

Milieuregels...

Nodig of overbodig?

Bevindingen Burgertoets Herijking VROM-regelgeving

Onderzoek naar de ervaringen van burgers met VROM-wetten en -regels voor het cluster afval, inrichtingen, bodem en planstelsels

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieubeheer / Directie Strategie en Bestuur, afdeling Recht en Beleid

Opdrachtnemer:

ORG-ID te Leiden

Vera Dam

Anneke van Leeuwen

Hans Licht

Juli 2003

Samenvatting

Een van de uitgangspunten in het Strategisch Akkoord (juli 2002) is dat onnodige regels en bureaucratie moet worden vermeden en teruggedrongen. De minister van VROM zal medio 2003 daartoe voorstellen doen aan de Tweede Kamer. VROM heeft via het project Herijking VROM-regelgeving bijna 550 VROM-regels onderzocht op vereenvoudiging en mogelijke sanering. Voor burgers is daarbij van belang dat de regels begrijpelijk zijn, dat er voldoende draagvlak is en dat het tot vermindering van de lastendruk leidt. Als voorwaarde voor de herijking is geformuleerd dat de wensen van de samenleving zoveel mogelijk moeten doorklinken. Daartoe is onder meer een klankbordgroep ingesteld waarin bedrijven en koepelorganisaties betrokken waren. Hiernaast wilde het kernteam Herijking van VROM een beter beeld krijgen van de ervaringen van burgers met regels en regelingen. VROM heeft ORG-ID verzocht om hiervoor een Burgertoets uit te voeren, om zo het geluid van individuele burgers en van de samenleving te laten doorklinken in de herijking VROM-regelgeving, waar dat zinvol was en voorzover de tijdsdruk dat toeliet. Voorliggend rapport is het eindproduct van de uitgevoerde Burgertoets. De deelprojectleiders hebben de tussentijdse resultaten verwerkt in hun deelrapportage. Het kernteam van de Herijking zal mede op basis hiervan een verdere analyse doen en in de loop van 2003 zal de brief over de herijking met voorstellen aan de Tweede Kamer worden gestuurd. De waarde van de bevindingen van de burgertoets en het instrument worden momenteel verder verkend binnen VROM. Deze resultaten zijn nog niet meegenomen in dit rapport en zullen in een apart hoofdstuk worden verwerkt en later worden toegevoegd (hfd. 8).

Vraagstelling en methode van onderzoek

De centrale vraagstelling van de Burgertoets luidde: het verkrijgen van een beeld van problemen en wensen die burgers hebben met regels en regelingen met het oog op de herijking van de regelgeving van VROM. Een viertal clusters binnen het project Herijking regelgeving VROM (afval, inrichtingen, bodem en planstelsels) wilde daarbij meer specifiek zicht op informatie en regels die hoog scoren bij bezwaren en klachten van burgers. Daarnaast wilden de clusters ook meer informatie over de wensen van burgers bij inspraak rond bepaalde milieuwetgeving en planprocedures.

Bij de burgertoets zijn via drie sporen in de periode van 19 maart tot 1 mei gegevens verzameld (6 weken). De sporen bestonden uit: een quick-scan (inventarisatie van literatuur en interviews met burgerondersteuners), een digitale toets (enquêtes en stellingen) en burgerpanels. Er zijn 30 interviews afgenomen bij organisaties waar burgers terecht kunnen

met vragen en klachten (zoals klachtenlijnen, internetsites, wetenschapswinkels en Bureaus Rechtshulp). Daarnaast zijn gegevens van 25 meldpunten en vraagbaken geanalyseerd op het soort klachten en vragen van burgers. In totaal werden 247 enquêtes digitaal ingestuurd door ongeselecteerde burgers. Op de stellingen kwamen 120 stemmen binnen. De tussentijdse bevinden van de burgertoets en een aantal specifieke vragen zijn getoetst bij burgers via een burgerpanel. Er zijn 5 burgerpanels georganiseerd waaraan geselecteerde burgers deelnamen.

Resultaten van het onderzoek

De burgertoets heeft een rijkdom opgeleverd aan wensen, behoeften en meningen per onderzocht cluster: afval, inrichtingen, bodem en planstelsels. In het rapport zijn per cluster de belangrijkste conclusies en aanbevelingen genoemd met het oog op de herijking van de regelgeving.

De bevindingen zoals vergaard via de drie sporen versterkten elkaar. Hierdoor zijn de meningen per cluster redelijk consistent. Slechts sporadisch waren de bevindingen in de verschillende sporen niet gelijklopend. Voorzover dat is geconstateerd is dat door de onderzoekers belicht.

De voornaamste conclusies zijn:

___ *Burger denkt probleemgericht en niet regelgericht.*

De overheid redeneert vanuit de regelgeving die bestaat. Burgers menen dat hierdoor de door hen aangekaarte problematiek te juridisch en te instrumenteel wordt benaderd. Dit levert bij burgers veel onbegrip en ergernis op. VROM, provincies en gemeenten zouden meer vanuit de beleving van burgers moeten denken, dus meer van 'buiten naar binnen'.

___ *Eensluidende visie op wetten en regels.*

De belangrijkste knelpunten en aanbevelingen van burgers bij de huidige regels zijn:

- regels zijn te complex, ingewikkeld, ontoegankelijk:
 - o verbetering van de begrijpelijkheid, consistentie, uitvoering en handhaafbaarheid van de regels is nodig,
- regels zijn te verkokerd en versnipperd:
 - o nodig is meer integratie en minder verbrokkeling van de regels, de verantwoordelijkheden en de procedures,
- regels worden onvoldoende gehandhaafd:
 - o verbetering van de handhaving is nodig.

___ *Meer of minder regels?*

Burgers uiten wensen voor meer wetten en regels. Dit vanuit het gevoel dat meer regels betekent dat het dan beter is geregeld voor de burger en zo ook onrechtmatigheden beter kunnen worden aangekaart. Sommige burgers maakt het niet uit en hebben een ambivalente houding. Veel of weinig regels is hen om het even: men wil gewoon dat het goed is geregeld. Burgerondersteuners ondersteunen de wens voor meer regels juist niet. Volgens hen hebben burgers vooral behoefte aan zekerheid. Dit pleit voor minder wetten die beter toegankelijk zijn, logischer zijn samengesteld en beter handhaafbaar zijn.

Burgertoets bij nieuwe regels of bij wijziging van de regels.

Door burgers is de suggestie gedaan voor een burgertoets bij invoering van nieuwe wet- en regelgeving of bij wijziging daarvan. Burgers zijn immers ook gebruikers van wetten en regels.

___ *Positie van de burger bij inspraak bij wetten en regels is zwak.*

Het leveren van inspraak is voor een leek niet eenvoudig. De inspraakprocedure biedt weinig tijd aan burgers om een goede inspraakreactie te leveren. De burger meent dat deze een ongelijkwaardige positie heeft ten opzichte van bedrijven en overheden, omdat deze over meer informatie en langere termijnen kunnen beschikken. De positie van burgers bij inspraakprocedures van bedrijven wordt daarbij als het meest schrijnend ervaren. Of een burger al dan niet verdwaalt in het land van de regels, hangt niet zozeer af van het opleidingsniveau. Belangrijker is of de burger er gevoel voor heeft. Door onkunde van de burger wordt het overheidsapparaat onnodig belast met kwalitatief slechte inspraak.

Burgerondersteuners geven daarbij tevens aan dat inspraak voor burgers niet te laagdrempelig moet worden om procedures te voeren. Voor vage klachten, psychische problemen en burenruzies zijn andere wegen mogelijk, dan alleen de juridische.

De belangrijkste knelpunten en aanbevelingen zijn:

- Te korte inspraaktermijnen en te versnipperde procedures:

- o goede en tijdige aankondiging van een aanvraag voor een plan of vergunning, een correcte ter inzagelegging, meer uniforme reactietermijnen en inspraakprocedures.

- Te weinig aanvullende laagdrempelige vormen van participatie voor burgers:

- o meer gebruik maken van vroegtijdig overleg bij initiatieven, bij grootschalige initiatieven (met implicaties voor de ruimte, natuur of milieu) vaker open plan processen toepassen, faciliteren van overleg bij geschillen (zoals mediation).

Een specifieke vorm van participatie biedt een open plan proces. Indien hiervoor wordt gekozen dient het bevoegd gezag dit zorgvuldig vorm te geven. Een gevoel van een 'rituele dans' dient ten allen tijde te worden vermeden. Indien een open plan proces onvoldoende serieus wordt vormgegeven bestaat het gevaar dat een burger de volgende keer niet meer aan een dergelijk proces deelneemt. Een handreiking is gewenst. Kernwoorden hierbij zijn: transparantie van het proces, van de probleemstelling, van de inhoud en van de rollen van de participerende deelnemers.

- *Adequate communicatie en transparante informatie via meldpunten en vraagbaken..*

Burgers uiten ergernissen over de kwaliteit van klachten/meldpunten en informatiepunten. Deze ergernissen betreffen zowel de landelijke, de provinciale als de gemeentelijke voorzieningen. Veel bevoegde gezag beschikken niet over het goede talent om met de burger te communiceren. Vaak wordt de burger van het 'kastje naar de muur' verwezen of krijgt in het geheel geen antwoord. Dit versterkt de burger in zijn gevoel dat deze niet serieus wordt genomen. Een cultuuromslag bij de meldpunten en vraagbaken is gewenst.

De belangrijkste knelpunten zijn:

- dienstverlening is te versnipperd per probleemgebied,
- meldpunten en informatiepunten werken onvoldoende samen,
- geen adequate afhandeling van de vraag of klacht (zoals onvoldoende terugmelding).

Aanbevelingen richten zich op:

- stimuleren van 1-loket servicecentra,
- handhaving en klachtenmeldingen koppelen,
- kwaliteit van provinciale en gemeentelijke meldpunten periodiek onderzoeken,
- onderzoek naar burgervriendelijke opzet van servicecentra (goede voorbeelden promoten naar andere servicecentra),
- mogelijkheden via internet vergroten (transparantie over wetten, regels en inspraakprocedures).

___ *Burger wenst ondersteuning bij problemen en bij inspraakprocedures*

De burger heeft behoefte aan een goede ondersteuning bij inspraakprocedures en bij klachten. De problematiek is immers technisch en juridisch complex. Des te verder een burger in een ingewikkelde procedure belandt, des te duidelijker de roep om ondersteuning wordt. Bij het aantonen van onrechtmatigheden wordt de bewijslast nog teveel op de burger afgewenteld menen ervaringsdeskundige burgers.

De adviseringsfunctie van diverse instanties (bureaus Rechtshulp, wetenschapswinkels, opbouwwerk, milieugroepen) aan burgers staat door het huidige politieke klimaat echter steeds meer onder druk. Een versterking van deze functie en een ondersteuningsbudget voor burgers is en blijft wenselijk.

Wensen van burgers

De 'burger' bestaat niet. De burger heeft vele gedaantes en vele wensen. Toch zijn er een aantal karakteristieken te onderscheiden. Hieronder wordt een korte kenschets gegeven van de belangrijkste wensen van 3 typen burgers op basis van de bevindingen van de burgertoets.

___ De *burger met een mening* wenst dat het bevoegde gezag direct gevolg geeft aan zijn inbreng. Veel meningen betreffen klachten over overlast of aantasting van de

7

directe leefomgeving. De burger verwacht dat de overheid tegen hinder adequaat optreedt en de wetten en regels handhaaft. Deze burger heeft geen behoefte aan uitgebreide inspraakprocedures of open plan processen. Indien niet direct wordt opgetreden is deze burger snel geneigd af te haken. Een enkeling is bereid zich verder te verdiepen in de geldende wetten en regels. Of deze daarin vervolgens vastloopt of een oplossing vindt, hangt van een aantal factoren af. Hoe vaster men loopt, hoe meer een burger kan verstarren in zijn mening. Anderen houden dit niet vol en haken alsnog af.

___ De *participerende burger* wil meedenken, meedoen en bij voorkeur meebeslissen. De burger heeft niet alleen een mening, maar wil hierin ook tijd en energie steken om deze mening te delen, aan te scherpen of te heroverwegen. Vooral als het eigen belang in het geding is, wordt de behoefte aan participatie groter.

De huidige wetten en regels bieden burgers beperkte inspraak- en participatiemogelijkheden (zoals bij een ontwerpplan of een ontwerpvergunning). De wijze waarop de burger mag en kan participeren wordt vooral bepaald door de keuze van een bevoegd gezag voor het inspraakmoment en de te volgen inspraakprocedure. Bevoegde gezagen zijn hier nog zeer voorzichtig en weinig creatief mee.

___ De *ondernemende burger* komt met wetten en regels in aanraking zodra deze een activiteit onderneemt. Deze burger stond niet centraal in de burgertoets. Bij bodemverontreinigingsituaties en bij het cluster inrichtingen kwam deze burger sporadisch in beeld, zoals bij de aankoop van een huis met bodemverontreiniging (zoals een olietank) of bij organisatie van een buurtfestiviteit waarvoor een vergunning is vereist (met oog op overlast). Opvallend is dat deze burger niet weet of

_ De *ondernemende burger* komt met wetten en regels in aanraking zodra deze een activiteit onderneemt. Deze burger stond niet centraal in de burgertoets. Bij bodemverontreinigingsituaties en bij het cluster inrichtingen kwam deze burger sporadisch in beeld, zoals bij de aankoop van een huis met bodemverontreiniging (zoals een olietank) of bij organisatie van een buurtfestiviteit waarvoor een vergunning is vereist (met oog op overlast). Opvallend is dat deze burger niet weet of begrijpt dat voor een 'kleinschalige' activiteit een vergunning nodig is. Bij huiseigenaren ligt dit anders. Daar begrijpt de burger niet dat deze verantwoordelijk wordt gesteld voor een historische vervuiling.