verantwoordelijk voor het stimuleren van de economische positie van Nederland in het algemeen en in het bijzonder op ICT gebied. Daarnaast is EZ verantwoordelijk voor het bevorderen van vrije economische mededinging, zoals vastgelegd in de Mededingingswet. DGTP is verantwoordelijk voor het telecommunicatiebeleid en daarbinnen valt ook het frequentie- en antennebeleid.

---

<sup>7</sup> Hoewel er in Nederland nog veel meer draadloze netwerkinfrastructuren zijn gebouwd (Wireless Local Loop, mobilofonie, mobiele datadiensten, semaforie, etc.) richt dit onderzoek zich op de genoemde exploitanten.

### *2.3.2 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)*

VROM is verantwoordelijk voor het landelijke beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Daaruit vloeit voort dat VROM wet- en regelgeving voorbereidt (zoals de Woningwet en de Wet Milieubeheer), waar ook de plaatsing van antennes aan onderworpen is. Tevens heeft VROM – en meer specifiek de Rijksgebouwendienst, die onder VROM valt – de zorg voor het beheer van veel van de gebouwen waarin de Rijksoverheid zelf is gevestigd. Dit is van belang omdat deze gebouwen potentiële antenne-opstelpunten zijn. VROM is verantwoordelijk voor het dossier elektromagnetische velden en de daaraan verbonden gezondheidsaspecten.

### *2.3.3 Antennebureau*

Het Antennebureau (voorheen Nationaal Antennebureau of NABU), onderdeel van het Agentschap Telecom, heeft tot taak het faciliteren en informeren van medeoverheden en burgers, het ondersteunen van medeoverheden door het geven van technische adviezen en het beheren en verspreiden van informatie ten behoeve van antennes.

### *2.3.4 Aanbieders van mobiele telecommunicatie (KPN, Orange, Telfort, T-Mobile en Vodafone)*

De marktpartijen met een vergunning voor het gebruik van frequenties zijn tevens de partijen die momenteel werken aan de aanleg en onderhoud van een GSM- en een UMTS-antenne-infrastructuur. De operators hebben zich verenigd in MoNet, maar hun positie, handelen en belangenbehartiging is vooral een individuele aangelegenheid.

### *2.3.5 Gemeenten*

Gemeenten zijn op lokaal niveau betrokken bij feitelijke antenneplaatsingen. Ten eerste zijn zij verantwoordelijk voor de behandeling van bouwvergunningaanvragen voor antennes hoger dan vijf meter boven de dakrand. Ten tweede overlegt de gemeente elk jaar met operators over het plaatsingsplan waarin alle antennes (met en zonder bouwvergunningverplichting<sup>8</sup>) binnen de gemeentegrenzen zijn opgenomen.

### *2.3.6 (Verontruste) burgers*

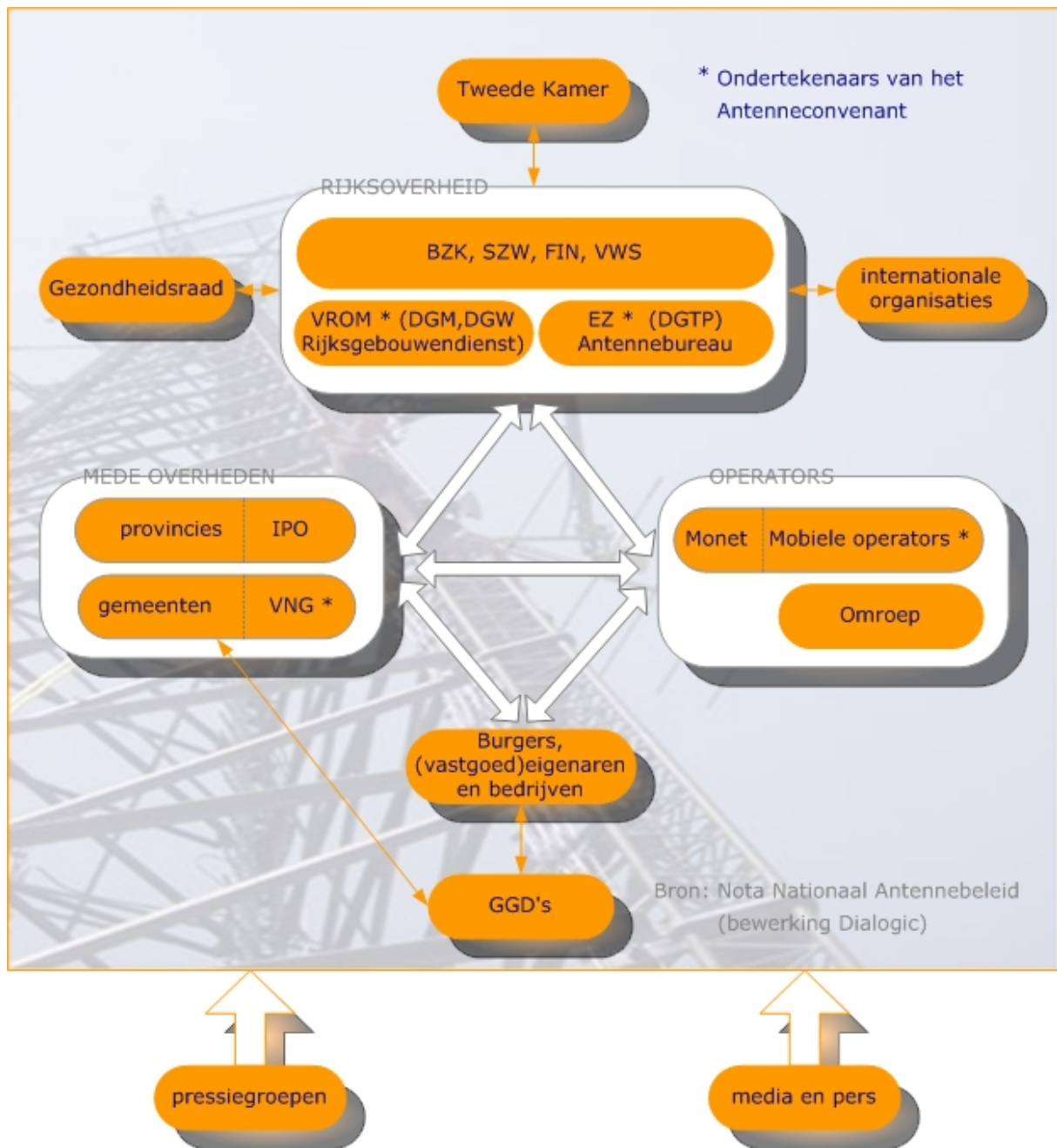
Het belang van burgers en bedrijfsleven is tweeledig. Enerzijds wenst men te beschikken over een foutloze en snel functionerende draadloze infrastructuur, anderzijds wenst men zo min mogelijk (liefst helemaal niet) te worden geconfronteerd met antenne-installaties in de onmiddellijke nabijheid van de eigen leef- of werkomgeving.

De betrokken actoren staan in Figuur 1. Dit figuur is een aangepaste versie van het samenwerkingsmodel, zoals in de Nota NAB gebruikt wordt. Het Nationaal Antennebeleid stuurt op de relaties in de primaire 'driehoeksverhouding', tussen Rijksoverheid, gemeenten en de netwerkoperators). Dit model helpt tevens bij de selectie van gesprekspartners in dit onderzoek.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Antennes zonder bouwverplichting betreffen antennes lager dan vijf meter boven de dakrand. In het vervolg van dit rapport wordt simpelweg over 'lage antenne-installaties' gesproken.

<sup>9</sup> Zie Bijlage 5.



Figuur 1. Schematisch overzicht (belangrijkste) betrokken actoren antennebeleid

## 2.4 Conclusie

Op basis van de reconstructie van het beleidsproces en beschrijving van de actoren in het antennebeleid trekken wij de volgende conclusies:

- Bij de reconstructie van het beleidsproces kunnen vier perioden onderscheiden worden: Beleidsarme periode, beleidsvorming, relatieve rustige beleidsuitvoering en maatschappelijke onrust.
- Er zijn veel partijen betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het nationale antennebeleid. Er zijn daardoor veel verschillende (en vaak tegengestelde) belangen gemoeid bij de plaatsing van antennes.

# 3 Doeltreffendheid van het antennebeleid

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste drie onderzoeksvragen over doeltreffendheid van het nationale antennebeleid. Onder doeltreffendheid verstaan wij het realiseren van de overkoepelende en afgeleide doelstellingen van het beleid zoals deze zijn geformuleerd in de Nota NAB. De drie onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Is de overkoepelende doelstelling van het nationale antennebeleid gerealiseerd?
2. Zijn de vijf afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid gerealiseerd? (De overkoepelende en de vijf afgeleide doelstellingen staan in paragraaf 1.1.)
3. Wat is de bijdrage van het gevoerde antennebeleid aan het behalen van de doelstelling?

De vierde onderzoeksvraag over doeltreffendheid, waarin de effectiviteit van afzonderlijke beleidsinstrumenten centraal staat, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Aangezien doelbereiking samenhangt met de effectiviteit van specifieke beleidsinstrumenten komt een aantal aandachtspunten in beide hoofdstukken aan de orde. Het volgende hoofdstuk over beleidsinstrumenten is een verdieping (en een onderbouwing) van een aantal onderwerpen dat in dit hoofdstuk aan de orde komt.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is het toetsingskader, zoals toegelicht in paragraaf 1.5, ingezet om tot een beoordeling te komen ten opzichte van de gehanteerde norm. In de evaluatie is gebleken dat de toetsing van de verschillende beleidsaspecten ten opzichte van de norm in de praktijk meestal niet in harde cijfers valt uit te drukken. De toetsing is vooral gebaseerd op onafhankelijke waarneming en analyse van de resultaten afkomstig uit de interviews, de uitkomsten uit de schriftelijke vragenlijst voor gemeenten, het logboekonderzoek en de desk research. Waar mogelijk zijn de resultaten gekwantificeerd en in tabelvorm weergegeven. Om tot een duidelijk inzicht in het oordeel van respondenten te komen, zijn er in de interviews (met uitzondering van de interviews in het vooronderzoek) en de schriftelijke enquête stellingen en open vragen voorgelegd. Per stelling is aangegeven in hoeverre men oneens of eens is met de stelling. Tevens konden respondenten een toelichting geven, indien gewenst. Deze werkwijze is ook in de hierna volgende hoofdstukken gevolgd.

In de navolgende paragrafen presenteren wij de resultaten van de toetsing. De eerste twee onderzoeksvragen over de overkoepelende en afgeleide doelstellingen komen in paragraaf 3.2 en paragraaf 3.3 aan bod. De derde onderzoeksvraag komt aan bod in paragraaf 3.4. In de vijfde paragraaf komt de bijdrage van het antennebeleid aan de ICT Rijksdoelstellingen aan de orde. In de laatste paragraaf staan de belangrijkste conclusies over de afzonderlijke onderzoeksvragen die in paragrafen 3.2 tot 3.4 worden behandeld (paragraaf 3.6).

## 3.2 Realisatie overkoepelende doelstelling

Deze paragraaf beantwoordt de eerste onderzoeksvraag. Deze luidt als volgt: *'Is de overkoepelende doelstelling gerealiseerd?'* Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag is het volgende onderdeel van het toetsingskader relevant.

Overkoepelende doelstelling	Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')
Het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes.	<p>'Optelsom' van effectiviteit van het antennebeleid ten aanzien van wet- en regelgeving, ruimtelijk beslag en communicatie en voorlichting (zie onderliggende doelstellingen).</p> <p>Partijen in het samenwerkingsmodel oordelen dat deze balans is bereikt. Meer concreet: kaders zijn duidelijk, geen belang domineert en ruimte voor aantal opstelpunten van antennes voldoet.</p>

Wij beperken ons bij de toetsing van de overkoepelende doelstelling vooralsnog tot hoofdlijnen aan de hand van volgende aspecten:

- Antenneconvenant<sup>10</sup> en vergunningvrijheid
- Opkomend lokaal restrictief beleid
- Medegebruik opstelpunten op Rijksgebouwen
- Antennes en gezondheid
- Communicatie- en informatievoorziening

**Antenneconvenant en vergunningvrijheid vereenvoudigen antenneplaatsingen.** Het nationale antennebeleid en in het bijzonder het Antenneconvenant (zie ook paragraaf 4.2) en daaropvolgende wetwijzigingen hebben volgens de meeste gesprekspartners allereerst geleid tot een vereenvoudiging van vergunningprocedures en geresulteerd in meer heldere afspraken voor alle betrokken partijen.

De doorgevoerde wetwijzigingen hebben een positief effect gehad op de aanleg van nieuwe netwerken voor mobiele communicatie. Door de opname van lage antenne-installaties (niet hoger dan vijf meter boven de dakrand) in de lijst bouwvergunningvrije objecten is de plaatsing van antenne-installaties makkelijker geworden.

De operators blijken voornamelijk in de eerste helft van de evaluatieperiode (tot en met relatieve rustige beleidsuitvoering, zie paragraaf 2.2) veel profijt te hebben gehad van het nationale antennebeleid en in het bijzonder van de bouwvergunningvrijheid voor lage antennes. Door de vergunningsvrijheid, menen enkele operators een groter aantal opstelpunten te hebben gerealiseerd dan zonder de doorgevoerde wetwijziging.

**Opkomend restrictief lokaal beleid belemmert antenneplaatsingen steeds meer.** Momenteel zijn de operators bezig met de aanleg van de UMTS-netwerken en de laatste verfijningen in de GSM-netwerken. Er is een toenemende weerstand in gemeenten tegen de plaatsing van nieuwe antenne-installaties. Ondanks dat er feitelijk volgens de Rijksoverheid en de operators geen reden is voor bezorgdheid over mogelijke effecten van elektromagnetische velden op de gezondheid, is de publieke opinie anders.

Ondanks dat antennes tot vijf meter vergunningvrij zijn geworden, is volgens de operators momenteel toch onvoldoende opstelruimte beschikbaar. Een toenemend aantal gemeenten voert een min of meer restrictief plaatsingsbeleid, en het aantal weigerachtige woningcorporaties groeit.

---

<sup>10</sup> Convenant in het kader van het nationaal antennebeleid inzake vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie.

Het verbod van enkele gemeenten op het plaatsen van UMTS-antennes op bestaande GSM-masten of omroepmasten zijn concrete voorbeelden van een dergelijk restrictief beleid.

**Medegebruik opstelpunten op Rijksgebouwen verloopt moeizaam.** Het bevorderen van het gedeelde gebruik van opstelpunten op Rijksgebouwen is door terughoudendheid aan de zijde van de gebouwgebruikers niet effectief gebleken. Conform de vastgestelde 'Gedragslijn antennes op Rijksobjecten'<sup>11</sup> bezitten de gebruikers van Rijksgebouwen een vetorecht dat zij ook daadwerkelijk gebruiken. Bovendien blijkt dat het hergebruik van overtollige masten van de overheid moeizaam verloopt en dat er een restrictief beleid gevoerd wordt door de C2000 organisatie om opstelpunten te delen met operators (zie ook paragraaf 4.6).

**Kaders van het beleid zijn niet altijd transparant.** Het nationale antennebeleid was bij aanvang gericht op een voorspoedige uitrol van voldoende antenne-installaties met inachtneming van duidelijke kaders. Deze intenties zijn door de veel partijen als positief ervaren. Het beleid schiep weliswaar de kaders, maar een actieve invulling van de kaderstellende rol is van Rijkswege in de tweede helft van de periode 2000-2005 afgenomen. De kaders bleken hierdoor in de praktijk voornamelijk voor de operators en de gemeenten op het terrein van de volksgezondheid onvoldoende transparant. Enkele gemeenten ervoeren dat duidelijke afwegingskaders voor volksgezondheid niet of onvoldoende in het antennebeleid transparant zijn.

**Onrust over antennes en gezondheid.** Naar aanleiding van de uitkomsten uit het COFAM-rapport<sup>12</sup> in september 2003, televisie uitzendingen en opkomst van actiegroepen tegen antennes (bijv. StopUMTS) is er onrust ontstaan bij burgers over de vermeende gezondheidseffecten van (UMTS-) antenne-installaties. De onrust en vooral de negatieve perceptie bij burgers wordt versterkt door gerichte media-aandacht in de geschreven pers en bijvoorbeeld in een televisie-uitzending van Zembla in december 2004. Er is een discussie gaan ontstaan over feiten en fictie en de overheid is tot dusver niet in staat gebleken om de burger hierin duidelijkheid te verschaffen. De ontstane maatschappelijke onrust geeft de indruk dat de doelstellingen van het antennebeleid niet gehaald zijn. Opgemerkt dient te worden dat het wetenschappelijk principieel onmogelijk is om op het terrein van volksgezondheid absolute zekerheid te geven. Dit geldt in het bijzonder voor de mogelijke gezondheidseffecten op de lange termijn. Bovendien speelt het probleem dat de informatie, die op dit punt verstrekt wordt door de Rijksoverheid, niet door iedereen als geheel objectief wordt beschouwd. De overheid is daarmee voor dilemma geplaatst dat niet eenvoudig valt op te lossen. Enerzijds wil men de burger correct en volledig informeren. Anderzijds wil men de burger en vooral de media geen informatie verstrekken die vervolgens verkeerd wordt uitgelegd waardoor onnodige ongerust ontstaat.

Voor nadere verklaring van de uitkomsten van het COFAM-onderzoek bleek additioneel en meer uitgebreid onderzoek nodig.<sup>13</sup> Gezien de ontstane maatschappelijke onrust was vervolgonderzoek op korte termijn wenselijk om de situatie dieper te onderzoeken en om tal van openstaande vragen en onzekerheden te adresseren. Pas in september 2004 is het Zwitserse replicatieonderzoek

---

<sup>11</sup> Deze Gedragslijn is een bijlage bij de Nota NAB.

<sup>12</sup> Het zogenaamde COFAM onderzoek betreft het onderzoek naar de effecten op gezondheid en welbevinden van blootstelling aan elektromagnetische velden afkomstig van GSM- en UMTS-signalen, uitgevoerd door TNO (Zwamborn et. al., TNO rapportnr. FEL-03-C148). Wij zullen dit onderzoek nog vaker aanhalen, en het dan simpelweg het COFAM-onderzoek noemen.

<sup>13</sup> TNO kon in haar onderzoek de nulhypothese niet verwerpen, namelijk dat er geen significant verband bestaat tussen elektromagnetische velden afkomstig van UMTS-signalen en bestaande gezondheidsklachten onder de proefpersonen.

gestart. De uitkomsten van dit onderzoek worden in de loop van 2006 verwacht. De Rijksoverheid heeft vanwege interne discussie over de vraagstelling de Gezondheidsraad relatief laat gevraagd naar haar opinie over dit onderwerp (een jaar na de publieke commotie). Dit heeft vervolgens geleid tot frictie tussen de operators en de Rijksoverheid die nog steeds voortduurt.

***Adequate communicatie en informatievoorziening.*** Het ontbrak lange tijd aan een adequate reactie van de Rijksoverheid op de toegenomen onrust. De 'kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid' bleven daardoor lange tijd onduidelijk. De afstemmingsproblemen tussen de ministeries van VROM en EZ over het gezondheidsvraagstuk en de bijbehorende communicatie zijn hier mede debet aan.

De bevoegdheden zijn op Rijksniveau verdeeld over twee ministeries (EZ en VROM) met ieder een eigen beleidsagenda. In de praktijk verschillen de ministeries op ambtelijk niveau regelmatig van mening over bijvoorbeeld de strategie en de boodschap in het antennebeleid. De communicatie richting samenwerkende partijen, gemeenten en burger wordt daardoor niet als uniform ervaren ondanks gemeenschappelijke Kamerbrieven, nota's, etc. Ook leiden verschillen van inzicht op departementaal niveau tot vertraging in het formuleren van gezamenlijke standpunten. Het tijdig inspelen op actuele discussies blijkt dan veelal niet haalbaar.

Ook gemeenten wijzen nadrukkelijk op het feit dat de communicatie naar zowel gemeenten als naar de burger ontoereikend was. Zorgen om gezondheidsrisico's bestaan en daarover is onvoldoende objectieve en eenduidige informatie naar de burgers toe verstrekt, evenals naar de plaatselijke politiek toe. Van de ondervraagde gemeenten (n=83) vond een meerderheid (57%) dat de overkoepelende doelstelling slechts deels of zelfs geheel niet is gehaald. 42% is van mening dat dit grotendeels wel het geval is.<sup>14</sup>

Uit het onderzoek blijkt verder dat het merendeel (58%) van de geïnterviewde partijen (n=24)<sup>15</sup> eveneens van mening is dat de overkoepelende doelstelling niet is gehaald. Slechts 21% vindt van wel.

Onze conclusies over het realiseren van deze centrale doelstelling en het realiseren van de afgeleide doelstellingen (zie volgende paragrafen) staan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

### **3.3 Realisatie onderliggende doelstellingen**

Deze paragraaf beantwoordt de onderzoeksvraag: *'Zijn de vijf afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid gerealiseerd?'*. Ook hier (en bij de volgende paragrafen) is het toetsingskader leidend. De vijf onderliggende doelstellingen komen in vijf subparagrafen aan de orde.

---

<sup>14</sup> 186 gemeenten hebben een vragenlijst over het antennebeleid ontvangen. 83 gemeenten hebben deze vragenlijst ingevuld. Dat is een respons van 45%. In het hele rapport worden afgeronde percentages gepresenteerd.

<sup>15</sup> De lijst met gesprekspartners (zie Bijlage 5) is groter dan 24 personen. Deze lijst is langer, omdat ook gesprekspartners uit het vooronderzoek vermeld staan. Deze hebben een vergelijkbare, maar kortere vragenlijst beantwoord (zonder stellingen). Voorts zijn veel gesprekken met meer dan één vertegenwoordiger van een instelling gevoerd. Er zijn ook enkele telefonische gesprekken gevoerd om aanvullende informatie te achterhalen (bijvoorbeeld met een GGD en C2000).



### 3.3.1 Afstemming wet- en regelgeving

Onderliggende doelstelling	Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')
Afstemmen van wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening	Verbeteren van wet- en regelgeving voor het plaatsen van (opstelpunten voor) antennes tussen 2000 en 2005 door aanpassingen door het wegnemen van knelpunten, invoeren van normen, etc.

In dit evaluatieonderzoek is gekeken naar de volgende wettelijke aanpassingen:

1. Opnemen antenne-installaties van vijf meter of minder in lijst bouwwerken zonder vergunning Woningwet
2. Opnemen antennes van vijf tot veertig meter in lijst bouwwerken licht regime Woningwet
3. Handhaving reguliere bouwvergunningplicht antennes > veertig meter
4. Aanpassing art. 20 Besluit op Ruimtelijke Ordening
5. Verwijzing EU blootstellinglimiet in Besluit Voorzieningen en Installaties Milieubeheer
6. Overname aanbevelingen Gezondheidsraad voor gestandaardiseerde meetmethode
7. Blootstellinglimieten werknemers
8. Aanscherping art 3.11 Telecommunicatiewet (bevorderen site-sharing)

**De meeste wettelijke aanpassingen zijn doorgevoerd.** Er bestaat bij gesprekspartners een grote overeenstemming (79%; n=24) dat het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005 heeft geleid tot het verbeteren van wet- en regelgeving voor het plaatsen van (opstelpunten voor) antennes. Bij de gemeenten is dit 71 procent (n=83). De mate waarin deze aanpassingen daadwerkelijk effectief zijn komt aan de orde in paragraaf 4.3.

**Centralisatie van regelgeving en zelfregulerende mechanismen.** De centralisatie van regelgeving en de introductie van zelfregulerende mechanismen – zoals het Antenneconvenant – is voor de mobiele operators een aanmerkelijke verbetering gebleken ten opzichte van de voorafgaande, beleidsarme periode met versnipperde lokale regelingen. Het vergunningvrij maken van lage antennes heeft geleid tot minder discussie over de door de operators geplaatste dakinstallaties (tot vijf meter). In de praktijk lopen partijen zoals operators en gemeenten toch tegen (onbedoelde) weeffouten of onjuiste naleving van wet- en regelgeving en convenantafspraken aan. Deze omissies komen in paragraaf 4.3 aan bod. Gemeenten zijn door centralisatie gedeeltelijk buitenspel komen staan, omdat lage antennes vergunningvrij zijn geworden. Daar staat tegenover dat men minder vergunningaanvragen hoeft te behandelen.

**Uitgebleven wettelijke aanpassingen.** De aanpassing Wet Milieubeheer (Wm) om de Europese normen voor blootstelling aan elektromagnetische velden wettelijk te verankeren, heeft nog niet plaatsgevonden. Er moet volgens de overheid voorsnog kritisch worden gezien of dat ook daadwerkelijk nodig is. De indruk bestaat (vooral bij het ministerie van VROM) dat niemand hinder ondervindt van het ontbreken van een wettelijke verankering. Vooruitlopend op een verankering in wet- en regelgeving zijn de ICNIRP referentiewaarden (aanbevolen door de EU) wel opgenomen in het convenant. Duidelijke kaders rond veiligheid zijn niet in de Nederlandse wet opgenomen, wel in

de Europese regelgeving. Blootstellinglimieten van elektromagnetische velden zijn niet verankerd in wetgeving, maar er zijn wel normen opgesteld.

Het ministerie van SZW meent dat het antennebeleid in het algemeen heeft gezorgd voor goede aanpassing van de relevante wet- en regelgeving, behalve op het gebied van arbeidswetgeving. In het logboekonderzoek is aandacht besteed aan de vindbaarheid en de begrijpelijkheid van de betreffende informatie (zie het volgende kader).

#### **Kader 1. Logboekonderzoek: Blootstellinglimieten beroepsgroepen**

**Opdracht: 'U hebt een nieuwe baan bij een bedrijf dat in opdracht van telecommunicatieaanbieders antennes voor GSM en UMTS plaatst. De komende tijd gaat u regelmatig antennes plaatsen, vaak in de buurt van andere antennes. U bent benieuwd welke normen voor blootstelling aan straling gelden voor beroepsgroepen die veel met antennes in aanraking komen. Zoek informatie over antennes en blootstellinglimieten voor beroepsgroepen.'**

De meerderheid van de respondenten (8 van de 10) geeft aan de gevraagde informatie over antennes en blootstellinglimieten te hebben gevonden. Twee respondenten geven aan de informatie gedeeltelijk te hebben gevonden. De verantwoording voor dit negatieve oordeel is dat algemene informatie over blootstelling ruimschoots beschikbaar is, maar dat specifieke informatie over blootstelling ontbreekt.

De helft van de respondenten is de zoekactie gestart via een online zoekmachine. Zoektermen zijn o.a. "stralingslimiet", "normen voor blootstelling aan straling gelden voor beroepsgroepen" en "GSM, UMTS, antennes". De helft van de respondenten heeft een andere weg informatie achterhaald, zoals de websites van het Ministerie van EZ, het Antennebureau, het Ministerie van VROM, Postbus 51 en de Gezondheidsraad. Twee respondenten hebben geen internet gebruikt, maar de televisie, het gemeentehuis en een plaatselijke krant. De bronnen waar de respondenten de informatie over blootstellinglimieten vinden, zijn divers. Twee van de tien respondenten zeggen de informatie te hebben gevonden op de website van VROM. Eén respondent noemt de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde. Daarnaast worden het Antennebureau, het Ministerie van VWS, Postbus 51 en de volgende websites genoemd:

- [www.nationaalAntennebureau.nl/gezondheid.htm](http://www.nationaalAntennebureau.nl/gezondheid.htm)
- [www.nvs-straling.nl/wetens/nis/artikelen/artikel2.asp](http://www.nvs-straling.nl/wetens/nis/artikelen/artikel2.asp)
- [www.gr.nl/adviezen.php?ID=166](http://www.gr.nl/adviezen.php?ID=166)
- [www.frequentieland.nl/gezondheid/index.php?file=limieten.htm](http://www.frequentieland.nl/gezondheid/index.php?file=limieten.htm)

Acht van de tien respondenten begrijpt de gevonden informatie. Zo schrijft een respondent: "het staat in duidelijke woorden beschreven zelfs als je niet echt weet hoe het zit".

Van de tien respondenten vindt 60% de informatie eenvoudig vindbaar. Drie respondenten vonden de informatie deels eenvoudig vindbaar. Zo geeft één van hen aan "in eerste instantie dacht ik dat je het wel bij de overheid (Arbeidsinspectie) zou moeten kunnen vinden. Maar dat bleek niet het geval".

Zeven respondenten vinden de gevonden informatie compleet en drie respondenten niet. Zij missen actuele informatie, voorbeelden en "voor de beroepsgroepen misschien een overzicht met waarden hoeveel straling een bepaalde antenne afgeeft en wanneer het schadelijk wordt". Alle respondenten vertrouwen de gevonden informatie.

De suggesties die worden gedaan ter verbetering van de informatievoorziening over blootstellinglimieten voor beroepsgroepen is lopen uiteen:

- "...een folder bij gemeente-instellingen",
- "Wat kortere teksten. Er is vooral heel veel dezelfde informatie beschikbaar",
- "...tabellen met hoeveelheden straling; hoeveel straling het is en wat nog veilig is" en
- "Misschien wat meer info toegespitst op Nederland en de link naar de Europese richtlijnen. De Telecommunicatiewet bijvoorbeeld is bijna onleesbaar en op de site wetten.nl is niets te vinden."
- "Zou makkelijk te vinden moeten zijn op een site van de arbeidsinspectie. Ze hebben het er wel over stralingslimieten maar geven je er geen informatie over."

**Lokale impact van wetswijzigingen.** De wetswijzigingen hebben gemeenten concrete efficiëntiewinsten (tijd en geld) opgeleverd bij de interne procedures voor plaatsing van de lage antennes (door het vervallen van de vergunningsplicht). Dit geldt eveneens voor het bespreken

van één plaatsingsplan<sup>16</sup> van de gezamenlijke operators. Het plaatsingsplan blijkt geschikt om duidelijke afspraken te maken met de operators. Als daaraan is voldaan kan aan plaatsing worden meegewerkt. Het voeren van Beroepszaken door sommige gemeenten maakt echter duidelijk dat de Woningwet nog wel verschillende interpretaties kent. Daarnaast worden ondanks het wegnemen van een aantal knelpunten problemen via de burgers wel op de gemeenten afgewenteld.

Een aantal gemeenten wijst erop dat het Rijk met het nationale antennebeleid en in het bijzonder de bouwvergunningvrijheid de gemeenten sturingsmiddelen uit handen heeft genomen. Weliswaar heeft de VNG ingestemd met de inhoud van het convenant, maar een aantal gemeenten voelt zich in deze niet vertegenwoordigd door de VNG en buiten spel geplaatst. Daarnaast is het voor de burger onduidelijk bij wie hij terecht kan met vragen. De burger raadpleegt vervolgens de gemeente die in principe niet kan helpen.

### 3.3.2 Beperking behoefte aan opstelpunten

Onderliggende doelstelling	Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')
Beperking van de behoefte aan opstelpunten voor antennes	Beperking van de vraag van operators naar opstelpunten tussen 2000 en 2005. Het startpunt is 'Antennebehoefte in Nederland in de komende vijf jaar' (Nota NAB, p. 12)

**Toename vraag naar opstelpunten.** Alle operators geven aan dat hun vraag naar opstelpunten tussen 2000 en 2005 substantieel is toegenomen. Dit wordt bevestigd door het Antennebureau en gemeenten. Deze toegenomen vraag kon tussen 2000 en 2005 niet alleen gerealiseerd worden met bestaande opstelpunten. De komst van nieuwe netwerken voor UMTS en C2000 en de groei van GSM hebben de vraag verder doen toenemen. Rond 2002 was er een hausse aan nieuwe opstelpunten, vooral in de periode direct na het in werking treden van bouwvergunningvrijheid voor lage antennes. In 2003 en 2004 nam de vraag naar nieuwe opstelpunten af, want UMTS kwam minder snel van de grond dan verwacht. In 2005 nam de behoefte weer toe.

Er is vooralsnog geen betekenisvolle groei geweest aan opstelpunten voor de omroep. Deze wordt overigens wel verwacht bij de verdere uitrol van DVB-T en DVB-H in 2006 en 2007.

**Toename behoefte onafhankelijk van antennebeleid.** De behoefte aan opstelpunten voor antennes blijkt in de praktijk los te staan van het antennebeleid of het convenant. Deze behoefte is vooral autonoom en hangt voornamelijk af van markt- en technische ontwikkelingen. Zo heeft het nationale antennebeleid beperkt invloed op het delen van opstelpunten voor antennes. Dat komt vooral in de markt door zelfregulering tot stand.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Een plaatsingsplan (gezamenlijk opgesteld door de operators) omvat cartografische en schriftelijke rapportage van alle bestaande en geplande vergunningvrije en, ter informatie, bestaande en geplande antenne-installaties met een vergunningverplichting. Dit plan wordt jaarlijks geactualiseerd.

<sup>17</sup> Er zijn in dit verband twee begrippen relevant: de site-sharing en courtesy regeling. Er wordt gesproken van site-sharing als de betreffende locatie eigendom is van één van de betrokken operators (meestal vrijstaande antennemasten). Zoals aangegeven geldt hier een verplichting (behoudens technische bezwaren). Er wordt gesproken over een courtesy regeling als het gaat om een locatie die eigendom is van een derde partij (meestal gaat het dan een gebouw, met dakranden waarop antennes worden geplaatst). Deze derde partij moet zijn toestemming geven voor de plaatsing van dergelijke installaties. De courtesy regeling betreft vooral afspraken om de exacte plaatsing van apparatuur vooraf met elkaar af te stemmen. Dit om te voorkomen dat een operator net bouwt op de plek die aan andere voor uitbreiding had gereserveerd, of om storing op elkaars apparatuur.

Het telecommunicatiebeleid en in het bijzonder het frequentiebeleid hebben een grotere invloed gehad op de antennebehoefte dan het antennebeleid zelf. Zo heeft de uitgifte van tal van nieuwe licenties voor mobiele en draadloze communicatie geleid tot een grotere behoefte aan opstelpunten, min of meer los van het antennebeleid<sup>18</sup>. In Nederland is in vergelijking met vergelijkbare landen bovendien een relatief hoog aantal operators (vijf) in de mobiele markt actief, wat deze behoefte versterkt.

Ook omroep heeft te maken met een min of meer autonome vraag naar antennes die vooral wordt ingegeven door technologieontwikkeling (bijvoorbeeld digitalisering van radio en televisie) of frequentiebeleid (uitgifte van nieuwe licenties). Het antennebeleid is hierop minder van invloed.<sup>19</sup>

Van de gesprekspartners vindt 42% dat het nationale antennebeleid niet heeft geleid tot het beperken van de vraag van operators naar (opstelpunten voor) antennes, 21% vindt van wel en 38% is neutraal. Bij de overheden vinden wij zowel voor- als tegenstanders, maar eveneens een grote groep die neutraal antwoordt of aangeeft hier onvoldoende zicht op te hebben. Vrijwel alle operators zijn het oneens met de stelling. De helft van de ondervraagde gemeenten (n=83) is het oneens met de stelling dat het nationale antennebeleid heeft geleid tot een kleinere vraag naar opstelpunten, terwijl de helft het eens is met de stelling.

***Gedeeld gebruik van opstelpunten voor antennes niet alleen dankzij beleid.*** De Telecommunicatiewet (art 3.11) schrijft voor dat vergunninghouders tegen redelijke voorwaarden (mede)-gebruik mogen maken van elkaars opstelpunten, tenzij dat op technische bezwaren stuit. Waar mogelijk maken operators gebruik van elkaars masten. Site-sharing vindt plaats op grote schaal en brengt volgens de operators weinig problemen met zich mee. Het succes van medegebruik van opstelpunten wordt echter niet toegeschreven aan het nationale antennebeleid. De operators hadden al afspraken over medegebruik gemaakt voor de inwerkingtreding van het nationale antennebeleid. (Zie ook paragraaf 4.5).

Ondanks de Gedragslijn voor medegebruik van Rijksobjecten neemt de behoefte aan antenne opstelpunten in de praktijk toe (dus het tegenovergestelde effect dan beoogd). Wanneer een operator geen antenne kan plaatsen op een voorkeurslocatie, bijvoorbeeld omdat een overheidspartij zijn gebouw niet ter beschikking stelt of vanwege onrust bij gebruikers van dat gebouw, zijn operators soms genooddaakt meer antennes te plaatsen verspreid over een groter gebied om toch de gewenste dekking te bereiken. Wij hebben over dat laatste geen cijfers kunnen vinden.

---

<sup>18</sup> De veiling van UMTS-frequenties heeft geleid tot een toename in de vraag naar zowel antennes als opstelpunten. Bovendien vereist de fijnmazige celstructuur bij UMTS extra opstelpunten/antennes ten opzichte van GSM.

<sup>19</sup> Wat betreft de uitrol van DVB-T is in-huis ontvangst voorzien via lage antennes naast of op het toestel, wat impliceert dat een relatief groot aantal hoge masten nodig is. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het VK waar wordt gewerkt met antennes op de huizen en dientengevolge lagere masten nodig zijn. Deze overweging is in het antennebeleid niet aan de orde geweest. Ook het zerobase onderzoek naar de herinrichting van de FM-band heeft juist bijgedragen aan een extra behoefte aan antennes en opstelpunten.

### 3.3.3 Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk opstelpunten

Onderliggende doelstelling	Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')
Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en milieu	Toename van het aanbod van geschikte opstelpunten in 2000 en 2005 als resultaat van het nationale antennebeleid

#### **Aantal antenne-installaties is bekend, maar het aantal opstelpunten voor antennes niet.**

De bouwvergunningvrijheid voor masten tot vijf meter heeft in de eerste jaren geleid tot een snelle groei van het aantal lage GSM-masten tot vijf meter. In het derde kwartaal van 2005 zijn er ruim 18.000 in werking zijnde antenne-installaties voor mobiele communicatie bij het Antennebureau geregistreerd en 186 voor omroepdoeleinden (Tabel 2). Een aanzienlijk deel van deze antennes maakt onderdeel uit van dezelfde opstelpunten.<sup>20</sup>

Het exacte aantal opstelpunten en de bijbehorende groei-ontwikkeling in de afgelopen vijf jaar is niet door het Antennebureau geregistreerd.<sup>21</sup> Omdat het beschikbaar krijgen van voldoende opstelpunten en het informeren van burgers over de locatie van opstelpunten tot de doelstellingen van het antennebeleid behoren, valt registratie en aanlevering van de benodigde informatie hiervoor door de operators volgens ons te overwegen.

Tabel 2. Aantal antenne-installaties dat in werking is<sup>22</sup>

Aantal antenne-installaties per 3 <sup>e</sup> kwartaal 2005		
Mobiele communicatie	GSM 900	6.323
	GSM 1800	9.299
	UMTS	2.605
Omroep	FM	131
	TDAB	9
	TV	21
	DVB-T	25

Van de ruim 18.000 antenne-installaties voor mobiele communicatie (C2000 en WAS zijn niet meegerekend) gebruikt een deel dezelfde opstelplaats. Om een indicatie te geven van het medegebruik verwijzen wij naar de volgende voorbeelden:

- Per eind 2004 werd het aantal antenne-installaties in Nederland voor GSM geschat op ongeveer 9.000 op circa 5.500 opstelpunten, waarvan circa 80% daklocaties en 20% masten (vrijstaand en niet-vrijstaand). Jaarlijks zijn enkele honderden extra opstelpunten

<sup>20</sup> Zie voetnoot 4 voor het onderscheid tussen antenne-installaties en opstelpunten voor antenne-installaties.

<sup>21</sup> De gegevens die door de operators aangeleverd worden aan het Antennebureau ten behoeve van het Antenneregister bevatten wat locatie betreft slechts de coördinaten van de antenne-installaties. Om uitspraken te kunnen doen over opstelpunten zouden tevens de adresgegevens van de locaties van de antenne-installaties aangeleverd moeten worden. Het Antennebureau kan daarom slechts uitspraken doen over de aantallen antenne-installaties. Uitspraken over aantallen opstelpunten zijn op basis van de gegevens uit het Antenneregister door het Antennebureau niet te doen. Zie ook paragraaf 4.4.

<sup>22</sup> Bron: Antennebureau. Historische gegevens zijn niet bij het Antennebureau beschikbaar.

nodig (op twintig tot veertig meter hoogte) vanwege de groei van GSM in de navolgende jaren. Met de verdere ontwikkeling van UMTS komen er naar verwachting nog ruim 10.000 antenne-installaties bij. Wel is de verwachting dat in toenemende mate optelpunten voor antennes worden gedeeld.<sup>23</sup>

- Op dit moment heeft Telfort 2.700 antenne-installaties<sup>24</sup>. Het bijplaatsen van UMTS-antennes wordt gezien als een technische aanpassing.
- Bij Orange gaat het om een toename van ruim duizend opstelpunten (GSM en UMTS) in de periode 2000-2005.
- Vodafone voert een actief beleid gericht op medegebruik. Nieuw gebouwde antenne-opstelpunten (locaties) worden echter niet apart geregistreerd, waardoor onderscheid niet mogelijk is.

Van de andere mobiele operators is geen informatie over antennes op opstelpunten verkregen.

In de praktijk bleek dat de opstelpunten die al voor de inwerkingtreding van het nationaal antennebeleid gebouwd waren, de toets van "geschikt" konden doorstaan.

**Opstelpunten voor de omroep.** Voor omroep waren er medio 2005 in totaal 186 antenne-installaties geregistreerd bij het Antennebureau (zie Tabel 2). Nozema heeft in de afgelopen vijf jaar circa dertig nieuwe masten geplaatst (vijftien à twintig masten van veertig tot vijftig meter en tien à vijftien masten met een hoogte van 75 - 150 meter). Broadcast Partners heeft eveneens een aantal nieuwe (vooral lagere) masten geplaatst om commerciële radiostations te kunnen bedienen, vooral in steden. Dit heeft voor FM-distributie geleid tot een gemengde samenstelling van hoge en lage masten.

**Beschikbaarheid van opstelpunten is nog onvoldoende.** Ondanks de gesignaleerde toename van het aantal antenne-installaties hebben operators nog steeds een toenemende behoefte aan opstelpunten. Het antennebeleid heeft in hun ogen niet optimaal bijgedragen aan de toename van het aantal opstelpunten. Omdat medegebruik op bijvoorbeeld Rijksgebouwen beperkt is gebleven, kijken operators uit naar additionele opstelpunten. De Gedragslijn voor Rijksgebouwen wordt in de praktijk door operators als ineffectief ervaren (zie ook paragraaf 4.6). Ook zijn bestaande ongebruikte masten (bijvoorbeeld in het geval van FM-omroep) afgebroken, hoewel deze nog als opstelpunt geschikt waren. Daarnaast voert een toenemend aantal gemeenten momenteel een min of meer restrictief plaatsingsbeleid. Overigens is volgens ons niet duidelijk wat "voldoende" opstelpunten zijn, maar wij stellen wel vast dat de groei van de markt voorlopig nog niet is gestopt en dat het aantal opstelpunten volgens de operators nu nog onvoldoende is.

**Lokale ervaringen zijn redelijk positief.** De gemeenten zijn gemiddeld genomen positiever gestemd dan de operators over de rol van het antennebeleid ten aanzien van het beschikbaar krijgen van geschikte opstelpunten. Het punt blijft dat de werkelijke bijdrage van het antennebeleid aan de toename niet hard te maken is. De bouwvergunningvrijheid van antennemasten tot vijf meter heeft ongetwijfeld bijgedragen, maar ook in een situatie zonder bouwvergunningvrijheid zou het aantal antennes volgens enkele gemeenten toegenomen zijn.

---

<sup>23</sup> Bron: Gemeente Utrecht (2004), *Evaluatie en actualisatie GSM/UMTS-beleid ten behoeve van draadloze telecommunicatie in de gemeente Utrecht*, Utrecht.

<sup>24</sup> Bron: Telfort.

Eén gemeente wijst op het feit dat het al een antennebeleid voerde met ruime mogelijkheden voor opstelpunten, voordat het nationale beleid van start ging. Daardoor was er al een groot aantal geschikte locaties op gebouwen. Onder het nationale beleid is goedkeuring van bewoners nodig, wat er onder meer toe heeft geleid dat de operators nu minder locaties verwerven op woongebouwen. Een aantal gemeenten geeft aan dat er nieuwe opstelpunten nodig zijn vanwege toenemende bezwaren van burgers tegen specifieke locatievoorstellen.

**Meningen zijn verdeeld over bijdrage van het antennebeleid aan het beschikbaar krijgen van opstelpunten.** Ten aanzien van de stelling of het antennebeleid heeft geleid tot een toename in het aanbod van geschikte opstelpunten in het licht van de eisen voor milieu, volksgezondheid en ruimtelijke ordening zijn de meningen in het veld sterk verdeeld. Van de operators is de helft het hiermee oneens en andere helft heeft een neutrale mening. Vanuit het Rijk wordt hier ook hoofdzakelijk neutraal op gereageerd. Het ministerie van EZ en het Antennebureau onderschrijven deze stelling. Van de 83 gemeenten die hebben meegewerkt, vindt 60% dat deze afgeleide doelstelling is gerealiseerd.

### 3.3.4 Kennisvermeerdering en informeren van betrokken partijen

Onderliggende doelstelling	Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')
Informeren van betrokken partijen en stimuleren van onderlinge communicatie gericht op samenwerking	Toename van kennis over (antenne)beleid bij partijen samenwerkingsmodel tussen 2000 en 2005 Toename samenwerking partijen samenwerkingsmodel tussen 2000 en 2005

Om te toetsen of er sprake is geweest van effectieve informatievoorziening gericht op samenwerking tussen betrokken partijen is er gekeken of kennis over het antennebeleid bij de betrokken partijen is toegenomen. Hierbij komt een aantal aspecten naar voren:

- Vooral in de eerste helft van de periode 2000-2005 heeft intensieve communicatie naar diverse partijen plaatsgehad.
- Kennis blijkt vooral toegenomen bij de operators en Agentschap Telecom; nauwelijks bij gemeenten.
- Er is sprake van discontinuïteit van kennis door vele personele wisselingen bij het ministerie van EZ en – in een wat mindere mate – bij het Antennebureau.
- Het antennebeleid is een specialistisch en klein beleidsterrein.
- Er is toename van kennis, maar deze is geconcentreerd bij enkele personen; de vraag is of de toename voldoende is geweest.
- Informatie en vooral communicatie van de Rijksoverheid naar gemeenten over het gezondheidsvraagstuk schoten tekort.

**Onvoldoende kennisopbouw.** Kennisopbouw bij de Rijksoverheid wordt – vooral bij EZ – onvoldoende aangepakt. Kennis is voornamelijk afhankelijk van enkele beleidsmedewerkers die met dit dossier bezig zijn. Door personele wisselingen ontstaan er regelmatig hiaten in deze kennisopbouw. (Zie ook paragraaf 6.4).

De voorlichtings- en informatieactiviteiten van onder andere het Antennebureau, hebben niet noodzakelijkerwijs geleid tot een toename van de kennis bij andere partijen. De informatie over het

convenant, wetwijziging en overige relevante onderwerpen is wel gegeven, maar leidt binnen de samenwerkende organisaties slechts beperkt tot toename van beschikbare kennis. Het Antennebureau is van mening dat dit onder andere samenhangt met de personele wisselingen bijvoorbeeld binnen gemeenten.

***Kennistoename is niet toereikend.*** Er is een toename van kennis waarneembaar bij betrokken partijen, maar dat wil nog niet zeggen dat de kennis als voldoende ervaren wordt. Het kennisniveau bij gemeenten blijft ondanks een toename een punt van zorg. De belangrijkste klacht van de operators is dat gemeenten niet stelselmatig worden voorzien van objectieve (wetenschappelijke) informatie en vooral feiten over het gezondheidsvraagstuk. Dit vraagstuk zou op grotere schaal aangepakt moeten worden. Bij de gemeenten bestaat hierover onvoldoende kennis van zaken en de beeldvorming wordt vertroebeld door allerlei verschillende (lokale politieke) belangen. Op dit punt heeft antennebeleid te kort geschoten. Een illustratie van het kennisgebrek is een gemeenteraad die in het begin van 2005 een motie aanneemt die het College van B&W oproept niet mee te werken aan plaatsing van UMTS-masten. Het ontging de raad dat de gemeente niets te zeggen heeft over de plaatsing van het leeuwendeel van deze antennes. Het College voelde zich echter wel verplicht deze motie uit te voeren.

### 3.3.5 Effectief informeren van het publiek

Onderliggende doelstelling	Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')
Verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek	Toename van kennis over antenne(beleid) bij het publiek tussen 2000 en 2005

***De burger is weinig geïnteresseerd in het antennebeleid.*** In de eerste helft van de periode 2000-2005 heeft er actieve directe en indirecte informatievoorziening voor burgers plaatsgehadt. De gemiddelde burger blijkt echter weinig geïnteresseerd in het antennebeleid en heeft dientengevolge weinig kennis van het onderwerp. De kennis die het brede publiek wel heeft is vooral ontleend aan wat er verschijnt in de media (bijvoorbeeld Tv-uitzending Zembla en StopUMTS.nl).

Het Antennebureau speelt een belangrijke rol in de informatievoorziening, maar deze is toch vooral gericht op professionals en minder op de burger. Dit beeld wordt bevestigd door zowel de operators als door gemeenten.

Het Antennebureau is van mening dat door het convenant en het daarin opgenomen instemmingsrecht voor bewoners van woongebouwen met huurders, de betrokkenheid van (een gedeelte) van het publiek bij de plaatsing van antenne-installaties is vergroot. Vooral het gedeelte van het publiek dat rechtstreeks betrokken is geweest bij een instemmingsronde heeft meer kennis over antenne(beleid) gekregen.

Er bestaat weliswaar publieksvoorlichting, maar die blijkt in de praktijk niet effectief. De negatieve gevoelens die in de samenleving leven over het gezondheidsvraagstuk worden niet weggenomen. De feiten lijken er ogenschijnlijk minder toe te doen. Hoewel informatie en kennis aan de kant van het publiek wel toeneemt, bestaat er volgens het ministerie van EZ momenteel vooral een tegenstelling tussen *facts* en *feelings*. De (negatieve) feelings zijn op dit moment dominant.

***Emotionele beeldvorming burgers belemmert objectieve publieksvoorlichting.*** Gezien de emotionele wijze van beeldvorming bij het publiek bestaat er bij de Rijksoverheid twijfel over de



effectiviteit van objectieve informatievoorziening. De overheid is hierdoor voor een dilemma geplaatst: enerzijds wil zij de burger goed informeren maar anderzijds wil zij ook geen onnodige onrust veroorzaken. Het gaat hier om risicocommunicatie. Daarmee verschilt de aanpak van (risico)communicatie over elektromagnetische velden niet wezenlijk van (risico)communicatie over bijvoorbeeld chemisch verontreinigde grond in woonwijken of de aanpak van de varkenspest. In navolging van enkele respondenten binnen de Rijksoverheid pleiten wij ervoor om binnen de (Rijks)overheid één aanpak te hanteren voor risicocommunicatie. Het dilemma waarvoor het overheid staat en de heersende twijfel over de juiste vorm en inhoud van informatievoorziening over het gezondheidsvraagstuk bij draadloze communicatie leidde meermaals tot verschillende inzichten bij de betrokken departementen. Dit heeft niet bijgedragen aan een adequate publieksvoorlichting, hoewel de ontstane maatschappelijke onrust hier wel om vroeg. Van de gesprekspartners vindt 50% dat de doelstelling van effectieve publieksvoorlichting niet is gehaald, 12% is neutraal en 38% vindt van wel. Van de ondervraagde gemeenten vindt maar liefst 62% dat de subdoelstelling niet is gehaald.

**Communicatie resultaten COFAM-onderzoek niet effectief.** De communicatie van de uitkomsten uit COFAM-onderzoek over antennes en gezondheid verliep niet effectief. Het lang uitblijven van een eenduidig helder antwoord van de Rijksoverheid op het gezondheidsvraagstuk naar de burger toe en de late opstart van vervolgonderzoek hebben ongefundeerde speculaties door lobbygroepen en activisten in de kaart gespeeld.

Een onvoldoende vooraf afgestemd interview bij actualiteitenprogramma Zembla leidde circa een jaar na het uitkomen van het COFAM-onderzoek tot grote commotie in de pers. De daaropvolgende berichtgeving in een van de dagbladen gooide olie op het vuur. Vooral het ministerie van EZ heeft hier onvoldoende regie gevoerd, zo wordt ook in eigen kring vastgesteld. Om herhaling te voorkomen zijn daarom voor de presentatie van de uitkomsten van het nieuwe (Zwitsers) replicatieonderzoek intern activiteiten opgestart en wordt er nagedacht over de vormgeving van dat proces. Ook wordt een nieuwe publiekscampagne overwogen.

**Een gezaghebbende autoriteit ontbreekt in de perceptie van de burger.** Het ontbreekt op dit moment aan een gezaghebbende autoriteit op het gebied van antennes en gezondheid voor de burger. De Gezondheidsraad is weliswaar een gezaghebbend orgaan maar richt zich in haar adviezen in eerste instantie tot de regering. Verder opereert zij vooral reactief (alleen naar aanleiding van een specifieke vraag), maar ziet het niet als haar taak om actief informatie te verstrekken over vermeende gezondheidseffecten van draadloze communicatie. De roep om een gezaghebbende instantie is echter wel aanwezig, ook bij operators en gemeenten. Bovendien is het noodzakelijk te weten hoe de ontstane negatieve gevoelens weggenomen kunnen worden. Opnieuw wijzen wij erop dat het hierbij meer gaat om perceptie dan enkel om het verstrekken van de pure feiten. Inmiddels bestaan er plannen bij de ministeries van VROM en EZ voor de oprichting van een kennisplatform dat als autoriteit zou moeten fungeren.

**Objectieve informatie vaak niet gevonden.** Zoals ook beschreven in het volgende kader blijkt dat objectieve informatie afkomstig van de autoriteiten (overheid, Antennebureau, Gezondheidsraad) veelal niet gevonden wordt door het publiek. Door een klein aantal, maar intensief opererende pressiegroepen, worden veel aannames en gegevens over antennes verspreid die niet altijd correct zijn. De Rijksoverheid handelt op dit punt veel te reactief, terwijl bijvoorbeeld StopUMTS.nl juist pro-actief handelt en mensen beter bereikt. Een bijkomend probleem is dat de burger niet alle officiële informatiebronnen over antennes vertrouwt.

## Kader 2. Logboekonderzoek: Antennes en gezondheid

**Opdracht: 'U verneemt dat er plannen bestaan om op het dak van het flatgebouw waar u woont, een UMTS-mast te plaatsen. U wilt daarom weten of de elektromagnetische velden afkomstig van antennes uw gezondheid kunnen beïnvloeden. Zoek informatie over antennes en gezondheid.'**

Het merendeel van de respondenten heeft de informatie over antennes en gezondheid niet of slechts gedeeltelijk kunnen vinden. Vijf van de acht respondenten geeft aan dat ze de informatie zijn gaan zoeken op de website van de gemeente en deze daar niet hebben kunnen vinden.

Op de vraag welke zoekmethode de respondenten hebben gehanteerd om de informatie te achterhalen, geeft de helft van de respondenten aan dit via de site van de gemeente te hebben gedaan. Hier was echter geen of onvoldoende informatie vindbaar: "niet onder de noemer antennes of antennemasten, niet bij milieuwetgeving, niet bij gemeentelijke producten en of diensten..." Drie van de acht respondenten heeft de informatie proberen te vinden via Google. Gebruikte zoektermen hierbij zijn onder meer "UMTS antennes + locatie", "UMTS zendmasten Rotterdam" en "UMTS zendmasten gezondheid". De eerste zoekterm heeft geresulteerd in een verwijzing naar het Antenneregister, waar op postcode gezocht kon worden naar geregistreerde antennes en publicaties over UMTS en gezondheid te vinden waren. Twee respondenten hebben de informatie uiteindelijk gevonden bij het Antennebureau en één respondent bij het Antenneregister. Andere vindplaatsen die genoemd werden zijn een krantenarchief bij VROM.nl en een club van hobbyisten op internet.

Zes van de acht respondenten geeft aan de aangeboden informatie te begrijpen. Vijf van de acht respondenten vindt de informatie niet eenvoudig of slechts gedeeltelijk eenvoudig vindbaar. Het goed vindbare gedeelte heeft betrekking op algemene informatie over antennes. Het moeilijk vindbare gedeelte heeft betrekking op informatie over specifieke locaties van antennes. Ook komen respondenten pas via een omweg terecht bij de website van het Antennebureau.

De helft van de respondenten geeft aan de gevonden informatie niet compleet te vinden. Zaken die respondenten missen zijn onder meer een overzicht van alle antennes in een gemeente en meer zekerheid in de uitspraken over de veiligheid of onveiligheid van de door de antennes veroorzaakte elektromagnetische velden.

Het merendeel van de respondenten geeft aan de gevonden informatie betrouwbaar te vinden. Als betrouwbare instanties worden onafhankelijke instellingen of onderzoeksbureaus, TNO en de Gezondheidsraad genoemd. Als niet betrouwbaar worden bedrijven aangemerkt die voordeel hebben bij de plaatsing van een antennemast, zoals operators, omdat zij de problemen zullen bagatelliseren, volgens de respondenten.

De meeste respondenten geven aan dat informatie over antennes en gezondheid moeilijk vindbaar is. Alle respondenten die suggesties aandragen (zes van de acht) voor verbetering, zeggen dat informatie over locaties van antennes en gezondheidsaspecten op iedere gemeentesite moet staan of dat deze websites een link naar betrouwbare informatie op een andere website hebben.

### 3.4 Bijdrage van antennebeleid aan de doelstelling

Deze paragraaf beantwoordt de derde onderzoeksvraag: *'Wat is de bijdrage van het gevoerde antennebeleid aan het behalen van de doelstelling?'* Het is niet mogelijk gebleken in een exact aan te geven in welke mate de behaalde doelstellingen resultaat zijn van het antennebeleid of van externe factoren. Interdependentie van factoren speelt hierbij een rol. Op basis van de verzamelde onderzoeksgegevens komen wij in de navolgende tabel tot het volgende beeld van de bijdrage van

het nationale antennebeleid (zowel positief als negatief) aan de realisatie van de beleidsdoelstelling.

Tabel 3. Samenvatting realisatie overkoepelende en afgeleide doelstellingen

<i>Doelstellingen van het antennebeleid</i>	<i>Doelbereiking</i>	<i>Bijdrage antennebeleid</i>
<i>Overkoepelende doelstelling</i>		
Het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes	-/+	Onvoldoende balans tussen de gestelde kaders gecreëerd
<i>Afgeleide doelstellingen</i>		
Afstemmen van wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening.	++	Realisatie van een goed werkend wettelijk kader; belangrijke rol Antenneconvenant
Beperking van behoefte aan opstelpunten voor antennes.	-/+	Behoeftte aan antennes en opstelpunten vooral autonoom proces
Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en milieu.	-/+	Kaders voor medegebruik geschapen, uitvoering onvoldoende
Informereren van betrokken partijen en stimuleren van onderlinge communicatie gericht op samenwerking.	+/-	Verbeterde samenwerking tussen operators en (Rijks)overheid, onvoldoende communicatie richting gemeenten
Verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek	--	Onvoldoende actieve publiekscommunicatie

Uit de toelichting op de eerste onderzoeksvraag of de overkoepelende doelstelling bereikt is, bleek al dat een aantal behaalde resultaten niet direct werd toegeschreven aan het gevoerde antennebeleid. Wij wijzen op de zelfregulering door de markt bij site-sharing en de autonome behoefte naar antenne-installaties van operators. Vooral de technologische ontwikkeling veroorzaakt een behoefte aan opstelpunten die nauwelijks door antennebeleid beïnvloedbaar blijkt. Op het terrein van wet- en regelgeving worden de gerealiseerde doelstellingen veel meer toegeschreven aan het gevoerde beleid. De doorgevoerde wetswijzigingen die voortvloeiden uit het Antenneconvenant blijken grotendeels effectief te werken. De effectieve en minder effectieve instrumenten in het antennebeleid komen in het volgende hoofdstuk aan bod. De bijdrage van het antennebeleid aan de informatievoorziening voor gemeenten en burgers blijkt onvoldoende.

Het nationale antennebeleid beoogt een aantal beleidsdoelstellingen te realiseren. Er kunnen als gevolg van het beleid echter ook neveneffecten optreden. Gesprekspartners nemen enkele neveneffecten waar:

- Stijging van grondprijzen waar mogelijk antennes geplaatst kunnen worden.
- Bouwkavels in de buurt van hoge zendmasten zijn nauwelijks verkoopbaar.
- Opkomst van actiegroepen tegen antenneplaatsingen.

### 3.5 Bijdrage nationaal antennebeleid aan ICT doelstellingen van het Rijk

Aanvullend op het voorgaande bespreken wij kort de bijdrage van het nationale antennebeleid aan de ICT doelstellingen van het Rijk. Het beeld dat hieruit naar voren komt, bevestigt onze eerdere bevindingen betreffende de bijdragen van het gevoerde antennebeleid aan de doelstellingen uit de Nota NAB. Het ministerie van EZ is medeverantwoordelijk voor het waarborgen van publieke belangen in de ICT infrastructuur en diensten. Publieke belangen refereren aan het aanbod van veilige, betrouwbare, toegankelijke en transparante netwerken en diensten voor elektronische communicatie en post. Wij hebben deze aspecten ten behoeve van de evaluatie van het antennebeleid vertaald in vier stellingen. Gesprekspartners geven aan in hoeverre zij het (on)eens zijn met deze stellingen (n=24).

Tabel 4. Bijdrage antennebeleid aan ICT Rijksdoelstellingen

	(Helemaal) mee oneens	Neutraal	(Helemaal) mee eens	Geen oordeel
1. Het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005 (NAB) heeft bijgedragen bij aan het verminderen van onrust bij het publiek over gezondheidseffecten van straling van elektromagnetische velden.	75%	8%	4%	13%
2. Het NAB heeft bijgedragen bij aan het beschikbaar maken van een dekkende infrastructuur van antenne-installaties.	8%	17%	50%	25%
3. Het NAB heeft bijgedragen aan een gelijke toegang voor alle marktpartijen tot opstelpunten voor antenne-installaties	12%	25%	38%	25%
4. Het NAB heeft bijgedragen aan heldere wet- en regelgeving, voorwaarden, normen en afspraken voor het plaatsen van antenne-installaties.	21%	21%	50%	8%

De meeste respondenten zijn het oneens met de eerste stelling over het verminderen van onrust bij het publiek over gezondheidseffecten van elektromagnetische velden. De reden hiervoor ligt in de maatschappelijke commotie die is ontstaan na televisie uitzendingen over dit onderwerp. De grootste groep respondenten (50%) vindt dat het antennebeleid bijdraagt aan het beschikbaar maken van een dekkende infrastructuur (stelling 2). Twee operators zijn het oneens met deze stelling. Zij zeggen dat door de toename van maatschappelijke onrust over antennes en gezondheid een volledige dekking van vooral UMTS-antennes belemmert. Het antennebeleid draagt volgens de grootste groep (38%) ook bij aan het realiseren van een gelijke toegang voor marktpartijen tot opstelpunten voor antenne-installaties (stelling 3). Operators die het Antenneconvenant hebben getekend wijzen er echter wel op dat nieuwe markttoetreders die het convenant niet ondertekenen, zich kunnen onttrekken aan de afspraken (en dat kan weer tot marktverstoring leiden). Tot slot draagt het antennebeleid volgens de meeste partijen (50%) bij aan het realiseren van heldere wet- en regelgeving (stelling 4).

## 3.6 Conclusie

Hierna volgt een opsomming van de belangrijkste conclusies per onderzoeksvraag. Verdieping van de effectiviteit van een aantal specifieke beleidsinstrumenten volgen in het volgende hoofdstuk.

*Behalen overkoepelende doelstelling:*

- De overkoepelende doelstelling is gedeeltelijk gehaald. Er is tussen 2000 en 2005 een aanzienlijk aantal opstelpunten gerealiseerd. Het antennebeleid heeft een einde gemaakt aan een lappendeken aan lokaal antennebeleid. De grenzen van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid zijn weliswaar vastgesteld, maar in de publieke perceptie zijn deze grenzen voorsnog onvoldoende transparant en in de publieke perceptie is onvoldoende zeker of deze grenzen voldoende waarborg bieden tegen mogelijke gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden. Daardoor kan niet vastgesteld worden dat de gezochte balans is bereikt. Dat is deels ook inherent aan de ongelijksoortigheid van de verschillende belangen. De aanleg van een antenne-infrastructuur is vanuit economisch oogpunt van groot belang, omdat daarmee de ontwikkeling van nieuwe mobiele diensten een impuls krijgt. Het is nog steeds niet duidelijk hoe deze belangen van economie, milieu, volksgezondheid en ruimtelijke ordening tegen elkaar gewogen moeten worden. Bovendien was er onvoldoende effectieve communicatie en informatievoorziening naar gemeenten en burgers door de Rijksoverheid over deze onderwerpen één van de belangrijkste tekortkomingen van het beleid.

*Behalen afgeleide doelstellingen:*

### *A. Wet- en regelgeving*

- Wij zien het verbeteren van wet- en regelgeving voor het plaatsen van antenne-installaties – zoals afgesproken in het Antenneconvenant – als belangrijkste resultaat van het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005. Het convenant en de daaruit voortvloeiende bouwvergunningvrijheid voor antennes tot vijf meter heeft de aanleg van mobiele netwerken in versnelling gebracht. De bouwvergunningvrijheid heeft zowel operators als gemeenten efficiëntiewinsten opgeleverd.

### *B. Beperking behoefte aan opstelpunten*

- De toenemende behoefte aan nieuwe antenne-installaties en de afgeleide vraag naar opstelpunten zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan autonome (markt- en technologische) ontwikkelingen. Het antennebeleid draagt wel bij aan de beperking, maar kan de toenemende vraag naar opstelpunten nauwelijks afremmen (dat mede veroorzaakt wordt door vergunninguitgifte in het frequentiebeleid).
- De toename aan medegebruik van opstelpunten wordt evenmin toegeschreven aan het antennebeleid; ondanks intensieve site-sharing bestaat er nog steeds een toenemende behoefte aan extra opstelpunten. Het Antenneregister heeft onvoldoende effectief kunnen bijdragen aan site-sharing.

### *C. Beschikbaar krijgen zoveel mogelijk opstelpunten*

- Vooral de bouwvergunningvrijheid voor masten tot vijf meter heeft in de eerste jaren geleid tot een snelle groei van het aantal lage GSM-masten. Momenteel zijn er circa 18.100 antenne-installaties voor mobiele communicatie en circa 185 voor omroep bij het

Antennebureau geregistreerd. Een aanzienlijk deel van deze antennes maakt onderdeel uit van dezelfde opstelpunten.

- Wat betreft het beschikbaar krijgen van opstelpunten heeft het beleid met de Gedragslijn Rijksobjecten en de aanpassing in de Telecommunicatiewet op het punt van site-sharing in aanzet een positieve bijdrage geleverd. Een centrale coördinatie is doelmatiger gebleken dan afzonderlijke afstemming op lokaal niveau. Echter, medegebruik komt in de praktijk vooral voort uit economische motieven van de operators en de uitvoering van de Gedragslijn antennes op Rijksgebouwen is in de praktijk niet effectief gebleken. Het aantal opstelpunten staat nu onder druk door een groeiend aantal lokale protesten tegen antenneplaatsingen.

#### *D. Informatievoorziening richting partijen en kennisontwikkeling*

- Het beleid heeft geleid tot een toename van relevante kennis bij een aantal van de (samenwerkende) partijen. Kennis blijkt vooral toegenomen bij de operators en het Agentschap Telecom, nauwelijks bij gemeenten. Informatie en vooral communicatie van de Rijksoverheid over gezondheidsvraagstuk naar vooral de gemeenten schoot echter te kort.
- Er is sprake van discontinuïteit van kennis door personele wisselingen vooral bij het ministerie van EZ en gemeenten en in mindere mate bij Antennebureau. Daarbij blijkt het antennebeleid een zeer specialistisch onderwerp en een klein beleidsterrein.

#### *E. Publieksvoorlichting*

- Het verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek is volgens ons de minst gerealiseerde afgeleide doelstelling. Door terughoudendheid in de communicatie met de burger heeft de Rijksoverheid de regie verloren. De maatschappelijke onrust over vermeende gezondheidsrisico's van blootstelling aan elektromagnetische velden neemt toe (vooral bij UMTS).
- De afgeblazen publiekscampagne over gezondheidsaspecten lijkt achteraf gezien geen goede keuze. Het argument dat de burgers geen behoefte aan een dergelijke campagne hadden, vinden wij achteraf niet overtuigend. (zie ook paragraaf 4.8).
- Het ontbreekt op dit moment – in de perceptie van de burger en gemeentebesturen - aan een gezaghebbende onafhankelijke autoriteit op het terrein van gezondheidsaspecten in relatie tot blootstelling aan elektromagnetische velden. Het ministerie van VWS is in het dossier vrijwel afwezig, terwijl andere partijen – bijvoorbeeld EZ en het Antennebureau – minder publiek vertrouwen genieten als het gaat om informatie over gezondheidseffecten van elektromagnetische velden en de rol van het ministerie van VROM op dit terrein onvoldoende bekend is bij het publiek (terwijl dat juist wel bekend is bij asbest, luchtkwaliteit, etc.).

#### *Bijdrage antennebeleid aan het realiseren van doelstellingen*

Het is methodisch niet mogelijk om te bepalen welk deel van het realiseren van beleidsdoelstellingen toe te schrijven is aan het antennebeleid. Wel wordt een aantal behaalde resultaten niet direct veroorzaakt door het gevoerde antennebeleid. Wij wijzen op de zelfregulering door de markt bij het gedeelde gebruik van opstelpunten voor antennes en de autonome behoefte naar antenne-installaties van operators. Vooral de technologische ontwikkeling veroorzaakt een behoefte aan opstelpunten die nauwelijks door antennebeleid beïnvloedbaar blijkt. Op het terrein van wet- en regelgeving schrijven we de gerealiseerde doelstellingen meer toe aan het gevoerde beleid. De doorgevoerde wetwijzigingen die voortvloeiden uit het Antenneconvenant blijken grotendeels effectief te werken.

# 4 Beleidsinstrumenten in het antennebeleid

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *'Zijn de beleidsinstrumenten die ingezet zijn om de beleidsdoelstelling(en) te bereiken effectief?'* (onderzoeksvraag 4). Dit hoofdstuk is een verdieping en onderbouwing van uitspraken over een aantal instrumenten dat in het vorige hoofdstuk al kort aan bod kwam.

Veel beleidsinstrumenten zijn aangekondigd in de Nota NAB en de Nota Implementatie Nationaal Antennebeleid (INA)<sup>25</sup>, terwijl andere (latere) maatregelen juist inspeelden op nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Wij hebben daarom besloten om een selectie te maken van de te evalueren instrumenten. De keuze van deze instrumenten is gebaseerd op desk research en gesprekken met relevante partijen. Dit leidt tot de evaluatie van zeven beleidsinstrumenten die voor één of meerdere afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid zijn ingezet. De geëvalueerde instrumenten zijn de volgende:

1. Antenneconvenant
2. Wet- en regelgeving
3. Antenneregister
4. Gedeeld gebruik van antenne opstelpunten
5. Gedragslijn antennes op Rijksobjecten
6. Informatievoorziening aan betrokken partijen
7. Publieksvoorlichting

In paragrafen 4.2 tot 4.8 worden deze instrumenten beknopt omschreven en beoordeeld op hun effectiviteit ofwel hun bijdrage aan minimaal één beleidsdoelstelling. In de laatste paragraaf staan de conclusies per beleidsinstrument.

## 4.2 Antenneconvenant

Het Antenneconvenant<sup>26</sup> geeft invulling aan het nationale antennebeleid. Haar rol wordt in het convenant zelf als volgt beschreven: '[...] legt de voorwaarden vast waaronder antenne-installaties met een hoogte van vijf meter of minder worden opgenomen in de lijst van bouwwerken waarvoor geen vergunning nodig is in de zin van de Woningwet'. Het convenant is in 2002 ondertekend door de ministeries van VenW en VROM, de vijf operators en de VNG. De genoemde voorwaarden hebben volgens Artikel 2 van het convenant in ieder geval betrekking op:

- De optimale samenwerking tussen operators.
- Het opstellen van een plaatsingsplan<sup>27</sup> en de bespreking hiervan met de gemeenten.
- De visuele inpasbaarheid van vergunningvrije antenne-installaties.

---

<sup>25</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Startdocument Projectplan Implementatie Nationaal Antennebeleid (INA)*, Den Haag.

<sup>26</sup> Convenant in het kader van het nationaal antennebeleid inzake vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie.

<sup>27</sup> Zie voetnoot 16.

- Het instemmingsrecht van bewoners bij de plaatsing van vergunningvrije antenne-installaties op een woongebouw en de daarbij gehanteerde instemmingsprocedure.
- De blootstellingslimieten van vergunningvrije antenne-installaties.

In het convenant belooft de Rijksoverheid zich in te spannen om een aantal convenantafspraken vast te leggen in wet- en regelgeving. Het betreft ondermeer aanpassingen in de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Telecommunicatiewet en het Bouwbesluit (zie de volgende paragraaf).<sup>28</sup>

**Positief oordeel over het convenant.** Het convenant komt tegemoet aan de behoefte aan betere afspraken om tot een snelle en zorgvuldige plaatsing van antennes te komen. Het nut en de noodzaak van Antenneconvenant onderschrijven dan ook alle betrokken (convenant)partijen. Het convenant lost weliswaar geen belangentegenstellingen tussen ondertekenaars op, maar leidt wel tot werkbare afspraken.

Het convenant is internationaal gezien een uniek instrument. Partijen binnen en buiten de Rijksoverheid melden dat het convenant in andere landen zelfs als een 'best practice' wordt beschouwd. Alles bij elkaar beschouwd zijn de betrokken partijen tevreden over de werking van het convenant. De in het convenant toegezegde aanpassingen in wet- en regelgeving zijn tevens voor een groot deel gerealiseerd (zie daarvoor ook de volgende paragraaf).

In dit verband wijzen operators er echter wel op dat nieuwe marktpartijen ook profijt hebben van de convenantafspraken, maar tegelijkertijd niet gehouden zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit het convenant, omdat ze het convenant niet hebben ondertekend.<sup>29</sup>

**Verminderde betrokkenheid van de Rijksoverheid.** Na de ondertekening van het convenant en de afronding van de noodzakelijke wettelijke aanpassingen die voortvloeien uit het convenant (zie paragraaf 4.3) vermindert volgens enkele gesprekspartners de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het convenant. Op zich is dit geen probleem, omdat de uitvoering van overige convenantafspraken grotendeels bij de operators en de gemeenten ligt. De betrokkenheid van EZ neemt sinds 2004 weer snel toe. Het convenantoverleg, dat door de Rijksoverheid wordt voorgezeten, vindt nu vaker plaats. Die toename kan mede worden verklaard door de toenemende maatschappelijke onrust.

**Verschuiving van administratieve lasten door het convenant.** Met het vergunningvrij worden van lage antennes (een wettelijke aanpassing die voortvloeit uit convenantafspraken) zijn administratieve lasten voor gemeenten volgens ons waarschijnlijk verminderd. Het instemmingsrecht van bewoners bij het plaatsen van vergunningvrije antennes leidt tot meer administratieve lasten bij operators.<sup>30</sup> Zij moeten immers tijd en middelen reserveren om een

---

<sup>28</sup> Het Antenneconvenant is enkele keren (gedeeltelijk) geëvalueerd. Berenschot (2005), *De positie van bewoners bij het plaatsen van vergunningvrije antenne installaties*, Utrecht. Ministerie van EZ (2004), *Evaluatie Antenneconvenant*, Den Haag.

<sup>29</sup> Navraag bij EZ over de inspanning om nieuwe marktpartijen te betrekken bij het convenant maakt duidelijk dat de inspanning wel gebeurt, maar weinig oplevert. Nieuwe marktpartijen ervaren meer na- dan voordelen van het convenant. Hoewel betrokken marktpartijen nieuwe marktpartijen ook in het convenant vinden thuishoren, zijn zij wel bang dat uitbreiding van het aantal ondertekenaars leidt tot langer en meer ingewikkeld overleg met gemeenten over bijvoorbeeld het plaatsingsplan.

<sup>30</sup> Tegelijkertijd zijn operators nu niet gebonden aan vergunningaanvragen voor lage antennes. Het netto-effect van de lastenverzwaring door instemmingprocedures en lastenvermindering door vergunningvrijheid is ons echter niet bekend.



instemmingsronde te organiseren.<sup>31</sup> Er is hier dus sprake van een verschuiving van lasten, maar operators geven aan dat niet bezwaarlijk te vinden; ze hebben zelf immers het meeste baat bij de plaatsing van antennes. Aan de andere kant geven operators wel aan dat ze bij de informatievoorziening bij die instemmingsprocedure niet als objectieve partij worden gezien en dus wel degelijk een probleem ervaren.

**Interpretatieverschillen van het convenant.** In de loop van de tijd zijn er enkele interpretatieverschillen van het convenant ontstaan, bijvoorbeeld over de vraag of een GSM- mast die uitgerust wordt met een UMTS-antennes zogenaamde 'aanpassingswerkzaamheden'<sup>32</sup> betreffen. Is dat wel het geval, dan hoeft de betreffende operator bijvoorbeeld geen nieuwe instemmingsprocedure te organiseren. Dergelijke verschillen worden besproken in het convenantoverleg.

**Wantrouwen tussen enkele ondertekenaars.** De ondertekenaars van het convenant achten zich allemaal gebonden aan de uitvoering van de afspraken. Desondanks blijkt uit onze gesprekken dat de onderlinge relatie niet altijd goed is. Gezien de tegenstrijdige belangen tussen bijvoorbeeld enerzijds een vlotte aanleg van antenne-installaties (operators) en anderzijds de bescherming van ruimtelijke ordening, milieu en volksgezondheid is dat niet helemaal verwonderlijk. Dit wantrouwen uit zich bijvoorbeeld bij operators die zeggen dat ze door VROM onterecht beschuldigd worden van het 'stiekem' plaatsen van nieuwe antennes op bestaande opstelpunten.<sup>33</sup>

**Gemeenten minder positief over hun rol in het convenant.** Gemeenten werden in de convenantonderhandelingen vertegenwoordigd door de VNG, die daartoe een klankbordgroep met ongeveer tien gemeenten had opgezet. Sommige door ons gesproken gemeenten plaatsen vraagtekens bij deze procedure. Volgens hen heeft de VNG bij de ondertekening te weinig rekening gehouden met de lokale gevolgen van het convenant. Voorts heeft de VNG na ondertekening een minder actieve rol op zich genomen in het antennebeleid, terwijl gemeenten nu wensen dat hun belangen duidelijker worden meegenomen. De minder actieve rol van de VNG is verklaarbaar, omdat het Antennebureau het aanspreekpunt (ook voor gemeenten) over antennevraagstukken is. Tijdens de convenantonderhandelingen was volgens ons echter niet te voorzien dat er maatschappelijke onrust zou ontstaan over antenneplaatsingen. Bovendien kan van de Rijksoverheid en van de operators niet verwacht worden dat zij met 500 individuele gemeenten onderhandelen over het convenant. Het is volgens ons aan VNG en gemeenten hoe zij onderling tot inhoudelijke afstemming komen.

Gemeenten zijn in toenemende mate ontevreden over de afspraken in het convenant. Dat is vooral toe te schrijven aan de toegenomen maatschappelijke onrust over antennes en gezondheid bij burgers. Die leidt er toe dat gemeenten meer invloed op vergunningvrije antenneplaatsingen en instemmingprocedures wensen. Dat is binnen de huidige regelgeving nauwelijks mogelijk. Een ander punt is dat volgens het convenant operators de gemeenten niet hoeven te informeren over instemmingsprocedures. Het plaatsingsplan wordt vaak slechts ter kennisgeving bij gemeenten ingediend. Gemeenten hebben beperkte middelen om dat plaatsingsplan nog te wijzigen.

---

<sup>31</sup> Het Meldpuntnetwerk Gezondheid en Milieu klaagt over deze procedure. Een klacht over de uitvoering van de instemmingprocedure wordt met bemiddeling van het Antennebureau afgehandeld door de betrokken provider, maar deze laatste werkt niet altijd even vlot mee.

<sup>32</sup> Deze aanpassingswerkzaamheden worden genoemd in Artikel 5 lid 1 van het Antenneconvenant.

<sup>33</sup> Enkele gemeenten bevestigen overigens deze beschuldiging.

In verband met de kritische geluiden bij gemeenten over het convenant, zijn wij daar bij de schriftelijke enquête wat uitgebreider op ingegaan. De resultaten staan in de volgende tabel.

Tabel 5. Oordeel van gemeenten over onderdelen van het Antenneconvenant (schriftelijke enquête gemeenten, n=83)

	(Helemaal) mee oneens	Neutraal	(Helemaal) mee eens
Door het Antenneconvenant is de <i>vergunningsvrije plaatsing</i> van lage antennes (vijf meter of minder) goed geregeld in mijn gemeente	23%	30%	45%
Door het Antenneconvenant hebben telecommunicatieaanbieders een goed functionerend gezamenlijk <i>plaatsingsplan</i> voor antennes in mijn gemeente opgesteld.	26%	24%	48%
Door het Antenneconvenant is de <i>visuele inpasbaarheid</i> van antennes goed geregeld in mijn gemeente.	24%	52%	22%
Door het Antenneconvenant is het <i>instemmingsrecht van bewoners</i> bij het plaatsen van antennes op hun woongebouw goed geregeld in mijn gemeente.	24%	43%	30%

Ondanks protesten van sommige gemeenten blijkt uit de bovenstaande tabel dat gemeenten gemiddeld genomen (nog) redelijk positief zijn over vergunningvrije plaatsing van antennes en het plaatsingsplan. Bij drie van de vier deelvragen zijn er meer positieve dan negatieve oordelen gegeven.

Onze conclusies over de effectiviteit van dit beleidsinstrument en de effectiviteit van andere beleidsinstrumenten (zie volgende paragrafen) staan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

### 4.3 Wet- en regelgeving

In de Nota NAB is vastgesteld dat sommige knelpunten die aanleiding gaven tot de totstandkoming van de nota alleen worden opgelost door het aanpassen van wet- en regelgeving. De voorgestelde wettelijke aanpassingen hebben vooral betrekking op volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening. Dit onderzoek beoordeelt acht voorgestelde aanpassingen:

- Het onder voorwaarden opnemen van antenne-installaties met een hoogte tot vijf meter in de lijst van bouwwerken waarvoor geen vergunning nodig is in de zin van de Woningwet.
- Opnemen van antenne-installaties met een hoogte van meer dan vijf meter tot maximaal veertig meter in de lijst van bouwwerken waarop een licht regime in de zin van Woningwet van toepassing is.<sup>34</sup>
- Handhaven van de reguliere bouwvergunningplicht voor hoge antenne-installaties (> veertig meter). (Woningwet)<sup>35</sup>
- Aanpassing van art. 20 Besluit op de Ruimtelijke Ordening.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Dit betekent dat voor het aanvragen van een bouwvergunning versoepelde procedures gelden ten opzichte van masten hoger dan veertig meter.

<sup>35</sup> Strikt genomen betreft dit geen wijziging van wet- en regelgeving, maar omdat het een expliciete keuze tot handhaving betreft, wordt deze toch opgenomen in de lijst.

- Verwijzing EU norm blootstellinglimieten opnemen in Besluit Voorzieningen en Installaties Milieubeheer.
- Overname aanbevelingen advies Gezondheidsraad voor gestandaardiseerde meetmethode.
- Wettelijk verankeren van blootstellinglimieten voor werknemers in de ARBOWet.
- Aanscherping art. 3.11 Telecommunicatiewet (bevorderen van site-sharing).

Tabel 6 is een overzicht van de beoordeling van de effectiviteit van deze wijzigingen door gesprekspartners.

*Tabel 6. Beoordeling van de effectiviteit van wijzigingen wet- en regelgeving. (interviews, n=24)*

	Wel effectief	Niet effectief	Geen oordeel
1. Opnemen antenne-installaties van vijf meter of minder in lijst bouwwerken zonder vergunning Woningwet	67%	13%	21%
2. Opnemen antennes van vijf tot veertig meter in lijst bouwwerken licht regime Woningwet	58%	4%	38%
3. Handhaving reguliere bouwvergunningplicht antennes > veertig meter	38%	25%	38%
4. Aanpassing art. 20 Besluit op Ruimtelijke Ordening	42%	0%	58%
5. Verwijzing EU blootstellinglimiet in Besluit Voorzieningen en Installaties Milieubeheer	21%	25%	54%
6. Overname aanbevelingen Gezondheidsraad voor gestandaardiseerde meetmethode	13%	21%	67%
7. Blootstellinglimieten werknemers	29%	17%	54%
8. Aanscherping art 3.11 Telecommunicatiewet	25%	58%	17%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat vooral de vergunningvrijheid van lage antennes en het lichte vergunningenregime voor antennes tussen vijf en veertig meter als effectief worden gezien door gesprekspartners. De aanscherping van de Telecommunicatiewet wordt als minder effectief gezien. Dit komt in paragraaf 4.5 aan de orde. Veel gesprekspartners zijn niet op de hoogte van andere aanpassingen, of voelen zich aan de andere kant niet in staat een oordeel te vellen. Enkele oordelen over de aanpassingen worden hieronder toegelicht.

***Vergunningvrijheid van lage antennes (vijf meter of minder) is effectief.*** Het vergunningvrij maken van antenne-installaties tot en met vijf meter hoog is effectief volgens vrijwel alle gesprekspartners. Operators en gemeenten plaatsen wel enkele kanttekeningen:

- In het Bouwbesluit in de opsomming van art. 3, lid 1, sub e, onder tweede, is nagelaten om de vergunningvrije masten op te nemen. Hierdoor ontstaat de vreemde situatie dat strikt genomen alleen vergunningvrij gebouwd kan worden in een mast waarvoor vergunning is verleend en niet in masten die – vaak op basis van een speciale regeling – vergunningvrij

<sup>36</sup> Het betreft het opnemen van antenne-installaties tussen vijf en veertig meter in de lijst van bouwwerken waarvoor het College van B&W vrijstelling kunnen verlenen van het bestemmingsplan.

kunnen worden geplaatst. Dit doet zich momenteel voor bij de masten die op basis van het tracébesluit HSL vergunningvrij langs het spoor van de HSL staan.

- Soms blijken additionele vergunningen nodig om in de praktijk vergunningvrije antennes te kunnen plaatsen. Wanneer een partij bijvoorbeeld antennes in een hoogspanningsmast wil monteren, dan is er een vergunning voor de benodigde hekwerken op de grond nodig. Een min of meer vergelijkbaar probleem treedt op bij gebouwen. Als er in het gebouw zelf geen ruimte is voor de benodigde kast(en) met apparatuur, moet die op de grond worden geplaatst. Voor dat laatste is echter weer een vergunning nodig. Operators stellen dat sommige gemeenten additionele vergunningen weigeren te verstrekken om zo plaatsing tegen te houden.
- De C2000-masten (meestal hoger dan vijf meter) zijn vergunningvrij verklaard, maar als andere operators antennes in deze masten op willen hangen dan is weer wel een vergunning vereist. Dit komt voort uit een bepaling dat vergunningvrije installaties niet mogen 'culmineren'. (Overigens wijzen operators op toegangsproblemen tot C2000 antenne-installaties; zie daarvoor paragraaf 4.6).
- Een groot deel van de gemeenten vindt dat door het vergunningvrij maken van antennes lager dan vijf meter de gemeente ongewenst weinig invloed heeft op plaatsing van deze antennes. In het convenant zijn niet voldoende maatregelen opgenomen over de visuele inpasbaarheid van antennes, met als gevolg dat gemeenten vrijwel geen inspraak meer hebben in de plaatsing.

***Antennes met een licht vergunningsregime (vijf – veertig meter) worden strenger getoetst.*** Ook over de wettelijke regeling voor middelhoge antenne-installaties zijn de meeste gesprekspartners positief, maar er zijn hier ook kritische geluiden te horen. Hoewel meer dan de helft van de operators positief is over deze wijziging, tekent men wel aan dat art. 19 lid 3 van de WRO<sup>37</sup> niet altijd bijdraagt aan een goede ruimtelijke en maatschappelijk aanvaardbare inpassing van deze antennes. Volgens deze operators zou het, ook gezien vanuit het publiek belang, soms beter zijn een antennemast net buiten de bebouwde kom te plaatsen dan één of meer masten binnen de bebouwde kom. Ze geven echter aan deze oplossing liever te mijden, omdat hier een veel langere en omslachtige procedure tegenover staat.

Een meerderheid van de gemeenten is te spreken over deze wettelijke aanpassing (zie Tabel 7). De reden voor deze positieve beoordeling is dat de procedure wordt versoepeld, terwijl de gemeente nog steeds toetsing aan ruimtelijke en andere beleid kan toepassen. De gemeenten die negatief oordelen over de effectiviteit van deze aanpassing wijzen erop dat in de praktijk het verschil met de procedure voor hogere masten gering is. In principe zou de aanvraagtermijn voor masten lager dan veertig meter korter moeten zijn dan voor hogere masten. Aangezien vergunningaanvragen van operators voor masten tussen vijf en veertig meter volgens gemeenten echter vaak niet aan het bestemmingsplan voldoen, neemt de doorlooptijd toe.

---

<sup>37</sup> Dit artikel geeft het College van B&W de mogelijkheid vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan in bij Algemene Maatregel van Bestuur aan te geven gevallen.

Tabel 7. 'Zijn onderstaande wetswijzigingen effectief in het kader van het doel?' (Schriftelijke enquête gemeenten, n=83)

	Ja	Nee	Geen oordeel
Opnemen van antenne-installaties met een hoogte van meer dan vijf meter tot maximaal veertig meter in de lijst van bouwwerken waarop een licht regime in de zin van Woningwet van toepassing is	70%	17%	7%
Handhaven van reguliere bouwplicht voor hoge antenne-installaties (> veertig meter)	72%	12%	8%

**Uitgifte vergunningen voor hoge antennes (> veertig meter) staat onder druk.** De handhaving van de bestaande vergunningplicht voor hoge antennes wordt noch negatief noch positief beoordeeld (zie Tabel 6). Gemeenten zijn echter zeer positief over de effectiviteit van het handhaven van de reguliere bouwvergunningplicht (zie Tabel 7). Verschillende partijen wijzen er op dat de grens van veertig meter voor vrijstaande masten gebaseerd was op de technische mogelijkheden voor site-sharing van vijf operators. Doordat elke operator inmiddels over twee vergunningen voor het exploiteren van mobiele netwerken beschikt, is het mogelijk dat masten van maximaal veertig meter niet meer toereikend zijn voor de site-sharing van tien installaties.<sup>38</sup> Dit betekent dat om de vraag naar opstelpunten te verminderen hogere masten gebouwd dienen te worden. In de praktijk gebeurt dit echter niet zo vaak omdat deze hogere masten niet meer onder het lichte regime vallen, waardoor de aanvraagprocedure trager en moeizamer verloopt. Een consequentie van deze ontwikkeling is dat er dan maar wat meer lagere antennes worden geplaatst. Dit betekent dat een heroverweging van de vergunningsregimes wellicht op zijn plaats is. Het lichte vergunningsregime zou volgens ons voor nieuwe antennemasten bijvoorbeeld kunnen worden opgehoogd naar vijftig meter. Per vergunningaanvraag kunnen dan alsnog verschillende voor- en nadelen (bijvoorbeeld site-sharing versus horizonvervuiling) tegen elkaar worden afgewogen.

Binnen de Rijksoverheid wordt bovendien kritisch geoordeeld over de rol die gemeenten spelen bij het uitgeven van vergunningen voor antenne-installaties hoger dan veertig meter. De gemeenten zouden operators hoge grondprijzen vragen voor het bouwen van een installatie.<sup>39</sup> In enkele gevallen werd deze grondprijs op dubieuze criteria vastgesteld, zoals het verwachte aantal bellers.

Zowel operators als gemeenten bevestigen dat uitgifte van vergunningen voor antennes in het lichte en in het normale regime moeizamer verlopen sinds de toegenomen onrust over antennes en gezondheid. Sommige gemeenten geven aan dat de plaatsing van vergunningvrije antennes sterk is toegenomen en de vergunningaanvragen voor masten hoger dan vijf meter juist zijn afgenomen sinds de aanpassingen in de Woningwet. Enkele andere gemeenten beweren het omgekeerde. Het is voor operators lastiger geworden om vergunningvrije antennes te plaatsen, omdat bewoners minder vaak instemmen met antenneplaatsingen. Dit leidt dan weer tot een toename van vergunningaanvragen voor masten hoger dan vijf meter. Operators gaan dan weer vaker over tot site-sharing.

<sup>38</sup> De lezer kan zich de vraag stellen of site-sharing wel mogelijk is bij masten lager dan vijf meter, als medegebruik bij deze hoge masten al tot plaatsgebrek leidt. Het verschil wordt veroorzaakt doordat in het eerste geval meestal meerdere lagere masten op één dak worden geplaatst. In veel gevallen (om technische redenen) gaat het zelfs al om meerdere masten per operator.

<sup>39</sup> Het Ministerie van EZ heeft in 2002 bij ongeveer 100 gemeenten een inventarisatie gedaan naar grondprijzen en andere voorwaarden die gemeenten opleggen aan operators om antenne-installaties te plaatsen. Ministerie van EZ (2002), *Overzicht grondprijzen*, intern document, Den Haag.

### **Verwijzing EU blootstellinglimiet in Besluit Voorzieningen en Installaties Milieubeheer.**

Een Europese aanbeveling<sup>40</sup> uit 1999 specificeert blootstellinglimieten voor elektromagnetische velden. Een dergelijke aanbeveling heeft echter geen bindend karakter, noch voor overheden, noch voor marktpartijen en burgers. Het opnemen van deze blootstellinglimieten in Nederlandse wet- en regelgeving staat op de lijst van zaken die nog moeten gebeuren.<sup>41</sup> Vooruitlopend op een verankering in wet- en regelgeving zijn de ICNIRP referentiewaarden (aanbevolen door de EU) wel opgenomen in het convenant. Hoewel de genoemde aanbeveling nu als leidend wordt beschouwd, is een vertaling ervan in wet- en regelgeving – ondanks het streven van het kabinet om wetten en regels te verminderen – een tegemoetkoming, maar geen oplossing, aan maatschappelijke onrust over gezondheidseffecten van elektromagnetische velden. Invoering van de ICNIRP waarden in wetgeving biedt geen hogere bescherming dan nu het geval is, maar zij vergroot wel duidelijkheid. Een dergelijke wetswijziging zal niet leiden tot grote problemen bij marktpartijen, omdat deze al aan de gestelde criteria voldoen.

## **4.4 Antenneregister**

Het Antenneregister bevat gegevens over operationele antenne-installaties voor GSM, UMTS en omroep en is in april 2003 gestart. Geplande of in aanbouw zijnde antenne-installaties staan er niet in. Het register is via internet te raadplegen.<sup>42</sup> Oorspronkelijk was het register alleen voor betrokken partijen te raadplegen, zoals operators. Gezien de maatschappelijke behoefte heeft de Rijksoverheid begin 2005 besloten om de antenne-installaties zichtbaar te maken door middel van een projectie op een kaart. Voorts heeft het bureau in de afgelopen periode energie gestoken in het verbeteren van (de gebruiksvriendelijkheid van) van het register, onder meer door zoeken op postcode mogelijk te maken. De doelen van het Antenneregister zijn<sup>43</sup>:

- Het verschaffen van inzicht in beschikbare opstelpunten.
- Het verschaffen van inzicht in de locatie van al geplaatste antennes, aangevuld met informatie over de antennetoepassing en wie de operator van de antenne is.
- Het verschaffen van inzicht in huidig medegebruik.
- Het verschaffen van informatie over het verloop van instemmingprocedures die betrekking hebben op het plaatsen van vergunningvrije antennes op woongebouwen.
- Het verschaffen van technische informatie over blootstellingniveaus rond antennes.
- Het vervullen van een ondersteunende rol voor ministeries bij het opstellen van beleidsnota's.

---

<sup>40</sup> Aanbeveling 1999/519/EG van de Raad van 12 juli 1999 betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz - 300 GHz. Publicatieblad Nr. L 199 van 30/07/1999 blz. 0059 – 0070.

<sup>41</sup> Los hiervan bestaan er wel aparte regels in Europa voor de makers van radio- en telecommunicatieapparatuur. Richtlijn 1999/5/EG (de 'R&TTE richtlijn') beschrijft zogenaamde essentiële vereisten, die ook de volksgezondheid betreffen. Deze vereisten zijn echter niet in detail vastgesteld. Apparatuur die is gebouwd op basis van formele Europese normen (waaronder GSM en UMTS) wordt verondersteld automatisch te voldoen aan de genoemde essentiële vereisten.

<sup>42</sup> Zie [www.antenneregister.nl](http://www.antenneregister.nl).

<sup>43</sup> Bron: Doelstellingen Antenneregister, gestuurd aan de leden van de Werkgroep Antenneregister, 21 maart 2002.

Het Antennebureau is verantwoordelijk voor de aanleg en exploitatie van het register, maar zij is voor de aanlevering van gegevens afhankelijk van de medewerking van operators.<sup>44</sup> Een wettelijke verankering van het register wordt waarschijnlijk in 2006 gerealiseerd.

Ruim een derde van de gesprekspartners (38%) oordeelt positief over de effectiviteit van de instelling van een Antenneregister ter ondersteuning van het behalen van doelstellingen van het nationale antennebeleid, zoals beperking van de behoefte aan opstelpunten en informatievoorziening. Een kwart van de gesprekspartners oordeelt dat het Antenneregister niet effectief is. Van de geënquêteerde gemeenten (n=83) oordeelt bijna de helft positief over de effectiviteit van het Antenneregister tegenover één op vijf gemeenten dat negatief oordeelt over het register. Ondanks dat de meeste gesprekspartners positief reageren op het Antenneregister wordt een aantal verbeterpunten genoemd.

**Antenneregister is slecht vindbaar en 'verouderd'.** Het Antenneregister is nog onvoldoende vindbaar, vooral voor burgers. Zij komen 'toevallig' of na een doorverwijzing van een gemeente uit bij het Antenneregister. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het logboekonderzoek (zie kader 3 op de volgende bladzijde). De interesse van het publiek in dit register neemt echter wel toe (zie ook Figuur 1). Ook wordt er gewezen op de te lage frequentie van de verversing van gegevens in het register.<sup>45</sup>

**Antenneregister stimuleert site-sharing onvoldoende.** De Rijksoverheid en de operators betwijfelen of het delen van opstelpunten door informatie uit het register wordt bevordert. Er zijn andere, veel belangrijkere factoren die het al dan niet delen van een opstelpunt beïnvloeden (zie paragraaf 4.5). De beschikbare informatie in het Antenneregister kan daar eigenlijk weinig aan bijdragen. Bovendien vermoeden sommige gesprekspartners binnen de Rijksoverheid dat operators niet echt staan te trappelen om alle benodigde informatie aan te leveren. Wij hebben dit vermoeden niet kunnen bevestigen.

**Antenneregister is incompleet.** Een uitgangspunt van het register is dat marktpartijen vrijwillig gegevens over antennes aanleveren, zodat het register medegebruik bevordert. Operators die het convenant hebben ondertekend en omroepoperators (met uitzondering van lokale omroepen) doen dit. De operators pleiten echter voor een wijziging van de Telecommunicatiewet (artikel 3.12), zodat *alle* partijen met antenne-installaties verplicht worden om gegevens over opstelpunten voor antenne-installaties aan te leveren.<sup>46</sup> Nu leveren alleen houders van een vergunning voor het

---

<sup>44</sup> Hierover is een regeling opgenomen in het Antenneconvenant (Artikel 6 lid 7).

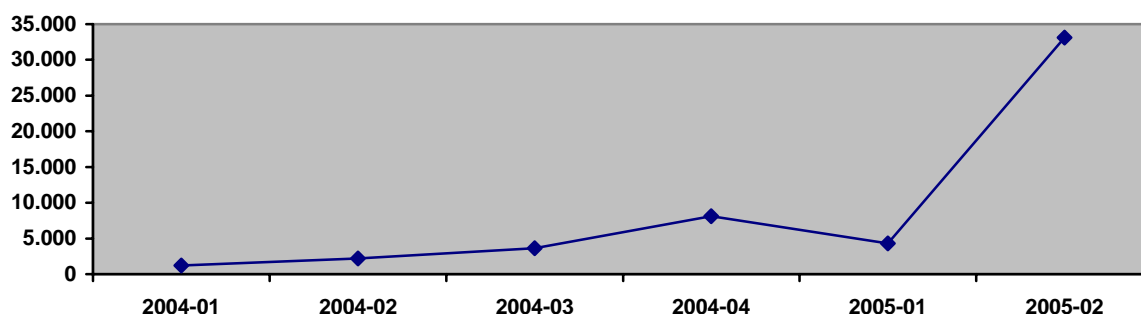
<sup>45</sup> Een onderzoek van burger@overheid concludeert onder andere dat het Antenneregister informatie verstrekt die onvoldoende actueel is, dat de informatie voor niet-ingewijden moeilijk te begrijpen is en dat bovendien nog steeds informatie ontbreekt over zaken als welk bedrijf beheerder is van welke mast. Daarnaast wordt door burger@overheid de slechte bereikbaarheid van de organisatie achter het Antenneregister genoemd, waardoor het voor bezoekers moeilijk is om aanvullende informatie per telefoon of e-mail te ontvangen. Burger@overheid (2005), *Overheid: geen goede antenne voor informatievoorziening, onderzoek van burger@overheid naar informatievoorziening aan burgers over GSM- en UMTS-masten*, Den Haag. Het is volgens ons echter vreemd dat burger@overheid de overheid op enkele van deze punten aanspreekt. De inhoud van het Antenneregister is afhankelijk van medewerking van de marktpartijen. Het register heeft vooralsnog weinig middelen om informatieplicht af te dwingen. Bovendien zijn niet alle eigenaren van antenne-installaties verplicht informatie aan te leveren.

<sup>46</sup> In een brief van de minister van EZ en de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer (d.d. 16 november 2005) wordt gemeld dat inzake de "wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de instelling van het Antenneregister" een consultatie heeft plaatsgevonden. Op basis van reacties is aan het College van Bescherming Persoonsgegevens gevraagd hoe gegevens van bijvoorbeeld radiozendamateurs in het

gebruik van frequentieruimte die bestemd is voor het aanbieden van *openbare* telecommunicatienetwerken of -diensten gegevens over (in werking zijnde) antenne-installaties te leveren. Dit geldt dus niet voor antenne-installaties van de overheid in het kader van defensie en openbare orde en veiligheid en voor antennes die nog niet operationeel zijn. In het Antenneregister ontbreken dus antenne-installaties van bijvoorbeeld C2000, Defensie en de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding en antenne-installaties van een aantal marktpartijen dat het convenant niet heeft ondertekend.

***Er vinden wel verbeteringen plaats.*** De verbeteringen die begin 2005 zijn doorgevoerd in het Antenneregister worden door alle partijen als positief ervaren. Een belangrijk kritiekpunt, namelijk de beperkte informatie die het register verstrekt, is hierdoor gedeeltelijk opgelost.

Het afgelopen jaar is het aantal bezoekers van de website van het Antenneregister overigens sterk gegroeid. Het tweede kwartaal van 2005 laat een markante stijging zien. Deze vond plaats na de publieke openstelling van het register in februari 2005.



Figuur 2. Aantal bezoekers website Antenneregister per kwartaal<sup>47</sup>

### Kader 3. Logboekonderzoek: Locatie van antennemasten

**Opdracht: 'U bent van plan een nieuwe woning te kopen, maar u wilt eerst weten of er in de buurt van deze woning antennemasten voor GSM/UMTS staan. Zoek informatie over de locatie van deze antennes in uw gemeente.'**

Het merendeel van de respondenten van het logboekonderzoek heeft informatie over locaties van antennes in de betreffende gemeente gevonden. Als vindplekken worden genoemd oude krantenberichten, het Antenneregister en het Antennebureau.

Een meerderheid van de respondenten begint de zoekactie bij de website van de gemeente waarin zij wonen. Op vrijwel alle gemeentesites ontbreekt echter informatie over de plaatsing van antennes, evenals een verwijzing naar het Antennebureau of -register. Google wordt ook een aantal keer als startpunt van de zoekactie genoemd. Tweemaal komen respondenten via Google bij raadsverslagen terecht over verleende vergunningen en vinden daar een verwijzing naar het Antennebureau. Opvallend is dat respondenten bij toeval of via omwegen bij het Antennebureau of het Antenneregister terechtkomen. Deze websites lijken dus minder goed vindbaar op internet.

---

register kunnen worden opgenomen. In de voorgenomen wetswijziging (indiening in voorjaar van 2006) worden kwaliteitseisen gesteld ten aanzien van aangeleverde gegevens op punten van actualiteit en betrouwbaarheid. Via een aanwijzing in een ministeriële regeling wordt vastgesteld welke systemen (operators, C2000, etc.) informatie moeten leveren, maar op dit moment is de inhoud van deze regeling nog niet bekend.

<sup>47</sup> Bron: Interne webstatistieken van het Antennebureau.



Drie van de elf respondenten hebben het antwoord gevonden op de site van het Antennebureau, twee respondenten bij het Antenneregister, één bij Argos, één bij VROM (krantenarchief) en één bij de gemeente.

Drie respondenten geven aan dat de informatie eenvoudig vindbaar is, terwijl zes respondenten informatie moeilijk vindbaar vinden. Wederom wordt de website van de gemeente genoemd als logische plaats voor dergelijke informatie. Een respondent verwoordt het als volgt: "Het lijkt me logisch dat deze informatie bij de eigen gemeente op een site te vinden is. Ik ben nu ruim een uur bezig geweest om deze informatie te zoeken."

Zes van de elf respondenten geeft aan de informatie over antenne locaties te begrijpen. Vier geven aan dit niet te doen. Specifiek wordt genoemd dat de grafieken van de blootstellinglimieten (vooral de gehanteerde schaal) voor een aantal respondenten te ingewikkeld zijn.

De helft van de respondenten vindt de informatie compleet, de andere helft niet. Belangrijke informatie die gemist wordt door respondenten is een overzicht en een medische toelichting. Het merendeel van de respondenten geeft aan de verkregen informatie te vertrouwen. Het Antennebureau en het Antenneregister worden door alle betreffende respondenten als betrouwbare informatieverstrekkers beschouwd. Er is echter geen vertrouwen in de informatie van de gemeenteraadsverslagen en de gemeente. Als indicatie van betrouwbaarheid voor een instelling wordt genoemd dat de betreffende partij geen geldelijk voordeel bij de zaak heeft, met andere woorden geen commerciële instellingen. Om deze reden wordt bijvoorbeeld het Antennebureau als betrouwbaar aangemerkt, maar vanuit dat perspectief is het lage vertrouwen in gemeenten niet verklaarbaar.

Door het feit dat de gemeente zo weinig informatie verstrekt over antennes, krijgen burgers argwaan over de positie en het belang van de gemeenten betreffende deze kwestie. Daarover melden een respondent het volgende: "Als een gemeente zo weinig of geen informatie op internet zet over dit onderwerp dan vraag ik me af of ze graag informatie geeft over dit onderwerp."

Ook de informatie-uitwisseling via VROM en gemeenten lijkt niet gestroomlijnd. Een respondent zegt: "Vreemd dat bij VROM staat dat het te vinden is in bestemmingsplan maar bij de site van mijn gemeente staat het niet in bestemmingsplan noch in het milieuplan."

## 4.5 Gedeeld gebruik van opstelpunten

De Nota NAB stelt vast dat door groeiende vraag naar antennes de behoefte aan opstelpunten voor antennes toeneemt. Om te voorkomen dat er meer opstelpunten worden gerealiseerd dan noodzakelijk, vindt de Rijksoverheid het nodig en wenselijk dat operators opstelpunten delen.<sup>48</sup> In de Nota NAB werden al enkele knelpunten gesignaleerd ten aanzien van het gedeelde gebruik van antenne-opstelpunten door operators. De Telecommunicatiewet schreef al voor dat operators tegen redelijke voorwaarden van elkaars opstelpunten gebruik moesten kunnen maken (Art. 3.11), maar in de praktijk bleek dat dergelijk medegebruik soms werd afgewezen zonder dat het duidelijk was of daar gegronde redenen voor waren. Ook bleken er interpretatieverschillen te bestaan ten aanzien van het begrip antenne-opstelpunt. Het betreffende wetsartikel is later aangescherpt met de toevoeging van een artikel waarin bij of krachtens een Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot antenne-opstelpunten. Deze regels kunnen betrekking hebben op het verstrekken van informatie over antenne-opstelpunten, het reserveren van ruimte op antenne-opstelpunten voor eigen of voor medegebruik, de termijnen waarop een verzoek tot medegebruik moet worden beslist en de vergoeding voor medegebruik.

---

<sup>48</sup> Er zijn in dit verband twee begrippen relevant: de site-sharing en courtesy regeling. Zie voor een uitleg voetnoot 17.

De betrokken partijen zijn volgens Tabel 6 (paragraaf 4.3) verdeeld over het effect van deze aanscherping (eind 2002 ingevoerd). Een meerderheid van de gesprekspartners vindt de maatregel niet effectief. De operators en de Rijksoverheid zijn onderling verdeeld, met ongeveer evenveel positieve als negatieve antwoorden. Gemeenten zijn positiever; een meerderheid (58%; n=83) vindt de aanscherping van het wetsartikel ook effectief.

Degenen die de aanscherping van artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet *effectief* vinden, beargumenteren dat als volgt. Ten eerste bevordert de AMvB bij het wetsartikel samenwerking tussen operators. Zij moeten bovendien motiveren waarom gemeenschappelijk gebruik niet mogelijk is. Ten tweede houdt de aanscherping van het wetsartikel het delen van antenne-opstelpunten op de agenda van operators. Het overheidsbeleid draagt bij aan een positieve houding van operators ten aanzien van het delen van opstelpunten, vermoedelijk positiever dan ze zonder het beleid zouden hebben gehad.

Degenen die de aanscherping van artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet *niet effectief* vinden, brengen de volgende argumenten te berde. De aanscherping van het artikel volgt een gangbare praktijk.<sup>49</sup> Operators deelden opstelpunten voor antennes al. Gedeeld gebruik wordt ten tweede gestimuleerd doordat operators kostenbesparingen kunnen realiseren. Het delen van antenne-opstelpunten is nog altijd goedkoper dan deze zelf in te richten. Ten derde is er een competitieve markt. Dit betekent dat gedeeld gebruik van antenne-opstelpunten niet altijd haalbaar is, omdat operators concurrenten zijn en met eigen, ongedeelde opstelpunten concurrentievoordelen willen behalen. Ten vierde is het gedeelde gebruik van antenne-opstelpunten alleen verplicht bij antennes die een vergunning vereisen. De wetswijziging waarin antennes lager dan vijf meter geen vergunning vereisen, leidt ertoe dat deze lage antennes steeds meer worden geplaatst. De lage antennes lenen zich echter minder goed voor gedeeld gebruik. Tot slot stellen verschillende gesprekspartners vast dat marktontwikkelingen meer invloed hebben op het delen van antenne-opstelpunten dan overheidsbeleid. Door de toename van mobiele communicatie neemt de behoefte aan opstelpunten voor antennes (en het delen daarvan) toe. Ondanks deze groei lijkt het aandeel gedeelde opstelpunten op het totaal aan opstelpunten gelijk gebleven: Er is dus wel een stijging van gedeelde opstelpunten in absolute zin, maar niet in relatieve zin.

Operators wijzen er op dat de groeiende tegenwerking van gemeenten bij het plaatsen van nieuwe opstelpunten voor hoge masten uiteindelijk leidt tot minder gedeeld gebruik. Steeds meer gemeenten houden de plaatsing van hoge antennes tegen (waarvoor een vergunning vereist is). Uitgerekend deze hoge masten lenen zich voor gedeeld gebruik. Doordat deze masten tegengehouden worden, zijn operators vaak gedwongen minder optimale oplossingen te gebruiken die meer gebruik maken van lage antennes (zonder vergunning) waarvoor dan wel weer meer opstelpunten voor antennes nodig zijn. Gemeenten vinden het gedeelde gebruik van antenne-opstelpunten echter wel belangrijk<sup>50</sup> en stimuleren het ook via andere routes, bijvoorbeeld in stedenbouwkundige adviezen om een overdaad aan 'losse antennes' te voorkomen.

---

<sup>49</sup> Sommige operators spreken van een aanvulling, omdat het delen van opstelpunten voor antennes al in de Telecommunicatiewet van 1998 geregeld was.

<sup>50</sup> Het *Meldpuntnetwerk Milieu en Gezondheid* vindt het gedeelde gebruik van antenne-opstelpunten ook wenselijk in dunbevolkte gebieden, bijvoorbeeld langs de snelweg. In dichtbevolkte gebieden betekent het gedeelde gebruik dat daken van vooral bijvoorbeeld verzorgingshuizen vol gezet worden met masten. Bewoners – veelal ouderen – zijn een gevoelige groep, maar zijn volgens het netwerk vaak machteloos. Er wordt met hen te weinig geen rekening gehouden, bijvoorbeeld dat deze antennes de geestelijke en lichamelijke welzijn bewoners en omwonenden negatief zouden kunnen beïnvloeden.

## 4.6 Gedragslijn antennes op Rijksobjecten

De Gedragslijn antennes op Rijksobjecten moet een zorgvuldige en eenduidige handelwijze bevorderen voor de wijze waarop de Rijksoverheid met verzoeken voor het plaatsen van antenne-installaties op Rijkseigendommen omgaat. De Gedragslijn is om die reden in samenspraak tussen alle gebouwbeherende diensten van de verschillende departementen opgesteld en als bijlage in de Nota NAB opgenomen. Afsproken is dat alle departementen de Gedragslijn als basis voor hun contracten met operators gebruiken. Kern van de Gedragslijn is dat de beheerder en eigenaar van een Rijksobject in principe moet instemmen met een verzoek tot het plaatsen van een antenne-installatie tenzij er zwaarwegende bezwaren zijn. De Gedragslijn kan hierdoor bijdragen aan het beschikbaar komen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en milieu. Naast de beheerders en gebruikers van Rijksgebouwen is ook de Rijksgebouwendienst nauw betrokken bij deze Gedragslijn. Hetzelfde geldt voor het ministerie van Defensie bij opstelplaatsen op defensie terreinen en Rijkswaterstaat bij opstelplaatsen op kunstwerken of bij bruggen en sluisen.<sup>51</sup>

De meeste gesprekspartners oordelen negatief over de effectiviteit van de Gedragslijn (zie Tabel 8). De meeste negatieve geluiden zijn te horen bij de operators (op één na geven zal allemaal aan de Gedragslijn niet effectief te vinden), terwijl partijen bij de Rijksoverheid – bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst – positiever zijn over de effectiviteit.

Tabel 8. 'Is de Gedragslijn antennes Rijksobjecten effectief in het kader van het doel? (interviews, n=24)'

Ja	Nee	Geen oordeel
16%	42%	42%

De betrokken partijen onderschrijven de intentie van de Gedragslijn, maar stellen tegelijkertijd vast dat het enthousiasme voor de Gedragslijn bij aanvang groter was dan nu. Het dalende enthousiasme – waarneembaar bij operators en beheerders en gebruikers van Rijksgebouwen – kent verschillende oorzaken:

- De vergoeding voor het plaatsen van een antenne-installatie gaat niet naar de instelling die in het Rijksgebouw is gevestigd, maar gaat via de Dienst der Domeinen voor objecten in beheer bij de Rijksgebouwendienst rechtstreeks naar die dienst.<sup>52</sup>
- Discussies over antennes en gezondheid vergroten de weerstand van Rijksmedewerkers tegen antenneplaatsingen op Rijksobjecten.

Volgens operators is de Gedragslijn niet effectief vanwege de volgende redenen:

1. De Gedragslijn is vaak onbekend bij verschillende Rijksinstellingen.
2. De Gedragslijn stimuleert dat het Rijk kostbare contracten met operators afsluit om antenne-installaties te plaatsen.
3. De Gedragslijn is ingewikkeld geformuleerd.
4. De Gedragslijn geeft eindgebruikers een vetorecht bij beslissingen over het plaatsen van antenne-installaties op een gebouw. Het vetorecht is bedoeld om bijvoorbeeld op basis van

<sup>51</sup> Andere (lagere) overheden kunnen deze Gedragslijn vrijwillig volgen. Het IPO vond een provinciale Gedragslijn niet nodig, maar provincies hebben geen eenduidig beleid. Eén provincie staat alleen masten van publieke zenders toe, omdat provinciale gebouwen publieke gebouwen zijn.

<sup>52</sup> Beheerders ontvangen wel rechtstreeks van de operators een vergoeding voor aanpassingen die in het gebouw gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld in beveiligingssystemen.

beheer of veiligheid, gelet op de aard en werkzaamheden van de betreffende Rijksdienst, een plaatsing te weigeren. Als gevolg van de discussie over antennes en gezondheid hanteren eindgebruikers steeds vaker dat vetorecht.

De Rijksgebouwendienst reageert als volgt op deze argumenten:

1. De Gedragslijn is bekend bij die instellingen die het moeten weten, namelijk Rijksinstellingen (bijv. het ministerie van Justitie en de Belastingdienst) die gehuisvest zijn in gebouwen van de Rijksoverheid.<sup>53</sup>
2. In de contracten zijn soms extra bepalingen opgenomen, omdat bijvoorbeeld het beveiligingssysteem van Rijksgebouwen moet worden aangepast. De kosten van deze aanpassingen komen logischer wijze voor rekening van de operator. Verder wordt de basisvergoeding gebaseerd op de huur die bij plaatsing op gebouwen in de omgeving door de operator zou moeten worden opgebracht.
3. De Gedragslijn is inderdaad juridisch verwoord. Daar is niets aan te doen. Overigens hebben de operators nooit om een toelichting gevraagd.
4. Eindgebruikers van Rijksobjecten hebben inderdaad een vetorecht en dat werkt soms paradoxaal. Enerzijds stimuleert de overheid de aanleg van antenne-installaties, maar anderzijds is overheidspersoneel ook bekend met discussies over antennes en gezondheid.

In een eerdere evaluatie van de Gedragslijn voor plaatsing van antennes op Rijksobjecten zijn de meeste knelpunten ten aanzien van de Gedragslijn ook vastgesteld.<sup>54</sup> Het is opmerkelijk dat de gesignaleerde problemen nog steeds bestaan. Blijkbaar heeft de Rijksoverheid verzuimd een aantal aanbevelingen uit deze evaluatie over te nemen en uit te voeren. Dit past in de kritiek van vooral operators dat EZ zich onvoldoende inzet om de Gedragslijn te effectueren.

De meeste Rijksobjecten zijn in principe geschikt als opstelplaats voor antennes, maar er zijn ook objecten die door grootte, ligging of andere situaties niet geschikt zijn. Er zijn momenteel rond de dertig Rijksobjecten in beheer bij de Rijksgebouwendienst waarop een antenne-installatie van een operator is geplaatst.<sup>55</sup> Dit aantal is over de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven. Het aantal

---

<sup>53</sup> Er moet hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen gebouwen die in eigendom zijn van het Rijk of die door het Rijk worden gehuurd van derden. De Gedragslijn geldt voor gebouwen in de eerste categorie, omdat de overheid daar gebouweigenaar is. Operators die antennes willen plaatsen op gebouwen waar Rijksinstellingen zijn gevestigd, maar waar het Rijk geen eigenaar is, moeten zich wenden tot de eigenaars van deze gebouwen (projectontwikkelaars, etc.). De bepalingen in het huurcontract zijn dan bepalend voor het wel dan niet inrichten van een opstelplaats. De Gedragslijn geldt dan niet.

<sup>54</sup> Sjein Communicatie (2003), *De papieren tijger. Gedragslijn voor plaatsing van antennes op Rijksobjecten. Knelpunten en oplossingen*, Den Haag. Deze eerdere evaluatie signaleert zeven problemen over de procedure en de communicatie: (1) Op beleidsniveau is men over het algemeen goed bekend met de Gedragslijn, maar waar de plaatsingsverzoeken binnenkomen, is dat vaak niet het geval; (2) De te volgen procedure is niet altijd helder en voor meer interpretaties vatbaar; (3) Operators weten niet altijd wie de juiste aanspreekpunten zijn voor plaatsingsverzoeken; (4) Na vaststelling van de Gedragslijn is verzuimd deze breed te introduceren; (5) De afstemming binnen de overheidsinstanties is vaak matig; (6) de communicatie tussen verschillende overheidsinstanties is onvoldoende.; en (7) communicatie tussen overheidsinstanties en operators is niet optimaal.

<sup>55</sup> Dit is de stand per september 2005. De bron betreft een intern overzicht van de Rijksgebouwendienst. Er zijn overigens duizenden objecten eigendom van het Rijk (variërend van standbeelden tot kunstwerken, wegen en departementsgebouwen) waarvan er rond de 1.300 (merendeels kantoren en verder rechtbanken en gevangenissen) in beheer zijn bij de Rijksgebouwendienst. De overige objecten zijn in beheer bij het ministerie van LNV (landbouw gerelateerde bedrijven), het ministerie van Defensie (militaire objecten zoals kazerneterreinen), ministerie van Verkeer en Waterstaat (wegen, kunstwerken, bedieningswerken etc.) en Domeinen (alle verpachte en verder de te vervreemden objecten).

aanvragen voor opstelplaatsen op Rijksgebouwen was tot begin 2005 minimaal. Sindsdien is er een geringe toename, vooral van aanvragen in verband met de plaatsing van UMTS-antennes.

De Rijksgebouwendienst zegt niet te weten waarom operators weinig aanvragen indienen. De ingediende aanvragen zijn praktisch allemaal gehonoreerd. Slechts in enkele gevallen was er sprake van een weigering of zelfs in één geval het stoppen van plaatsing, gevolgd door het verwijderen van de al geplaatste apparatuur. Sommige operators hebben afgehaakt omdat ze zich niet konden vinden in bijvoorbeeld de beveiligingsvoorwaarden.

Het voorgaande duidt erop dat operators onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden. Sommige operators zeggen echter dat eerdere ervaringen met aanvragen het enthousiasme om antennes op Rijksobjecten te plaatsen heeft doen afnemen. Eén operator zegt bijvoorbeeld dat de tijd tussen aanvraag en toestemming in één geval drie jaar en in een ander geval twee jaar duurde. Gezien de marktomstandigheden is dat onaanvaardbaar lang. Sommige operators anticiperen op tegenwerking van gebruikers van een Rijksgebouw door geen aanvraag in te dienen en een antenne op een andere plaats in de buurt van het betreffende gebouw te plaatsen. Wij hebben helaas geen exacte cijfers kunnen vinden over deze gang van zaken, bijvoorbeeld hoe vaak operators nu uitwijken naar andere locaties.

Van de 1.300 Rijksobjecten in beheer van de Rijksgebouwendienst hebben er ongeveer dertig een antenne installatie van een operator. Dat is – ongeacht de oorzaak voor dit aantal – bijzonder weinig. De Gedragslijn is hier dus niet effectief. Wij hebben helaas beperkt cijfers gevonden over antenne-installaties bij andere Rijksobjecten (dus beheerd door andere partijen dan de Rijksgebouwendienst, bijvoorbeeld C2000), maar afgaande op beweringen van de operators is het aantal hier over het algemeen ook laag.

#### **Kader 4. Voorbeelden van antenne-installaties op Rijksobjecten**

De ministeries van EZ en VROM hebben initiatieven ontplooid om Rijksobjecten beschikbaar te maken voor het plaatsen van antenne-installaties. Hiertoe zijn de volgende instrumenten ingezet: Hergebruik van overtollige masten van de overheid, proefproject van de plaatsing van GSM-antennes op wegportalen van de A28 tussen Utrecht en Amersfoort en gedeeld gebruik van C2000 masten. Een klein deel van de respondenten (respectievelijk 8%, 13% en 4%) is positief over de effectiviteit van de drie instrumenten. Een overgrote meerderheid kent de maatregelen niet.

##### *Hergebruik overtollige masten*

Een groot gedeelte van de masten die in aanmerking kwam voor hergebruik zijn letterlijk gesloopt, waardoor hergebruik niet langer tot de mogelijkheden behoorde. Aan de operators voor mobiele communicatie is slechts een beperkt aantal overtollig geworden masten aangeboden ter overname, ondanks dat van de kant van deze operators belangstelling is getoond.

##### *Proefproject wegportalen A28*

Bijna de helft van de gesprekspartners geeft aan dat dit instrument niet effectief is. Er was bijvoorbeeld onenigheid over de financiële vergoedingen die de operators aan het Rijk verschuldigd zouden zijn voor het gebruik van opstelpunten in wegportalen. Overeenstemming op dit punt bleek moeilijk te bereiken en dit heeft een goed verloop van het proefproject in de weg gestaan.

##### *C2000*

Betreffende het instrument 'intentieverklaring van BZK' ten behoeve van site-sharing van opstelpunten voor C2000 antenne-installaties wordt gewezen op de beperkte effectiviteit vanwege herhaaldelijke afwijzingen van BZK op verzoeken van operators. Bij de aanvang van het antennebeleid was het ministerie van BZK bereid om C2000 masten (beperkt) te delen met operators. C2000 masten vallen volgens de beherende partij niet onder de Gedragslijn. Daarnaast

noemt BZK twee veiligheidsrisico's die tot een restrictief beleid voor medegebruik leiden. Bij medegebruik betreden medewerkers van operators terreinen van C2000. Voorts moet bij onderhoud van de antennes van operators de gehele mast worden uitgeschakeld. De C2000 installatie werkt dan ook niet. C2000 heeft wel met elke operator een mantelovereenkomst voor gedeeld gebruik gesloten. In ongeveer 100 van de 460 C2000 masten hangt een antenne van een operator.

## 4.7 Informatievoorziening partijen samenwerkingsmodel

Om tot een samenwerking tussen betrokken partijen te komen, werd bij het tot stand komen van de nota geconstateerd dat het van belang is dat al deze partijen (tenminste) op de hoogte zijn van bestaande belangen en knelpunten. De vierde doelstelling van het antennebeleid is dan ook het informeren van betrokken partijen en het stimuleren van de onderlinge communicatie, gericht op samenwerking. Ter waarborging van het behalen van deze doelstelling zijn door de Rijksoverheid verschillende instrumenten ingezet, vooral richting gemeenten. De volgende instrumenten komen in deze paragraaf aan bod:

- Bijeenkomstenreeks gemeenten (roadshow)
- Toolkit (brochures, 'antennewijzer', handboek, meetprotocol, best practices)
- Website Antennebureau
- Prijsvraag antennes
- Antenneplatform

Tabel 9 toont dat de betrokken partijen geen uitgesproken mening hebben over de effectiviteit van de instrumenten. De mening van de verschillende partijen over deze instrumenten loopt nauwelijks uiteen. Gemeenten oordelen wat positiever over de toolkit dan over de roadshow.

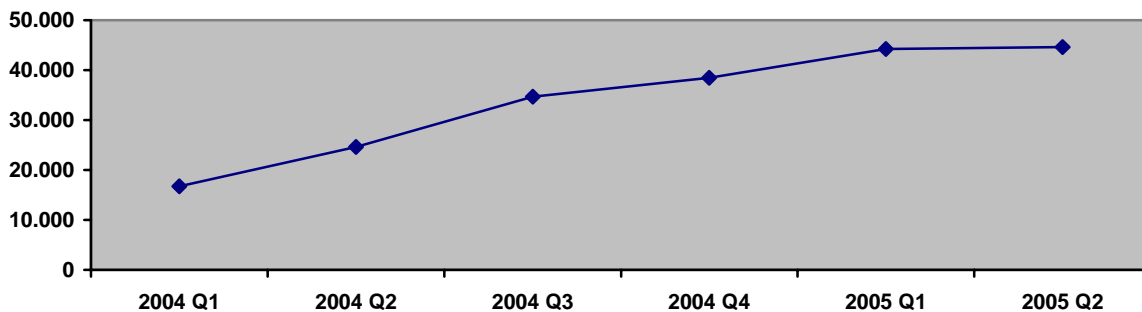
Tabel 9. 'Zijn de genoemde instrumenten effectief in het kader van het doel?'

	Geïnterviewden (n=24)			Gemeenten (schriftelijke enquête gemeenten, n=83)		
	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>	<i>Geen oordeel</i>	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>	<i>Geen oordeel</i>
Bijeenkomstenreeks gemeenten (roadshow)	38%	21%	42%	21%	40%	39%
Toolkit	46%	21%	33%	65%	19%	16%
Website Antennebureau	54%	25%	21%			
Prijsvraag antennes	8%	38%	54%	Niet gevraagd		
Antenneplatform	33%	17%	50%			

De Rijksoverheid is het meest positief over de informatievoorziening aan betrokken partijen. Gemeenten leveren echter kritiek over de manier waarop de instrumenten zijn ingezet. Deze kritiekpunten komen grotendeels overeen met de reacties van gemeenten die volgden naar aanleiding van de brief die begin oktober 2005 door de ministeries van VROM en EZ aan alle

Nederlandse gemeenten werd gestuurd.<sup>56</sup> De Rijksoverheid besteedt in informatievoorziening voor gemeenten te weinig aandacht aan (maatschappelijke onrust) over antennes en gezondheid. Gemeenten verwachten dat de Rijksoverheid structureel informatie verstrekt over antennevraagstukken en gerelateerde onderwerpen, zodat gemeenten op de hoogte zijn recente ontwikkelingen. De *toolkit* wordt bijvoorbeeld positief beoordeeld, maar de inhoud wordt onvoldoende geactualiseerd door de Rijksoverheid, aldus gemeenten. Veel gesprekspartners zijn onbekend met de prijsvraag (die overigens wel heeft plaatsgevonden).

Ruim de helft van de ondervraagde partijen is te spreken over de effectiviteit van de *website van het Antennebureau*. Er wordt door sommigen wel gewezen op onvolledigheid van informatie en de slechte vindbaarheid van de website. Wij hebben in het onderzoek vastgesteld dat het Antennebureau niet direct naar voren komt wanneer internetgebruikers informatie over antennes zoeken. Zij komen eerder uit bij websites van andere instanties, bijvoorbeeld pressiegroepen (zie kaders over het logboekonderzoek in dit rapport). De laatste jaren is het aantal bezoekers van de website van het Antennebureau overigens gestaag toegenomen. Onderstaand figuur geeft een overzicht van de bezoekersaantallen van de website.



*Figuur 3. Aantal bezoekers website Antennebureau per kwartaal (exclusief bezoekers van het Antenneregister; zie daarvoor paragraaf 4.4).<sup>57</sup>*

In het kader van het nationale antennebeleid heeft het DGTP in 2000 het *Antenneplatform* opgericht waarin vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke organisaties (bijv. milieuorganisaties, woningbouwcorporaties en Gezondheidsraad), bedrijfsleven (bijv. telecommunicatieaanbieders en omroepnetwerken) en overheden (bijv. ministeries, uitvoerende diensten, IPO en VNG) plaatshebben. Doelen van het platform waren:<sup>58</sup>

- Elkaar tijdig informeren over toekomstige ICT-ontwikkelingen op het gebied van draadloze infrastructuur en over de gevolgen hiervan voor het leefmilieu en de volksgezondheid, vooral als het gaat om antenne opstelpunten.
- Gezamenlijk signaleren van knelpunten genereren van oplossingsrichtingen.
- Toetsen van beleidsideeën die van invloed kunnen zijn op het beleid op het gebied van draadloze infrastructuur.

De eerste bijeenkomst van het platform was op 13 juni 2000 (dus voorafgaand aan de formele vaststelling van de Nota NAB). Het platform is in 2000 en 2001 ongeveer vijf keer bij elkaar gekomen. Tijdens deze bijeenkomsten zijn verschillende onderwerpen besproken zoals technische, economische en gezondheidsaspecten van antennes, concept Nota NAB, doelen en taken van een

<sup>56</sup> Brief van de minister van EZ en de staatssecretaris van VROM (d.d. 5 oktober 2005) met als onderwerp antennes voor mobiele communicatie en gezondheid. EZ heeft naar aanleiding van deze brief een belronde gehouden onder gemeenten.

<sup>57</sup> Bron: Interne webstatistieken van het Antennebureau.

<sup>58</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Programmaboek Nationaal Antennebeleid*, Den Haag.

op te richten (Nationaal) Antennebureau en gedeeld gebruik van antenne-installaties. Eind 2001 is het Antenneplatform opgehouden te bestaan (dat is ongeveer ten tijde van de oprichting van het Antennebureau). Met de zachte dood van het Antenneplatform is volgens bijna de helft van de gesproken partijen de rol van de Rijksoverheid als makelaar en procesbegeleider in het antennebeleid ook verdwenen. Deze rollen zijn gedeeltelijk nog teruggekomen in de voorbereidende onderhandelingen van het Antenneconvenant en worden nu ook weer opgepakt in het convenantoverleg.

De contacten tussen vertegenwoordigers onderling zijn deels voortgezet in onderhandelingen over het Antenneconvenant (zie paragraaf 4.2). Andere restanten van het platform, bijvoorbeeld Werkgroep 128, zijn overgegaan in werkgroepen van de ministeries van EZ en VROM, zoals de Werkgroep Communicatie. Het plan een onderzoeksprogramma te ontwikkelen over antennes en gezondheid is niet van de grond gekomen, maar dit idee is in 2005 opgepakt in een werkgroep over beleid en onderzoek. Er is bijvoorbeeld al overleg tussen ministeries en operators over een onderzoeksprogramma. Sommige partijen suggereren dat de toename van maatschappelijke onrust over antennes en gezondheid een reden is om het platform nieuw leven in te blazen.

Het beoordelen van het Antenneplatform bracht de moeilijkheid met zich mee dat de gesprekspartners die er zelf geen deel van uitmaakten, het ook meestal niet kenden (en er dus niet over konden oordelen). Wij moeten ons beeld dus vooral baseren op de mening van de deelnemers aan het Antenneplatform. Deze groep had een positief beeld over het platform.

## 4.8 Publieksvoorlichting

De vijfde doelstelling van het antennebeleid betreft het verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek over alle aspecten die verbonden zijn aan het plaatsen van antenne-installaties (inclusief gezondheidsvraagstukken). Een achterliggende doelstelling van publieksvoorlichting – aldus de Nota NAB – is een genuanceerde berichtgeving. Dat verwoordt de nota als volgt: “Voorkomen moet worden dat door ongenueanceerde zorgwekkende publicaties een objectieve beeldvorming wordt ondergraven en daarmee het voorlichtingsbeleid van de Rijksoverheid en de medeoverheden teniet wordt gedaan.”

Bij publieksvoorlichting maken wij een onderscheid tussen actieve en passieve publieksvoorlichting. Actieve voorlichting betreft gerichte boodschappen van de overheid voor de bevolking in verschillende media (mediacampagnes en brochures). Passieve voorlichting betreft aanvullende informatieverstrekking op verzoek van belangstellenden (bijvoorbeeld via het Antenneregister). Zoals hieronder blijkt, zijn de betrokken partijen kritisch over de effectiviteit van beide vormen van publieksvoorlichting.

Tabel 10. 'Is actieve/passieve publieksvoorlichting effectief in het kader van het doel?' (interviews, n=24)

	Ja	Nee	Geen oordeel
Actieve voorlichting	25%	46%	29%
Passieve voorlichting	21%	42%	37%

**Actieve publieksvoorlichting is niet effectief.** Volgens de meeste gesprekspartners is actieve publieksvoorlichting niet effectief. Deze groep critici bestaat voornamelijk uit partijen die in de dagelijkse praktijk veel met het publiek te maken hebben, zoals operators, gemeenten, een woningbouwcorporatie en een milieuorganisatie. Partijen binnen de Rijksoverheid en het Antennebureau zijn positiever over het effect van actieve voorlichting. Bij (het mislukken van) actieve voorlichting spelen twee gebeurtenissen een centrale rol in de beeldvorming van betrokken



partijen, namelijk het afblazen van een Postbus 51 campagne over antennes en de voorlichting over de resultaten van het COFAM onderzoek.

**Afblazen van de Postbus 51 campagne is (achteraf) een gemiste kans.** Operators pleitten voor een Postbus 51 campagne (televisiespot, advertenties in landelijke en regionale dagbladen, een brochure en een centraal telefoonnummer). Uit een onderzoek bleek echter dat er bij het publiek weinig behoefte bestond aan een publiekscampagne in de vorm van een Postbus 51 televisiespot.<sup>59</sup> Antennes en gezondheid leefden nog nauwelijks onder de bevolking. Er kwam geen campagne. Achteraf beschouwen veel partijen het afblazen van de Postbus 51 campagne als een strategische fout; zeker in het licht van de latere maatschappelijke commotie als gevolg van het COFAM onderzoek. De campagne had meer bekendheid kunnen geven aan het Antennebureau. Wel is door het Antennebureau actief informatie (ca. 45.000 folders) verspreid naar alle operators, (Rijks-)overheden, gemeentes, waterschappen, bibliotheken, postkantoren, woningbouwstichtingen en vastgoedontwikkelaars. Hiermee wilde het Antennebureau vooral die partijen informeren die als eerste met vragen zouden worden geconfronteerd. Overigens wijzen sommige partijen op het feit dat het Antennebureau destijds onvoldoende uitgerust was om een grote publiekscampagne uit te voeren.

**Grote impact van (berichtgeving over) het COFAM onderzoek op publieke opinie.** In het najaar van 2003 worden de resultaten van het COFAM onderzoek gepresenteerd. Als gevolg hiervan neemt de maatschappelijke onrust over effecten van antennes op gezondheid toe. De commotie leek na enkele weken te verdwijnen. Achteraf is te constateren dat de resultaten van dit onderzoek blijvend onrust veroorzaakten onder de bevolking. Burgers en gemeenten protesteren tegen antenneplaatsingen. Er werden ook Kamervragen gesteld en pressiegroepen tegen antenneplaatsingen gingen van start. Ruim een jaar later volgde een uitzending van Zembla getiteld 'Ziek van mobiel bellen'.<sup>60</sup>

De Rijksoverheid – in het bijzonder EZ – raakte de regie over de berichtgeving over en de maatschappelijke doorwerking van het COFAM onderzoek volledig kwijt. De meeste betrokkenen oordelen dan ook de mediaomgang van EZ als ineffectief. De impact van het COFAM onderzoek werd volgens sommige gesprekspartners door EZ én VROM onderschat. Lokale media pikten de resultaten van het COFAM onderzoek op bij verslaggeving over antenneplaatsingen, de bevolking raakte ongerust en wantrouwde berichtgeving van de Rijksoverheid, gemeenteraden en colleges van B&W keerden zich steeds vaker tegen antenneplaatsingen en zeer verontruste burgers organiseerden zich in actiegroepen tegen antenneplaatsingen (bijvoorbeeld StopUMTS.nl). Sindsdien is de plaatsing van antennes politiek en maatschappelijk gevoelig geworden. Steeds meer gemeenten zoeken middelen om de plaatsing van antennes met en zonder vergunningverplichting tegen te houden. Gemeenten grijpen een nieuw en vergelijkbaar Zwitsers onderzoek (waarvan de resultaten in de loop van 2006 bekend worden) aan om beslissingen over vergunningaanvragen voor antenneplaatsingen uit te stellen. De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 spelen daarbij ongetwijfeld ook een rol.

**Passieve voorlichting komt langzaam van de grond.** De meeste gesprekspartners zijn van mening dat passieve publieksvoorlichting ook niet effectief is geweest. Een oorzaak hangt wellicht samen met het feit dat actieve publieksvoorlichting onvoldoende uit de verf is gekomen, waardoor

---

<sup>59</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Beleving, draagvlak en informatiebehoefte op het gebied van antennes in Nederland*, Den Haag.

<sup>60</sup> Zie in Bijlage 2 de tijdlijn nationaal antennebeleid voor een chronologisch overzicht van deze gebeurtenissen (vooral vanaf september 2003).

burgers met aanvullende vragen over antennes niet weten waar men antwoorden kan vinden. Overigens is in de luwte van de maatschappelijke commotie over antennes en gezondheid door verschillende betrokken partijen geïnvesteerd in het ontsluiten van informatie over antennes, bijvoorbeeld door het Antennebureau via het Antenneregister. Ook operators doen aan publieksvoorlichting over antennes, bijvoorbeeld tijdens instemmingsronden voor plaatsingen van lage antennes.

**Groeiend wantrouwen onder de bevolking.** Beide vormen van publieksvoorlichting lijden onder het groeiende wantrouwen onder de bevolking over de inhoudelijke boodschap die wordt verkondigd over antennes (in bijzonder in relatie tot gezondheid). De afzender, bijvoorbeeld de Rijksoverheid, wordt minder vertrouwd omdat deze volgens het publiek (te) veel nadruk legt op antenneplaatsingen. Informatie van operators wordt ook minder vertrouwd, want zij hebben volgens burgers een economisch belang bij antenneplaatsingen. Daarom zoeken burgers ook steeds vaker informatie bij andere bronnen, bijvoorbeeld StopUMTS.nl of de GGD.

**Lastige rol voor gemeenten bij publieksvoorlichting.** De betrokkenheid van gemeenten bij antenneplaatsingen is door wetwijziging en het convenant verminderd tot behandeling van vergunningaanvragen voor hoge antennes en het bespreken van het plaatsingsplan met operators. Gemeenten worden door inwoners echter wel aangesproken over plaatsingen van hoge *en* lage antennes. Voor informatie moeten gemeenten deze inwoners doorsturen naar het Antennebureau of soms zelfs naar operators. Het Antennebureau is bij het publiek echter minder bekend. Operators worden door het publiek minder vertrouwd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de publieksvoorlichting door het Antennebureau als minder effectief wordt beschouwd dan door gemeenten (zie Tabel 11).

*Tabel 11. 'Is actieve publieksvoorlichting via het Antennebureau effectief in het kader van het doel?' (schriftelijke enquête gemeenten, n=83)*

Ja	Nee	Geen oordeel
31%	43%	26%

Over indirecte publieksvoorlichting – via de Rijksoverheid en het Antennebureau naar gemeenten die op hun beurt burgers informeren – hebben gemeenten geen uitgesproken opvatting. Ongeveer drie op tien gemeenten vindt dat de Rijksoverheid hen onvoldoende steunt om inwoners te informeren. Dat is meer dan het aantal gemeenten dat vindt dat de Rijksoverheid wel voldoende ondersteuning biedt.

*Tabel 12. 'De Rijksoverheid (inclusief het Antennebureau) steunt mijn gemeente voldoende om inwoners te informeren over antennes en het antennebeleid' (schriftelijke enquête gemeenten, n=83)*

(Helemaal) mee oneens	Neutraal	(Helemaal) mee eens
29%	52%	18%

## 4.9 Conclusie

### *Het Antenneconvenant is een effectief instrument*

- Het convenant is (internationaal) een uniek instrument dat zeker effectief blijkt te zijn. Het convenant draagt ertoe bij dat partijen met belangentegenstellingen tot afspraken komen zonder overigens deze tegenstellingen op te lossen, maar dat laatste hoeft ook niet verwacht te worden. Het lopende conventanoverleg zorgt ervoor dat kleine omissies, bijvoorbeeld interpretatieverschillen van artikelen en begrippen, uit de wereld worden geholpen.
- Hoewel partijen, zoals aangegeven, het convenant een goede en effectieve invulling van het antennebeleid achten, staat het onder meer door recente ontwikkelingen licht onder druk. Problemen doen zich voor wanneer ondertekenaars elkaar minder vertrouwen of een belangrijke partij, zoals gemeenten, conventanafspraken door gewijzigde omstandigheden minder werkbaar vinden. De vraag doet zich volgens sommigen dan ook voor of het convenant open gebroken moet worden. Dat gaat volgens ons echter een stap te ver. Vertrouwen tussen partijen (voor zover geschonden) wordt daardoor niet herwonnen. Bovendien lost een aanpassing van het Antenneconvenant de onzekerheid over antennes en gezondheid niet op. Deze onzekerheid is immers de belangrijkste reden dat gemeenten pleiten voor meer invloed op het plaatsingsplan, de instemmingsprocedure en soms zelfs de vergunningvrijheid voor lage antennes ter discussie stellen. De instemmingsprocedure is al een waarborg dat bewoners altijd kunnen afzien van een antenneplaatsing. Wij denken dat de belangen van gemeenten wat nadrukkelijker aandacht moeten krijgen in het convenant(overleg). Daar ligt volgens ons een taak voor VNG en gemeenten; Het is volgens ons namelijk niet wenselijk om individuele gemeenten tot het convenant(overleg) toe te laten treden, want dat leidt tot fragmentatie en vertraging bij de besluitvorming.
- Er kan volgens ons gedacht worden aan een beperkte uitbreiding van het aantal ondertekenaars. In het huidige convenant handelen de staatssecretarissen van VenW (later de minister van EZ) en van VROM als vertegenwoordigers van de Staat der Nederlanden. Het is volgens ons bevorderlijk als ook andere betrokken onderdelen van de Rijksoverheid het convenant zouden ondertekenen. Wij denken daarbij zeker ook aan de beheerders van Rijksobjecten die geschikt zijn voor antenneplaatsingen. Daarnaast is het wenselijk dat *alle* marktpartijen met (geplande) antenne-installaties toetreden tot het convenant. Het huidige convenant voorziet in deze toetreding en bevat ook een bepaling dat de Rijksoverheid zich zal inspannen zodat nieuwkomers daadwerkelijk toetreden. Toch constateren wij dat er operators zijn die nog niet toegetreden zijn.
- Een recent uitgevoerde, aparte evaluatie van Berenschot over de instemmingprocedure bij het convenant heeft ook nog een aantal verbeteringen voorgesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot communicatie naar bewoners van flatgebouwen en de afhandeling van klachten over de instemmingsprocedure.

### *Aanpassingen in wet- en regelgeving zijn doorgevoerd*

- De meeste aangekondigde wettelijke aanpassingen in de Nota NAB zijn uitgevoerd. Het is volgens ons niet goed dat normen voor blootstellinglimieten nog niet in nationale wet- of regelgeving zijn verankerd. Een Europese aanbeveling specificeert blootstellinglimieten voor elektromagnetische velden. Vooruitlopend op een verankering in wet- en regelgeving zijn de ICNIRP referentiewaarden (aanbevolen door de EU) wel opgenomen in het convenant. Een dergelijke Europese aanbeveling heeft echter geen bindend karakter, noch voor overheden, noch voor marktpartijen en burgers. Hoewel de genoemde aanbeveling nageleefd wordt, is een vertaling ervan in wet- en regelgeving een duidelijk signaal dat de Rijksoverheid deze problematiek serieus neemt (zonder overigens de maatschappelijke

onrust over gezondheidsrisico's echt weg te nemen). Invoering van de ICNIRP waarden in wetgeving biedt geen hogere bescherming dan nu het geval is, maar zij vergroot wel duidelijkheid. Een dergelijke wetswijziging zal niet leiden tot grote problemen bij marktpartijen, omdat deze aan de gestelde criteria voldoen.

- Ondanks het feit dat een groeiende groep gemeenten problemen ervaart met de vergunningvrijheid van lage masten, is een aanpassing van dit wetsartikel volgens ons niet nodig. Uiteindelijk kunnen bewoners plaatsing van lage antennes tegenhouden.
- De doorlooptijden van vergunningaanvragen voor middelhoge (vijf tot veertig meter) en hoge masten (> veertig meter) ontlopen elkaar vanwege steeds strengere toetsingen niet veel. De ondergrens van hoge masten (veertig meter) is destijds bovendien afgestemd op de vraag naar antenneruimte van vijf operators die elk één vergunning exploiteren. Omdat deze partijen inmiddels een UMTS-vergunning hebben en UMTS-antennes bijplaatsen, ontstaan er ruimteproblemen. Een consequentie is dat er meer lagere antennes worden geplaatst. Het huidige vergunningsregime werkt plaatsing van meer lage masten in de hand.
- Er zijn momenteel indicaties dat aanpassingen in deze vergunningsregimes kunnen leiden tot een effectiever gedeeld gebruik. Ook kunnen aanpassingen mogelijk leiden tot een kleiner aantal benodigde opstelpunten. Zo is te overwegen het lichte vergunningsregime (momenteel van vijf tot veertig meter) op te trekken tot vijftig meter om zo op deze masten voldoende ruimte te creëren voor gedeeld gebruik van vijf GSM/UMTS-operators. Wij adviseren daarom de vergunningsregimes voor verschillende typen antennes/masten uitgebreider te evalueren.

#### *Het Antenneregister kwam traag tot stand en is (nog) incompleet*

- De oorspronkelijke doelstellingen van het Antenneregister zijn in onze ogen ambitieus. Het register is later dan gepland tot stand gekomen, het register is moeilijk vindbaar voor burgers en het is niet compleet. Het is echter onterecht hier het Antennebureau volledig verantwoordelijk te stellen. Zij is immers afhankelijk van aanleverende marktpartijen. Bovendien hoeven overheidspartijen met antenne-installaties (C2000, Defensie, LFR) geen gegevens te leveren.
- Ondanks de kritiek op het Antenneregister begeeft dit instrument zich met de ingezette verbeteringen op de goede weg. Er zijn nog twee belangrijke stappen noodzakelijk. Voor de geloofwaardigheid van het Antenneregister – zeker onder het publiek – vinden wij het van essentieel belang dat in dat register alle antenne-installaties worden opgenomen. Daartoe zou een wetswijziging *alle* antenne-installaties van *alle* marktpartijen (ook niet ondertekenaars van het convenant) en van *alle* overheidsinstellingen moeten verplichten informatie te leveren voor het register. Een burger weet dan in ieder geval dat hij of zij een bron raadpleegt die compleet, actueel en dus betrouwbaar is. Ten tweede is er meer bekendheid van dit register nodig. Dat kan echter pas wanneer in 2006 alle wijzigingen (inclusief de wettelijke verankering waarin vergunninghouders verplicht worden om antennegegevens aan te leveren aan Agentschap Telecom) zijn doorgevoerd.

#### *Gedeeld gebruik opstelpunten niet alleen dankzij overheidsbeleid*

- Het gedeelde gebruik van opstelpunten voor antennes komt regelmatig voor en heeft daarmee bijgedragen aan de beperking aan de behoefte van operators aan opstelpunten voor antennes. Het blijft echter de vraag of het gedeelde gebruik te danken is aan de aanscherping van de Telecommunicatiewet (en dus aan het gevoerde antennebeleid), of eerder aan andere factoren, zoals kostenbesparingen en marktontwikkelingen. Ons

onderzoek kan deze vraag moeilijk beantwoorden, maar wij verwachten dat het vooral een combinatie van beide is waarbij bedrijfseconomische motieven meer bijdragen dan het beleid. Aangezien het beleidsdoel is gehaald (het beperken van de behoefte aan opstelpunten) doet deze vraag er wat minder toe.

- De aanscherping in de vorm van een strengere procedure biedt gemeenten en (om toegang vragende) operators echter wel een stok achter de deur mocht het gedeelde gebruik om oneigenlijke redenen niet van de grond komen. In die zin is de wetswijziging relevant *en* effectief.

#### *Gedragslijn antennes op Rijksobjecten bestaat, maar heeft tot weinig resultaat geleid*

- Van de 1.300 Rijksobjecten in beheer van de Rijksgebouwendienst hebben er ongeveer dertig een antenne-installatie van een operator. Voor andere Rijksobjecten hebben wij helaas weinig cijfers. De Gedragslijn draagt onvoldoende bij aan het beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en milieu, zoals binnen het antennebeleid wordt nagestreefd.
- Ook komt de voorbeeldfunctie die de overheid kan vervullen ten aanzien van het plaatsen van antennemasten door het geringe aantal plaatsingen op Rijksobjecten niet goed voor het daglicht. De Rijksoverheid gedraagt zich nu hetzelfde als de burger. Hierdoor ontstaat de paradoxale situatie dat het éne deel van de Rijksoverheid de aanleg van antenne-installatie stimuleert, terwijl het andere deel van de Rijksoverheid terughoudend is met dit beleid; ook omdat een aantal Rijksobjecten, bijvoorbeeld C2000 masten vrijgesteld lijkt te zijn van de Gedragslijn. Als de Rijksoverheid niet het goede voorbeeld geeft, kan niet worden verwacht dat medeoverheden (en burgers) volgen.
- Volgens ons is het uitgangspunt van de Gedragslijn goed (plaatsing toegestaan, tenzij een specifiek of algemeen belang zich daartegen verzet). Wij doen de volgende aanbevelingen:
  - Bevestig nogmaals dat de Gedragslijn van toepassing is op *alle* objecten in eigendom van de Rijksoverheid (behoudens monumenten). Wellicht zijn andere uitzonderingen wenselijk, maar dat oordeel moet niet aan de beheerder van de desbetreffende objecten worden overgelaten.
  - Stel de benodigde toestemming van de gebruiker van het object (door sommigen wel het 'vetorecht' genoemd)<sup>61</sup> niet ter discussie. Wel is het van belang dat het eventueel bezwaar maken in overeenstemming is met de desbetreffende artikelen uit de Gedragslijn (Art. 1 lid 1 en 3). Die artikelen gaan over situaties waarin plaatsing bezwaarlijk is in het licht van 'het belang van de eigenaar, beheerder of gebruiker dan het object', of in het licht van het algemeen belang. Weigeringen van toestemming zouden dan ook duidelijk omkleed moeten worden met argumenten.
  - Maak duidelijk dat het over voorgaande *specifieke* belangen moeten gaan en niet bijvoorbeeld mogelijke gezondheidsrisico's van antennes in het algemeen; de gezondheidsaspecten en de te respecteren stralingsnormen worden immers al in Artikel 3 van de Gedragslijn behandeld.
  - Zie er op toe dat gebruikers of beheerders van objecten niet op oneigenlijke gronden toestemming weigeren; hun gedrag moet verenigbaar zijn met de bepalingen in de Gedragslijn. Dat kan bijvoorbeeld door meer duidelijkheid te geven over wat legitieme weigeringsgronden zijn, door de afwijzingen en hun argumentatie openbaar te maken, of door een externe toetsing te introduceren.

---

<sup>61</sup> Wij bedoelen hier op Art. 1 lid 3, dat bepaalt dat expliciete toestemming van de gebruiker van het object nodig is.

- Stimuleer dat eindgebruikers van Rijksobjecten door een onafhankelijke instantie – bijvoorbeeld het Antennebureau - optimaal geïnformeerd worden over de consequenties van antenneplaatsingen.
  - Stimuleer dat overheden in Rijksgebouwen kennis nemen van de Gedragslijn en hieraan meewerken. Dit kan eventueel in overleg met gebouwbeherende diensten (zoals de Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat en Defensie).
  - Formuleer concrete, meetbare doelen wat betreft het aantal Rijksobjecten waarop antenne-installaties worden geplaatst en wat de doorlooptijd van de procedure is.
- Ten slotte merken wij op dat het beperkte medegebruik van C2000 masten een gemiste kans is, zeker gezien het aantal masten en aantrekkelijkheid ervan. Het is niet alleen een gemiste kans voor de operators: ook de C2000 gebruikers hebben groot belang bij een goed functionerende openbare GSM/UMTS-infrastructuur (daarbij moet gedacht worden aan 112-oproepen, maar ook aan het aanzienlijke deel van het interne verkeer dat via openbare netwerken wordt afgewikkeld). Een aantal bezwaren van BZK, zoals toegang tot de terreinen en onderhoud, is begrijpelijk maar zijn best op te lossen zolang er sprake is van bereidheid daartoe.<sup>62</sup> EZ heeft aangegeven met BZK in overleg te zijn om mogelijk medegebruik van C2000 masten te bevorderen. Dit initiatief juichen wij dan ook toe.

#### *Informatievoorziening betrokken partijen nog niet optimaal*

- De betrokken partijen vellen een licht positief oordeel over de onderzochte instrumenten (waaronder de roadshow, toolkit, het Antennebureau en het Antenneplatform). Toch zijn er diverse kanttekeningen gemaakt: een aantal instrumenten bleef onbekend, bij de toolkit ontbrak het aan actuele updates en het Antenneplatform stierf een zachte dood.
- Hoewel de betrokkenen gematigd positief zijn over een aantal ingezette instrumenten ten behoeve van informatievoorziening, is onze conclusie dat de Rijksoverheid er onvoldoende in geslaagd is om de betrokken partijen voldoende te informeren en onderlinge communicatie te stimuleren.
- Met het einde van het Antenneplatform werd volgens ons het kind met het badwater weggegooid. Problemen in de uitvoering van het antennebeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van onderlinge communicatie en onzekerheid over elektromagnetische velden en gezondheid vragen om meer en betere afstemming tussen partijen. Daar wordt gedeeltelijk in voorzien via het convenantoverleg, maar daarin is slechts een selectie van de oorspronkelijke deelnemers van het platform vertegenwoordigd. Wij geven in overweging om het Antenneplatform te 'reanimeren', of een vergelijkbaar, breed overlegorgaan op te richten. Het gaat daarbij niet om het overbruggen van verschillende belangen. Dat is volgens ons een stap te ver, maar informatie-uitwisseling en het gezamenlijk bespreken en oplossen van knelpunten kan het draagvlak voor het antennebeleid vergroten.

#### *Publieksvoorlichting heeft gefaald*

- De publieksvoorlichting over antennes was onvoldoende. Het afblazen van de Postbus 51 campagne heeft ertoe geleid dat *de* vraagbaak voor antennes – het Antennebureau – onvoldoende bekend is bij het publiek. Met de onzekerheid over antennes en gezondheid –

---

<sup>62</sup> In deze context melden wij op dat C2000 momenteel haar eigen onderhoud ook heeft uitbesteed aan een marktpartij. Een slimme oplossing, bijvoorbeeld met gebruik van een Trusted Third Party, kan zorgen dat toegang en onderhoud niet tot weigering hoeven te leiden. Een andere 'slimme' oplossing is het opstellen van de apparatuurkasten van de commerciële operators op een apart, aangrenzend terrein, zodat toegang tot het C2000 terrein alleen nodig is als men echt bij de antennes zelf moet zijn.

zeker na het COFAM onderzoek – hebben burgers behoefte aan een betrouwbare informatiebron. Een inhaalslag voor de Rijksoverheid via voorlichting ligt voor de hand, maar de achterstand is groot. Burgers zoeken steeds vaker bij andere bronnen informatie over antennes.

- Ter vergroting van de publieke kennis over antennes, antennebeleid en verantwoordelijke overheden ligt een publiekscampagne voor de hand. Hier speelt wel het spanningveld tussen het gelijktijdig geloofwaardig en overtuigend willen communiceren om het doel van het antennebeleid te bereiken en daarbij tevens geloofwaardig te beargumenteren dat de randvoorwaarden zelfstandig bepalend zijn. Het gaat bij een dergelijke campagne om objectieve en wetenschappelijk verantwoorde berichtgeving, waarbij de perceptie van de burger en gemeenten centraal dienen te staan. De campagne moet gepercipieerde gevaren beantwoorden met betrouwbare informatie van een door het publiek, de overheid en het bedrijfsleven gerespecteerde bron (risicocommunicatie). De ministeries van EZ (inclusief het Antennebureau) en VROM en de operators lijken hiervoor minder geschikt. Er kan eerder gedacht worden aan instellingen in het domein van milieu en gezondheid (RIVM, GGD, Gezondheidsraad of een nieuw Kenniscentrum Elektromagnetische Velden).

In de volgende tabel vatten wij de effectiviteit van de instrumenten nog eens samen.

*Tabel 13. Effectiviteit van beleidsinstrumenten*

<i>Instrumenten</i>	<i>+/-</i>	<i>Toelichting</i>
Antenneconvenant	+	Internationaal als een goed voorbeeld gezien. Ondertekenaars zijn tevreden, maar een aantal afspraken staat onder druk vanwege ontwikkelingen, bijvoorbeeld de maatschappelijke onrust.
Wet- en regelgeving	++	Wettelijke aanpassingen zijn doorgevoerd. Hier en daar kleine omissies.
Antenneregister	+/-	Later operationeel geworden dan gepland, actualiteit en compleetheid onvoldoende, wel toegankelijk voor het publiek, bevordert niet noodzakelijk site-sharing.
Gedeeld gebruik van opstelpunten	-/+	Continu onder de aandacht gebleven dankzij wetgeving, maar kwam ook door bedrijfseconomische overwegingen.
Gedragslijn antennes op Rijksobjecten	-	Relatief weinig Rijksobjecten hebben antennes.
Informatievoorziening betrokkenen	-/+	Gemeenten ervaren informatievoorziening als onvoldoende
Publieksvoorlichting	--	Publiek vertrouwt overheidsvoorlichting minder en weet relevante bronnen – zoals het Antennebureau – slecht te vinden. Veel onduidelijkheid over antennes en gezondheid.





# 5 Doelmatigheid van het antennebeleid

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de doelmatigheid van het nationale antennebeleid. Ook het vaststellen van doelmatigheid kan niet zonder een goede meetlat. Hoofdstuk 1 (paragraaf 1.5) en Bijlage 2 bespreken het toetsingskader, dat de handvaten geeft voor dit element uit de beleidsevaluatie. Er zijn twee onderzoeksvragen (5 en 6) over de doelmatigheid van het antennebeleid:

5. Staan de door de Rijksoverheid ingezette financiële middelen in verhouding tot de bereikte resultaten?
6. Zijn de beleidsinspanning en het bijbehorende budget optimaal ingezet of had een hogere "value for money" bereikt kunnen worden?

Beide onderzoeksvragen zijn sterk aan elkaar gerelateerd. De eerste vraag richt zich in het bijzonder op de inzet van (financiële) middelen, terwijl de tweede vraag zich in het bijzonder richt op de inzet van mensen in termen van aantallen fte's.

Ter beantwoording van de vragen is inzicht nodig in middelen (budget en fte's) die in de afgelopen jaren voor de ontwikkeling en uitvoering van het antennebeleid (nationaal en lokaal) zijn ingezet. Beide vragen trachten een relatie te leggen tussen de middeleninzet en bereikte resultaten. Achterliggende vragen zijn of dezelfde resultaten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen en of meer had kunnen worden bereikt met dezelfde middelen. Om dat laatste goed te kunnen beoordelen, moet ook worden vastgesteld of de bereikte resultaten het gevolg zijn van het gevoerde beleid of dat er andere exogene factoren een rol spelen.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op het begrip doelmatigheid (paragraaf 5.2). Vervolgens worden resultaten van dit onderzoek gepresenteerd (paragraaf 5.3 en 5.4) en conclusies geformuleerd (paragraaf 5.5).

## 5.2 Afbakening doelmatigheid

Het begrip doelmatigheid kent twee elementen<sup>63</sup>: "doelmatigheid van beleid" en "doelmatigheid van bedrijfsvoering". Het eerste element heeft betrekking op de beleidseffecten (outcome) en het tweede element heeft betrekking op beleidsprestaties (output). Effecten zijn de gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij, zoals *"het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes"* (de hoofddoelstelling van het antennebeleid). Prestaties zijn de resultaten van werkprocessen die binnen de overheid worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren. Bij het vaststellen of de effecten respectievelijk de prestaties van het beleid doelmatig zijn gerealiseerd, gaat het erom of:

- Effecten respectievelijk prestaties met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden. (paragraaf 5.3)
- Méér effecten respectievelijk prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. (paragraaf 5.4)

Bij doelmatigheid spelen dus ook de middelen die zijn ingezet om de effecten dan wel prestaties te realiseren een rol. Doelmatigheid is een relatief begrip. Pas na vergelijking ontstaat inzicht in de mate van doelmatigheid. Vergelijking met andere overheden is gezien het unieke karakter van het

---

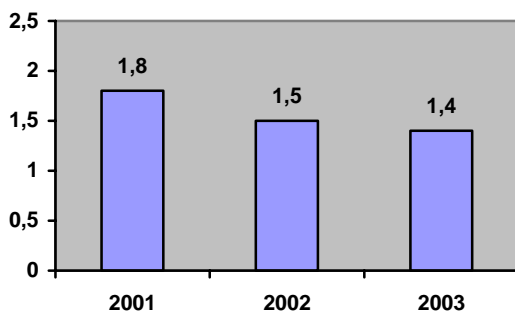
<sup>63</sup> Algemene Rekenkamer (2004), *Handreiking meten van doelmatigheid*, Den Haag.

Nederlandse beleid geen optie. Voor deze beleidsevaluatie is het wel mogelijk om de uitvoering van het antennebeleid door de jaren heen met elkaar te vergelijken. Bij de bepaling van doelmatigheid moet niet alleen worden gekeken naar het aantal effecten of prestaties. Er dient eveneens rekening te worden gehouden met de kwaliteit van de effecten en de prestaties.

### 5.3 Inzet van middelen

Deze sectie presenteert gegevens over de inzet van middelen voor het antennebeleid.<sup>64</sup> Achtereenvolgens wordt ingegaan op de voornemens geformuleerd in de Nota NAB en de jaarverslagen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2001 en het Ministerie van EZ in de jaren daarna (toen DGTP daar naartoe werd overgebracht). Verder zijn de jaarverslagen van Agentschap Telecom onderzocht. Vervolgens worden de resultaten uit de interviews en de enquêtes besproken.

**Kostenraming in de Nota NAB gaat uit van publieke financiering.** Er is eerst onderzocht welke voornemens zijn verwoord in de Nota NAB over de beschikbaarheid van middelen voor de uitvoering van het nationale antennebeleid. De volgende kostenraming wordt vermeld (zie Figuur 4).



Figuur 4. Kostenraming nationaal antennebeleid (in miljoenen euro's)

De nota vermeldt dat gezien het strikt publieke karakter van het beleid medefinanciering door private partijen niet voor de hand ligt. De financiering voor het nationale antennebeleid en alle daaruit voortvloeiende activiteiten en uitvoeringsmaatregelen, waaronder ook de oprichting en exploitatie van het Antennebureau en -register, is een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Dit is overigens bij de uitvoering een punt van discussie geweest aangezien de operators in eerste instantie gevraagd zijn het Antennebureau mee te financieren (zie verderop in deze paragraaf).

**Jaarverslagen verantwoordelijke ministeries geven weinig zicht op de inzet van mensen en middelen ten behoeve van de uitvoering van het antennebeleid.** In de financiële verantwoording van het ministerie van Verkeer en Waterstaat 2001 maakt met betrekking tot het antennebeleid melding van de oprichting van het Antennebureau. Het is als aparte hoofdafdeling ondergebracht bij de divisie Telecom en beschikt over 11,5 formatieplaatsen waarvan er eind 2001

---

<sup>64</sup> Wat betreft de inzet van middelen is onderzoek gedaan aan de hand van de voornemens geformuleerd in de Nota NAB en wat betreft de realisatie naar de jaarverslagen van de betrokken ministeries en het Agentschap Telecom. Tevens zijn er cijfers opgevraagd bij het Ministerie van EZ. Als tweede bron is gebruik gemaakt van de evaluatie van het Antennebureau. Een derde bron waren de enquêtes bij de gemeenten en de interviews.

8,5 waren ingevuld. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft € 547.116,- voorgefinancierd als aanloopkosten voor het Antennebureau.

Het jaarverslag van het ministerie van EZ 2002 bevat geen informatie over het antennebeleid. Het jaarverslag van het ministerie van EZ 2003 meldt een bijdrage inzake de directe kosten van het Antennebureau ad € 0,6 miljoen. Op deze post was verder een bijdrage begroot voor de beleidsondersteunende activiteiten die Agenschap Telecom uitvoert ten behoeve van DGTP. Deze is echter niet gerealiseerd. Het jaarverslag van het ministerie van EZ 2004 bevat financiële gegevens van het Agenschap Telecom. Het jaarverslag vermeldt een incidentele bijdrage van € 0,2 miljoen ten behoeve van reorganisatiekosten voor het Antennebureau.

***Jaarverslagen Agenschap Telecom geven weinig zicht op de inzet van mensen en middelen ten behoeve van de uitvoering van het antennebeleid.*** In het jaarverslag van het Agenschap Telecom 2002 wordt wel verslag gedaan van de activiteiten van het Antennebureau. Afgezien van enkele kosten in verband met de inrichting van het Antenneregister (zie paragraaf 4.4) is geen financiële informatie beschikbaar. In het jaarverslag van het Agenschap Telecom 2003 worden de activiteiten op het gebied van het antennebeleid genoemd. Ook in dit verslag wordt melding gemaakt van een bijdrage inzake directe kosten van het Antennebureau van € 0,611 miljoen. In het jaarverslag van het Agenschap Telecom 2004 is er sprake van structurele bijdrage van EZ voor kosten die verband houden met de uitvoering van het nationaal antennebeleid ten bedrage van € 0,67 miljoen. Daarnaast is er sprake van een incidentele bijdrage van EZ voor reorganisatiekosten van het Antennebureau ten bedrage van € 0,2 miljoen.

***Gedetailleerd financieel overzicht van kostenposten (van EZ) biedt geen inzicht in de kosten voor het antennebeleid op een adequaat aggregatieniveau.*** Wij hebben ook financiële gegevens opgevraagd bij het ministerie van EZ aangaande kosten voor het antennebeleid. Wij hebben een omvangrijk en gedetailleerd overzicht van kostenposten en kostenplaatsen ontvangen. De informatie per post is echter summier. Het is ook niet goed mogelijk gebleken deze posten te relateren aan andere financiële gegevens. Onduidelijk is of het overzicht ook compleet is of dat er ook andere kostenposten bestaan als gevolg van het feit dat door andere afdelingen is bijgedragen aan de uitvoering van het antennebeleid (deze werkwijze is wel bepleit bij onder meer de evaluatie van het Antennebureau). Wij moeten vaststellen dat een overzicht van de kosten voor het antennebeleid op een adequaat aggregatieniveau niet voor handen is. Overigens is een uitgebreide financiële controle geen onderdeel van deze beleidsevaluatie (dat is een taak voor de interne controller en de accountant).

Wij concluderen dat de financiële jaarverslagen een bijzonder beperkt inzicht bieden op de inzet van middelen voor de uitvoering van het antennebeleid. In de volgende paragrafen zullen wij andere meer kwalitatieve bronnen gebruiken om het beeld op dit punt te verscherpen.

***Beeld op basis van de gehouden interviews en enquêtes.*** Tijdens de interviews zijn vragen gesteld over de inzet van mensen en middelen voor de uitvoering van het antennebeleid. Eerst wordt ingegaan op gegevens met betrekking tot de inzet van mensen en middelen op het niveau van de Rijksoverheid. Vervolgens komen gegevens over het takenpakket, de werkbelasting en de beschikbaarheid van middelen bij gemeenten aan de orde.

***Beschikbare capaciteit bij de Rijksoverheid (mensen en middelen) nemen af en stijgen daarna weer.*** Wat betreft de inzet van mensen bij het Antennebureau geven de meeste direct betrokkenen aan dat in 2001 is gestart met elf fte's en dat dit in 2003 op basis van werkelijke inzet is teruggebracht naar vijf fte's. Vanaf 2004 werd de maatschappelijke vraag om informatie en

voorlichting langzaam weer groter. Deze tendens heeft zich in 2005 doorgezet met een vertienvoudiging van de vraag om informatie ten opzichte van de voorgaande jaren. De druk op het Antennebureau is hierdoor toegenomen als gevolg van een toenemende vraag bij een beperkte capaciteit. Medio 2005 is geconstateerd dat uitbreiding van de capaciteit op een aantal specifieke onderdelen noodzakelijk was om aan de vraag vanuit de burgers en de andere overheden te kunnen voldoen. Eind 2005/begin 2006 gaat de uitbreiding naar zeven fte's gerealiseerd worden.

Wat betreft de activiteiten van DGTP geven de direct betrokkenen aan dat de aandacht voor het antennebeleid in de loop van 2002 tot 2004 is afgenomen. Ook bij DGTP is vanaf begin 2005 extra capaciteit beschikbaar gesteld voor het antennebeleid.

De direct betrokkenen bij VROM schatten de inzet op ongeveer twee fte's verspreid over het ministerie. Zij zijn overigens niet hun volledige werktijd bezig met dit dossier. De capaciteit bij VROM wordt momenteel uitgebreid naar drie fte's.<sup>65</sup>

***Veel discussie over de inzet van middelen ter financiering van het Antennebureau.*** In juli 2003 verschijnt een evaluatie van het Antennebureau.<sup>66</sup> Dit document geeft inzicht in de middelen die ten behoeve van het antennebeleid zijn ingezet. De evaluatienota schat de kosten voor het Antennebureau op een jaarlijks bedrag van maximaal € 250.000, waarbij rekening werd gehouden met een bijdrage van 100.000 euro per jaar van de operators. Er was onvoldoende inzicht op de tijdsbesteding binnen het bureau.

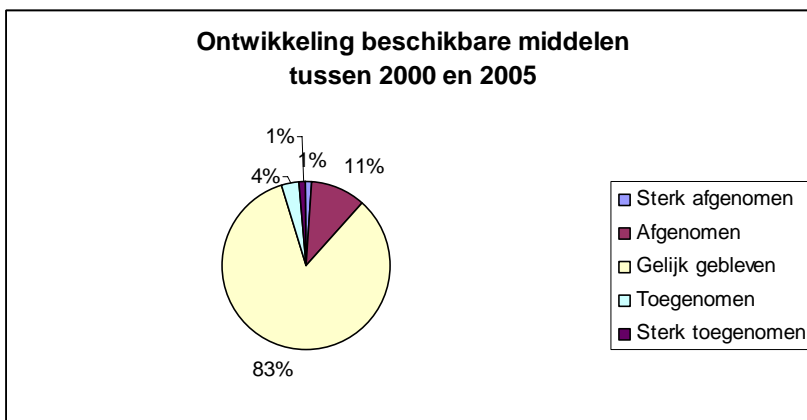
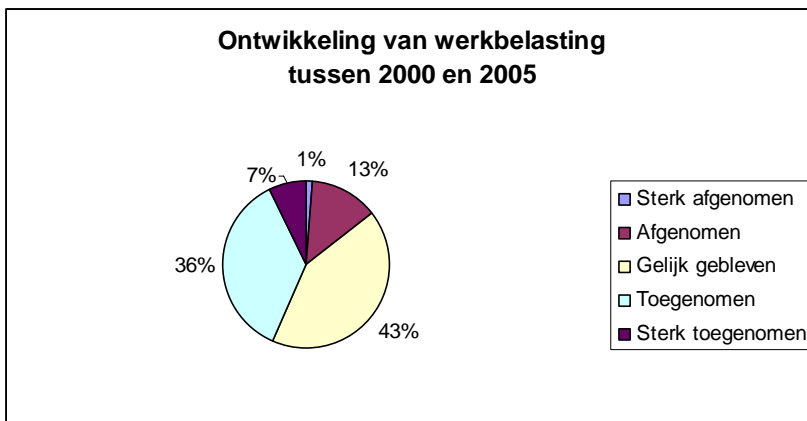
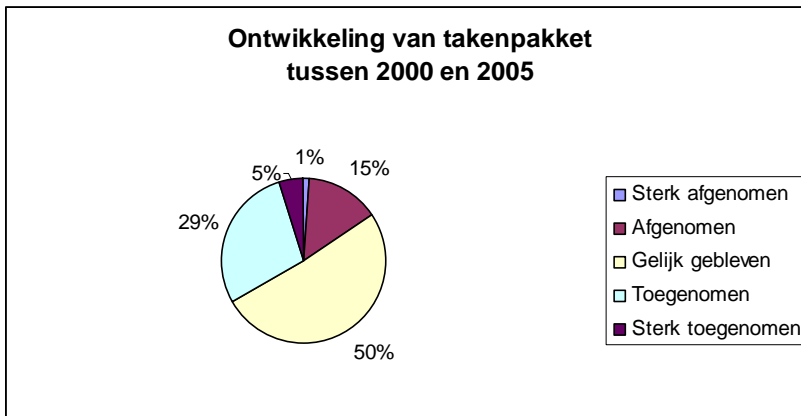
Wat betreft de inzet van financiële middelen laten direct betrokkenen in de interviews weten dat er hier bijzonder veel discussie over is geweest. Initieel was het idee om het Antennebureau de eerste twee jaren van haar bestaan deels te financieren uit de opbrengst van de GSM-veiling. Na deze twee jaren zou het Antennebureau worden geëvalueerd en zou een structurele financiering worden vastgesteld. In de praktijk bleek dit niet zo te gaan. In 2002 bleek dat het geld niet beschikbaar was. De operators hebben uiteindelijk niet bijgedragen aan de financiering, hoewel dat één van de alternatieven was. In oktober 2001 is besloten de kosten voor het Antennebureau die zijn geraamd op 1.134.450 euro (2002) en 1.416.928 euro (2003), voorlopig te financieren vanuit het eigen vermogen van het Agentschap Telecom. Na de evaluatie van Antennebureau eind 2003 is besloten de exploitatiekosten te verlagen.

***Geen grote ontwikkeling van het takenpakket, de werkbelasting en de beschikbaarheid van middelen bij gemeenten.*** In de schriftelijke enquêtes is aan de gemeenten gevraagd hoe het takenpakket, de werkbelasting en de beschikbaarheid van middelen zich hebben ontwikkeld in de periode 2000 tot 2005. De resultaten worden gegeven in Figuur 5. De helft van de gemeenten geeft aan dat dit takenpakket gelijk gebleven is. Een derde geeft aan dat het takenpakket is gegroeid en de rest geeft aan dat het is gedaald. Wat betreft de werkbelasting van de gemeenten wijkt het beeld daar niet erg van af. Ongeveer 43% vindt dat het gestegen is, 43% vindt dat het gelijk gebleven is en de rest van dat het minder is geworden. Wat betreft de beschikbaarheid van middelen op gemeentelijk niveau geeft ruim 80% aan dat dit niet is veranderd.

---

<sup>65</sup> Het aantal ambtenaren dat bij ministeries betrokken is bij het antennebeleid is groter dan het aantal ambtenaren in de uitvoering (het Antennebureau).

<sup>66</sup> Ministerie van EZ (2003), *Rapport Evaluatie Nationaal Antennebureau*, Den Haag.



*Figuur 5. Takenpakket, werkbelasting en beschikbare middelen antennebeleid gemeenten*

Onze conclusies over inzet van middelen en de verhouding tussen middelen en effecten (zie volgende paragraaf) staan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

## 5.4 Verhouding tussen middelen en effecten

Deze paragraaf gaat in op (de resultaten over) de verhouding tussen de middelen en de bereikte resultaten van het antennebeleid. Er is gevraagd of de omvang van de middelen (mensen en budget) in verhouding heeft gestaan tot de uitvoering van taken in het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005. Verder is gevraagd of deze inzet van middelen in het antennebeleid tussen 2000 en 2005 doeltreffender of doelmatiger had kunnen plaatsvinden.

**Onderscheid in de beginperiode en de periode daarna.** Bij de beantwoording van deze vragen maken vrijwel alle respondenten onderscheid tussen de beginperiode en de periode daarna. In relatie tot het Antennebureau was het scheidsvlak de evaluatie in juli 2003 en de ingrepen die daarop volgden. In relatie tot de middelen bij EZ en VROM was het scheidsvlak de ondertekening van het Antenneconvenant in juli 2002.

Het onderzoek heeft zich gericht op het verzamelen van kwantitatieve gegevens over de beleidseffecten en beleidsresultaten. Voor zover beschikbaar zijn deze opgenomen in de andere hoofdstukken van dit onderzoek. Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgens de verhouding tussen middelen en effecten voor EZ en VROM, het Antennebureau en de gemeenten.

**Na totstandkoming van het convenant zijn er onvoldoende mensen en middelen beschikbaar bij EZ en VROM voor de uitvoering van het beleid.** Bij EZ en VROM waren volgens betrokken ambtenaren tot juli 2002 (de ondertekening van het Antenneconvenant) voldoende mensen beschikbaar. Daarna nam de beschikbaarheid van mensen op dit dossier af en is er onvoldoende capaciteit beschikbaar geweest. Bovendien is de continuïteit in de personele bezetting bij de ministeries een aandachtspunt. Er zijn te veel personele wisselingen geweest – vooral bij EZ – waardoor medewerkers werden ingeschakeld die onbekend waren met de materie en het dossier.

**Activiteiten van het Antennebureau nemen recent weer toe.** Kwantitatieve gegevens over de beleidseffecten en beleidsprestaties zijn nauwelijks beschikbaar. De scores die over de jaren 2002, 2003 en 2004 in het jaarverslag van het Agentschap Telecom zijn gepresenteerd, worden gegeven in onderstaande tabel.

Tabel 14. Activiteiten van het Antennebureau

	2002	2003	2004	2005
Behandelde vragen	1.248	935	932	1.637
Deelname voorlichtingsbijeenkomsten	33	20	21	98

Deze cijfers laten zien dat ondanks de daling van de personele bezetting die is aangegeven in de vorige paragraaf de prestaties in het jaar 2005 zijn gestegen. Helaas ontbreken kwantitatieve gegevens met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening. In het jaarverslag van het Agentschap Telecom 2004 zijn niet alleen de beleidsresultaten gepresenteerd maar tevens de daarbij gehanteerde normen. Onderstaande tabel geeft dit weer.

Tabel 15. (Beleids)prestaties van het Antennebureau in 2005<sup>67</sup>

<i>Antennebureau</i>	<i>Norm</i>	<i>1<sup>e</sup> lijn</i>	<i>2<sup>e</sup> lijn</i>	<i>Totaal</i>
Aantal calls	> 1.000	892	745	1637
Complexiteit van de calls (ratio eerste lijn/tweede lijn)	80/20	75/25	75/25	75/25
% calls afgehandeld binnen vijf werkdagen	95%	95%	95%	95%
Aantal bezoekers internetsite 'Antennebureau'	> 15.000	94.809	59.073	153.882
Aantal bezoekers Antenneregister	> 300	37.565	24.566	62.131
Aantal op te leveren beleidseffectrapportages	2 per jaar	0	0	0

**Wisselende capaciteit bij het Antennebureau.** Het Antennebureau beschikte tussen 2001 en 2003 zeker over voldoende mensen en middelen om het antennebeleid uit te voeren. Wij constateren dat er zelfs wellicht een te grote capaciteit is ingezet, omdat de vraag achterbleef bij de verwachtingen. Na de ondertekening van het Antenneconvenant in juli 2002 nam het aantal vragen dat aan het Antennebureau werd gesteld af. Door de vermindering van de capaciteit (na de evaluatie), verdwenen ook delen van de deskundigheid. Een voorbeeld is het vertrek van twee specialisten op het gebied van gezondheidsaspecten.

In deze periode was er verder sprake van grote onzekerheid over de financiering van het bureau. De direct betrokkenen geven aan dat deze onzekerheid remmend heeft gewerkt op initiatieven voor de uitvoering van het onderzoek.

De beschikbaarheid van mensen en middelen was vanaf 2004 onvoldoende voor adequate uitvoering van de werkzaamheden. De maatschappelijke vraag om informatie en voorlichting nam vanaf 2004 juist langzaam weer toe. Deze tendens heeft zich in 2005 doorgezet met een sterke groei van de vraag om informatie ten opzichte van de voorgaande jaren. De druk op het Antennebureau is hierdoor toegenomen als gevolg van een toenemende vraag bij een beperkte capaciteit.

Medio 2005 is geconstateerd dat uitbreiding van de capaciteit op een aantal specifieke onderdelen noodzakelijk was om aan de vraag vanuit de burgers en de andere overheden te kunnen voldoen. Eind 2005 of begin 2006 wordt de uitbreiding gerealiseerd.

**Mensen en middelen bij de gemeenten (onbedoeld) anders ingezet als gevolg van toegenomen discussie over gezondheidsaspecten van antennes.** In de jaren 2000 – 2003 zijn er bij de gemeenten en de VNG voldoende mensen beschikbaar geweest om vragen te beantwoorden. In 2004 en 2005 zijn echter meer mensen nodig als gevolg van de toegenomen discussie over de gezondheidsaspecten van antennes. Vooral de komst van het COFAM onderzoek heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Hierdoor is de capaciteit die 'vrijkwam' door de vergunningvrijheid bij afdelingen ruimtelijke ordening deels verloren gegaan aan de extra inzet van medewerkers op de afdelingen zorg, welzijn, etc. Tijdens de interviews is echter niet naar voren gekomen dat de gemeenten over onvoldoende mensen en middelen beschikken om het antennebeleid uit te voeren, slechts een onvoorziene andere verdeling van middelen.

<sup>67</sup> Bron: Antennebureau, *Jaarverslag 2005*.

## 5.5 Conclusie

### *Documentatie inzet middelen onvoldoende*

- Wij constateren dat op Rijksniveau de begrote en gerealiseerde capaciteit en budget voor het antennebeleid onvoldoende inzichtelijk beschikbaar zijn, zowel voor beleidsmedewerkers als evaluatieonderzoekers. Dit biedt aanknopingspunten voor verbetering. Verder werden wij hierdoor genoodzaakt andere - meer kwalitatieve - bronnen te gebruiken om het de doelmatigheid te in kaart te brengen.

### *Financiële dekking van het Antennebureau vooraf onvoldoende geregeld*

- Initieel was het idee om het Antennebureau de eerste twee jaren van haar bestaan deels te financieren uit de opbrengst van de GSM-veiling. Hoewel het in eerste instantie ook een alternatief is geweest, hebben de operators uiteindelijk niet bijgedragen aan de financiering. Uiteindelijk is besloten om het bureau voorlopig te financieren vanuit het eigen vermogen van het Agentschap Telecom. Kortom er was volgens ons nooit duidelijkheid over de financiële dekking. Dit bracht discussies, onduidelijkheden en onzekerheden met zich mee.

### *Onvoldoende middelen beschikbaar*

- Over de beschikbaarheid van mensen is het algemene beeld dat de Rijksoverheid met de inrichting van het Antennebureau elf mensen op het antennebeleid heeft ingezet. Daarnaast waren enkele beleidsmedewerkers actief bij EZ en VROM. Eind 2003 is het aantal mensen dat werkzaam was op het dossier gedaald. Bij het Antennebureau is het aantal mensen meer dan gehalveerd. In dezelfde periode neemt ook de capaciteit bij EZ sterk af. Bij EZ was vanaf april 2004 tot januari 2005 geen beleidsmedewerker voor dit dossier beschikbaar.
- Er is beperkt helderheid over de inzet van mensen en middelen op gemeentelijk niveau. De werkbelasting is bij ongeveer 40% van de gemeentes in de jaren 2000 tot 2005 toegenomen terwijl bij 80% van de gemeentes de beschikbare middelen gelijk zijn gebleven. Mensen en middelen worden anders ingezet bij gemeentes als gevolg van de toegenomen discussie over gezondheidsaspecten van elektromagnetische velden.

### *De doelmatigheid in termen van de beschikbaarheid van mensen en middelen in relatie tot de beleidseffecten en de continuïteit ervan was bij EZ, VROM en het Antennebureau onvoldoende*

- Als de beschikbaarheid van mensen en middelen gerelateerd worden aan de effecten en resultaten van het antennebeleid dan geeft dat volgens ons het volgende beeld. In de periode 2001 tot 2003 is de doelmatigheid van het antennebeleid bij het Antennebureau onvoldoende. Dezelfde effecten en resultaten die in deze periode zijn behaald hadden waarschijnlijk ook kunnen worden bereikt met minder mensen.
- Vanaf 2003 was de doelmatigheid volgens ons eveneens onvoldoende maar om tegenovergestelde redenen. Vanaf 2003 zijn er onvoldoende mensen (met onvoldoende expertise) en onvoldoende middelen beschikbaar om de gewenste resultaten te bereiken. Juist nadat de personeelsformatie wordt ingekrompen, neemt de behoefte aan informatie toe, mede onder invloed van het COFAM onderzoek in het najaar van 2003 en latere televisie-uitzendingen. Het vertrek van medewerkers bij het Antennebureau staat hiermee in schril contrast.



# 6 Uitvoering van het antennebeleid

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de evaluatie van de uitvoering van het nationale antennebeleid centraal. Wij beantwoorden onderzoeksvragen 7 tot en met 13:

7. In hoeverre sloot het beleid aan bij de situatie in de praktijk?
8. In hoeverre heeft er afstemming plaatsgevonden met ander relevant beleid, zowel nationaal, communautair als internationaal?
9. Was de organisatie- en beheerstructuur adequaat?
10. Zijn de relevante partijen in voldoende mate betrokken?
11. Zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (nog) helder?
12. Hoe wordt afgestemd met andere betrokken partijen e.d.?
13. Was de uitvoering adequaat?

In de paragrafen 6.2 tot en met 6.8 wordt een antwoord geformuleerd op deze zeven onderzoeksvragen. In de laatste paragraaf trekken wij conclusies per onderzoeksvraag.

## 6.2 Aansluiting antennebeleid bij de praktijk

Deze paragraaf beantwoordt de volgende onderzoeksvraag: *'In hoeverre sloot het beleid aan bij de situatie in de praktijk?'*

<i>Aansluiting beleid bij de situatie in de praktijk</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Aansluiting van de Nota NAB op de praktijk	Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of de nota de belangrijkste knelpunten in de praktijk adresseert.
Aansluiting van de beleidsuitvoering van deze nota op de praktijk	Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of de (dagelijkse) beleidsuitvoering gericht was op het wegnemen van de belangrijkste knelpunten in de praktijk.

Tijdens het onderzoek bleek dat er een aantal onderwerpen steeds opnieuw genoemd werd waar het ging om de aansluiting bij de praktijk. Dat waren enerzijds de aansluiting op de lokale praktijk, anderzijds de aansluiting op de praktijk van de bezorgdheid om gezondheidsaspecten. Op deze punten gaan wij hieronder dieper in.

**Harmonisering van het lokale beleid.** Er was (vooral volgens operators) voor de publicatie van de Nota NAB sprake van een lappendeken aan lokaal beleid. Deze lappendeken van beleid was erg veranderlijk en vertoonde volgens sommigen kenmerken van willekeur. Het antennebeleid heeft met behulp van bijvoorbeeld het convenant en enkele wetswijzigingen geleid tot harmonisering van lokaal beleid. Dit onderschrijven de meeste partijen met uitzondering van enkele kritische gemeenten. Volgens deze gemeenten kwam het beleid veel te laat, omdat de meeste antennes er al stonden. Het oordeel van gemeenten is dan ook wat negatiever dan dat van andere actoren: een

kwart van de gemeenten vindt dat het beleid (helemaal) niet goed aansloot bij de praktijk, tegen 20% die vond dat dit wel het geval was (zie Tabel 16).

Tabel 16. 'Het gevoerde nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005 sloot goed aan bij de lokale situatie in de praktijk' (schriftelijke enquête gemeenten, n=83)

(Helemaal) mee oneens	Neutraal	(Helemaal) mee eens
25%	55%	20%

**Onvoldoende ruimte voor lokale afwegingen.** Het einde van de lappendeken zoals hierboven geschetst heeft op lokaal niveau volgens gemeenten ook een keerzijde. Het antennebeleid laat volgens enkele gemeenten nu te weinig ruimte over voor lokale afwegingen. Op de lokale schaal doet de confrontatie tussen het beleid en de praktijk (omwonenden, horizonvervuiling) zich vooral voor. Gemeenten hebben geen invloed op de plaatsing van de (veel toegepaste) antennes lager dan vijf meter maar wel direct te maken met de belangentegenstellingen en conflicten op lokaal niveau. Zij vinden dan ook dat ze te weinig ruimte voor lokale afwegingen hebben en daarmee onvoldoende in staat zijn op de praktijk aan te sluiten.

**Onvoldoende aansluiting bij bezorgdheid over gezondheidsaspecten bij antennes.** Deels is dat te verklaren door het feit dat in de beginperiode vooral andere onderwerpen om de aandacht vroegen, zoals bouwvergunningen. Overheidspartijen geven zelf aan dat de Rijksoverheid niet op tijd op deze verandering in aandachtsgebied heeft ingespeeld. Gemeenten ervaren dit probleem het sterkst, omdat ongeruste bewoners bij gemeenten aankloppen, terwijl gemeenten niet in staat zijn om een eenduidige boodschap over antennes en gezondheid te verspreiden. Hoewel het aantal individuele klachten de laatste tijd is afgenomen, neemt de collectieve maatschappelijke onrust nog toe, onder meer door zogenaamde lobbygroepen, volgens gemeenten.

Onze conclusies over dit aspect van de uitvoering en de overige aspecten van de uitvoering (zie volgende paragrafen) staan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

### 6.3 Afstemming met andere beleidsgebieden en met internationaal beleid

Het antennebeleid vertoont raakvlakken met andere beleidsgebieden, zoals telecommunicatiebeleid. Verder speelt een nationaal antennebeleid zich natuurlijk ook in een internationale context af. In deze paragraaf komt dan ook de volgende onderzoeksvraag aan de orde: *'In hoeverre heeft er afstemming plaatsgevonden met ander relevant beleid, zowel nationaal, communautair als internationaal?'*

<i>Afstemming met ander relevant beleid</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Nationaal	<p>Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of afstemming is geweest met ander nationaal beleid</p> <p>Verwijzingen in het antennessossier naar andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld frequentiebeleid, gezondheidsbeleid en ruimtelijke ordening</p> <p>Samenwerking / contacten over dit dossier met andere ministeries</p>
Communautair	<p>Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of afstemming is geweest met ander communautair beleid</p> <p>Verwijzingen in het antennessossier naar andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld frequentiebeleid</p> <p>Samenwerking / contacten over dit dossier met EU landen / EU</p>
Internationaal	<p>Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of afstemming is geweest met ander internationaal beleid, bijvoorbeeld frequentiebeleid</p> <p>Verwijzingen in het antennessossier naar andere beleidsterreinen</p> <p>Samenwerking / contacten over dit dossier met niet EU landen</p>

Wij richten ons in deze paragraaf op de belangrijkste verwante nationale beleidsgebieden, namelijk telecommunicatie, ruimtelijke ordening en volksgezondheid. Vervolgens bespreken wij de internationale component van het antennebeleid.

***Afstemming met het beleidsterrein telecommunicatie is onvoldoende.*** Het initiatief voor zowel het antennebeleid als het telecommunicatiebeleid ligt beide bij DGTP van het ministerie van EZ. Hoewel er mede daardoor wel sprake is van enige afstemming, wordt dit toch door de meeste betrokkenen als onvoldoende ervaren, ook door medewerkers van EZ zelf. Het grootste probleem is dat er geen bewust beleid wordt gevoerd waar het de raakvlakken tussen de twee beleidsgebieden betreft.

Dat wordt ook als zodanig gevoeld door andere betrokkenen. Volgens operators lijkt het antennebeleid niet of nauwelijks in te spelen op de uitgifte van nieuwe vergunningen en frequenties (denk aan DVB-T, UMTS en WLL) en de aanleg van nieuwe netwerkvarianten (zoals DVB-H). Toch is het evident dat vergunnings- of frequentie-uitgifte een extra behoefte aan antennes en opstelpunten creëert. Op puur procedureel niveau is er wel sprake van afstemming geweest (zoals bij het aanpassen van de Telecommunicatiewet in het kader van het antennebeleid), maar het lijkt aan een goede, inhoudelijke afstemming te ontbreken.

***Afstemming met het beleidsterrein ruimtelijke ordening.*** De meeste betrokkenen geven aan dat de procesmatige afstemming tussen beleidsterreinen ruimtelijke ordening en antennebeleid goed verloopt. Dat heeft onder meer geresulteerd in een wijziging van de Woningwet en van het

Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO). VROM constateert wel dat de laatste tijd de frictie en commotie rondom volksgezondheid toenemen, en dat leidt tot spanningen tussen de departementen (volgende paragrafen in dit hoofdstuk gaan nader in op de verhouding tussen departementen).

***VROM en VWS stemmen hun onderlinge rol af.*** In overleg met VROM en EZ heeft het ministerie van VWS zich uit het dossier teruggetrokken. Dat is bestuurlijk verdedigbaar, omdat VROM in andere dossiers ook verantwoordelijk is voor beleid ten aanzien van (mogelijke) gezondheidseffecten die door het milieu worden veroorzaakt, bijvoorbeeld bodemverontreiniging en luchtkwaliteit. Het verminderen van het aantal ministeries in dit dossier leidt er bovendien toe dat afstemming tussen minder partijen plaatsvindt. Dat kan afstemming vereenvoudigen. Sommige partijen (bijvoorbeeld gemeenten en operators) willen VWS (opnieuw) betrekken bij dit beleid, omdat dat het publiek dat beter begrijpt. Een alternatief is dat het ministerie van VROM haar rol op dit terrein beter communiceert naar de buitenwereld. Een identieke rol wordt door het publiek immers ook begrepen en geaccepteerd in andere dossiers, zoals luchtkwaliteit.

Wat betreft de afstemming op nationaal niveau speelt met name de overlegstructuur IDEP-NIS (interdepartementaal overleg niet-ioniserende straling) een rol. Deze overlegstructuur werkt, hoewel deze niet altijd in staat is alle problemen op te lossen. In dit overleg worden de belangrijkste aspecten vanuit de verschillende ministeriële perspectieven besproken. Indien nodig kan op een hoger niveau overleg worden opgestart over een bepaald vraagstuk.

***Marginale afstemming op internationaal niveau.*** Afstemming met overheden op internationaal niveau speelt volgens de Rijksoverheid een marginale rol. Er zijn wel contacten maar dat zijn meer 'netwerkcontacten'. De EU landen beschouwen antennebeleid als een nationale aangelegenheid, waardoor het niet veel aan de orde komt in EU verband. Wel zijn er EU richtlijnen met betrekking tot blootstellingslimieten en zijn er internationale onderzoeksprogramma's naar verschillende facetten van antennes.

## **6.4 Organisatie en beheer van het antennebeleid**

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: *'Was de organisatie- en beheersstructuur adequaat?'* In de volgende tabel staat op welke onderdelen er bij de beantwoording van deze vraag wordt gelet, namelijk de partijen in de organisatie- en beheersstructuur – in het bijzonder ministeries en het Antennebureau – en de normen.

<i>Organisatie- en beheerstructuur</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM)	Stuur- en projectgroep antennebeleid functioneren goed (aantal bijeenkomsten)
Antennebureau	
Operators	Organisatie- en beheerstructuur zijn toegerust om antennebeleid voor te bereiden
Gemeenten / VNG	
Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Organisatie- en beheerstructuur zijn toegerust om antennebeleid uit te voeren
	Organisatie- en beheerstructuur zijn tussentijds aangepast als gevolg van relevante ontwikkelingen in het antennebeleid en het veld
	Samenwerking tussen beleidsvoorbereiding (DGTP) en beleidsuitvoering (Antennebureau)

Wij behandelen achtereenvolgens organisatie en beheer van het antennebeleid bij de Rijksoverheid, het Antennebureau en gemeenten.

#### *Organisatie en beheer van het antennebeleid bij de Rijksoverheid*

**Rol van ministeries in de organisatie en het beheer van het antennebeleid.** Het nationale antennebeleid is een interdepartementaal beleid. Het ministerie van EZ en VROM zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor dit beleid en vormen de beleidskern. EZ vervult de trekkersrol. De beleidskern is verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding, (aansturing van de) uitvoering en evaluatie van het antennebeleid. Op de achtergrond spelen andere ministeries ook een rol, bijvoorbeeld SZW, BZK en VWS (zie paragraaf 2.3). Na de vaststelling van het antennebeleid door het kabinet en de Tweede Kamer is in het begin door de ministeries veel projectmatig gewerkt (ondermeer in de stuur- en projectgroep antennebeleid). Vervolgens is het antennebeleid in de lijn terecht gekomen; tot 2002 op het ministerie van VenW, daarna op het ministerie van EZ.

**Versnippering op Rijksniveau.** Voor de uitvoering van het beleid is de beleidskern niet alleen afhankelijk van het Antennebureau, operators en gemeenten, maar ook van andere departementen (bijvoorbeeld voor het beschikbaar krijgen van opstelpunten bij Rijksobjecten). Gesprekspartners binnen en buiten de Rijksoverheid begrijpen dat meerdere ministeries betrokken moeten zijn, maar dat leidt wel tot conflicterende belangen en versnippering in het beleid. De interdepartementale aansturing leidt volgens veel gesprekspartners tot ongewenste vertragingen. Het beleid moet tussen verschillende departementen worden afgestemd en dat kost tijd. De Rijksoverheid is hierdoor onvoldoende in staat is om snel en effectief te reageren op onverwachte gebeurtenissen. De omgang met het eerste COFAM onderzoek wordt regelmatig als voorbeeld genoemd.

De Rijksoverheid slaagt er ook onvoldoende in om met één mond te spreken. Twee departementen zijn verantwoordelijk voor het nationale antennebeleid, maar andere departementen werken niet altijd even vlot mee, bijvoorbeeld bij het realiseren van opstelpunten van antennes op Rijksobjecten. Zelfs binnen de beleidskern bestaan spanningen. Deze spanningen ontstaan omdat de ministeries van EZ en VROM verschillende belangen vertegenwoordigen. Overigens stellen wij vast dat beide departementen wel investeren in het uitdragen van één boodschap. Dat blijkt uit gezamenlijke (Kamer)brieven en nota's.

**Gebrekkig kennismanagement bij de beleidskern.** Tussen 2000 en 2005 waren verschillende ministeries en beleidsmedewerkers betrokken bij het nationale antennebeleid.<sup>68</sup> Een gevolg van deze structuur is dat het antennedossier versnipperd is geraakt over verschillende ministeries, afdelingen en beleidsmedewerkers. In de aanloop van deze beleidsevaluatie is de opdrachtgever bijzonder veel tijd kwijt geweest aan het verzamelen van alle relevante documenten. De beleidskern ontbeert een (interdepartementale) vorm van kennismanagement waardoor kennisopslag en –deling in het antennebeleid continueren ondanks veranderingen in de organisatie.

*Organisatie en beheer van het antennebeleid bij het Antennebureau*

**Focus van het Antennebureau op professionals en techniek.** Het Antennebureau heeft zich vanaf het begin sterk gericht op partijen uit het samenwerkingsmodel (zie Figuur 1 in hoofdstuk 1), zoals de Rijksoverheid, operators en gemeenten. Ondanks deze focus zijn – vooral operators – van mening dat er nog een gebrek aan kennis over antennevraagstukken bij gemeenten bestaat (ook vanwege het verloop daar). Deze mening wordt gedeeltelijk onderschreven door gemeenten. Zij geven aan dat de inhoudelijke bijdrage van het Antennebureau nog niet altijd effectief is om kennis over antennevraagstukken bij gemeenten te vergroten (zie Tabel 17). Wel wijzen gemeenten op de nuttige bijdrage van het Antennebureau aan provinciale informatiebijeenkomsten over het antennebeleid, in het bijzonder over het convenant en de wijzigingen in de Woningwet. Bovendien verwijzen gemeenten burgers door naar het Antennebureau.

*Tabel 17. 'Is de inhoudelijke bijdrage van het Antennebureau effectief in het kader van het doel?' (schriftelijke enquête gemeenten, n=83)*

Ja	Nee	Geen oordeel
40%	27%	33%

Het Antennebureau is verankerd in het Agentschap Telecom. Het Antennebureau benaderde volgens sommige gesprekspartners antenneplaatsingen vooral als een technisch vraagstuk. Dat paste in de oorspronkelijke "VenW cultuur" binnen het agentschap waarin technische kennis domineert. Het Antennebureau slaagde er onvoldoende in om de gevoelens en twijfels van de bevolking te agenderen bij de beleidskern. Vanuit de beleidskern was er – volgens het Antennebureau – in het begin onvoldoende voedingsbodem om deze gevoelens bespreekbaar te maken. Daar is later verandering in gekomen.

**Publieke onbekendheid van het Antennebureau.** Het bureau is relatief onbekend gebleven bij het grote publiek. Eén van de oorzaken is het afblazen van een publiekscampagne over antennes (zie ook paragraaf 4.8). Over het publiek vertrouwen in het bureau registreren wij verschillende geluiden. Enerzijds wijzen sommige partijen op het feit dat het Antennebureau door het publiek – voor zover bekend - als verlengstuk van het ministerie van EZ wordt gezien. EZ behartigt volgens hen belangen van het bedrijfsleven en heeft dan de schijn tegen zich dat het antenneplaatsingen stimuleert. Anderzijds zeggen partijen dat het bureau via metingen van elektromagnetische velden steeds meer het vertrouwen weet te winnen van burgers.<sup>69</sup> Bovendien is het Antennebureau met inhoudelijke bijdragen vaak aanwezig op voorlichtingsbijeenkomsten.

<sup>68</sup> Als voorbeeld noemen wij de verhuizing van DGTP van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar het ministerie van EZ en de personele wisselingen op het antennedossier bij EZ (zie ook de tijdlijn in bijlage 2).

<sup>69</sup> De hoofdafdeling Handhaving van Agentschap Telecom verricht per jaar 100 metingen. Dit gebeurt steekproefsgewijs. Daarnaast doet de hoofdafdeling Verificatiemetingen van antennes voor controle van bijvoorbeeld vergunningen en opstelpunten.

Ter informatie staat in de volgende tabel welke type vragen verschillende partijen stellen aan het Antennebureau. Hieruit blijkt dat het bureau zowel vragen van professionals als burgers beantwoordt.

Tabel 18. Type vragen aan het Antennebureau<sup>70</sup>

Achtergrond	Onderwerp
Burgers	Antenneregister, gezondheid en dan vooral over UMTS, instemmingprocedure en brochures
Werkgevers	Antenneregister, gezondheid, werken op daken en brochures
Gemeenten	Plaatsingsplannen, Antenneregister, instemmingprocedure, convenant, wet- en regelgeving, organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, brochures en doen van metingen
Woningbouwverenigingen	Instemmingprocedure, bijplaatsen UMTS, Antenneregister, wet- en regelgeving, techniek en brochures
Vereniging van eigenaren en huurdersverenigingen	Antenneregister, instemmingprocedure, convenant en brochures
GGD's	Organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, brochures, convenant, en doen van metingen.
Operators	Organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, instemmingprocedure en brochures

**Zichtbare verbetering van het Antennebureau na de eerste evaluatie.** Verschillende gesprekspartners melden dat het Antennebureau sinds de eerste evaluatie beter functioneert (Zie het volgende kader). Er werken deskundige mensen, de website is goed en het Antenneregister is geopend. Operators van omroepnetwerken zijn opvallend positief over het Antennebureau. Zij hebben regelmatig contact met het bureau, ondermeer wat betreft informatie over gezondheidsvraagstukken.

#### Kader 5. Eerste evaluatie van het Antennebureau

Hieronder volgen enkele resultaten van de eerste evaluatie van het Antennebureau<sup>71</sup>:

- De effectiviteit en externe optreden van het Antennebureau varieerden van matig tot goed.
- Het bureau heeft de haar toegewezen taken op een wijze ingevuld die als voldoende wordt beoordeeld, maar er is verbetering nodig ten aanzien van inhoudelijke kennis, kritisch optreden als kenniscentrum en betere communicatie richting marktpartijen.
- Het bureau heeft de haar toegewezen taken volgens de geconsulteerde ministeries op een goede wijze vervuld en op een juiste manier gebruik gemaakt van haar positie. Aandachtspunt is wel dat het bureau actiever dient aan te geven met welke taken zij zich bezig houdt en wat zij voor de ministeries verder kan betekenen.
- Bij aanvang van het bureau werd een omvangrijke rol verwacht in beantwoording van vragen van het publiek. Enerzijds door de maatschappelijke vragen over antennes, anderzijds door het niet uitvoeren van de publiekscampagne was het echter niet mogelijk het brede publiek hierop te attenderen. Hierdoor is de voorlichtingstaak gewijzigd.

<sup>70</sup> Bron: Interne rapportage van het Antennebureau.

<sup>71</sup> Ministerie van EZ (2003), *Rapport Evaluatie Nationaal Antennebureau*, Den Haag.

**Onderscheid tussen beleid (beleidskern) en uitvoering (Antennebureau) is niet altijd helder.** Het onderscheid tussen beleid ontwikkelen (EZ en VROM) en beleid uitvoeren (het Antennebureau als voor voorlichting en informatie) is niet altijd helder. EZ beperkte de rol van het Antennebureau tot specifieke taken, zoals het beantwoorden van vragen uit het veld, voorlichting en presentatie. Desondanks zat er bij het Antennebureau na verloop van tijd relevante kennis ten behoeve van beleidsontwikkeling. Volgens het Antennebureau heeft de afwezigheid van beleidsaandacht voor het antennebeleid zowel bij EZ als VROM in de afgelopen jaren de aansluiting tussen beleid en uitvoering minder gemakkelijk gemaakt. Er moet overigens worden vastgesteld dat recentelijk de contacten tussen EZ – ook sinds antennebeleid weer hoger op de agenda staat van EZ – en het Antennebureau zijn verbeterd. Er vindt regelmatig werkoverleg plaats waar kennis wordt uitgewisseld. Dit geluid wordt vernomen uit zowel de hoek van de operators als uit de hoek van de Rijksoverheid en gemeenten.

*Organisatie en beheer van het antennebeleid op lokaal niveau*

**Uitvoering op lokaal niveau is een redelijk succesvol, maar staat onder druk.** Bijna de helft van de gemeenten (n=83) geeft aan dat de uitvoering van het antennebeleid op lokaal niveau (redelijk) goed verloopt. Zij wijzen op een goede verstandhouding met operators of zij passen procedures en afspraken in het nationale antennebeleid zonder noemenswaardige problemen toe. Ook zijn er gemeenten die nauwelijks met antenneplaatsingen te maken hebben.

Ongeveer de helft van de gemeenten ervaart wel knelpunten bij de uitvoering van antennebeleid op lokaal niveau. Inwoners (en gemeenteraden) protesteren steeds vaker tegen de plaatsing van (UMTS-) antennes vanwege onzekerheid over gezondheidseffecten. Gemeenten hanteren hierdoor een meer terughoudend beleid voor antenneplaatsingen. Een andere reden die gemeenten noemen is dat de inspraak bij antenneplaatsingen in beschermde stadsgezichten en natuurgebieden soms moeizaam verloopt. Tot slot wordt het plaatsingsplan van operators soms door gemeenten als een voldongen feit ervaren. Gemeenten vinden dat ze te weinig invloed hebben op locaties van antennes tot vijf meter. Bovendien worden feitelijke plaatsingen van antennes tot vijf meter niet altijd gemeld bij de gemeente of plaatsingen wijken af van het oorspronkelijke plaatsingsplan.

Een gevolg van deze knelpunten is dat steeds meer gemeenten afwijken van het nationale antennebeleid en tot afzonderlijke afspraken met operators (willen) komen. Een gemeente wilde bijvoorbeeld een lokaal convenant met operators afsluiten als aanvulling op het Antenneconvenant. Een andere consequentie is dat gemeenten in verband met de discussie over antennes en gezondheid de regionale GGD inschakelen in het antennebeleid. Bezorgde burgers kunnen daar terecht met vragen over antennes en gezondheid. Een voordeel van de GGD is dat zij door burgers doorgaans als betrouwbare informatiebron worden beschouwd.<sup>72</sup>

## 6.5 Betrokkenheid relevante partijen

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *'Zijn de relevante partijen in voldoende mate betrokken?'*

---

<sup>72</sup> Uit een gesprek met een GGD blijkt dat het aantal vragen over antennes en gezondheid redelijk stabiel is. De frequentie hangt samen met antenneplaatsingen. Bij het beantwoorden van vragen, deelname aan bijeenkomsten over antennes en gezondheid en in de verspreiding van nieuwsbrieven volgt de GGD de adviezen van de Gezondheidsraad en het Landelijk Centrum voor Medische Milieukunde. Gezondheidsklachten over antennes worden net als alle andere gezondheidsklachten geregistreerd in een landelijk informatiesysteem. Sommige GGD instellingen hebben apparatuur aangeschaft voor het meten van elektromagnetische velden.



<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM)	Toepassing interactieve beleidsinstrumenten
Antennebureau	Participatie in formele organen zoals
Operators	Antenneplatform, stuurgroepen, projectgroepen, deelprojecten
Gemeenten / VNG	Verschil tussen oordeel over betrokkenheid volgens
Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	beleidsverantwoordelijken en andere partijen uit het samenwerkingsmodel
Burgers	Oordeel over nut en noodzaak van betrokkenheid door beleidsverantwoordelijken en andere partijen
Bedrijven en instellingen (Woningcorporaties, Rijksgebouwendienst)	Resultaat van deelname voor beleidsuitvoering en voor partijen uit het samenwerkingsmodel zelf
Experts (TNO, Gezondheidsraad)	

**Centrale partijen zijn voldoende betrokken.** De betrokkenheid van verschillende partijen in het nationale antennebeleid is geregeld in wet- en regelgeving, een convenant en verschillende formele en informele overlegorganen. Bilaterale overleggen, bijvoorbeeld tussen de ministeries van EZ en VROM, tussen EZ/VROM en het Antennebureau en overleg van het ministerie van EZ met andere departementen, bijvoorbeeld over het beschikbaar krijgen van Rijksobjecten voor antenneplaatsingen, zorgen voor verdere betrokkenheid van derden in het beleid. De meeste partijen, zoals de Rijksoverheid, de operators en (de meeste) gemeenten (vertegenwoordigd via de VNG) oordelen dat zij doorgaans goed betrokken zijn bij het nationale antennebeleid en de uitvoering daarvan. Wij constateren wel verschillende kanttekeningen bij de betrokkenheid van verschillende partijen.

**Beleidskern is (weer) meer betrokken.** De betrokkenheid van de beleidskern – in het bijzonder EZ – was na ondertekening van het convenant, de wetwijzigingen en oprichting van het Antennebureau een tijd minder groot. De uitvoering lag immers meer bij het Antennebureau en op lokaal niveau bij gemeenten en operators. De afgelopen tijd is de betrokkenheid weer toegenomen, bijvoorbeeld in “Pizzabijeenkomsten” en een meer frequent convenantoverleg.

Over de invulling van de betrokkenheid van de beleidskern zijn operators kritisch. Volgens hen is VROM minder betrokken bij het beleid dan EZ. VROM medewerkers lijken bovendien kritischer over antenneplaatsingen dan hun ambtelijke en politieke leiding. Volgens ons is deze kritiek slechts gedeeltelijk terecht. VROM vertegenwoordigt andere belangen dan het ministerie van EZ. De betrokkenheid is dus niet minder, maar inhoudelijk anders en begrijpelijkerwijs minder snel in het belang van de operators. Ook hebben wij niet kunnen vaststellen dat VROM medewerkers afwijkende standpunten innemen ten opzichte van hun politieke en ambtelijke leiding.

**Het ministerie van VWS ‘ontbreekt’.** Ondanks dat het ministerie van VROM en VWS tot een taakverdeling zijn gekomen ten aanzien van antennes en gezondheid, waarbij het ministerie van VROM beleidsverantwoordelijk is, spreken veel partijen ongenoegen uit over deze taakverdeling.

Wij stellen vast dat de afspraak tussen beide ministeries beleidsmatig verdedigbaar is. In meerdere beleidsdossiers is VROM immers beleidsverantwoordelijk voor gezondheidsaspecten die direct samenhangen met het leefmilieu. Er gaat richting burgers en andere partijen echter een verwarrend signaal vanuit. In het vraagstuk over antennes en gezondheid verwachten burgers dat de Rijksoverheid ook gezondheidsbelangen laat vertegenwoordigen in het (interdepartementaal) antennebeleid. Feitelijk gebeurt dat ook via het ministerie van VROM, maar dat is niet de perceptie van burgers. Ook operators, gemeenten en enkele ministeries hebben de wens uitgesproken dat

VWS meer betrokken wordt. Wanneer VWS opnieuw betrokken raakt, moet de beleidskern zich wel realiseren dat deze betrokkenheid door sommigen mogelijk opgevat kan worden als een erkenning van het bestaan van gezondheidseffecten van antennes. De betrokkenheid van VWS kan echter wel draagvlak van het antennebeleid vergroten. Dat draagvlak kalft momenteel af; zeker op lokaal niveau. Het gezondheidsperspectief wordt overigens wel vertegenwoordigd door de Gezondheidsraad die de beleidskern adviseert en jaarberichten over elektromagnetische velden publiceert.<sup>73</sup>

**De betrokkenheid van gemeenten verandert.** Op nationaal niveau zijn gemeenten bij het nationale antennebeleid betrokken via de VNG. Tijdens de convenantonderhandelingen waren gemeenten betrokken via een VNG klankbordgroep. Een handtekening van de VNG is echter niet bindend voor gemeenten. Desondanks conformeren gemeenten zich doorgaans wel aan afspraken die de VNG maakt ondanks de kritische geluiden die gemeenten hierover opperen (zie paragraaf 4.2).

Gemeenten ervaren over het algemeen hun betrokkenheid bij de uitvoering van het antennebeleid als voldoende, vooral in de beginperiode van het Antenneconvenant. De meeste gemeenten wijzen op het jaarlijkse overleg met operators over het plaatsingsplan en op de doorgaans goede samenwerking met operators (uitzonderingen daargelaten). Er zijn wel groeiende kanttekeningen bij deze betrokkenheid. Sommige (kleine) gemeenten zeggen onvoldoende (technische) expertise te hebben om het plaatsingsplan van operators te beoordelen. Het vergunningvrij maken van antennes tot vijf meter beperkt de beleidsruimte van gemeenten. De maatschappelijke onrust over antennes doet sommige gemeenteraden besluiten om medewerking aan de plaatsing van antennemasten op te schorten. Vergunningaanvragen voor hoge masten nemen gemeenten niet of later in behandeling en worden bovendien strenger getoetst. Operators vinden dat de Rijksoverheid meer inspanningen moet verrichten om gemeenten te overtuigen mee te werken aan antenneplaatsingen zoals afgesproken in het Antenneconvenant.

Wij stellen vast dat – ondanks het vergunningvrij worden van lage antennes – de betrokkenheid van gemeenten niet vermindert. De maatschappelijke onrust verandert de betrokkenheid echter wel. Zij wordt kritisch en medewerking aan antenneplaatsingen vermindert.

Maatschappelijke organisaties (Meldpunt Netwerk Gezondheid & Milieu en Stichting Natuur en Milieu) geven aan dat ze onvoldoende betrokken worden bij de uitvoering. Ook experts voelen zich matig betrokken, maar zij wijzen op hun adviesrol die op afstand staat van de feitelijke beleidsvorming en –uitvoering.

---

<sup>73</sup> Tijdens dit evaluatieonderzoek is een nieuw jaarbericht over dit onderwerp verschenen. Gezondheidsraad (2005), *Elektromagnetische velden: jaarbericht 2005*, Den Haag.

## Kader 6. Logboekonderzoek: bezwaar maken tegen hoge antennes

**Opdracht 'U hebt in uw plaatselijke krant gelezen dat er een hoge antennemast (meer dan veertig meter hoog) in uw wijk wordt geplaatst. U wilt bezwaar maken tegen dit plan.'**

**Zoek informatie over waar en hoe u bezwaar kunt maken tegen dit plan.**

Vijf van de acht respondenten geven aan de informatie over waar en hoe bezwaar te kunnen maken, te hebben gevonden. Drie personen hebben de informatie niet kunnen vinden, waarbij één persoon aangeeft "hele stukken over UMTS via Google gevonden (te hebben), maar geen format over hoe bezwaar te maken". Zeven respondenten hebben internet gebruikt om de gevraagde informatie te achterhalen. In de meeste gevallen via een zoekmachine, waarbij zoektermen als "UMTS" en "bezwaar" werden gebruikt.

Uiteindelijk vonden de respondenten die internet gebruikten de informatie op websites van het Antennebureau, de gemeente Amsterdam, het Ministerie van VROM en 'tegenstanders' (waarschijnlijk: pressiegroepen, tegenstanders van uitrol UMTS-netwerk). De mensen die een andere bron dan internet gebruikten, geven aan de informatie te hebben gevonden via boeken, tijdschriften en de krant.

Vier van de acht respondenten begrijpt de gevonden informatie. De respondent die de krant heeft geraadpleegd, voegt hier aan toe "de voor en tegens werden duidelijk uiteen gezet". Twee personen geven aan de informatie niet te begrijpen, en het "vaak geen antwoord geeft op wat ik graag wil weten".

Drie personen vonden de gevraagde informatie niet eenvoudig vindbaar. Eén respondent omschrijft de reden als volgt: "dat wat ik zoek is misschien wel verpakt in ellenlange betogen, maar voor mij niet *to the point*". Vier respondenten vonden de informatie eenvoudig vindbaar.

De vier respondenten die aangeven de informatie te begrijpen, vinden de informatie die zij hebben gevonden ook compleet. Twee respondenten vinden de informatie niet compleet, omdat "gewoon een helder op een rijtje staande procedure" mist.

De meningen over de betrouwbaarheid van de gevonden informatie lopen uiteen: 50% vindt de informatie betrouwbaar en 50% wantrouwt de gevonden informatie. Degenen die de informatie onbetrouwbaar vinden zeggen bijvoorbeeld dat "iedereen in zijn eigen straatje praat. Zelfs de overheid, van wie je mag verwachten een soort van 'waakhond' te zijn voor dat deze apparatuur wordt geplaatst, weet niet zeker of het wel goed is en "overheden spiegelen het vaak mooier voor dan het is". Als betrouwbare partijen noemen zij onafhankelijke maatschappelijke organisaties. In tegenstelling hierop geven twee respondenten aan de informatie van overheden (nationaal, lokaal) juist wél te vertrouwen.

Suggesties voor informatievoorziening over bezwaar maken tegen hoge antennes zijn:

- opnemen in huis-aan-huisbladen
- "...informatie ophangen/beschikbaar stellen in bijv. stadsdeelkantoren/ bibliotheken etc. In openbare gebouwen waar diverse mensen komen zodat een breder publiek wordt bereikt (om het onderwerp sowieso meer bekendheid te geven)"
- "zet meer informatie op de site van de gemeente"
- "een gedegen en onafhankelijk onderzoek met open en eerlijke informatie"
- "de gemeenten moeten eerder berichten waar de masten geplaatst worden, zodat de bewoners in de omgeving eerder kunnen reageren"
- "Ik vraag me af of makelaars of woningbouwverenigingen op de hoogte zijn van UMTS-masten en waar ze staan, of dat ze zich er helemaal niet mee bezig houden. Zou het niet nuttig zijn als die informatie verschaft zou (kunnen) worden door deze partijen?"

Uit de antwoorden op de vraag of men nog iets meer kwijt wil over het zoekproces en/of informatievoorziening over antennes blijkt dat de mate waarin het onderwerp "antennes" leeft onder de bevolking uiteen loopt. Eén respondent geeft bijvoorbeeld aan "Begrijp het doel niet helemaal; ik woon in Rotterdam en op alle hoge gebouwen staat een aantal van die dingen ze zijn er nu eenmaal daar valt toch niets aan te doen.", terwijl een andere respondent aangeeft "Ik heb 's nachts een a-specifieke hoge bloeddruk en dicht bij mijn woning staat een hoog gebouw met daarom een groot aantal masten. Dus zou wel eens willen weten of die masten een oorzaak kunnen zijn."

## 6.6 Verantwoordelijkheid relevante partijen

Over de verantwoordelijkheid van relevante partijen is de volgende onderzoeksvraag gesteld: *'Zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (nog) helder?'*

<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM)	Afwezigheid van conflicten tussen betrokken partijen uit het samenwerkingsmodel over verantwoordelijkheden
Antennebureau	
Operators	Oordeel door partijen uit het samenwerkingsmodel over afspraken over verantwoordelijkheden in:
Gemeenten / VNG	- Beleidsnota's
Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	- Convenanten
	- Wet- en regelgeving (Telecommunicatiewet, AMvB)

***Verantwoordelijkheden zijn grotendeels geregeld.*** Het hoeft volgens ons weinig betoog dat afspraken in (de uitvoering van) het antennebeleid vrij goed zijn vastgelegd. De betrokken partijen refereren dan ook regelmatig aan verantwoordelijkheden zoals deze zijn vastgelegd in wetten en in het convenant. Desondanks bestaat er toch een zeker grijs gebied waar verantwoordelijkheden niet helemaal geregeld zijn, bijvoorbeeld bij communicatie. Dat achten wij niet problematisch; omdat dat ook juiste weer tot flexibiliteit leidt. Het zou eerder onwenselijk zijn hier alle verantwoordelijkheden tot in detail vast te leggen.

***Botsende verantwoordelijkheden binnen de overheid.*** De beleidskern is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het antennebeleid. Zij is op onderdelen echter afhankelijk van de medewerking van medeoverheden. Bij onvoldoende medewerking van deze medeoverheden hebben EZ en VROM slechts beperkte middelen om een dergelijke medewerking af te dwingen.

Een handtekening van EZ en VROM onder een convenant betekent niet automatisch dat andere overheden zich even verantwoordelijk voelen voor de convenantafspraken. De intentie om zoveel mogelijk Rijksobjecten beschikbaar te maken voor antenneplaatsing wordt bijvoorbeeld niet door alle departementen gedeeld en soms zelfs tegengewerkt. Voorbeelden betreffen het ministerie van Defensie (masten afbreken) en het ministerie van BZK (beperkt gedeeld gebruik van C2000).

Weliswaar zijn gemeenten gebonden aan de uitvoering, naleving en handhaving van wetgeving, maar zij zijn op een aantal terreinen bestuurlijk autonoom. De Rijksoverheid kan gemeenten medewerking aan landelijk beleid niet altijd afdwingen. Zeker bij het regime bij antennes van vijf tot veertig meter en het regime bij antennes hoger dan veertig meter, is de gemeente de verstrekker van de vergunning en geniet zij binnen de wettelijke kaders bestuurlijke autonomie. Soms vinden operators dat onwenselijk en verlangen ze dat de Rijksoverheid ingrijpt om dat te voorkomen, maar dat is vaak niet mogelijk.

## 6.7 Afstemming relevante partijen

*'Hoe wordt afgestemd met andere betrokken partijen?'* is de vraag die in deze paragraaf aan de orde komt. Wij bespreken dit eerst voor verschillende betrokken partijen die deel uitmaken van de Rijksoverheid, en vervolgens voor de afstemming tussen de Rijksoverheid en de andere betrokken partijen.

<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM)	Naleving van wettelijke normen voor afstemming met betrokken partijen door beleidsverantwoordelijken
Antennebureau	
Operators	Frequentie van overleg met betrokken partijen (Antenneplatform, etc.) is voldoende
Gemeenten / VNG	
Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Niveau van overleg met betrokken partijen (minister, directie, uitvoerend personeel, etc.) is voldoende
	Manier van afstemmen is voldoende

**Afstemming tussen ministeries verloopt incidenteel en niet altijd soepel.** Het nationale antennebeleid wordt – na terugtrekking van VWS - vooral afgestemd door de ministeries van VROM en EZ. Deze afstemming verloopt volgens gesprekspartners binnen en buiten de Rijksoverheid vaak incidenteel en bovendien niet altijd soepel. Het incidentele karakter van afstemming wordt veroorzaakt door maatschappelijke en politieke gebeurtenissen die soms aanvullende afstemming vereisen. Meer aandacht vergt meer afstemming. Beide ministeries vertegenwoordigen bovendien verschillende belangen. Dat leidt soms tot onenigheid waardoor meer afstemming nodig is en het beleid vertraging oploopt. De problemen in de interdepartementale afstemming leiden er – vooral volgens operators – ook toe dat de Rijksoverheid niet altijd een eenduidige boodschap verkondigt in het beleid.

Overigens zeggen verschillende partijen – waaronder het Antennebureau en de operators – dat de interdepartementale afstemming weer beter verloopt, onder andere vanwege de maatschappelijke onrust over antennes en gezondheid.

**Afstemming tussen de Rijksoverheid en operators wordt soms als lastig ervaren.** De operators voor mobiele telecommunicatie hebben zich verenigd in MoNet. Dit forum is het eerste aanspreekpunt voor de Rijksoverheid om antennebeleid met het bedrijfsleven af te stemmen. De Rijksoverheid ervaart de afstemming met operators ondanks MoNet soms als lastig. MoNet vertegenwoordigt weliswaar de belangen van de operators, maar de operators willen zelf ook altijd apart vertegenwoordigd zijn bij overleg met het Rijk. Het verwijt van de operators dat de Rijksoverheid met meer dan één mond spreekt, geldt volgens ons dus ook wel eens voor de operators zelf.

Er is elke drie maanden een convenantoverleg waarin convenantpartijen (inclusief het Antennebureau) participeren. Soms vindt afstemming tussen de Rijksoverheid en de operators zeer snel plaats. Wanneer gebeurtenissen daartoe vragen, wordt er op het hoogste niveau afgestemd (tussen politiek-ambtelijke top en directies van operators).

**Afstemming tussen gemeenten en operators is over het algemeen goed.** Op lokaal niveau vindt afstemming tussen gemeenten en operators plaats bij de jaarlijkse bespreking van het plaatsingsplan of de behandeling van vergunningaanvragen voor hoge antennes. Een meerderheid van de gemeenten (ongeveer 60%; n=83) is tevreden over de samenwerking met operators. Een minderheid van de gemeenten (ongeveer 20%) zegt dat samenwerking redelijk verloopt of dat de samenwerking varieert per operator. Ongeveer 10% van de gemeenten zegt dat er nauwelijks sprake is van samenwerking. Er zijn alleen contacten wanneer er een plaatsingsplan (ter kennisgeving) wordt overhandigd of wanneer er een concrete vergunningaanvraag wordt ingediend

voor een antenne.<sup>74</sup> Sommige kritische gemeenten geven overigens wel aan dat het Antenneconvenant een bijdrage levert aan verbetering van contacten met operators. Over het algemeen geven gemeenten en operators aan dat afstemming lastiger wordt, omdat steeds meer gemeenten een terughoudend beleid voeren ten aanzien van antenneplaatsingen.

**Weinig afstemming tussen de Rijksoverheid en gemeenten.** Gemeenten stemmen veel minder samen af met de Rijksoverheid dan met operators. De meeste gemeenten hebben weinig ervaring of contacten met ministeries. Contacten over het antennebeleid verlopen vooral via het Antennebureau. De meest kritische gemeenten verlangen meer informatie van de Rijksoverheid, minder eenrichtingsverkeer en meer deskundigheid van de Rijksoverheid.

Operators verzorgen (onbedoeld) soms ook de afstemming tussen beide bestuurslagen, omdat zij zowel bij gemeenten als de Rijksoverheid aan tafel zitten.

Evenals bij andere onderdelen van de uitvoering van het antennebeleid blijkt dat maatschappelijke organisaties weinig zicht hebben en dus ook geen oordeel hebben over de afstemming.

## 6.8 Oordeel relevante partijen

In de laatste onderzoeksvraag over uitvoering van het antennebeleid (*‘Was de uitvoering adequaat?’*) spreken relevante partijen zich uit over het antennebeleid in de vorm van een rapportcijfer. Deze vraag is aan het einde van elk interview gesteld, zodat de gesprekspartners alle facetten die in het gesprek aan de orde zijn gekomen, mee kunnen nemen in hun oordeel.

<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm (‘wanneer is er aan de doelstelling voldaan?’)</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM) Antennebureau Operators Gemeenten / VNG Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Positief oordeel op de vraag of de uitvoering van het antennebeleid goed is verlopen. Dit ook op onderdelen zoals de rol van verschillende partijen, verdeling van taken en verantwoordelijkheden, samenwerking in de uitvoering, continuïteit van beleid en uitvoering, etc.

**Scheidslijnen in het beleid.** Gesprekspartners wijzen op twee scheidslijnen in het beleid die een oordeel in één rapportcijfer lastig maken. De eerste scheidslijn bestaat tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Onder de beleidsvoorbereiding wordt de Nota NAB en – gemakshalve – ook het Antenneconvenant verstaan. De beleidsuitvoering bestaat vervolgens uit het uitvoeren van het vastgestelde beleid, zoals de inzet van beleidsinstrumenten (zie hoofdstuk 4).

De tweede scheidslijn vormt het uitkomen van het COFAM onderzoek (najaar 2003). Vanaf dat moment heeft de maatschappelijke onrust over antennes een grote impuls gekregen en is de uitvoering van het antennebeleid in de verdrukking gekomen. Daarmee ontstaat het volgende beeld (zie Tabel 19).

<sup>74</sup> De overige groep gemeenten is ronduit kritisch over afstemming en samenwerking met operators. Zij zeggen dat operators antennes zonder een vergunning plaatsen (twee gemeenten), afspraken niet nakomen (één gemeente), onvoldoende informatie verstrekken over het plaatsen van vergunningvrije antennes (één gemeente), zich niet schikken naar het gemeentebestuur (één gemeente) of te weinig tijd geven om te reageren op een plaatsingsplan (één gemeente).

Tabel 19. Rapportcijfer voor de (uitvoering van) het nationale antennebeleid

	Tot najaar 2003	Na najaar 2003
Beleid	Ruim voldoende	Voldoende
Uitvoering	Voldoende	Onvoldoende

**Beleid is beter dan de uitvoering.** De Rijksoverheid en gemeenten zijn over de gehele periode positiever over het beleid en de uitvoering dan operators. Operators zijn vooral negatief over de beleidsuitvoering na publicatie van het COFAM onderzoek en televisie-uitzendingen. Over het beleid tot najaar 2003 zijn vrijwel alle partijen tevreden. De Nota NAB (en het Antenneconvenant) adresseerden de problematiek voldoende en bevatten voldoende beleidsmaatregelen om problemen ten aanzien van plaatsing van antennes op te lossen. Over het beleid na najaar 2003 zijn de meeste partijen minder tevreden, vooral vanwege de toegenomen ongerustheid over gezondheidseffecten van antennes. Het antennebeleid is als gevolg van deze onrust niet wezenlijk aangepast.<sup>75</sup> De uitvoering van het beleid verloopt door de onrust minder goed. De Rijksoverheid is vooral na najaar 2003 steeds minder in staat afspraken uit het antennebeleid uit te voeren.

Stichting Natuur en Milieu is uitgesproken negatief over het antennebeleid. Het Meldpuntnetwerk Gezondheid & Milieu is ook negatief en vindt dat het beleid vooral de belangen van de operators heeft gediend.

## 6.9 Conclusie

### *Aansluiting antennebeleid bij de praktijk*

- Het antennebeleid adresseerde volgens ons op papier in ieder geval de meest urgente problemen, zoals het verminderen van de lappendeken aan lokaal beleid en problemen met bouwvergunningen.
- Het antennebeleid slaat uiteindelijk neer in ruim vierhonderd gemeenten waar men dagelijks geconfronteerd wordt met antenneplaatsingen. Veel gemeenten geven aan dat zij soms in een lastige positie verkeren. Enerzijds geven zij uitvoering aan het nationale antennebeleid. Anderzijds gaan zij steeds vaker over tot een restrictief plaatsingsbeleid (zeker bij masten langer dan vijf meter) om tegemoet te komen aan onrust bij inwoners over gezondheidsrisico's. De lappendeken van verschillende soorten lokaal beleid dreigt hiermee terug te keren. De afgelopen tijd is de communicatie tussen de Rijksoverheid en gemeenten verbeterd, maar het neemt de onrust nog steeds niet weg. Gemeenten, inwoners en operators liggen steeds vaker met elkaar in de clinch over antenneplaatsingen (tot aan de rechter toe). Mediation zou hier een oplossing kunnen bieden.

### *Afstemming met andere beleidsgebieden en internationaal beleid*

- De noodzakelijke wetwijzigingen in verschillende beleidsterreinen zijn uitgevoerd. Daarmee is afstemming niet af. Externe druk, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsaspecten vergen meer en continue afstemming tussen beleidsterreinen. Ook lijkt het erop dat afstemming tussen beleidsterreinen binnen DGTP voor verbetering vatbaar is. Onvoldoende

---

<sup>75</sup> In een brief aan de Tweede Kamer zeggen minister Brinkhorst en staatssecretaris Van Geel: "Op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten [over gezondheidseffecten van EM-velden van mobiele communicatie] zijn we er derhalve van overtuigd dat er geen aanleiding is om het Nationaal Antennebeleid aan te passen". (Kamerstukken, Vergaderjaar 2005-2006, 27 561, nr. 24).

afstemming met ander beleid speelt vooral bij het telecommunicatiebeleid, waarbij vergunningen voor mobiele netwerken zijn uitgegeven en vergunninghouders uitrolverplichtingen zijn opgelegd. Ook is afstemming met ARBO beleid voor verbetering vatbaar.

#### *Organisatie en beheer van het antennebeleid*

- De versnippering van het antennebeleid leidt op Rijksniveau tot minder efficiënte samenwerking. Er spelen verschillende belangen en deze worden op Rijksniveau door verschillende departementen behartigd. Deze versnippering leidt ondermeer tot vertragingen in het beleid.
- De tevredenheid in het veld over het Antennebureau neemt toe. Desondanks vermoeden wij dat het bureau nog steeds een relatief kwetsbare positie inneemt. Het is bij het grote publiek relatief onbekend en voor de omvang en taakstelling afhankelijk van departementale en politieke beslissingen. Er is wellicht een reflectie noodzakelijk op de taakstelling van dit bureau mocht besloten worden een kenniscentrum op te richten ten behoeve van verzameling en uitwisseling van informatie over elektromagnetische velden. Momenteel is het Antennebureau het voorlichtingsloket van de Rijksoverheid over antennevraagstukken. Deze taakstelling kan verschuiven wanneer duidelijk wordt welke doelen een eventueel nieuw kenniscentrum na moet streven en hoe deze gerealiseerd kunnen worden. Het publiek kan het bureau beter leren kennen door op gemeentesites links op te nemen naar het Antennebureau en -register.
- De uitvoering van het antennebeleid op lokaal niveau verloopt vooralsnog in de meeste gemeenten goed. Wij stellen echter vast dat de Rijksoverheid en de operators 'terrein verliezen'. Steeds meer gemeenten werken minder gemakkelijk mee aan antenneplaatsingen zolang er geen duidelijkheid bestaat over gezondheidseffecten van elektromagnetische velden.

#### *Betrokkenheid relevante partijen*

- Over het algemeen vinden partijen dat zij voldoende betrokken zijn bij het antennebeleid. De betrokkenheid wordt groter wanneer een partij dichter bij de beleidskern verkeert. Over de beleidskern constateren wij dat de betrokkenheid van EZ een vrij lange periode minder is geweest dan wenselijk. Dit is echter in het afgelopen jaar hersteld. VROM is gedurende de gehele evaluatieperiode voldoende betrokken bij het beleid. Sommige partijen vinden van niet, maar dat heeft eerder te maken met belangentegenstellingen dan met feitelijke betrokkenheid bij het dossier.
- Volgens ons is de afwezigheid van het ministerie van VWS bij dit dossier beleidsmatig verklaarbaar, maar dat wordt maatschappelijk gezien zo niet ervaren. De afwezigheid van dit ministerie vermindert daardoor het draagvlak voor het nationale antennebeleid; zeker in een tijd waar gezondheidsrisico's de agenda domineren. De behartiging van volksgezondheidsbelangen in het antennebeleid door het ministerie van VROM is bestuurlijk gesproken een normale gang van zaken, want het ministerie vervult ook in vergelijkbare dossiers dezelfde rol, bijvoorbeeld bij hoogspanningsmasten, bodemverontreiniging, asbest en luchtkwaliteit. In deze laatst drie genoemde dossiers staat bovendien onomstotelijk vast dat er gezondheidsrisico's bestaan. Het eventueel betrekken van VWS bij het antennebeleid biedt als voordeel dat het draagvlak voor het antennebeleid vergroot wordt, maar het biedt nog geen oplossing voor de commotie over antennes en volksgezondheid. Hiervoor kan beter gedacht worden aan een onafhankelijk en objectief kenniscentrum elektromagnetische velden. Boodschappen over elektromagnetische velden van het ministerie van EZ (inclusief het Antennebureau) en VROM worden immers minder geloofd



door het publiek. Bovendien moet – zeker wanneer het ministerie van VWS op een afstand blijft – duidelijker gecommuniceerd worden dat het ministerie van VROM gezondheidsbelangen behartigt.

- Volgens ons zijn gemeenten nauwer betrokken geraakt bij het antennebeleid; vaak gewild, soms ongewild. Bezorgde burgers kloppen immers bij gemeenten aan en verlangen dat gemeenten zich actiever met antenneplaatsingen bemoeien ondanks de beperkte beleidsruimte van gemeenten bij lage antennes.

#### *Verantwoordelijkheden relevante partijen*

- De meeste partijen vinden de meeste verantwoordelijkheden in het antennebeleid voldoende helder. Het is volgens ons onmogelijk en onwenselijk om alle verantwoordelijkheden vast te leggen. Er ontstaat dus noodzakelijkerwijs een zeker grijs gebied. Sommige onderdelen van de Rijksoverheid (in het bijzonder EZ en VROM) voelen zich overigens meer verantwoordelijk voor het antennebeleid dan andere onderdelen. Gemeenten zijn tot zekere hoogte autonoom in hun bestuurlijk handelen en hebben beleidsruimte. Daar zijn operators soms niet blij mee, maar de verantwoordelijkheden zijn wel duidelijk vastgelegd.

#### *Afstemming relevante partijen*

- Het interdepartementale karakter van het antennebeleid leidt ertoe dat afstemming soms stroef verloopt. Verschillende belangen vergen en vertragen afstemming binnen de Rijksoverheid (horizontale afstemming). Wij vinden de soms trage afstemming geen groot bezwaar zolang de Rijksoverheid naar buiten toe met één mond spreekt. Het soms versnipperde karakter van het antennebeleid is volgens ons inherent aan de interdepartementale structuur van het beleid. Het “normale” tempo van ambtelijke afstemming tussen departementen (voornamelijk VROM en EZ) en binnen departementen wreekt zich echter wel zodra de omstandigheden om een snel en eenduidig optreden van de Rijksoverheid verlangen. Een alternatief – het onderbrengen van het nationale beleid bij één ministerie – is volgens ons weinig aantrekkelijk. Daarmee worden belangentegenstellingen niet overbrugd. Desondanks kunnen wel praktische verbeteringen worden gerealiseerd, zodat de departementen onderling beter afstemmen en meer als een eenheid naar buiten treden, bijvoorbeeld kennisdeling via gedeelde virtuele projectmappen en interdepartementaal overleg. Overigens komen wij versnippering van belangen en moeizame afstemming ook tegen bij operators en gemeenten en hun belangenverenigingen.
- Wij vinden het eerder bezwaarlijk dat afstemming tussen de Rijksoverheid en gemeenten (verticale afstemming) niet goed verloopt en soms zelfs afhankelijk is van operators. Het effect van geringe afstemming is dat gemeenten het nationale antennebeleid steeds meer een eigen invulling geven. Het nationale karakter van het antennebeleid gaat dan verloren en kan er uiteindelijk toe leiden dat verschillende beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld het Antenneconvenant, hun effectiviteit verliezen. Onvoldoende afstemming betekent ook dat de Rijksoverheid te weinig voeling houdt met lokale antenneplaatsingen. Dat komt niet ten goede aan de kwaliteit van het landelijke beleid. De Rijksoverheid moet dus ook rechtstreeks contact zoeken met gemeenten en dit niet alleen overlaten aan het Antennebureau (hoewel dit bureau hier wel het initiatief heeft).

### *Oordeel relevante partijen*

- De partijen geven een (ruim) voldoende voor het beleid, maar zijn ontevreden over de uitvoering. Dit bevestigt het beeld dat wij in het tweede hoofdstuk schetsen over het beleidsproces. De beleidsvorming en –uitvoering verliepen relatief goed tot de maatschappelijke onrust ontstond over elektromagnetische velden waardoor beleidsuitgangspunten en –instrumenten ter discussie komen te staan en een vlotte uitvoering in de knel komt.

# 7 Conclusie

## 7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk selecteren wij eerst belangrijke conclusies uit de voorgaande hoofdstukken (paragraaf 7.2). Deze selectie is te beschouwen als een antwoord op de laatste onderzoeksvraag. Deze luidt als volgt: *“Hoe toekomstvast is het huidige antennebeleid? Vragen veranderende omstandigheden, bijv. nieuwe inzichten en verschuivende belangen, om aanpassingen of andere accenten in het gevoerde antennebeleid?”* Vervolgens komen conclusies per onderzoeksvraag aan de orde. Hierbij wordt de structuur van het rapport gevolgd: de doeltreffendheid, de beleidsinstrumenten, de doelmatigheid en de uitvoering van het nationale antennebeleid komen vervolgens uitgebreider aan bod (paragrafen 7.3 tot en met 7.6). De laatste paragraaf is een korte reflectie op het evaluatieonderzoek.

## 7.2 Centrale conclusies over het antennebeleid

Op basis van deze beleidsevaluatie komen wij tot de volgende centrale conclusies over het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005. Wij beantwoorden daarmee de laatste onderzoeksvraag (zie paragraaf 7.1). Deze conclusies vatten immers de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen jaren samen en zijn tevens een uitnodiging om het beleid op een aantal punten aan te passen, zodat het meer toekomstvast wordt.

**1. De overkoepelende doelstelling is gedeeltelijk gehaald.** De overkoepelende doelstelling luidt: ‘Het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes.’ Deze doelstelling is gedeeltelijk gehaald. Enerzijds is er in de periode tussen 2000 en 2005 een aanzienlijk aantal opstelpunten gerealiseerd en heeft het antennebeleid een einde gemaakt aan een lappendeken aan lokaal antennebeleid. Daarmee is een economisch belangrijke infrastructuur verder ontwikkeld. Anderzijds zijn de aangegeven grenzen van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid weliswaar vastgesteld, maar in de publieke perceptie zijn deze grenzen vooralsnog onvoldoende transparant en in de publieke perceptie is onvoldoende zeker of deze grenzen voldoende waarborg bieden tegen mogelijke gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden. Het beleid wordt sterk gedomineerd door deze beelden. Daardoor kan er niet vastgesteld worden dat de gezochte balans is bereikt. Dat is deels ook inherent aan de ongelijksoortigheid van de verschillende belangen. Het is nog steeds niet duidelijk hoe deze belangen van economie, milieu, volksgezondheid en ruimtelijke ordening tegen elkaar gewogen moeten worden. Dit is mede een politieke keuze.

**2. Het Antenneconvenant en de daaraan gerelateerde wetwijzigingen hebben bevredigende resultaten opgeleverd.** De onderliggende gedachte van het Antenneconvenant was om een deel van de beleidsuitvoering in samenspraak met de betrokken marktpartijen vorm te geven. Nauw daaraan verbonden is een aantal wetwijzigingen doorgevoerd, specifiek daar waar het om vergunningvrije regimes gaat. Deze aanpak draagt ertoe bij dat partijen met belangentegenstellingen tot afspraken komen zonder overigens deze tegenstellingen te overbruggen. Met deze aanpak hebben partijen relatief voortvarend nieuwe antenne-installaties kunnen realiseren, zonder de operators volledig vrij spel te geven. Het convenant wordt in het buitenland dan ook als een best practice gezien. Wel merken wij op dat gemeenten toenemende moeite hebben met het convenant (zie hieronder) en dat niet alle partijen die antennes plaatsen zich er bij aangesloten hebben. Het ministerie van EZ spant zich overigens in om enkele

(markt)partijen tot het convenant te laten toetreden die met hun activiteiten wel dezelfde problematiek meebrengen, en daarbij de vruchten van het convenant plukken, maar zich verder niet conformeren aan de verplichtingen voor de convenantpartijen.

**3. Het Antennebureau en -register functioneren steeds beter.** Het Antennebureau en – register functioneren steeds beter. Het bureau professionaliseert sinds haar eerste evaluatie in 2003 waarbij geïnvesteerd wordt in kennisopbouw, voorlichting en in relaties met derden, zoals gemeenten en de operators. Toch heeft het bureau nog een relatief zwakke positie. Zij is voor middelen en taakstelling bijvoorbeeld afhankelijk van trage departementale besluitvorming. Ook is zij relatief onbekend bij het publiek en over haar toekomstige rol door de eventuele oprichting van een Kenniscentrum Elektromagnetische Velden bestaat nog geen duidelijkheid.

Het Antenneregister is na een wat moeizame start nu volledig operationeel. Punt van zorg blijft echter dat het register incompleet en onder het grote publiek relatief onbekend is. Incompleteitheid komt ondermeer doordat het aanleveren van gegevens niet verplicht is. Veel overheidspartijen met antenne-installaties leveren ook geen gegevens aan. Daarmee verliest het register enigszins haar geloofwaardigheid. Ook hebben sommigen twijfels geuit of belangrijke doelstellingen van het register, zoals het bevorderen van gedeeld gebruik en het informeren van het publiek, wel met een dergelijk instrument gehaald kunnen worden. Overigens wordt het register in 2006 wettelijk verankerd. Dit betekent dat vergunninghouders verplicht worden om antennegegevens aan te leveren aan Agentschap Telecom.

**4. Inter- en intradepartementale belangen leiden soms tot ongewenste vertraging; vooral wanneer snelle afstemming gewenst is door externe omstandigheden.** Het antennebeleid heeft noodzakelijkerwijs een interdepartementaal karakter. Dat betekent dat afstemming binnen en tussen departementen tijd vergt. Dat is op zich geen groot probleem zolang de Rijksoverheid naar buiten toe met één mond spreekt en de afstemming niet onnodig veel tijd gaat kosten, bijvoorbeeld vanwege belangenconflicten. Afstemming wordt lastiger zodra belangen opspelen. Terwijl het ministerie van EZ vooral het belang van de aanleg van mobiele netwerken voor de Nederlandse economie voorop stelt, legt het ministerie van VROM meer nadruk op milieu, volksgezondheid (zoals afgesproken met het ministerie van VWS) en ruimtelijke ordening. Het gevolg is dat de Rijksoverheid in het antennebeleid niet altijd als een eenheid naar buiten treedt. Marktpartijen en gemeenten hebben daar moeite mee. Ook wreekt deze situatie zich wanneer (externe) ontwikkelingen om een snel, adequaat en eenduidig optreden van de Rijksoverheid vragen. Het “normale” tempo van ambtelijke afstemming tussen departementen (voornamelijk VROM en EZ) en binnen departementen is dan onvoldoende.

**5. De discrepantie tussen nationaal en lokaal beleid neemt toe.** Met de ondertekening van het Antenneconvenant en de daarmee samenhangende wetswijzigingen hebben gemeenten een minder belangrijke rol gekregen bij antenneplaatsingen. Initieel waren gemeenten daar content mee omdat dat een lastenverlichting opleverde. Gemeenten werden in de loop van de tijd steeds meer geconfronteerd met ongeruste burgers die antenneplaatsingen willen voorkomen. Dit brengt gemeenten in een lastig dilemma. Om toch tegemoet te komen aan de onrustgevoelens gaan steeds meer gemeenten kritisch om met vergunningaanvragen voor (hogere) antennes. Sommige gemeenten gaan zelfs zo ver dat ze de plaatsing van vergunningvrije antennes willen tegenhouden, terwijl dit buiten de bevoegdheid van gemeenten valt. Gemeenten wijken dus steeds meer af van het nationale beleid en zo ontstaat er *de facto* lokaal beleid.

**6. Gedragslijn antennes op Rijksobjecten leidt tot weinig resultaat.** Wij moeten constateren dat deze Gedragslijn, na drie jaar geleden in werking te zijn getreden, onvoldoende tot

antenneplaatsingen op Rijksobjecten heeft geleid. Beheerders en gebruikers van deze objecten weten plaatsing vaak tegen te houden en lange procedures ontmoedigen operators. De gesignaleerde problemen in een eerdere evaluatie ten aanzien van de procedure van en de communicatie over de Gedragslijn zijn onvoldoende opgelost. Deze houding van het Rijk is ontmoedigend voor gemeenten en burgers: als de Rijksoverheid zelf al niet meewerkt aan antenneplaatsingen, waarom zouden zij dat dan wel doen? Ook het feit dat marktpartijen er onvoldoende in slagen toegang te krijgen tot C2000 masten is problematisch.

#### **7. De Rijksoverheid verliest grip op communicatie over het gezondheidsvraagstuk.**

Gezondheidsaspecten worden door burgers als steeds belangrijker ervaren. In het bijzonder is er in de laatste jaren – terecht of onterecht – sprake van een groeiende zorg over elektromagnetische velden. Deze ontwikkeling is door de Rijksoverheid onderschat; bovendien is ze onhandig omgegaan met een aantal gebeurtenissen op dat gebied. Op de publicatie van het COFAM rapport, waarvan de overheid één van de medeopdrachtgevers was, is onvoldoende gereageerd. Aangezien er bovendien onvoldoende overleg was met andere betrokken partijen (operators, gemeenten) werden burgers geconfronteerd met verschillende uitspraken over de kwaliteit van dit onderzoek en ontstond er wantrouwen. Dat leverde een vruchtbare voedingsbodem voor organisaties als stopUMTS. Na een televisieoptreden van de Rijksoverheid in 2004 nam de ongerustheid alleen verder toe. Het feit dat VROM gezondheidsbelangen behartigt in plaats van het ministerie van VWS is beleidsmatig verklaarbaar maar wordt volgens betrokken partijen (in het bijzonder operators en gemeenten) door de burger niet begrepen. Deze rolverdeling tussen beide ministeries wordt door het publiek wel geaccepteerd bij asbest, bodemverontreiniging, luchtkwaliteit en hoogspanningsmasten. Binnen het antennebeleid lijkt een identieke rol van het ministerie van VROM onvoldoende gecommuniceerd te zijn naar het grote publiek. Achteraf gezien is het jammer dat een in 2001 geplande publiekscampagne over antennes werd afgeblazen, omdat deze campagne instanties als het Antennebureau een bredere bekendheid bij het publiek had gegeven, ook waar het gezondheidsaspecten (en de rol van VROM daarbij) betreft.

**8. Tekortkomingen in het beleidsproces.** Wij constateren een aantal tekortkomingen in het beleidsproces. Dit betreft het ontbreken van duidelijke doelstellingen, problemen bij het kennismanagement, passende allocatie van gelden, gebrekkige aandacht voor de uitvoering en ondoorzichtigheid betreffende de kosten van het beleid.

De centrale en afgeleide doelstellingen van het antennebeleid zijn abstract, ongelijksoortig en slecht meetbaar. Dit stelt beleidsmakers voor het probleem dat het behalen van doelstellingen niet eenvoudig is vast te stellen. Ondanks de maatschappelijke onrust over elektromagnetische velden en volksgezondheid is het volgens ons echter niet nodig de centrale doelstelling inhoudelijk aan te passen. Deze doelstelling streeft immers al naar een balans tussen de verschillende belangen (inclusief volksgezondheid). De Rijksoverheid kan echter wel duidelijker communiceren wat de centrale en afgeleide doelstellingen van het antennebeleid zijn – vooral richting het publiek - en wat zij exact verstaat onder het realiseren van een balans tussen verschillende belangen, bijvoorbeeld door meer aandacht aan SMART gehalte van doeleinden te geven (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden). Voorbeelden van SMART criteria betreft bijvoorbeeld kwantitatieve streefcijfers (percentages, datums, etc.) ten aanzien van “beperkingen van behoefte aan antenne-installaties” of het “aandeel bevolking dat kennis heeft genomen van de doelstellingen van het antennebeleid”.

De Rijksoverheid had verder onvoldoende aandacht voor een structurele kennisopbouw in het beleidsdossier. De continuïteit van het beleid en de uitvoering lijdt bovendien onder het relatief grote aantal personele wisselingen (vooral op het ministerie van EZ). Het antennebeleid van de laatste jaren bestaat vooral uit incidentbestrijding. Een beter kennismanagement zorgt dat bij overdracht van dit dossier naar andere medewerkers en afdelingen minder schakelkosten ontstaan.

De opzet van een meer flexibele organisatie moet ook aan de orde komen. Hiermee bedoelen wij dat capaciteit en expertise snel kunnen worden opgebouwd (en afgebouwd) wanneer ontwikkelingen daarom vragen.

Wat de allocatie van gelden betreft, constateren wij dat de investeringen in mensen, middelen en expertise achter de ontwikkelingen aanlopen. Er is veel aanbod van middelen wanneer er weinig vraag is en weinig aanbod wanneer er juist veel vraag is. Dit heeft vooral betrekking op het Antennebureau.

In het antennebeleid zien wij een ambtelijke werkwijze die in andere beleidsterreinen ook zichtbaar is. Zodra het beleid "af" is – in het antennebeleid wil dat zeggen dat de beleidsnota door de Tweede Kamer is behandeld, de wetwijzigingen zijn aangenomen en het convenant is getekend – gaat men over tot andere dossiers die (politieke) aandacht vragen. Er is minder aandacht voor uitvoering in het veld. Alleen incidenten en Kamervragen vergroten de aandacht weer. Tijdens het onderzoek is ons immers gebleken dat het vastgestelde beleid door de meeste partijen als goed wordt ervaren, maar dat er van de uitvoering te weinig terecht komt.

Ten slotte is er voor beleidsmedewerkers en de evaluator onvoldoende zicht op de begrotingen en realisaties in het nationale antennebeleid.

Een aantal van deze ontwikkelingen nodigt de Rijksoverheid uit om het nationale antennebeleid op onderdelen aan te passen. Inhoudelijk hoeven de centrale en afgeleide doelstellingen wellicht geen aanpassing, omdat zij al naar een balans streven tussen de verschillende belangen. Zij winnen echter aan kracht wanneer de doeleinden concreter worden benoemd en de geprefereerde balans explicieter wordt gemaakt. Hierover kan de Rijksoverheid beter communiceren met de buitenwereld. Ten behoeve van de toekomstvastheid van het beleid is het wel van belang dat de Rijksoverheid meer aandacht geeft aan het (beter) effectueren van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld de Gedragslijn en de publieke informatievoorziening. Kortom, meer nadruk op de uitvoering. Het meest dominante beleidsinstrument - het Antenneconvenant – vergt beperkte aanpassingen.

### **7.3 Doeltreffendheid van het antennebeleid**

In deze paragraaf volgt een antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen over doeltreffendheid, namelijk:

1. Is de overkoepelende doelstelling van het nationale antennebeleid gerealiseerd?
2. Zijn de vijf afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid gerealiseerd?
3. Wat is de bijdrage van het gevoerde antennebeleid aan het behalen van de doelstelling?

*De overkoepelende doelstelling is gedeeltelijk gehaald*

- Er is tussen 2000 en 2005 een aanzienlijk aantal opstelpunten gerealiseerd. Het antennebeleid heeft een einde gemaakt aan een lappendeken aan lokaal antennebeleid. De grenzen van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid zijn weliswaar vastgesteld, maar in de publieke perceptie zijn deze grenzen vooralsnog onvoldoende transparant en in de publieke perceptie is onvoldoende zeker of deze grenzen voldoende waarborg bieden tegen mogelijke gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden. Daardoor kan niet vastgesteld worden dat de gezochte balans is bereikt. Dat is deels ook inherent aan de ongelijksoortigheid van de verschillende belangen. De aanleg van een antenne-infrastructuur is vanuit economisch oogpunt van groot belang, omdat daarmee de ontwikkeling van nieuwe mobiele diensten een impuls krijgt. Het is nog steeds niet

duidelijk hoe deze belangen van economie, milieu, volksgezondheid en ruimtelijke ordening tegen elkaar gewogen moeten worden. Bovendien was er onvoldoende effectieve communicatie en informatievoorziening naar gemeenten en burgers door de Rijksoverheid over deze onderwerpen één van de belangrijkste tekortkomingen van het beleid.

#### *Realiseren vijf afgeleide doelstellingen*

##### *1. Aanpassing wet- en regelgeving is grotendeels gerealiseerd*

- Wij zien het verbeteren van wet- en regelgeving voor het plaatsen van antenne-installaties – zoals afgesproken in het Antenneconvenant – als belangrijkste resultaat van het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005. Het Antenneconvenant en de daaruit voortvloeiende bouwvergunningvrijheid voor antennes tot vijf meter heeft de aanleg van een antenne-infrastructuur versneld.

##### *2. Beperking behoefte aan opstelpunten nauwelijks door antennebeleid*

- Markt- en technologische ontwikkelingen stimuleren volgens ons de toenemende behoefte aan nieuwe antenne-installaties en de afgeleide vraag naar opstelpunten. Het antennebeleid draagt wel bij aan de beperking, maar kan de toenemende vraag naar opstelpunten nauwelijks afremmen.
- De toename aan medegebruik van opstelpunten schrijven wij minder toe aan het antennebeleid. Ondanks intensief gedeeld gebruik van opstelpunten – niet altijd het resultaat van beleid - bestaat er nog steeds een toenemende behoefte aan extra opstelpunten.

##### *3. Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk opstelpunten verloopt steeds moeizamer*

- Vooral de bouwvergunningvrijheid voor masten tot vijf meter heeft in de eerste jaren geleid tot een snelle groei van het aantal lage GSM-masten. Momenteel zijn er circa 18.100 antenne-installaties voor mobiele communicatie en circa 185 voor omroep bij het Antennebureau geregistreerd. Een aanzienlijk deel van deze antennes maakt onderdeel uit van dezelfde opstelpunten.
- Wat betreft het beschikbaar krijgen van opstelpunten hebben de Gedragslijn antennes op Rijksobjecten en aanpassing in de Telecommunicatiewet gedeeld gebruik in aanzet gestimuleerd. Op lokaal niveau is een centrale coördinatie via het plaatsingsplan doelmatiger dan afzonderlijke afstemming. Het aantal opstelpunten staat nu onder druk door een groeiend aantal lokale protesten tegen antenneplaatsingen.

##### *4. Informatievoorziening richting partijen en kennisontwikkeling verliep matig*

- Kennis over antennevraagstukken blijkt vooral toegenomen bij de operators en het Agentschap Telecom en minder bij gemeenten. Informatie en vooral communicatie van de Rijksoverheid over gezondheidsvraagstuk naar vooral de gemeenten was onvoldoende.
- Er is volgens ons onvoldoende continuïteit van kennis over antennevraagstukken door personele wisselingen bij het ministerie van EZ en gemeenten, en in mindere mate bij Antennebureau.

### *5. Publieksvoorlichting was volstrekt onvoldoende*

- Het verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek is volgens ons de minst gerealiseerde afgeleide doelstelling. Door terughoudendheid in de communicatie met de burger heeft de Rijksoverheid de regie verloren. De maatschappelijke onrust over vermeende gezondheidsrisico's van blootstelling aan elektromagnetische velden neemt toe (vooral bij UMTS).
- De afgeblazen publiekscampagne over gezondheidsaspecten lijkt achteraf gezien geen goede keuze. Het argument dat de burgers geen behoefte aan een dergelijke campagne hadden, vinden wij achteraf niet overtuigend. (zie ook paragraaf 4.8).
- Het ontbreekt op dit moment – in de perceptie van de burger en gemeentebesturen - aan een gezaghebbende onafhankelijke autoriteit op het terrein van gezondheidsaspecten in relatie tot blootstelling aan elektromagnetische velden. Het ministerie van VWS is in het dossier vrijwel afwezig, terwijl andere partijen – bijvoorbeeld EZ en het Antennebureau – minder publiek vertrouwen genieten als het gaat om informatie over gezondheidseffecten van elektromagnetische velden en de rol van het ministerie van VROM op dit terrein onvoldoende bekend is bij het publiek (terwijl dat juist wel bekend is bij asbest, luchtkwaliteit, etc.).

### *Bijdrage antennebeleid aan het realiseren van doelstellingen*

Het is methodisch niet mogelijk om te bepalen welk deel van het realiseren van beleidsdoelstellingen toe te schrijven is aan het antennebeleid. Wel wordt een aantal behaalde resultaten niet direct veroorzaakt door het gevoerde antennebeleid. Wij wijzen op de zelfregulering door de markt bij het gedeelde gebruik van opstelpunten voor antennes en de autonome behoefte naar antenne-installaties van operators. Vooral de technologische ontwikkeling veroorzaakt een behoefte aan opstelpunten die nauwelijks door antennebeleid beïnvloedbaar blijkt. Op het terrein van wet- en regelgeving schrijven we de gerealiseerde doelstellingen meer toe aan het gevoerde beleid. De doorgevoerde wetswijzigingen die voortvloeiden uit het Antenneconvenant blijken grotendeels effectief te werken.

## **7.4 Beleidsinstrumenten in het antennebeleid**

In deze paragraaf staat een antwoord op de vierde onderzoeksvraag over doeltreffendheid, namelijk: *Zijn de beleidsinstrumenten die ingezet zijn om de beleidsdoelstelling(en) te bereiken effectief?* Het gaat om de volgende instrumenten: Antenneconvenant, aanpassingen in wet- en regelgeving, Antenneregister, gedeeld gebruik opstelpunten, Gedragslijn antennes op Rijksobjecten, informatievoorziening en publieksvoorlichting.

### *Het Antenneconvenant is een effectief instrument*

- Het convenant is (internationaal) een uniek instrument dat zeker effectief blijkt te zijn. Het convenant draagt ertoe bij dat partijen met belangentegenstellingen tot afspraken komen zonder overigens deze tegenstellingen op te lossen, maar dat laatste hoeft ook niet verwacht te worden. Het lopende conventanoverleg zorgt ervoor dat kleine omissies, bijvoorbeeld interpretatieverschillen van artikelen en begrippen, uit de wereld worden geholpen.
- Hoewel partijen, zoals aangegeven, het convenant een goede en effectieve invulling van het antennebeleid achten, staat het onder meer door recente ontwikkelingen licht onder druk. Problemen doen zich voor wanneer ondertekenaars elkaar minder vertrouwen of een



belangrijke partij, zoals gemeenten, convenantafspraken door gewijzigde omstandigheden minder werkbaar vinden. De vraag doet zich volgens sommigen dan ook voor of het convenant open gebroken moet worden. Dat gaat volgens ons echter een stap te ver. Vertrouwen tussen partijen (voor zover geschonden) wordt daardoor niet herwonnen. Bovendien lost een aanpassing van het Antenneconvenant de onzekerheid over antennes en gezondheid niet op. Deze onzekerheid is immers de belangrijkste reden dat gemeenten pleiten voor meer invloed op het plaatsingsplan, de instemmingsprocedure en soms zelfs de vergunningvrijheid voor lage antennes ter discussie stellen. De instemmingsprocedure is al een waarborg dat bewoners altijd kunnen afzien van een antenneplaatsing. Wij denken dat de belangen van gemeenten wat nadrukkelijker aandacht moeten krijgen in het convenant(overleg). Daar ligt volgens ons een taak voor VNG en gemeenten; Het is volgens ons namelijk niet wenselijk om individuele gemeenten tot het convenant(overleg) toe te laten treden, want dat leidt tot fragmentatie en vertraging bij de besluitvorming.

- Er kan volgens ons gedacht worden aan een beperkte uitbreiding van het aantal ondertekenaars. In het huidige convenant handelen de staatssecretarissen van VenW (later de minister van EZ) en van VROM als vertegenwoordigers van de Staat der Nederlanden. Het is volgens ons bevorderlijk als ook andere betrokken onderdelen van de Rijksoverheid het convenant zouden ondertekenen. Wij denken daarbij zeker ook aan de beheerders van Rijksobjecten die geschikt zijn voor antenneplaatsingen. Daarnaast is het wenselijk dat *alle* marktpartijen met (geplande) antenne-installaties toetreden tot het convenant. Het huidige convenant voorziet in deze toetreding en bevat ook een bepaling dat de Rijksoverheid zich zal inspannen zodat nieuwkomers daadwerkelijk toetreden. Toch constateren wij dat er operators zijn die nog niet toegetreden zijn.
- Een recent uitgevoerde, aparte evaluatie van Berenschot over de instemmingprocedure bij het convenant heeft ook nog een aantal verbeteringen voorgesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot communicatie naar bewoners van flatgebouwen en de afhandeling van klachten over de instemmingsprocedure.

#### *Aanpassingen in wet- en regelgeving zijn doorgevoerd*

- De meeste aangekondigde wettelijke aanpassingen in de Nota NAB zijn uitgevoerd. Het is volgens ons niet goed dat normen voor blootstellinglimieten nog niet in nationale wet- of regelgeving zijn verankerd. Een Europese aanbeveling specificeert blootstellinglimieten voor elektromagnetische velden. Vooruitlopend op een verankering in wet- en regelgeving zijn de ICNIRP referentiewaarden (aanbevolen door de EU) wel opgenomen in het convenant. Een dergelijke Europese aanbeveling heeft echter geen bindend karakter, noch voor overheden, noch voor marktpartijen en burgers. Hoewel de genoemde aanbeveling nageleefd wordt, is een vertaling ervan in wet- en regelgeving – ondanks het streven van het kabinet het aantal wetten en regels te verminderen en te vereenvoudigen – een duidelijk signaal dat de Rijksoverheid deze problematiek serieus neemt (zonder overigens de maatschappelijke onrust over gezondheidsrisico's echt weg te nemen). Invoering van de ICNIRP waarden in wetgeving biedt geen hogere bescherming dan nu het geval is, maar zij vergroot wel duidelijkheid. Een dergelijke wetswijziging zal niet leiden tot grote problemen bij marktpartijen, omdat deze aan de gestelde criteria voldoen.
- Ondanks het feit dat een groeiende groep gemeenten problemen ervaart met de vergunningvrijheid van lage masten, is een aanpassing van dit wetsartikel volgens ons niet nodig. Uiteindelijk kunnen bewoners plaatsing van lage antennes tegenhouden.
- De doorlooptijden van vergunningaanvragen voor middelhoge (vijf tot veertig meter) en hoge masten (> veertig meter) ontlopen elkaar vanwege steeds strengere toetsingen niet veel. De ondergrens van hoge masten (veertig meter) is destijds bovendien afgestemd op de vraag naar antenneruimte van vijf operators die elk één vergunning exploiteren. Omdat

deze partijen inmiddels een UMTS-vergunning hebben en UMTS-antennes bijplaatsen, ontstaan er ruimteproblemen. Een consequentie is dat er meer lagere antennes worden geplaatst. Het huidige vergunningsregime werkt plaatsing van meer lage masten in de hand.

- Er zijn momenteel indicaties dat aanpassingen in deze vergunningsregimes kunnen leiden tot een effectiever gedeeld gebruik. Ook kunnen aanpassingen mogelijk leiden tot een kleiner aantal benodigde opstelpunten. Zo is te overwegen het lichte vergunningsregime (momenteel van vijf tot veertig meter) op te trekken tot vijftig meter om zo op deze masten voldoende ruimte te creëren voor gedeeld gebruik van vijf GSM/UMTS-operators. Wij adviseren daarom de vergunningsregimes voor verschillende typen antennes/masten uitgebreider te evalueren.

#### *Het Antenneregister kwam traag tot stand en is (nog) incompleet*

- De oorspronkelijke doelstellingen van het Antenneregister zijn in onze ogen ambitieus. Het register is later dan gepland tot stand gekomen, het register is moeilijk vindbaar voor burgers en het is niet compleet. Het is echter onterecht hier het Antennebureau volledig verantwoordelijk te stellen. Zij is immers afhankelijk van aanleverende marktpartijen. Bovendien hoeven overheidspartijen met antenne-installaties (C2000, Defensie, LFR) geen gegevens te leveren.
- Ondanks de kritiek op het Antenneregister begeeft dit instrument zich met de ingezette verbeteringen op de goede weg. Er zijn nog twee belangrijke stappen noodzakelijk. Voor de geloofwaardigheid van het Antenneregister – zeker onder het publiek – vinden wij het van essentieel belang dat in dat register alle antenne-installaties worden opgenomen. Daartoe zou een wetwijziging *alle* antenne-installaties van *alle* marktpartijen (ook niet ondertekenaars van het convenant) en van *alle* overheidsinstellingen moeten verplichten informatie te leveren voor het register. Een burger weet dan in ieder geval dat hij of zij een bron raadpleegt die compleet, actueel en dus betrouwbaar is. Ten tweede is er meer bekendheid van dit register nodig. Dat kan echter pas wanneer alle wijzigingen (inclusief de wettelijke verbreding en verankering in 2006) zijn doorgevoerd.

#### *Gedeeld gebruik opstelpunten niet alleen dankzij overheidsbeleid*

- Het gedeelde gebruik van opstelpunten voor antennes draagt volgens ons bij aan de beperking van de behoefte van operators aan opstelpunten voor antennes. Het is onduidelijk of het gedeelde gebruik te danken is aan de aanscherping van de Telecommunicatiewet (en dus aan het gevoerde antennebeleid) of aan andere factoren, zoals potentiële kostenbesparingen. Ons onderzoek kan deze vraag moeilijk beantwoorden, maar wij denken dat het vooral een combinatie van beide is, waarbij bedrijfseconomische motieven meer bijdragen dan het beleid. Aangezien de bijdrage van gedeeld gebruik aan het beleidsdoel (het beperken van de behoefte aan opstelpunten), is het volgens ons minder relevant exact te bepalen wat de oorzaak is.
- De aanscherping biedt gemeenten en (om toegang vragende) operators een stok achter de deur mocht het gedeelde gebruik om oneigenlijke redenen niet van de grond komen. In die zin is de wetwijziging volgens ons relevant *en* effectief.

#### *Gedraglijnen antennes op Rijksobjecten leidt tot weinig resultaat*

- Volgens ons is het uitgangspunt van de Gedraglijnen goed: plaatsing toegestaan, tenzij een specifiek of algemeen belang zich daartegen verzet.

- Van de 1.300 Rijksobjecten in beheer van de Rijksgebouwendienst hebben er ongeveer dertig een antenne-installatie van een operator. Voor andere Rijksobjecten hebben wij helaas weinig cijfers. De Gedragslijn draagt onvoldoende bij aan het beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en milieu, zoals binnen het antennebeleid wordt nagestreefd.
- Ook komt de voorbeeldfunctie die de overheid kan vervullen ten aanzien van het plaatsen van antennemasten door het geringe aantal plaatsingen op Rijksobjecten niet goed voor het daglicht. De Rijksoverheid gedraagt zich nu hetzelfde als de burger. Hierdoor ontstaat de paradoxale situatie dat het éne deel van de Rijksoverheid de aanleg van antenne-installatie stimuleert, terwijl het andere deel van de Rijksoverheid dit beleid niet of nauwelijks uit wil voeren; ook omdat een aantal Rijksobjecten, bijvoorbeeld C2000 masten vrijgesteld lijkt te zijn van de Gedragslijn. Als de Rijksoverheid niet het goede voorbeeld geeft, kan niet worden verwacht dat medeoverheden (en burgers) volgen.
- Ten slotte merken wij op dat het beperkte medegebruik van C2000 masten een gemiste kans is, zeker gezien het aantal masten en aantrekkelijkheid ervan. Het is niet alleen een gemiste kans voor de operators: ook de C2000 gebruikers hebben groot belang bij een goed functionerende openbare GSM/UMTS-infrastructuur (daarbij moet gedacht worden aan 112-oproepen, maar ook aan het aanzienlijke deel van het interne verkeer dat via openbare netwerken wordt afgewikkeld). Een aantal bezwaren van BZK, zoals toegang tot de terreinen en onderhoud, is begrijpelijk maar zijn best op te lossen zolang er sprake is van bereidheid daartoe. EZ heeft aangegeven met BZK in overleg te zijn om mogelijk medegebruik van C2000 masten te bevorderen. Dit initiatief juichen wij dan ook toe. In paragraaf 4.9 staat een aantal aanbevelingen om de werking van deze Gedragslijn verder te verbeteren.

#### *Informatievoorziening betrokken partijen nog niet optimaal*

- Hoewel de betrokkenen gematigd positief zijn over een aantal ingezette instrumenten ten behoeve van informatievoorziening, is onze conclusie dat de Rijksoverheid er onvoldoende in geslaagd is om de betrokken partijen voldoende te informeren en onderlinge communicatie te stimuleren.
- Met het einde van het Antenneplatform werd volgens ons het kind met het badwater weggegooid. Problemen in de uitvoering van het antennebeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van onderlinge communicatie en onzekerheid over elektromagnetische velden en gezondheid vragen om meer en betere afstemming tussen partijen. Daar wordt gedeeltelijk in voorzien via het convenantoverleg, maar daarin is slechts een selectie van de oorspronkelijke deelnemers van het platform vertegenwoordigd. Wij geven in overweging om het Antenneplatform te 'reanimeren', of een vergelijkbaar, breed overlegorgaan op te richten. Het gaat daarbij niet om het overbruggen van verschillende belangen. Dat is volgens ons een stap te ver, maar informatie-uitwisseling en het gezamenlijk bespreken en oplossen van knelpunten kan het draagvlak voor het antennebeleid vergroten.

#### *Publieksvoorlichting heeft gefaald*

- De publieksvoorlichting over antennes was onvoldoende. Het afblazen van de Postbus 51 campagne heeft ertoe geleid dat *de* vraagbaak voor antennes – het Antennebureau – onvoldoende bekend is bij het publiek. Met de onzekerheid over antennes en gezondheid – zeker na het COFAM onderzoek – hebben burgers behoefte aan een betrouwbare informatiebron. Een inhaalslag voor de Rijksoverheid via voorlichting ligt voor de hand, maar de achterstand is groot. Burgers zoeken steeds vaker bij andere bronnen informatie over antennes.

- Ter vergroting van de publieke kennis over antennes, antennebeleid en verantwoordelijke overheden ligt een publiekscampagne voor de hand. Hier speelt wel het spanningveld tussen het gelijktijdig geloofwaardig en overtuigend willen communiceren om het doel van het antennebeleid te bereiken en daarbij tevens geloofwaardig te beargumenteren dat de randvoorwaarden zelfstandig bepalend zijn. Het gaat bij een dergelijke campagne om objectieve en wetenschappelijk verantwoorde berichtgeving, waarbij de perceptie van de burger en gemeenten centraal dienen te staan. De campagne moet gepercipieerde gevaren beantwoorden met betrouwbare informatie van een door het publiek, de overheid en het bedrijfsleven gerespecteerde bron (risicocommunicatie). De ministeries van EZ (inclusief het Antennebureau) en VROM en de operators lijken hiervoor minder geschikt. Er kan eerder gedacht worden aan instellingen in het domein van milieu en gezondheid (RIVM, GGD, Gezondheidsraad of een nieuw Kenniscentrum Elektromagnetische Velden).

## 7.5 Doelmatigheid van het antennebeleid

In deze paragraaf komen twee onderzoeksvragen over doelmatigheid aan de orde, namelijk:

5. Staan de door de Rijksoverheid ingezette financiële middelen in verhouding tot de bereikte resultaten? (eerste drie subparagrafen)
6. Zijn de beleidsinspanning en het bijbehorende budget optimaal ingezet of had een hogere "value for money" bereikt kunnen worden? (laatste subparagraaf)

### *Documentatie inzet middelen onvoldoende*

- Wij constateren dat op Rijksniveau de begrote en gerealiseerde capaciteit en budget voor het antennebeleid onvoldoende inzichtelijk beschikbaar zijn, zowel voor beleidsmedewerkers als evaluatieonderzoekers.

### *Financiële dekking van het Antennebureau vooraf onvoldoende geregeld*

- Initieel was het idee om het Antennebureau de eerste twee jaren van haar bestaan deels te financieren uit de opbrengst van de GSM-veiling. Hoewel het in eerste instantie ook een alternatief is geweest, hebben de operators uiteindelijk niet bijgedragen aan de financiering. Uiteindelijk is besloten om het bureau voorlopig te financieren vanuit het eigen vermogen van het Agentschap Telecom. Kortom er was volgens ons nooit duidelijkheid over de financiële dekking. Dit bracht discussies, onduidelijkheden en onzekerheden met zich mee.

### *Onvoldoende middelen beschikbaar*

- Over de beschikbaarheid van mensen is het algemene beeld dat de Rijksoverheid met de inrichting van het Antennebureau elf mensen op het antennebeleid heeft ingezet. Daarnaast waren enkele beleidsmedewerkers actief bij EZ en VROM. Eind 2003 is het aantal mensen dat werkzaam was op het dossier gedaald. Bij het Antennebureau is het aantal mensen meer dan gehalveerd. In dezelfde periode neemt ook de capaciteit bij EZ en VROM sterk af. Bij EZ was vanaf april 2004 tot januari 2005 geen beleidsmedewerker voor dit dossier beschikbaar.
- Er is beperkt helderheid over de inzet van mensen en middelen op gemeentelijk niveau. De werkbelasting is bij ongeveer 40% van de gemeentes in de jaren 2000 tot 2005 toegenomen terwijl bij 80% van de gemeentes de beschikbare middelen gelijk zijn

gebleven. Mensen en middelen worden anders ingezet bij gemeenten als gevolg van de toegenomen discussie over gezondheidsaspecten van elektromagnetische velden.

*De doelmatigheid in termen van de beschikbaarheid van mensen en middelen in relatie tot de beleidseffecten en de continuïteit ervan was bij EZ, VROM en het Antennebureau onvoldoende*

- Als de beschikbaarheid van mensen en middelen gerelateerd worden aan de effecten en resultaten van het antennebeleid dan geeft dat volgens ons het volgende beeld. In de periode 2001 tot 2003 is de doelmatigheid van het antennebeleid bij het Antennebureau onvoldoende. Dezelfde effecten en resultaten die in deze periode zijn behaald hadden waarschijnlijk ook kunnen worden bereikt met minder mensen.
- Vanaf 2003 was de doelmatigheid volgens ons eveneens onvoldoende maar om tegenovergestelde redenen. Vanaf 2003 zijn er onvoldoende mensen (met onvoldoende expertise) en onvoldoende middelen beschikbaar om de gewenste resultaten te bereiken. Juist nadat de personeelsformatie wordt ingekrompen, neemt de behoefte aan informatie toe, mede onder invloed van het COFAM onderzoek in het najaar van 2003 en latere televisie-uitzendingen. Het vertrek van medewerkers bij het Antennebureau staat hiermee in schril contrast.

## **7.6 Uitvoering van het antennebeleid**

Deze paragraaf behandelt alle onderzoeksvragen over uitvoering van het antennebeleid, te weten:

7. In hoeverre sloot het beleid aan bij de situatie in de praktijk?
8. In hoeverre heeft er afstemming plaatsgevonden met ander relevant beleid, zowel nationaal, communautair als internationaal?
9. Was de organisatie- en beheerstructuur adequaat?
10. Zijn de relevante partijen in voldoende mate betrokken?
11. Zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (nog) helder?
12. Hoe wordt afgestemd met andere betrokken partijen e.d.?
13. Was de uitvoering adequaat?

*Aansluiting antennebeleid bij de praktijk op lokaal niveau vermindert*

- Het antennebeleid adresseerde volgens ons op papier in ieder geval de meest urgente problemen, zoals het verminderen van de lappendeken aan lokaal beleid en problemen met bouwvergunningen.
- Het antennebeleid slaat uiteindelijk neer in ruim vierhonderd gemeenten waar men dagelijks geconfronteerd wordt met antenneplaatsingen. Veel gemeenten geven aan dat zij soms in een lastige positie verkeren. Enerzijds geven zij uitvoering aan het nationale antennebeleid. Anderzijds gaan zij steeds vaker over tot een restrictief plaatsingsbeleid (zeker bij masten langer dan vijf meter) om tegemoet te komen aan onrust bij inwoners over gezondheidsrisico's. De lappendeken van verschillende soorten lokaal beleid dreigt hiermee terug te keren. De afgelopen tijd is de communicatie tussen de Rijksoverheid en gemeenten verbeterd, maar het neemt de onrust nog steeds niet weg. Gemeenten, inwoners en operators liggen steeds vaker met elkaar in de clinch over antenneplaatsingen (tot aan de rechter toe). Mediation zou hier een oplossing kunnen bieden.

### *Afstemming met andere beleidsgebieden en internationaal beleid verloopt matig tot goed*

- De noodzakelijke wetswijzigingen in verschillende beleidsterreinen zijn uitgevoerd. Daarmee is afstemming niet af. Externe druk, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsaspecten vergen meer en continue afstemming tussen beleidsterreinen. Ook lijkt het erop dat afstemming tussen beleidsterreinen binnen DGTP voor verbetering vatbaar is. Onvoldoende afstemming met ander beleid speelt vooral bij het telecommunicatiebeleid, waarbij vergunningen voor mobiele netwerken zijn uitgegeven en vergunninghouders uitrolverplichtingen zijn opgelegd. Ook is afstemming met ARBO beleid voor verbetering vatbaar.

### *Organisatie en beheer van het antennebeleid is versnipperd, maar verbetert*

- De versnippering van het antennebeleid leidt op Rijksniveau tot minder efficiënte samenwerking. Er spelen verschillende belangen en deze worden op Rijksniveau door verschillende departementen behartigd. Deze versnippering leidt ondermeer tot vertragingen in het beleid.
- De tevredenheid in het veld over het Antennebureau neemt toe. Desondanks vermoeden wij dat het bureau nog steeds een relatief kwetsbare positie inneemt. Het is bij het grote publiek relatief onbekend en voor de omvang en taakstelling afhankelijk van departementale en politieke beslissingen. Er is wellicht een reflectie noodzakelijk op de taakstelling van dit bureau mocht besloten worden een kenniscentrum op te richten ten behoeve van verzameling en uitwisseling van informatie over elektromagnetische velden. Momenteel is het Antennebureau het voorlichtingsloket van de Rijksoverheid over antennevraagstukken. Deze taakstelling kan verschuiven wanneer duidelijk wordt welke doelen een eventueel nieuw kenniscentrum na moet streven en hoe deze gerealiseerd kunnen worden. Het publiek kan het bureau beter leren kennen door op gemeentesites links op te nemen naar het Antennebureau en -register.
- De uitvoering van het antennebeleid op lokaal niveau verloopt vooralsnog in de meeste gemeenten goed. Wij stellen echter vast dat de Rijksoverheid en de operators 'terrein verliezen'. Steeds meer gemeenten werken minder gemakkelijk mee aan antenneplaatsingen zolang er geen duidelijkheid bestaat over gezondheidseffecten van elektromagnetische velden.

### *Betrokkenheid relevante partijen fluctueert*

- Over het algemeen vinden partijen dat zij voldoende betrokken zijn bij het antennebeleid. De betrokkenheid wordt groter wanneer een partij dicht bij de beleidskern verkeert. Over de beleidskern constateren wij dat de betrokkenheid van EZ een vrij lange periode minder is geweest dan wenselijk. Dit is echter in het afgelopen jaar hersteld. VROM is gedurende de gehele evaluatieperiode voldoende betrokken bij het beleid. Sommige partijen vinden van niet, maar dat heeft eerder te maken met belangentegenstellingen dan met feitelijke betrokkenheid bij het dossier.
- Volgens ons is de afwezigheid van het ministerie van VWS bij dit dossier beleidsmatig verklaarbaar, maar dat wordt maatschappelijk gezien zo niet ervaren. De afwezigheid van dit ministerie vermindert daardoor het draagvlak voor het nationale antennebeleid; zeker in een tijd waar gezondheidsrisico's de agenda domineren. De behartiging van volksgezondheidsbelangen in het antennebeleid door het ministerie van VROM is bestuurlijk gesproken een normale gang van zaken, want het ministerie vervult ook in vergelijkbare dossiers dezelfde rol, bijvoorbeeld bij bodemverontreiniging, asbest en luchtkwaliteit. Het eventueel betrekken van VWS bij het antennebeleid biedt als voordeel dat het draagvlak

voor het antennebeleid vergroot wordt, maar het biedt nog geen oplossing voor de commotie over antennes en volksgezondheid. Hiervoor kan beter gedacht worden aan een onafhankelijk en objectief kenniscentrum elektromagnetische velden. Boodschappen over elektromagnetische velden van het ministerie van EZ (inclusief het Antennebureau) en VROM worden immers minder geloofd door het publiek. Bovendien moet – zeker wanneer het ministerie van VWS op een afstand blijft – duidelijker gecommuniceerd worden dat het ministerie van VROM gezondheidsbelangen behartigd.

- Volgens ons zijn gemeenten nauwer betrokken geraakt bij het antennebeleid; vaak gewild, soms ongewild. Bezorgde burgers kloppen immers bij gemeenten aan en verlangen dat gemeenten zich actiever met antenneplaatsingen bemoeien ondanks de beperkte beleidsruimte van gemeenten bij lage antennes.

#### *Verantwoordelijkheden relevante partijen zijn duidelijk*

- De meeste partijen vinden de meeste verantwoordelijkheden in het antennebeleid voldoende helder. Het is volgens ons onmogelijk en onwenselijk om alle verantwoordelijkheden vast te leggen. Er ontstaat dus noodzakelijkerwijs een zeker grijs gebied. Sommige onderdelen van de Rijksoverheid (in het bijzonder EZ en VROM) voelen zich overigens meer verantwoordelijk voor het antennebeleid dan andere onderdelen. Gemeenten zijn tot zekere hoogte autonoom in hun bestuurlijk handelen en hebben beleidsruimte. Daar zijn operators soms niet blij mee, maar de verantwoordelijkheden zijn wel duidelijk vastgelegd.

#### *Afstemming tussen relevante partijen kan beter*

- Het interdepartementale karakter van het antennebeleid leidt ertoe dat afstemming soms stroef verloopt. Verschillende belangen vergen en vertragen afstemming binnen de Rijksoverheid (horizontale afstemming). Wij vinden de soms trage afstemming geen groot bezwaar zolang de Rijksoverheid naar buiten toe met één mond spreekt. Het wordt echter wel bezwaarlijk wanneer omstandigheden vragen om een snel en eenduidig optreden van de Rijksoverheid. Het “normale” tempo van ambtelijke afstemming tussen departementen (voornamelijk VROM en EZ) en binnen departementen is dan onvoldoende.
- Een alternatief – het onderbrengen van het nationale beleid bij één ministerie – is volgens ons weinig aantrekkelijk. Daarmee worden belangentegenstellingen niet overbrugd. Desondanks kunnen wel praktische verbeteringen worden gerealiseerd, zodat de departementen onderling beter afstemmen en meer als een eenheid naar buiten treden, bijvoorbeeld kennisdeling via gedeelde virtuele projectmappen en interdepartementaal overleg. Overigens komen wij versnippering van belangen en moeizame afstemming ook tegen bij operators en gemeenten en hun belangenverenigingen.
- Wij vinden het eerder bezwaarlijk dat afstemming tussen de Rijksoverheid en gemeenten (verticale afstemming) niet goed verloopt en soms zelfs afhankelijk is van operators. Het effect van geringe afstemming is dat gemeenten het nationale antennebeleid steeds meer een eigen invulling geven. Het nationale karakter van het antennebeleid gaat dan verloren en kan er uiteindelijk toe leiden dat verschillende beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld het Antenneconvenant, hun effectiviteit verliezen. Onvoldoende afstemming betekent ook dat de Rijksoverheid te weinig voeling houdt met lokale antenneplaatsingen. Dat komt niet ten goede aan de kwaliteit van het landelijke beleid. De Rijksoverheid moet dus ook rechtstreeks contact zoeken met gemeenten en dit niet alleen overlaten aan het Antennebureau (hoewel dit bureau hier wel het initiatief heeft).

### *Oordeel relevante partijen steeds negatiever*

- De partijen geven een (ruim) voldoende voor het beleid, maar zijn ontevreden over de uitvoering. Dit bevestigt het beeld dat wij in het tweede hoofdstuk schetsen over het beleidsproces. De belevingsvorming en –uitvoering verliepen relatief goed tot de maatschappelijke onrust ontstond over elektromagnetische velden waardoor beleidsuitgangspunten en –instrumenten ter discussie komen te staan en een vlotte uitvoering in de knel komt.

## **7.7 Reflectie op de evaluatie van het antennebeleid**

Terugkijkend op het gevoerde beleid is het relatief gemakkelijk om tekortkomingen in het beleid te constateren. In elk beleidsproces gaan dingen fout. Er gaan echter ook vaak dingen goed. Dat is ook het geval in het nationale antennebeleid. Ondanks de kritiek die in de voorgaande hoofdstukken door verschillende partijen is geuit, wijzen vrijwel alle betrokkenen ook op successen van het antennebeleid. Deze successen zijn zelfs ook niet onopgemerkt gebleven in het buitenland.

Het Antenneconvenant – misschien wel het belangrijkste onderdeel van het nationale antennebeleid – heeft partijen met verschillende belangen gebonden aan een aantal afspraken dat antenneplaatsingen in betere banen leidt dan de situatie ervoor. Ondanks dat belangenverschillen blijven voortbestaan, is er vooralsnog een werkbare situatie ontstaan, maar dit is geen garantie voor de toekomst.

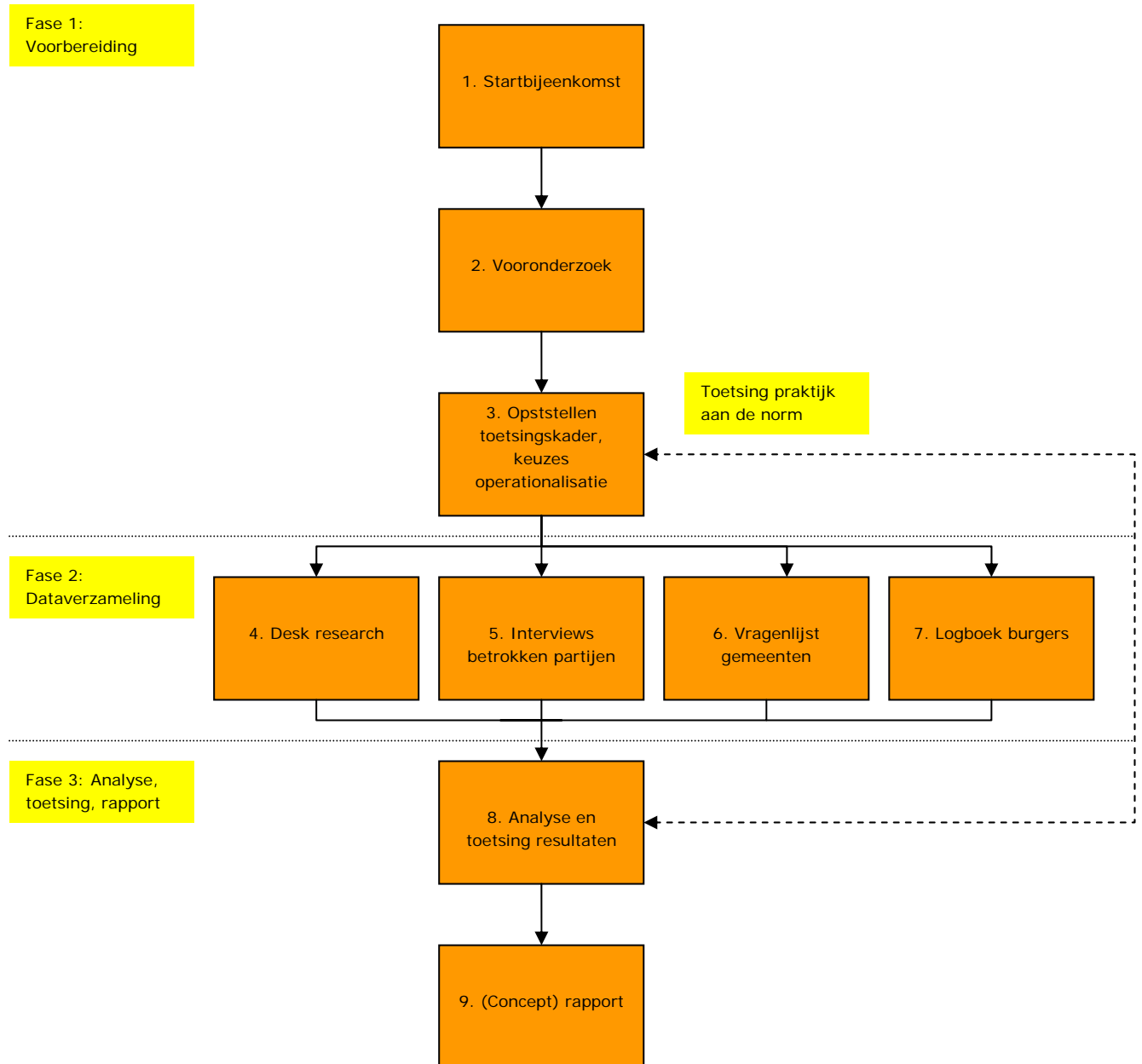
Bij het uitvoeren van dit evaluatieonderzoek is gebleken dat het ministerie van EZ verschillende initiatieven ontplooit om knelpunten in (de uitvoering van) het nationale antennebeleid te verminderen. Het ministerie is bijvoorbeeld in overleg met het ministerie van BZK over het ontsluiten van C2000 masten. Tegelijkertijd wordt met de Rijksgebouwendienst en andere medeoverheden gesproken om de Gedragslijn beter te effectueren. Het Antennebureau wordt tijdelijk uitgebreid met twee fte's. Voorts neemt het ministerie initiatieven om gemeenten beter te informeren over antennes.

De uitkomsten van het Zwitserse replicatieonderzoek naar elektromagnetische velden en gezondheid zijn ongetwijfeld van invloed op de toekomst van het antennebeleid. Veel gemeenten en andere betrokken partijen zijn in afwachting op de uitkomsten van dit onderzoek en stellen beslissingen over antenneplaatsingen daarom uit. Als dit onderzoek het eerste COFAM onderzoek bevestigt, dreigen antenneplaatsingen nog lastiger te worden. Het omgekeerde effect kan ook optreden. Belangrijk in deze blijft een Rijksoverheid die over alle facetten van antennebeleid helder, adequaat en eenduidig communiceert met de samenleving.



# Bijlage 1. Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestaat uit drie fasen, namelijk de voorbereiding, de dataverzameling en de analyse, toetsing en rapportage. (Zie het onderstaande schema).



Wij lichten deze fasen kort toe.

## Fase 1: Voorbereiding

De *voorbereiding* bestaat vooral uit een vooronderzoek. Het vooronderzoek bestaat uit het verzamelen en analyseren van (centrale) documenten over het nationale antennebeleid. Voorts zijn in het vooronderzoek zes overheidsmedewerkers gesproken die de afgelopen jaren nauw betrokken

waren bij de totstandkoming en uitvoering van het nationale antennebeleid. Het vooronderzoek levert bouwstenen voor het toetsingskader om de resultaten van het nationale antennebeleid te toetsen aan de vooraf vastgestelde normen (zie paragraaf 1.5) en voor een reconstructie van het nationale antennebeleid tussen 2000 en 2005 (zie hoofdstuk 2 en Bijlage 3).

### *Fase 2: Dataverzameling*

De *dataverzameling* bestaat uit vier onderdelen: desk research, interviews met betrokken partijen, een logboekonderzoek en een enquête onder gemeenten. Met het *desk research* wordt aan de hand van de onderwerpen die in het toetsingskader aan de orde komen, informatie verzameld om verschillende onderzoeksvragen (gedeeltelijk) te beantwoorden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om verslagen, notities, rapporten en brieven die betrekking hebben op het nationale antennebeleid en relevante wet- en regelgeving. Startpunt voor deze analyse betreft het digitale antennedossier dat door het ministerie van EZ is gemaakt (in het vooronderzoek ook gedeeltelijk gebruikt). Dit dossier is aangevuld met rapporten en documenten die tijdens het onderzoek zijn verzameld (ook via derde partijen). Een belangrijk resultaat van desk research is de tijdlijn van het antennebeleid zoals opgenomen in Bijlage 3.

In de periode september tot november 2005 zijn – inclusief de gesprekken in het vooronderzoek - ruim 30 *interviews* afgenomen bij de verschillende betrokken partijen over het nationale antennebeleid, bijvoorbeeld Rijksoverheid (ministeries van EZ, VROM, SZW en BZK), uitvoeringsinstellingen (bijvoorbeeld het Antennebureau en de Rijksgebouwendienst), enkele gemeenten, VNG en IPO, vijf aanbieders van mobiele telecommunicatie, twee zendernetwerken, belangenorganisaties en een expert.<sup>76</sup> De meeste benaderde partijen hebben meegewerkt aan de interviews.<sup>77</sup>

In oktober 2005 hebben 160 burgers zich via een panel van TNS NIPO aangemeld voor een *logboekonderzoek* over informatievoorziening over antennes en antennebeleid. Uit deze lijst is op basis van selectiecriteria als leeftijd, geslacht, opleiding, woningbezit en woonplaats een steekproef genomen. Vijftig deelnemers zijn gesplitst in vier groepen die elk een aparte zoekopdracht kregen. Elk deelnemer ontving vervolgens een e-mail met een link naar een website waarop een opdracht staat. De opdrachten gaan over het zoeken van antennes en hun locatie, antennes en gezondheid, antennes en vergunningen en antennes en blootstellinglimieten.<sup>78</sup> Na de opdracht beantwoordden zij vragen over het zoekproces en het vertrouwen in de gevonden informatie. 35 Deelnemers hebben meegedaan aan het logboekonderzoek. Het logboekonderzoek streeft geen representatieve uitspraken na. In het rapport komen de resultaten van de vier opdrachten in aparte kaders aan de orde.

In oktober 2005 hebben 186 gemeenten *een schriftelijke vragenlijst* ontvangen over het nationale antennebeleid. Deze vragenlijst omvat onderdelen over doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoering van het antennebeleid. Daarbij bestaat extra aandacht voor de doorwerking van het antennebeleid op lokaal niveau. Uiteindelijk hebben 83 gemeenten de vragenlijst voor de inleverdatum ingevuld en geretourneerd. Dat is een respons van 45%.

---

<sup>76</sup> In Bijlage 5 staat een overzicht van de gesprekspartners.

<sup>77</sup> Enkele partijen kunnen of willen geen medewerking verlenen aan een interview over het antennebeleid, zoals een gemeente ("politiek gevoelig onderwerp"), StopUMTS.nl ("gezondheidseffecten moeten onderdeel van evaluatie zijn, VWS moet deelnemen aan de begeleidingscommissie, concept rapport moet eerst beschikbaar worden gesteld aan achterban StopUMTS.nl en de media"), de Gezondheidsraad ("wij adviseren voor beleid en oordelen niet over beleid") en de koepelorganisatie van woningbouwverenigingen Aedes ("antennebeleid is geen issue"), de Consumentenbond en het ministerie van Defensie.

<sup>78</sup> Zie Bijlage 6 voor opdrachten in het logboekonderzoek.

### *Fase 3: Analyse, toetsing en rapportage*

De verzamelde gegevens uit de fase van de dataverzameling worden geanalyseerd en geïnterpreteerd aan de hand van de onderzoeksvragen en het toetsingskader. Er wordt daarbij een vergelijking gemaakt tussen de gevonden resultaten en de normen zoals deze zijn vastgesteld in het toetsingskader zodat de onderzoeksvragen beantwoord worden. Eventuele belangrijke verschillen (en mogelijke verklaringen daarvoor) worden gerapporteerd evenals bevindingen op het terrein van doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoering.



## Bijlage 2. Toetsingskader

### Onderzoeksvraag 1: Is de overkoepelende doelstelling gerealiseerd?

<i>Overkoepelende doelstelling</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes.	'Optelsom' van effectiviteit van het antennebeleid ten aanzien van wet- en regelgeving, ruimtelijk beslag en communicatie en voorlichting (zie onderliggende doelstellingen).  Partijen in het samenwerkingsmodel oordelen dat deze balans is bereikt. Meer concreet: kaders zijn duidelijk, geen belang domineert en ruimte voor aantal opstelpunten van antennes voldoet.

### Onderzoeksvraag 2: Zijn de vijf afgeleide doelstellingen van het nationale antennebeleid gerealiseerd?

<i>Onderliggende doelstelling</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Afstemmen van wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening	Verbeteren van wet- en regelgeving voor het plaatsen van (opstelpunten voor) antennes tussen 2000 en 2005 door aanpassingen door het wegnemen van knelpunten, invoeren van normen, etc.
<i>Onderliggende doelstelling</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Beperking van de behoefte aan opstelpunten voor antennes	Beperking van de vraag van operators naar opstelpunten tussen 2000 en 2005. Het startpunt is 'Antennebehoefte in Nederland in de komende vijf jaar' (Nota NAB, p. 12)
<i>Onderliggende doelstelling</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en milieu	Toename van het aanbod van geschikte opstelpunten in 2000 en 2005 als resultaat van het nationale antennebeleid
<i>Onderliggende doelstelling</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Informerende van betrokken partijen en stimuleren van onderlinge communicatie gericht op samenwerking	Toename van kennis over (antenne)beleid bij partijen samenwerkingsmodel tussen 2000 en 2005  Toename samenwerking partijen samenwerkingsmodel tussen 2000 en 2005

<i>Onderliggende doelstelling</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek	Toename van kennis over antenne(beleid) bij het publiek tussen 2000 en 2005

**Onderzoeksvraag 3: Wat is de bijdrage van het gevoerde antennebeleid aan het behalen van de doelstelling?**

<i>Bijdrage</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Bijdrage van het antennebeleid aan het realiseren van de overkoepelende doelstelling en de afgeleide doelstellingen	Het realiseren van de overkoepelende doelstelling en afgeleide doelstellingen is vooral te danken aan het gevoerde antennebeleid.

**Onderzoeksvraag 4: Zijn de beleidsinstrumenten die ingezet zijn om de beleidsdoelstelling(en) te bereiken effectief?**

<i>Bijdrage beleidsinstrumenten</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Beleidsinstrumenten	<p>Beleidsinstrument is ingezet</p> <p>Beleidsinstrument is niet ingezet vanwege geldige redenen</p> <p>Bijdrage van het beleidsinstrument aan de overkoepelende doelstelling of één of meer afgeleide doelstellingen.</p>

**Onderzoeksvraag 5: Staan de door de Rijksoverheid ingezette financiële middelen in verhouding tot de bereikte resultaten?**

	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Budget	<p>Ontwikkeling budget nationaal antennebeleid tussen 2000 en 2005 in de Rijksbegroting (begroting en realisatie)</p> <p>Ontwikkeling budget volgt toename (of afname) taken nationaal antennebeleid (begroting en realisatie)</p> <p>Ontwikkeling budget wordt gerelateerd aan behaalde resultaten in het verleden / ambities toekomst (begroting en realisatie)</p> <p>Aanwezigheid van onderbouwing</p> <p>Positief oordeel door beleidsverantwoordelijken</p>

**Onderzoeksvraag 6: Zijn de beleidsinspanning en het bijbehorende budget optimaal ingezet of had een hogere "value for money" bereikt kunnen worden?**

---

	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Mensen en middelen	Minimale en maximale "value for money" Optimale inzet beleidsinspanning Optimale inzet budget (zie vorige onderzoeksvraag) Positief oordeel door beleidsverantwoordelijken

---

**Onderzoeksvraag 7: In hoeverre sloot het beleid aan bij de situatie in de praktijk?**

---

<i>Aansluiting beleid bij de situatie in de praktijk</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Aansluiting van de Nota NAB op de praktijk	Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of de nota de belangrijkste knelpunten in de praktijk adresseert.
Aansluiting van de beleidsuitvoering van deze nota op de praktijk	Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of de (dagelijkse) beleidsuitvoering gericht was op het wegnemen van de belangrijkste knelpunten in de praktijk.

---

**Onderzoeksvraag 8: In hoeverre heeft er afstemming plaatsgevonden met ander relevant beleid, zowel nationaal, communautair als internationaal?**

---

<i>Afstemming met ander relevant beleid</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Nationaal	Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of afstemming is geweest met ander nationaal beleid  Verwijzingen in het antennessossier naar andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld frequentiebeleid, gezondheidsbeleid en ruimtelijke ordening  Samenwerking / contacten over dit dossier met andere ministeries
Communautair	Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of afstemming is geweest met ander communautair beleid  Verwijzingen in het antennessossier naar andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld frequentiebeleid  Samenwerking / contacten over dit dossier met EU landen / EU
Internationaal	Positief antwoord van de doelgroepen uit het samenwerkingsmodel op de vraag of afstemming is geweest met ander internationaal beleid, bijvoorbeeld frequentiebeleid  Verwijzingen in het antennessossier naar andere

---

---

beleidsterreinen

Samenwerking / contacten over dit dossier met niet EU landen

---

### **Onderzoeksvraag 9: Was de organisatie- en beheersstructuur adequaat?**

<i>Organisatie- en beheersstructuur</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM)	Stuur- en projectgroep antennebeleid functioneren goed (aantal bijeenkomsten)
Antennebureau	Organisatie- en beheersstructuur zijn toegerust om antennebeleid voor te bereiden
Operators	Organisatie- en beheersstructuur zijn toegerust om antennebeleid uit te voeren
Gemeenten / VNG	Organisatie- en beheersstructuur zijn tussentijds aangepast als gevolg van relevante ontwikkelingen in het antennebeleid en het veld
Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Samenwerking tussen beleidsvoorbereiding (DGTP) en beleidsuitvoering (Antennebureau)

---

### **Onderzoeksvraag 10: Zijn de relevante partijen in voldoende mate betrokken?**

<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM)	Toepassing interactieve beleidsinstrumenten
Antennebureau	Participatie in formele organen zoals Antenneplatform, stuurgroepen, projectgroepen, deelprojecten
Operators	Verschil tussen oordeel over betrokkenheid volgens beleidsverantwoordelijken en andere partijen uit het samenwerkingsmodel
Gemeenten / VNG	Oordeel over nut en noodzaak van betrokkenheid door beleidsverantwoordelijken en andere partijen
Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Resultaat van deelname voor beleidsuitvoering en voor partijen uit het samenwerkingsmodel zelf
Burgers	
Bedrijven en instellingen (Woningcorporaties, Rijksgebouwendienst)	
Experts (TNO, Gezondheidsraad)	

---



### Onderzoeksvraag 11: Zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (nog) helder?

<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM) Antennebureau Operators Gemeenten / VNG Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Afwezigheid van conflicten tussen betrokken partijen uit het samenwerkingsmodel over verantwoordelijkheden  Oordeel door partijen uit het samenwerkingsmodel over afspraken over verantwoordelijkheden in: <ul style="list-style-type: none"><li>- Beleidsnota's</li><li>- Convenanten</li><li>- Wet- en regelgeving (Telecommunicatiewet, AMvB)</li></ul>

### Onderzoeksvraag 12: Hoe wordt afgestemd met andere betrokken partijen?

<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM) Antennebureau Operators Gemeenten / VNG Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Naleving van wettelijke normen voor afstemming met betrokken partijen door beleidsverantwoordelijken  Frequentie van overleg met betrokken partijen (Antenneplatform, etc.) is voldoende  Niveau van overleg met betrokken partijen (minister, directie, uitvoerend personeel, etc.) is voldoende  Manier van afstemmen is voldoende

### Onderzoeksvraag 13: Was de uitvoering adequaat?

<i>Relevante partijen (bij beleidsuitvoering)</i>	<i>Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')</i>
Rijksoverheid (EZ/DGTP, VROM) Antennebureau Operators Gemeenten / VNG Andere overheden (BZK, SZW, etc.)	Positief oordeel op de vraag of de uitvoering van het antennebeleid goed is verlopen. Dit ook op onderdelen zoals de rol van verschillende partijen, verdeling van taken en verantwoordelijkheden, samenwerking in de uitvoering, continuïteit van beleid en uitvoering, etc.

**Onderzoekvraag 14: Hoe toekomstvast is het huidige antennebeleid? Vragen veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld nieuwe inzichten en verschuivende belangen, om aanpassingen of andere accenten in het gevoerde antennebeleid?**

---

*Norm ('wanneer is er aan de doelstelling voldaan?')*

---

Toekomstvastheid

Bijvoorbeeld:

Flexibiliteit van beleid en organisatie ("niet volledig dichtgetimmerd")

Aandacht van politiek en beleidsverantwoordelijken voor de toekomst van antennebeleid

Agendering nieuwe onderwerpen

Betrokkenheid van partijen uit het samenwerkingsmodel bij de modernisering van het antennebeleid

Continuïteit van beleid

---

## Bijlage 3. Tijdslijn nationaal antennebeleid

Voor een begrip van het nationale antennebeleid in het kader van de beleidsevaluatie is het noodzakelijk om een reconstructie te maken van het beleidsproces tussen 2000 en 2005. De reconstructie bestaat uit een tijdslijn waarin de belangrijke gebeurtenissen in het antennebeleid in chronologische volgorde worden gepresenteerd. Dit zijn ijkpunten of mijlpalen in het beleid, bijvoorbeeld:

- Publicatie van beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten.
- Verschijning van antennebeleid op de politieke agenda.
- Aanpassing van wet- en regelgeving in het kader van antennebeleid.
- Inzet van beleidsinstrumenten in het antennebeleid.
- Aanpassing van de organisatie en aansturing van het antennebeleid.

Datum	Gebeurtenis
<b>1999</b>	
	Er is in Nederland geen wettelijke mogelijkheid om plaatsing van antennes (en daarmee ook van basisstations) op grond van ruimtelijke ordening of gezondheidsoverwegingen te reguleren. Het maken van de brochure "antennewijzer" leidt tot dit besef bij DGTP.
9 maart	<i>Richtlijn 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad</i> betreffende radioapparatuur en de telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit
<b>2000</b>	
	Aanbieders ondervinden problemen bij de uitrol van netwerken en het plaatsen van antennes; een van de redenen hiervoor is het feit dat niet geheel duidelijk is of er een bouwvergunning vereist is voor het plaatsen van antennemasten of niet. De operators menen van niet, maar sommige gemeenten van wel. De procedure hiervoor belemmert de uitrol. Operators kloppen bij de Rijksoverheid aan om problemen die deze uitspraak oplevert voor uitrol masteninfrastructuur weg te nemen, bijvoorbeeld door aanpassing van wetgeving.
begin 2000 – begin 2001	<i>Implementatienota Nationaal Antennebeleid</i> Na aanvaarding van de Nota NAB in het kabinet komt de uitvoering van het beleid centraal te staan. Er wordt een ambtelijke werkgroep opgericht die verantwoordelijkheid krijgt om een aantal maatregelen zoals aangekondigd in de nota in deelprojecten om te zetten. Deelprojecten betreffen bijvoorbeeld aanpassing van wet- en regelgeving, communicatie en oprichting van het Antenneplatform.
28 maart	Juridisch Besluit houdende regels inzake randapparaten en radioapparaten
mei	<i>Verschijsen rapport van de International Expert Group on Mobile Phones (IEGMP)</i> ook wel Stewart-rapport genoemd naar de voorzitter Sir William Stewart (UK)

14 mei	<p><i>Motie Wagenaar in vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat</i></p> <p>In het jaar 2000 was er veel maatschappelijke onrust, wat leidde tot de motie Wagenaar. In de Tweede Kamer wordt ook de inhoud van het convenant besproken, dat op dat moment in grote lijnen al bekend is. Er worden enkele moties aangenomen over instemmingsrecht van huurders, het Antenneconvenant en epidemiologisch onderzoek naar effecten van elektromagnetische velden.</p>
31 mei	<p><i>Uitspraak van de rechter in de zaak aangespannen door de Gemeente Haarlemmermeer</i></p> <p>De gemeente Haarlemmermeer eiste dat aanbieders van mobiele telefonie beschikken over een bouwvergunning voor hun GSM-zendinstallaties op daken van gebouwen. De Telecom-operators waren van mening dat voor GSM-zendinstallaties op daken geen bouwvergunning nodig is. De rechter heeft in deze uitspraak bevestigd dat een antenne-installatie daadwerkelijk een bouwvergunning vereist.</p>
13 juni	<p><i>Oprichting Antenneplatform</i></p> <p>Antenneplatform moet waarborgen dat relevante partijen met elkaar en met de overheid in gesprek blijven over huidige en toekomstige ICT ontwikkelingen met betrekking tot antennes, die gevolgen kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening en de beleving van gezondheidsaspecten in Nederland. Doel is tijdig wederzijds te informeren en voorziene knelpunten te signaleren en oplossingsrichtingen te genereren en draagvlak te creëren.</p> <p>Deelnemers komen uit telecommunicatieaanbieders, ministeries, gemeenten, GGD, natuur- en milieuorganisaties, woningbouwverenigingenkoepel, VNG, IPO, Gezondheidsraad, etc.</p>
29 juni	<p><i>Advies Gezondheidsraad over GSM-basisstations</i></p> <p>(1) De kans dat zich in woon- en werkruimtes onder basisstations gezondheidsproblemen voordoen als gevolg van blootstelling aan de elektromagnetische velden die van de antennes afkomstig zijn, acht de commissie verwaarloosbaar klein.</p> <p>(2) De commissie vindt dat mensen al tijdens de planningsfase van de bouw van een basisstation in hun woon- of werkomgeving bij de ontwikkelingen betrokken moeten worden. Dat kan veel problemen voorkomen, omdat gezondheidsklachten veelal het gevolg zullen zijn van angst voor het onbekende, te meer als daarbij ook nog elektromagnetische velden een rol spelen.</p> <p>(3) De commissie stelt voor om van alle basisstations de technische gegevens, een veldsterkteberekening en eventuele metingen centraal te laten registreren. Een dergelijke registratie kan van nut zijn bij controle en handhaving en het verstrekken van informatie aan bijvoorbeeld omwonenden.</p>
28 juli	<p><i>Veiling van de UMTS-vergunningen</i></p> <p>Mobiele operators betalen gezamenlijk de Nederlandse staat circa € 2,7 miljard voor het verkrijgen van UMTS-vergunningen. Aan deze vergunningen is tevens de verplichting verbonden om voor 2007 tot een landelijk dekkend UMTS-netwerk te komen.</p>
8 december	<p><i>Nota NAB in het kabinet en naar de Tweede Kamer (brief van 12 december 2000)</i></p> <p>De nota komt tegemoet aan de behoefte van medeoverheden, mobiele telecommunicatieaanbieders en aanbieders van zendernetwerken om de aanleg</p>

	<p>van een antenne-infrastructuur in goede banen te leiden. Het nationale antennebeleid richt zich op het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor opstelpunten van antennes. Afgeleide doelstellingen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afstemmen van wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening</li> <li>- Beperking van behoefte aan opstelpunten voor antennes</li> <li>- Beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten in het licht van de eisen aan volksgezondheid en milieu</li> <li>- Informeren van betrokken partijen en stimuleren van onderlinge communicatie gericht op samenwerking</li> <li>- Verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek</li> </ul> <p>Essentie van het antennebeleid is het vrijstellen van bouwvergunningplicht voor het plaatsen van antennes die aan bepaalde ruimtelijke en volksgezondheidsvoorwaarden voldoen, en in ruil hiervoor afspraken inzake de plaatsing vastleggen in een convenant tussen operators, VNG en Rijksoverheid.</p>
<b>2001</b>	
begin 2001 - begin 2002	<p><i>Gesprekken tussen Rijksoverheid (VROM, EZ, VWS), operators, VNG, woningbouwcorporaties voor de totstandkoming van het convenant.</i></p> <p>De woningbouwcorporaties trekken zich vrij snel (maart 2001) terug uit de onderhandelingen.</p>
februari	<p><i>Strategische topconferentie antennes voor mobiele communicatie</i></p> <p>Conferentie van de Rijksoverheid voor vertegenwoordigers van telecommunicatieaanbieders, gemeenten en provincies, woningeigenaren, woningverhuurders met als doel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bepalen en bevestigen van het gemeenschappelijke belang inzake het antennebeleid.</li> <li>- Bevestiging van de verdeling van de rollen en de daarbij behorende (invulling van) verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen</li> </ul> <p>De conferentie kan ook als een aanloop naar het Antenneconvenant worden gezien.</p>
5 april	<p><i>Uitspraak Raad van State: antennes vallen onder vergunningplicht</i></p> <p>Telecommunicatieaanbieders verliezen hoger beroep tegen Gemeente Haarlemmermeer. De Raad van State stelt vast dat voor het plaatsen van antenne-installaties een bouwvergunning vereist is.</p>
mei / juni	<p><i>Nota NAB wordt behandeld in vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat en in de Tweede Kamer</i></p> <p>In de Tweede Kamer worden enkele moties aangenomen over instemmingsrecht van huurders, het Antenneconvenant en epidemiologisch onderzoek naar effecten van elektromagnetische velden.</p>
zomer	<p><i>Invoering Gedragslijn antennes op Rijksobjecten</i></p>

	<p>Deze Gedragslijn beoogt objecten in eigendom/beheer van de Rijksoverheid die geschikt zijn om als antenne-opstelpunt te dienen, in principe beschikbaar te maken voor de aanbieders van telecommunicatiediensten. Hiertoe wordt in overleg met de betrokken ministeries bezien welke objecten daarvoor in aanmerking komen en welke eisen aan de antenne-exploitanten gesteld moeten worden om aan de normen ten aanzien van de volksgezondheid, het milieu, de ruimtelijke ordening, de veiligheid, de betrouwbaarheid, toegang e.d. te kunnen voldoen. Overigens, plaatsing van de antennes wordt pas toegestaan indien de gebruiker van het Rijksgebouw daartoe toestemming geeft.</p>
5 november	<p><i>Oprichting van het Nationaal Antennebureau</i></p> <p>Uit een KPMG onderzoek (zomer 2000) bleek dat betrokken partijen behoefte hebben aan een aanspreekpunt aan objectieve informatie over technische, juridische en gezondheidsaspecten van antennes. Antennebureau wordt een centrale speler in de uitvoering van het antennebeleid. Aansturing vindt plaats vanuit de beleidskern DGTP. Het Antennebureau heeft enkele taken voor de uitvoering van het antennebeleid. De taken richten zich op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatieverstrekking aan de medeoverheden en burgers, bijvoorbeeld voor vragen op juridisch en technisch gebied en vragen op het gebied van de gezondheidsbescherming.</li> <li>- Bevordering van efficiënt gebruik van de openbare ruimte bij de plaatsing van antennes. Het bureau stimuleert gedeeld gebruik van opstelpunten en antennes door mobiele telecommunicatieaanbieders ("site-sharing" / "antennesharing").</li> <li>- Aanleg en onderhoud van een Antenneregister met informatie over alle in Nederland geplaatste antennes (voor zover relevant voor het antennebeleid) en over de beschikbaarheid van opstelpunten. Tevens bevat het register informatie ter evaluatie van het antennebeleid en de uitvoering daarvan.</li> </ul> <p>Het Antennebureau wordt opgericht als "het" loket van de Rijksoverheid in zijn geheel. Aansturing dient te geschieden vanuit een stuurgroep waarin alle betrokken departementen zitten. Organisatorisch wordt het Antennebureau onder EZ geplaatst (onderdeel van de Agentschap Telecom, in Groningen).</p>
december	<i>Prijsvraag beste antenneontwerp in landschap of straatbeeld</i>
december	<p><i>Organisatie nationale publiekscampagne wordt afgeblazen</i></p> <p>Operators pleiten voor het organiseren van een nationale publiekscampagne (bestaande uit een aantal advertenties in landelijke en regionale dagbladen, een brochure, internet en een centraal telefoonnummer. Dit werd afgeblazen omdat uit onderzoek was gebleken dat het effect van een dergelijke campagne minimaal zou zijn.</p>
<b>2002</b>	
28 januari	<p><i>Publicatie Gezondheidsraad. Mobiele telefoons. Een gezondheidskundige analyse.</i></p> <p>De commissie concludeert dat er momenteel geen reden voor ongerustheid is. Echter gezien het feit dat mobiele telefonie tot wijdverbreide blootstelling aan elektromagnetische velden leidt en er vooral over langetermijneffecten nog relatief weinig bekend is, geeft zij aan op welke gebieden nader onderzoek zou moeten worden gedaan en in het bijzonder welk onderzoek in Nederland kan</p>

	worden uitgevoerd.
7 maart	<i>Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de raad</i> Betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en – diensten (Machtigingsrichtlijn).
27 juni	<i>Ondertekening van het Antenneconvenant</i> Overheid en marktpartijen afspraken maken over het plaatsen van antenne(-installaties). Vier belangrijke onderdelen worden geregeld, site-sharing, bespreken van plaatsingsplannen van gemeenten, visuele inpasbaarheid en instemmingsrecht van bewoners. Het laatste onderdeel is op aandringen van VROM opgenomen in het convenant.
15 augustus	<i>Aanpassing Woningwet</i> Een AMvB bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningsplichtige bouwwerken treedt in werking. Hierin zijn antennes tot vijf meter op daken onder bepaalde voorwaarden geheel bouwvergunningvrij en vallen antennemasten tot veertig meter (in de stedelijke omgeving) onder een licht bouwvergunningsregime. Met de inwerkingtreding van deze aanpassing, treedt ook het Antenneconvenant in werking.
september	<i>AMvB site-sharing omroepnetwerken</i> AMvB onder de Telecomwet inzake site-sharing voor omroepantennes. Voor antennes voor mobiele telecommunicatie (DCS, GSM, UMTS) was geen nadere aansporing tot site-sharing aan de operators nodig
september	<i>Roadshow / toolkit voor gemeenten</i> Het Antennebureau geeft voorlichting aan gemeenten en andere doelgroepen over alle facetten van antennebeleid en antennes. Daartoe wordt een roadshow georganiseerd (achttal regionale informatiebijeenkomsten) en toolkit verspreid (met bijvoorbeeld een antennewijzer met informatie over antennesystemen). Tijdens deze bijeenkomsten werden de aanwezigen uitgebreid geïnformeerd over de afspraken in het convenant en de wijziging van de woningwet.
oktober	<i>Wijziging Telecommunicatiewet</i> Opnemen van een regeling terzake van het medegebruik van antenne-opstelpunten, antennesystemen en antennes en de inrichting van een Antenneregister. Deze wijziging moet site-sharing bevorderen en daarmee behoefte aan nieuwe opstelpunten verminderen.
<b>2003</b>	
januari	<i>Overgang van DGTP van ministerie van VenW naar ministerie van EZ</i> Bij de installatie van kabinet Balkenende II wordt overeengekomen ICT beleid te concentreren op het Ministerie van EZ. DGTP wordt daarom toegevoegd aan EZ. Deze organisatorische verandering heeft weinig consequenties voor het antennebeleid.
4 februari	<i>Advies gezondheidsraad Gezondheidseffecten van blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden.</i> In het advies herhaalt de Gezondheidsraad zijn eerdere voorstel (28 januari 2002) om wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar klachten, zoals hoofdpijn en

	<p>slapeloosheid, die mensen toeschrijven aan blootstelling aan radiogolven. Ook zou onderzocht moeten worden of bij een voortdurende blootstelling aan elektromagnetische velden er op de lange termijn ziekten kunnen ontstaan.</p> <p>De Gezondheidsraad pleit ervoor om een, in de universitaire structuur ingebed, wetenschappelijk kenniscentrum op te zetten rond de effecten van elektromagnetische velden op de gezondheid. Het centrum zou onder meer tot taak moeten hebben om de in Nederland aanwezige kennis te bundelen en uit te breiden en het Nederlandse onderzoek te coördineren.</p>
juli	<p><i>Evaluatie van het Nationaal Antennebureau</i></p> <p>Het oordeel over het functioneren van het Antennebureau is gematigd positief. Overheid en marktpartijen zijn kritisch over niet halen van doelstellingen ten aanzien van (publieks)voorlichting, bijvoorbeeld middels een Antenneregister. Marktpartijen zien graag verbetering op het vlak van inhoudelijke kennis, kritischer optreden als kenniscentrum en betere communicatie richting marktpartijen. Medeoverheden zijn positiever, maar worstelen met vragen over takenverdeling en het optreden als kenniscentrum.</p> <p>Als gevolg van de evaluatie verliest het Nationaal Antennebureau haar zelfstandigheid en wordt onderdeel van het Agentschap Telecom. Dit biedt synergie en maakt het mogelijk de formatie af te bouwen (januari 2004).</p>
juli	<p><i>Eerste evaluatie van het Antenneconvenant</i></p> <p>Convenantpartijen zijn over het algemeen tevreden over de werkbaarheid van de afspraken in het convenant en de wijze waarop deze worden nagekomen</p>
september	<p><i>Resultaten COFAM (Cognitive Functions and Mobiles) onderzoek verschijnen</i></p> <p>De resultaten van dit onderzoek worden bekend gemaakt. Als gevolg hiervan neemt de maatschappelijke onrust over effecten van antennes op gezondheid toe. Burgers en gemeenten tekenen hierdoor steeds vaker protest aan tegen het plaatsen van antennes. Deze commotie duurt enkele weken en ebt daarna weg.</p> <p>Dit bleek niettemin een misvatting. Achteraf is te constateren dat COFAM wel degelijk de rust in Antenneland heeft verstoord. Dit gold zowel voor de relatie tussen de overheid en de operators, als ook de ontwikkeling in de maatschappij. Het COFAM-effect manifesteerde zich met enige vertraging (2004/2005), maar wel met een zekere vasthoudendheid en met een toenemende kracht en intensiteit.</p>
oktober	<p><i>Kamervragen van Duyvendak (GL), Vendrik (GL), Van Velzen (SP) en Van Dam (PvdA) - ingezonden 2, 3 oktober 2003 - aan de minister van EZ over mogelijk nadelige beïnvloeding van het welzijn van mensen door UMTS-antennes.</i></p> <p>De resultaten van het COFAM rapport geven geen aanleiding tot het bijstellen van het beleid inzake antenneplaatsing.</p>
<b>2004</b>	
januari	<p><i>Verschijnen VROM nota 'Nuchter omgaan met risico's, beslissen met gevoel voor onzekerheden'</i></p> <p>waarin volgens betrokkenen de onderlinge inhoudelijke afstemming achterwege is gebleven, wat de consistentie van de boodschap niet ten goede is gekomen.</p>
januari	<p><i>Aanzienlijke inkrimping van het Nationaal Antennebureau</i></p>



	van 12 fte's naar 5,25 fte's naar aanleiding van de evaluatie van de taken, formatieomvang en positionering van het Nationaal Antennebureau
januari	<i>Reorganisatie DGTP</i> Leiding van het antenedossier wordt overgedragen. In het kader hiervan wordt een overdrachtsrapport geschreven.
februari	<i>Projectgroep COFAM opgericht</i> Deze projectgroep ontwikkelde een visie hoe EZ zou moeten omgaan met "de effecten op de gezondheid en welbevinden van niet-ioniserende radiofrequente elektromagnetische velden afkomstig van UMTS-basisstations" kortweg (ook met het oog op de leesbaarheid) Mobile Health. Deze projectgroep werd ongewild het interne en externe aanspreekpunt voor allerlei antennevraagstukken, doordat er geen formele dossierhouder meer was (zie onder).
1 maart	<i>Kamervragen van Van Dam (PvdA) over mogelijke schadelijkheid voor de gezondheid van UMTS-straling en de inspraakprocedure bij plaatsing UMTS-antennes – ingezonden 1 maart 2004</i> In zijn antwoord verwijst de minister naar zijn antwoorden op eerdere Kamervragen en een recente brief van de Staatssecretaris van VROM over 'Nuchter omgaan met risico's'
april	<i>Antenedossier komt in een vacuüm</i> Betrokken persoon (DGTP) stopt met Antennebeleid. Niemand is dossierhouder.
april	<i>Aanvraag advies VWS t.a.v. COFAM-rapport (zie september 2003)</i>
mei	<i>Kabinetsreactie op het advies Gezondheidsraad</i> Door de opstelling van vooral VWS bleek een snelle besluitvorming en actie moeilijk. Twee voorbeelden: 1) Het duurde bijvoorbeeld meer dan een jaar om te reageren op het advies van de gezondheidsraad (februari 2003 advies GR -mei 2004 kabinetsreactie). (2) Pas na een half jaar kwam het tot een nadere adviesaanvraag inzake COFAM (september 2003 COFAM - adviesaanvraag april 2004)
8 mei	<i>Uitzending het programma "Het Elfde Uur" van Andries Knevel over de nieuwe UMTS-antennes in Nederland, die op dit moment overal geplaatst worden.</i> Deze uitzending veroorzaakt wederom maatschappelijk onrust en commotie
28 juni	<i>Advies Gezondheidsraad over COFAM-rapport (zie september 2003)</i> waarin de Gezondheidsraad het TNO onderzoek naar effecten van GSM- en UMTS-signalen op welbevinden en cognitie beoordeelt en nader onderzoek UMTS aanbeveelt.
juli	<i>Platform stopUMTS.nl van start</i> Het concrete doel van stopUMTS is het garanderen van de lichamelijke en geestelijke integriteit van alle Nederlandse inwoners door de maximale blootstellingslimiet te verlagen naar 1 microwatt per vierkante meter (0,02 volt per meter) buitenshuis en 0,1 microwatt per vierkante meter (0,006 volt per meter) binnenshuis (bron: stopUMTS).
19 augustus	<i>Kamervragen van Van Velsen (SP) naar aanleiding van de artikelen 'Drie keer zo veel kanker bij GSM-masten' en 'Gezondheidsraad moet GSM-straling onderzoeken' in Metro van 18 augustus 2004 – ingezonden 19 augustus 2004</i>

	Door onduidelijkheden over de toegepaste opzet en methode kan er geen wetenschappelijk oordeel worden gegeven. Het is dus nog te vroeg om beleidsmatige conclusies te trekken.
september	<i>Start COFAM replicatieonderzoek in Zwitserland</i>
22 september	<i>Kamervragen van Van Dam (PvdA) over de openbaarheid van informatie met betrekking tot de plaats van GSM- en UMTS-antennes - ingezonden 22 september 2004</i>  Het Antennebureau houdt een Antenneregister bij, waarvan een deel via de website is te benaderen. Burgers kunnen van iedere antenne de contouren van de blootstellingslimieten opzoeken. Voor specifiekere informatie over de eigenaar van de antenne of locatiegegevens kan informatie bij het Nationaal Antennebureau worden opgevraagd. Op verzoek van de operators is gekozen voor de vorm, dat de vragensteller zich aan het Antennebureau bekend moet maken voor het verkrijgen van dergelijke informatie. Dit werpt een drempel op voor misbruik van de gegevens.
5 oktober	<i>AO over de Nota "Nuchter omgaan met risico's"</i>  Hierin vraagt de Tweede kamer onder meer om meer onderzoek.
8 oktober	<i>Naila studie wordt bekend gemaakt in Umwelt-Medizin-Gesellschaft   17   4/2004</i>  Uit dit tienjarig onderzoek (1994 – 2004) wordt de voorlopige conclusie getrokken dat mensen die binnen een straal van 400 meter van een GSM-zendmast wonen driemaal vaker kanker krijgen dan mensen die verder weg wonen. De resultaten zijn nog niet in de wetenschappelijke literatuur gepubliceerd en er is veel onduidelijkheid omtrent de bij het Naila onderzoek toegepaste aanpak en methode. Het Bundesamt für Strahlenschutz heeft in een communiqué twijfels geuit over de resultaten die door de betrokken onderzoeker bekend zijn gemaakt
november	<i>Karolinska studie wordt bekend gemaakt</i>  Uit een studie van het Zweedse Karolinska Instituut blijkt dat meer dan tien jaar gebruik van de mobiele telefoon de kans vergroot op het ontstaan van goedaardige tumoren in de centrale gehoorzenuw. Het instituut zegt niet te kunnen zeggen of de onderzoeksresultaten alleen gelden voor analoge telefoons of dat zij hetzelfde zullen zijn bij langdurig gebruik van digitale (GSM-) telefoons.
11 november	<i>Overleg tussen staatssecretaris van VROM en minister VWS</i>  VWS neemt afstand van het antennebeleid en laat EZ en VROM de ruimte om samen met de sector de mogelijkheden te bezien om aanvullend onderzoek te initiëren.
23 november	<i>Kabinetsreactie op advies Gezondheidsraad tav COFAM rapport</i>  Hierin wordt de visie en de vervolgacties naar aanleiding van het onderzoek COFAM. In de brief wordt aangegeven dat het replicatieonderzoek COFAM mede dankzij een financiële bijdrage van de Nederlandse overheid in Zwitserland wordt uitgevoerd. Ook is aangegeven dat EZ en VROM samen gaan onderzoeken hoe kennisopbouw en financiering in het buitenland plaatsvindt. De mogelijkheid van een onderzoeksfonds, gevuld door bedrijfsleven en overheid, met onafhankelijke aansturing wordt aangegeven.
29 november	<i>Kamervragen van Nawijn (LPF) over mogelijke schadelijke effecten door straling afkomstig van UMTS- en GSM-masten in woongebieden – 29 november 2004</i>  Zoals in de Nota Nuchter omgaan met Risico's en tijdens het Algemeen Overleg (7

	december 2004) is aangegeven, is er vooralsnog geen aanleiding het huidige Antennebeleid aan te passen. Er wordt het voornemen uitgesproken om de mogelijkheden te verkennen om met betrokkenheid van het bedrijfsleven aanvullend onderzoek te laten uitvoeren.
december	<i>Uitzending van Zembla 'Ziek van mobiel bellen'</i>  Voor- en tegenstanders van het uitbreiden van het aantal antennes komen aan het woord. Na deze uitzending is zichtbaar dat de onrust zich niet langer beperkt tot verontruste burgers, maar dat ook gemeenten en woningbouwcorporaties aangeven zich meer actief te mengen in de discussie.
7 december	<i>Kamerdebat (vaste kamercommissie van EZ en VROM) over UMTS en Antenneconvenant.</i>  Toezeggingen in dit AO "Antennes en gezondheid": (1) evaluatie positie burgers in het convenant (snel, onafhankelijk, door externe partij); (2) aandacht voorlichting en communicatie, en (3) overleg met het bedrijfsleven om tot een gezamenlijk gefinancierd onderzoek te komen, waarbij rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de Gezondheidsraad en waarbij zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij de internationale onderzoeksagenda.
2004/2005	Waar in 2000/2001 de berichtgeving vooral betrekking heeft op de versoepeling van de vergunningstructuur voor de plaatsing van GSM/UMTS-antennes op hoogbouw met het oog op de toekomstige uitbreiding van het aantal antennes, verschuift in 2004 en 2005 de aandacht naar meer 'human interest' georiënteerde berichtgeving die vooral betrekking heeft op de ervaren negatieve gevolgen die de (straling van de) antennes zou kunnen hebben op de volksgezondheid en de onrust die plaatsing van antennes veroorzaakt bij bewonersgroepen en gemeenten.
<b>2005</b>	
januari	<i>Overdracht antennedossier binnen DGTP.</i>
25 januari	<i>Eerste overleg MEZ- CEO operators</i>  Ministerie van EZ inventariseert (financieel) draagvlak voor onderzoeksprogramma elektromagnetische velden (EM-velden)
11 januari	<i>NRPB rapport Mobile Phones and Health 2004 (Rapport Sir William Steward UK) wordt bekend gemaakt</i>  Hoofdconclusie is dat mobiele telefoons de afgelopen jaren een zeer wijde verspreiding onder de bevolking hebben gekend, maar dat deze niet gepaard is gegaan met aantoonbare negatieve gezondheidseffecten. Volgens de HRPB zijn er geen harde bewijzen dat mobiele telefoons schadelijk zijn voor de gezondheid.
14 januari	<i>Reactie Gezondheidsraad op NRPB rapport Mobile Phones and Health 2004</i>  De Gezondheidsraad herbevestigt haar eerder ingenomen standpunt (28 februari 2002), namelijk dat er geen gezondheidkundige reden is om het gebruik van mobiele telefoons door kinderen boven de twee jaar te beperken.
17 januari	<i>Kamervragen van Van Der Ham (D66), Vendrik (GL), Aptroot (VVD) en Schippers (VVD) over mogelijke schadelijke effecten van het gebruik van mobiele telefoons</i>

	<p><i>door kinderen – 17 januari 2005</i></p> <p>Bij de beantwoording van de vragen wordt verwezen naar het briefadvies van de Gezondheidsraad (14 januari 2005), waarin staat er geen gezondheidskundige redenen zijn om het gebruik van mobiele telefoons door kinderen boven de twee jaar te beperken. "Er is derhalve geen reden om het huidige Nederlandse beleid op dit punt aan te passen."</p>
voorjaar	<p><i>Onderzoeksopdracht voor COFAM replicatie aan Zwitserse onderzoekers</i></p> <p>Op verzoek van de Nederlandse overheid is de te onderzoeken populatie groter dan in het oorspronkelijke COFAM-onderzoek. De betrouwbaarheid van de uitkomst van het replicatieonderzoek kan daarmee op 99% komen.</p>
maart	<p><i>Antenneregister toegankelijk via de website van het Antennebureau</i></p> <p>Antennegegevens zijn nu eenvoudig toegankelijk. Naast informatie die al beschikbaar was worden ook locatie van antenne-installaties voor mobiele telefonie en voor omroep getoond. Het traject om het register in de Telecommunicatiewet te verankeren wordt gestart.</p>
15 maart	<p><i>Tweede overleg MEZ</i></p> <p>Ministerie van EZ inventariseert (financieel) draagvlak voor onderzoeksprogramma elektromagnetische velden (EM-velden)</p>
7 maart	<p><i>Kamerbrief aan de Tweede Kamer over verantwoordelijkheidsverdeling Antennes en Gezondheid</i></p> <p>Om eventuele onduidelijkheid weg te nemen over de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het kabinet met betrekking tot het onderwerp elektromagnetische velden. "De staatssecretaris van VROM heeft met de minister van VWS onderling nogmaals afgesproken dat de staatssecretaris verantwoordelijk is voor het beleid met betrekking tot de gezondheidsaspecten van elektromagnetische velden afkomstig van antennes, zoals basisstations en omroepzenders. De minister van EZ is verantwoordelijk voor het Nationale Antennebeleid en voor het toezicht op de veiligheidsaspecten van eindapparatuur van mobiele communicatie op de Nederlandse markt."</p>
30 maart	<p><i>Evaluatie positie burgers in het convenant wordt door Berenschot afgerond.</i></p> <p>De conclusies van deze eerste evaluatie zijn bemoedigend. De convenantpartners zijn tevreden over de mate waarin de gemaakte afspraken werkbaar zijn en ze zijn tevreden over de wijze waarop de afspraken worden nageleefd. Dat neemt niet weg, dat op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn.</p>
april	<p><i>Kamerbrief over antennes en gezondheid</i></p> <p>Aandacht voor openbaarheid en kwaliteit van het Antenneregister, Europese inbedding van het onderwerp antennes en gezondheid, Berenschot evaluatie, tweede evaluatie van het Antenneconvenant (door convenantpartijen), afspraken met private convenantpartijen over financiering van onderzoek en analyse van aansprakelijkheidsvraagstukken.</p>
juni	<p><i>Scan Antennebureau door Maria Henneman Media Management B.V.</i></p> <p>Doel is op korte termijn versterking van het gezag en autoriteit van het Antennebureau. Hiertoe zijn de zorgen van medewerkers en leidinggevenden besproken, sterkten, zwakten en competenties van het Antennebureau in kaart gebracht. Een van de belangrijkste conclusies was het versterken van het Antennebureau met twee fte's (een gezondheidsdeskundige en mediabewerker/-</p>

	coördinator)
juni	<i>Tweede evaluatie Antenneconvenant uitgevoerd door convenantpartijen</i>
voorjaar/ zomer	<p><i>Een aantal gemeenten ontwikkelt eigen beleid op het gebied van het plaatsen van antennes en laten gezondheidsaspecten meewegen bij planologische beslissingen</i></p> <p>Een gemeente mag de plaatsing van antenne-installaties niet geheel verbieden. Een gemeente mag echter in beperkte gevallen – passend binnen het nationale beleid – aspecten van gezondheid meewegen bij het nemen van een planologische beslissing (mits ruimtelijk onderbouwd in vaststellen bestemmingsplan/ vrijstelling van bestemmingsplan). De minister van EZ beschikt niet over juridische instrumenten om deze bevoegdheid in te perken.</p>
zomer	<p><i>Gezamenlijk nieuw communicatieplan door Antennebureau, EZ en VROM</i></p> <p>Tot nu tot bleek de overheid niet in staat om een interdepartementale eenduidige communicatieboodschap te formuleren, waardoor de al ontstane onrust niet verminderde. Een eenduidige communicatieboodschap vanuit de Rijksoverheid over de gezondheidsaspecten van antenne-installaties is pas recentelijk bepaald (mede op basis van de bevindingen van de projectgroep COFAM). Deze eenduidige boodschap wordt in een brief aan de gemeenten gecommuniceerd (5 oktober 2005).</p>
5 oktober	<p><i>De bewindslieden van VROM en EZ sturen gemeenten brief met onderwerp 'Antennes voor mobiele communicatie en gezondheid'</i></p> <p>Minister Brinkhorst en Staatssecretaris van Geel sturen een brief aan de gemeenten om het regeringsstandpunt te verhelderen, de ontstane onrust onder de gemeenten weg te nemen en de verwachtingen rondom het Zwitsers replicatieonderzoek te temperen.</p>
5 oktober	<p><i>Workshop over de opzet van onderzoeksprogramma elektromagnetische velden</i></p> <p>Workshop met de ongeveer twintig potentiële opdrachtgevers en medefinanciers voor onderzoeksprogramma elektromagnetische velden (EM-velden). De wensen lopen behoorlijk uiteen, vooral over wel of niet een onderzoeksprogramma. Ook lopen de opvattingen over het kennisplatform flink uiteen, met name hoe je autoriteit creëert.</p>
14 oktober	<p><i>Kamervragen van Van Dam (PvdA) over de slechte informatievoorziening over UMTS-masten door gemeenten aan burgers - ingezonden 14 oktober 2005</i></p> <p>Het register is up-to-date in de zin dat de door mobiele operators aangeleverde informatie is opgenomen. Het aanleveren vindt momenteel op vrijwillige basis plaats. Bij de aankomende wettelijke verankering van het Antenneregister worden ook eisen gesteld aan de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens die door de vergunninghouders dienen te worden aangeleverd. De informatie in het register zal dan maandelijks geactualiseerd worden en daarmee altijd up-to-date zijn.</p>
najaar 2005- voorjaar 2006	<p><i>Gratis dagcursus over EM-velden</i></p> <p>Om alle beschikbare wetenschappelijke kennis over EM-velden beter te ontsluiten en de huidige voorlichtingsloketten herkenbaarder te maken, wordt de voorlichting op dit gebied beter georganiseerd (met o.a. een cursus). De cursus, die bedoeld is voor beleidsmedewerkers, bestuurders, adviseurs en fracties van gemeenten, gaat onder meer in op de huidige wetenschappelijke inzichten en (inter)nationale veiligheidsnormen.</p>

september	<i>Start evaluatie van nationaal antennebeleid 2000 – 2005 door Dialogic</i>
<b>2006</b>	
voorjaar	Verwachte publicatie uitkomsten van Zwitsers replicatieonderzoek COFAM
voorjaar	Wettelijke verankering van het Antenneregister verwacht. Hierdoor worden ook eisen gesteld aan de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens die door de vergunninghouders dienen te worden aangeleverd.

## Bijlage 4. Actoren in het antennebeleid

Deze bijlage geeft een overzicht van de betrokken actoren in het nationale antennebeleid. Dit overzicht is niet uitputtend, ook andere actoren spelen een rol, zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, provincies en de Stichting Natuur en Milieu. De rol van deze partijen is echter marginaal in het Nationaal Antennebeleid, waardoor zij niet in dit overzicht zijn opgenomen. De rol van volgende actoren worden achtereenvolgens kort beschreven:

### *Volksvertegenwoordiging*

- Tweede Kamer

### *Rijksoverheid*

- Ministerie van Economische Zaken (DGTP)
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- Ministerie van Financiën (FIN)
- Agentschap Telecom
- Antennebureau

### *Operators*

- Aanbieders van mobiele telecommunicatie (o.a. KPN, Orange, Telfort, T-Mobile en Vodafone)
- Omroepen (Broadcast Partners en Nozema)

### *Medeoverheden*

- VNG en IPO
- Gemeenten

### *Overige betrokkenen*

- Gezondheidsraad (en ICNIRP)
- GGD's
- (Vastgoed)eigenaren
- (Verontruste) burgers
- Pressiegroepen (o.a. StopUMTS.nl)
- Media en pers

### *Tweede Kamer*

De Tweede Kamer heeft de Nota NAB goedgekeurd. Zij controleert de verantwoordelijke bewindslieden op de uitvoering van het nationale antennebeleid. Daartoe wordt zij door bewindslieden van EZ en VROM via Kamerbrieven (en debatten) geïnformeerd over de voortgang van dit beleid.

### *Ministerie van Economische Zaken (DGTP)*

EZ is verantwoordelijk voor het stimuleren van de economische positie van Nederland in het algemeen en in het bijzonder op ICT gebied. Daarnaast is EZ verantwoordelijk voor het bevorderen van vrije economische mededinging, zoals vastgelegd in de Mededingingswet. DGTP is

verantwoordelijk voor het telecommunicatiebeleid en daarbinnen valt ook het frequentie- en antennebeleid.

*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)*

VROM is verantwoordelijk voor het landelijke beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Daaruit vloeit voort dat VROM wet- en regelgeving voorbereidt (zoals de Woningwet en de Wet Milieubeheer), waar in beginsel ook de plaatsing van antennes aan onderworpen is. Tevens heeft VROM – en meer specifiek de Rijksgebouwendienst, die onder VROM valt - de zorg voor het beheer van veel van de gebouwen waarin de Rijksoverheid zelf is gevestigd. Dit is van belang omdat deze gebouwen potentiële antenne-opstelpunten zijn (zoals in de Gedragslijn is afgesproken). In de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling hebben de bewindslieden van VWS en VROM in juli 2004 afgesproken dat VROM leidend is op het dossier elektromagnetische velden en de daaraan verbonden (gezondheids)aspecten.

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)*

VWS is verantwoordelijk – overigens veelal gezamenlijk met andere ministeries – voor het beleid op het gebied van de (bescherming van de) volksgezondheid. De bewindslieden van VWS en VROM hebben samen besloten elektromagnetische velden afkomstig van antennes (en de gezondheidsaspecten) tot de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM behoren.

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW)*

Bij de installatie van kabinet Balkenende II wordt overeengekomen ICT beleid te concentreren op het Ministerie van EZ. Dossierhouder van het antennebeleid DGTP valt door deze reorganisatie vanaf januari 2003 niet meer onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat maar onder het ministerie van EZ. Deze organisatorische verandering heeft weinig consequenties voor het antennebeleid.

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)*

Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor een groot aantal antennes in het domein van openbare orde en veiligheid (C2000, WAS). Zij is daarom gesprekspartner van EZ, de Rijksgebouwendienst en de operators om deze antennes geschikt te maken voor gedeeld gebruik.

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)*

Het Ministerie van SZW is beperkt betrokken bij het antennebeleid. Zij is alleen betrokken bij het vaststellen en handhaven van blootstellinglimieten voor werknemers in het kader van ARBO-wetgeving. Het gaat om werknemers die onderhoud verrichten aan antenne-installaties, maar ook om werknemers die in de buurt van antenne-installaties werken.

*Ministerie van Financiën (FIN)*

Buiten het feit dat het Ministerie van Financiën – net als veel andere ministeries – over locaties beschikt waar antenne-installaties geplaatst kunnen worden, heeft dit ministerie ook een andere rol gespeeld. Het Ministerie van Financiën is namelijk de verantwoordelijke partij geweest voor het beheer van de financiële middelen die zijn binnengehaald met de veiling van UMTS-vergunningen. Aan deze vergunningen is tevens de verplichting verbonden om voor 2007 tot een landelijk dekkend UMTS-netwerk te komen.

*Agentschap Telecom*

Het Agentschap Telecom, onderdeel van het Ministerie van EZ, draagt zorg voor het beheer van het radiofrequentiespectrum in Nederland en is bovendien bezig met het verruimen en optimaliseren van het gehele elektronische documentatiedomein. Daarnaast speelt het Agentschap Telecom een rol als toezichthouder en uitvoerder van onder andere de Telecomwet- en



regelgeving. Zo voert de hoofdafdeling Handhaving<sup>79</sup> veldsterktemetingen uit bij antenne-installaties.

#### *Antennebureau*

Het Antennebureau (voorheen Nationaal Antennebureau of NABU), onderdeel van het Agentschap Telecom, heeft tot taak het faciliteren en informeren van medeoverheden en burgers, het ondersteunen van medeoverheden door het geven van technische adviezen en het beheren en verspreiden van informatie ten behoeve van beleidsvorming.

#### *Aanbieders van mobiele telecommunicatie (KPN, Orange, Telfort, T-Mobile en Vodafone)*

De marktpartijen met een vergunning voor het gebruik van frequenties zijn tevens de partijen die momenteel werken aan de aanleg en onderhoud van een GSM- en UMTS-antenne-infrastructuur. De operators hebben zich verenigd in MoNet, maar hun positie, handelen en belangenbehartiging is vooral een individuele aangelegenheid.

#### *Omroep (Broadcast Partners en Nozema)*

Nozema en Broadcast Partners leveren omroep distributiediensten en zijn in die hoedanigheid afhankelijk van aantal antenne-opstelpunten (meestal tussen 75 en 150 meter). Het nationale antennebeleid richt zich sterk op GSM- en UMTS-antennes en daardoor van minder betekenis voor omroep. Nozema is onlangs opgesplitst in een dienstenbedrijf (Nozema Services) en een mastenbedrijf (Novec).

#### *Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg (IPO)*

Gemeenten en provincies zijn via de VNG en het IPO bij de totstandkoming van het nationale antennebeleid betrokken. Zij vertegenwoordigen de belangen van gemeenten en provincies bij ondermeer de ontwikkeling en uitvoering van beleidsinstrumenten in het antennebeleid, bijvoorbeeld het Antenneconvenant.

#### *Gemeenten*

Gemeenten zijn op lokaal niveau betrokken bij feitelijke antenneplaatsingen. Ten eerste zijn zij verantwoordelijk voor de behandeling van bouwvergunningaanvragen voor antennes hoger dan vijf meter boven de dakrand. Ten tweede overlegt de gemeente elk jaar met operators over het plaatsingsplan van antennes lager dan vijf meter boven de dakrand.

#### *Gezondheidsraad*

De Gezondheidsraad is een onafhankelijk adviesorgaan met een zelfstandig signalerende functie, dat als taak heeft ministers en parlement te adviseren op het gebied van de volksgezondheid, waaronder de relatie tussen gezondheid en omgeving. Binnen dit werkterrein valt het onderwerp elektromagnetische velden waarvoor de Commissie Elektromagnetische velden is ingesteld. Hierover publiceert de Gezondheidsraad jaarberichten.

#### *ICNIRP*

De International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) is een onafhankelijk platform van wetenschappers, dat aandacht geeft aan de mogelijke (gezondheids)effecten van Niet-Ioniserende Straling. Nadat het eindrapport van het EMF-project van de WHO is gepubliceerd (naar verwachting 2007), zal mogelijk een revisie plaatsvinden van de huidige blootstellingslimieten.

#### *GGD's*

De GGD's krijgen gezondheidsvragen en -klachten die (mogelijk) te herleiden zijn tot antennemasten voor GSM, UMTS en radio en televisie. De GGD verricht zelf sporadisch onderzoek

---

<sup>79</sup> Op korte termijn wordt de naam van de hoofdafdeling Handhaving veranderd in Toezicht

naar antennes en gezondheid, maar is vaak wel gesprekspartner van de gemeenten en is vaak aanwezig bij informatieavonden over antenneplaatsingen.

*(Vastgoed)eigenaren*

Eigenaren van gebouwen, zoals woningbouwverenigingen beschikken over locaties waar operators antennes kunnen plaatsen. Zij worden dan ook regelmatig benaderd door operators met de vraag of er een antenne-installatie kan worden gebouwd op of bij een gebouw.

*(Verontruste) burgers*

Het belang van burgers en bedrijfsleven is tweeledig. Enerzijds wenst men te beschikken over een foutloze en snel functionerende draadloze infrastructuur, anderzijds wenst men zo min mogelijk (liefst helemaal niet) te worden geconfronteerd met antenne-installaties in de onmiddellijke nabijheid van de eigen leef- of werkomgeving. Het 'not in my backyard' verschijnsel – wel de lusten willen hebben maar niet de lasten willen dragen – speelt hier regelmatig een rol.

*Pressiegroepen*

Pressiegroepen zijn sinds enkele jaren actief om antenneplaatsingen tegen te houden. Het gaat daarbij zowel om landelijke pressiegroepen als lokale actiegroepen. De meeste pressiegroepen zijn tegenstander van antenneplaatsing vanwege ongerustheid over gezondheidseffecten, terwijl lokale groepen soms ook andere redenen hebben, bijvoorbeeld tegengaan van horizonvervuiling in steden en natuurgebieden.

*Media en pers*

De media hebben lange tijd sporadisch bericht over het antennebeleid, maar sinds de maatschappelijke onrust over en politieke aandacht voor antennes en gezondheid verschijnen er steeds meer berichten over antenneplaatsingen in de pers.

## Bijlage 5. Gesprekspartners

Dhr. D. Aarssen (Mitros)

Dhr. L. van Aernsbergen (ministerie van VROM) – vooronderzoek

Mevr. M. van Ass (GGD IJssel & Vecht)

Dhr. A. van Baarlen (ministerie van EZ – DGTP) – vooronderzoek

Dhr. H. Bakhuizen (Publieke Omroep)

Dhr. J. Berenbak (ministerie van BZK – LFR i.o.)

Dhr. E. Boerema (Nederlandse Opstelpunten voor Ethercommunicatie) – vooronderzoek

Mevr. N. Bos (Vodafone)

Dhr. G. Broesterhuizen (ministerie van EZ – DGTP)

Dhr. T. Deinum (ministerie van EZ – DGTP)

Mevr. M. Delfini (ministerie van VROM)

Dhr. A. Duffels (Rijksgebouwendienst)

Dhr. B. van Duyvenvoorden (Antennebureau)

Dhr. I. Faber (IPO)

Dhr. Y. Grutters (gemeente Amersfoort)

Dhr. H. J. van Henten (Broadcast Partners)

Dhr. R. van Houten (T-mobile)

Dhr. T. van Houwelingen (ministerie van BZK, Directie Mobiele Diensten)

Dhr. R. Jansen (KPN)

Mevr. L. Joosten (Antennebureau)

Dhr. S. Kooreneef (ministerie van EZ – DGTP) – vooronderzoek

Dhr. A. Kraak (ministerie van BZK – LFR i.o.)

Mevr. D. van Leeuwen (VNG)

Dhr. J. van der Minnen (ministerie van BZK – DG OOV)

Dhr. F. van Osselen (ministerie van EZ – DGTP)

Mevr. D. Otten (KPN)

Dhr. B. Polak (ministerie van V&W – RIKZ) – vooronderzoek

Dhr. M. van de Reep (VNG)

Dhr. H. Ruijter (ministerie van EZ – DGTP)

Mevr. M. Schreur (Antennebureau)

Dhr. A. Siks (Vodafone)

Dhr. E.J. Sjamaar (Nozema)

Dhr. R. van Stiphout (gemeente Eindhoven)

Mevr. B. Vasen (Telfort)

Dhr. N. van Veen (Telfort)

Mevr. M. Verheuveel (MeldpuntenNetwerk Gezondheid en Milieu)

Dhr. T. Vermeulen (ministerie van SZW)

Dhr. J. van Voorthuizen (Vodafone)

Dhr. C. Voortman (gemeente Zwolle)

Dhr. M. Vroom (T-Mobile)

Dhr. E. van Woerkens (ministerie van EZ – DGTP) – vooronderzoek

Mevr. M.J. Woertman (Vodafone)

Dhr. L. Wijburg (gemeente Utrecht)

Dhr. P. Zwamborn (TNO – Fysisch en Elektronisch Laboratorium)

De vragenlijst is elektronisch ingevuld door de Stichting Natuur & Milieu (Dhr. L. Reijnders) en drie medewerkers van Orange.

## Bijlage 6. Opdrachten logboekonderzoek

Vijftig deelnemers aan het logboekonderzoek werden in vier groepen verdeeld. Elk groep ontving per e-mail een zoekopdracht over antennes. De deelnemers voeren deze opdracht uit en rapporteren hun ervaringen met het zoekproces en de gevonden resultaten aan de hand van een vragenlijst.

**Opdracht 1:** U bent van plan een nieuwe woning te kopen, maar u wilt eerst weten of er in de buurt van deze woning antennemasten voor GSM/UMTS staan. *Zoek informatie over de locatie van deze antennes in uw gemeente.*

**Opdracht 2:** U verneemt dat er plannen bestaan om op het dak van het flatgebouw waar u woont, een UMTS-mast te plaatsen. U wilt daarom weten of de elektromagnetische velden afkomstig van antennes uw gezondheid kunnen beïnvloeden. *Zoek informatie over antennes en gezondheid.*

**Opdracht 3:** U hebt een nieuwe baan bij een bedrijf dat in opdracht van telecommunicatieaanbieders antennes voor GSM en UMTS plaatst. De komende tijd gaat u regelmatig antennes plaatsen, vaak in de buurt van andere antennes. U bent benieuwd welke normen voor blootstelling aan straling gelden voor beroepsgroepen die veel met antennes in aanraking komen. *Zoek informatie over antennes en blootstellinglimieten voor beroepsgroepen.*

**Opdracht 4:** U hebt in uw plaatselijke krant gelezen dat er een hoge UMTS-mast (meer dan veertig meter hoog) in uw wijk wordt geplaatst. U wilt bezwaar maken tegen dit plan. *Zoek informatie over waar en hoe u bezwaar kunt maken tegen dit plan.*

### Vragen bij de opdrachten

1. Hebt u de informatie over [antennes en ...] gevonden?
2. Hoe hebt u deze informatie gevonden? Geef in het kort het zoekproces weer (bijv. welke paden heeft u bewandeld)
3. Waar hebt u deze informatie gevonden? (bijv. bij welke instelling?)
4. Begrijpt u de gevonden informatie?
5. Vond u de informatie eenvoudig vindbaar?
6. Vindt u de gevonden informatie compleet?
7. Vertrouwt u de gevonden informatie?
  - a. Zo nee, waarom niet?
  - b. Van welke instelling zou u de informatie over dit onderwerp wel vertrouwen?
8. Hebt u suggesties om de informatievoorziening over [antennes en ...] te verbeteren?
9. Wilt u nog iets meer kwijt over dit zoekproces en/of over informatievoorziening over antennes voor GSM en UMTS?