nationale ombudsman



Informeren = Publiceren?

Behoorlijke informatieverstrekking aan omwonenden rondom vergunningverlening

8 maart 2019 | Rapportnummer: 2019/004

Onderzoekersteam
Caroline Luttmer, onderzoeker structurele aanpak
Ellen ten Berge, onderzoeker
Denise van Holfen, onderzoeker

Nationale ombudsman
Reinier van Zutphen

Datum: 8 maart 2019
Rapportnummer: 2019/004

Inhoudsopgave

Uit de praktijk 6

1 Beschouwing 7

2 Inleiding 9

3 Uitgangspunten 14

4 Uitgangspunten nader uitgewerkt 15

5 Schets van bevindingen 25

Bijlage 1 Beeld uit de reacties en de gesprekken met burgers 27

Bijlage 2 Beeld uit de gesprekken met gemeenten 33

Bijlage 3 Impressie rondetafelbijeenkomst 39

Informeren = publiceren?

nationale ombudsman

Samenvatting



Informatieverstrekking rondom vergunningverlening

Burgers krijgen te maken met veranderingen in hun directe leefomgeving. Hiervoor kan de overheid een vergunning verlenen. Er wordt bijvoorbeeld een zendmast in de buurt geplaatst, een boom gekapt, bij de buren wordt er een forse aanbouw gerealiseerd of er vindt een evenement plaats. Deze veranderingen hebben impact op de directe leefomgeving van omwonenden en kunnen voor onrust zorgen.

Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman

"Het is belangrijk dat burgers tijdig kunnen meepraten over veranderingen in hun directe leefomgeving. Geef burgers dan ook de kans om hun stem te laten horen!"

Wat vinden burgers?

De Nationale ombudsman heeft een meldpunt geopend en burgers uitgenodigd om hun ervaringen te delen. Uit alle reacties komt naar voren dat burgers de informatieverstrekking heel verschillend ervaren. Zij hebben uiteenlopende behoeften en verwachtingen. Wel geven burgers aan dat zij:

- rekening willen kunnen houden met veranderingen
- zich niet overvallen willen voelen
- tijdig geïnformeerd willen worden
- de mogelijkheid willen hebben om invloed uit te oefenen op de voorgenomen verandering
- de informatie niet altijd begrijpelijk en duidelijk vinden
- vinden dat de overheid aanvullende informatiekanalen moet gebruiken

Quotes van burgers

"Als ik had geweten dat mijn gemeente al die lantaarnpalen in mijn buurt zou verwijderen, dan had ik zeker mijn mening gegeven. Een gemiste kans, vind ik."

"Waarom spreekt men van 'een houtopstand' als ook het begrijpelijker 'bomen' gebruikt kan worden? Met 'een houtopstand' kan zowel één boom als een heel bosplantsoen worden bedoeld."

Wat is behoorlijk informeren?

De overheid moet bij informatieverstrekking rondom vergunningverlening het burgerperspectief centraal stellen. Dit betekent dat de wijze van informeren wordt afgestemd op de diversiteit aan burgers. De overheid zal meer moeten doen dan juridisch gezien verplicht is, als dat nodig is om burgers te kunnen bereiken. Oog hebben voor diversiteit en inclusie vormt daarbij de rode draad. Op deze manier hebben zoveel mogelijk burgers de mogelijkheid om hun stem te laten horen en gaan er geen kansen verloren. De Nationale ombudsman heeft uitgangspunten geformuleerd die recht doen aan wat burgers van de overheid mogen verwachten.

Aanleiding en doel van het onderzoek

De Nationale ombudsman heeft signalen ontvangen van burgers over informatieverstrekking rondom vergunningverlening. Zo blijkt dat de informatie burgers niet altijd bereikt. Ook is die voor hen niet altijd voldoende begrijpelijk. De signalen gaven aanleiding om in kaart te brengen hoe burgers de informatieverstrekking ervaren. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag wat burgers op dit punt vanuit behoorlijkheid van de overheid mogen verwachten. De Nationale ombudsman heeft voor de uitvoeringspraktijk uitgangspunten geformuleerd die hierover duidelijkheid geven.

Quote van gemeente

"Er zit een spanning tussen zorgen dat iedereen geïnformeerd is én de kosten in de hand houden."

Uitganspunten voor de overheid

Wees (pro)actief

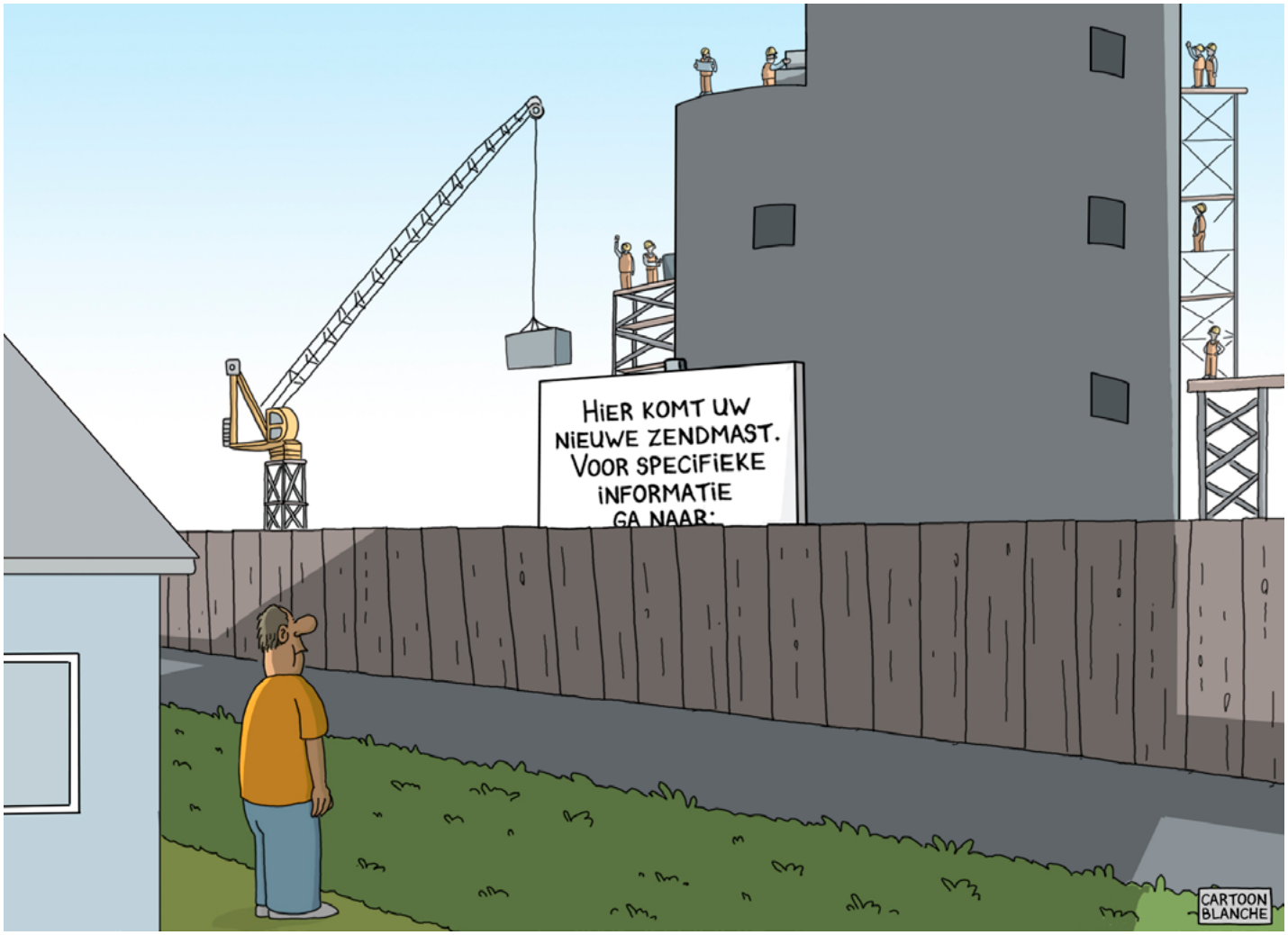
- Maak voorafgaand aan de informatieverstrekking een omgevingsscan
- Verstrek informatie in een zo vroeg mogelijk stadium van de vergunningverlening
- Zorg voor en faciliteer omgevingsbewustzijn bij de betrokken ambtenaren

Bied maatwerk

- Stel de informatieverstrekking af op de diversiteit aan de burgers die belanghebbend zijn. Inclusie is een randvoorwaarde
- Zorg voor een passend aanvullend informatiekanaal wanneer informatie digitaal wordt verstrekt

Zorg voor toegankelijke informatie

- Zorg ervoor dat informatie duidelijk, begrijpelijk en zo volledig mogelijk is
- Richt het (digitale) informatiesysteem zo in, dat de toegankelijkheid voor burgers wordt gewaarborgd en zij er hun weg in kunnen vinden


HIER KOMT UW NIEUWE ZENDMAST. VOOR SPECIFIEKE INFORMATIE GA NAAR:
CARTOON BLANCHE

Uit de praktijk

Meneer Griffel[1] woont met zijn vrouw in een rustige woonwijk, waar ze samen van hun pensioen genieten. Elke ochtend voordat hij in de keuken zijn koffie drinkt en de krant leest, geniet meneer Griffel van het groene uitzicht. Op een ochtend leest hij dat de gemeente aan de exploitant van een groot bedrijf een vergunning heeft verleend voor “het vervangen en verplaatsen van de bestaande mast voor mobiele telecommunicatie”. Meneer Griffel realiseert zich dat het gaat om de zendmast op het bedrijfsterrein dat naast zijn woonwijk ligt, maar maakt zich verder niet druk: het bedrijfsterrein is 32 hectare groot en als er echt een ingrijpende wijziging zou plaatsvinden, dan zou hij het wel weten. Toch?

Het loopt toch anders. Als de werkzaamheden een paar weken later zijn afgerond, blijkt dat de nieuwe zendmast nog wel op het bedrijfsterrein staat, maar deze is 275 meter verderop geplaatst in een hoek van dit terrein. Bovendien is de nieuwe zendmast twee keer zo hoog als de oude zendmast. De zendmast staat nu pal in het zicht van meneer Griffel en zijn buurtgenoten.

Geschrokken belt meneer Griffel met de gemeente. Hij legt uit dat hij zich na het lezen van de publicatie geen zorgen maakte. Hij realiseerde zich niet wat de omschrijving in de publicatie in de praktijk zou betekenen. De omschrijving betekende volgens hem in ieder geval niet dat de zendmast zou worden verhoogd, aangezien dit anders wel in de publicatie zou staan. Ook vertelt meneer Griffel dat hij er vanuit ging dat bij een ingrijpende verplaatsing van de zendmast van 275 meter in de richting van omwonenden, de gemeente die relevante en specifieke informatie wel zou geven. Kan hij nog invloed uitoefenen op de plaatsing van de zendmast? De gemeente legt hem uit dat het daarvoor te laat is. De termijn om bezwaar te maken is namelijk voorbij. Hij zal zich erbij moeten neerleggen.

Na het telefoontje maakt meneer Griffel een rondje in de buurt. Hebben anderen dit wel zien aankomen? Hij krijgt verschillende reacties. De ene buurtgenoot heeft ook de publicatie gelezen, maar dan de digitale versie. Hij vertelt dat hij deze ingrijpende verandering na het lezen eveneens niet heeft zien aankomen. Een andere buurtgenoot vertelt dat hij zich niet verrast voelt. Hij is in zijn werkpauze naar het gemeentehuis gegaan om de tekeningen te bekijken. Maar hij kent wel een aantal buurtgenoten dat dit niet heeft gedaan; ze lezen het krantje vaak niet omdat ze de teksten lastig kunnen lezen en met internet kunnen ze niet goed uit de voeten. Weer een andere buurtgenoot heeft de publicatie ook gemist. Hij werkt en heeft daarna echt geen tijd om alle publicaties door te spitten, vertelt hij boos. Al met al vragen de buurtgenoten zich af waarom de gemeente hen niet op een andere manier heeft geïnformeerd. Het gaat toch om iets belangrijks wat de hele buurt aangaat?

1 Deze casus is gebaseerd op een door de Nationale ombudsman behandelde klacht en ontvangen signalen.

1 Beschouwing

Invloed uitoefenen

Voor u ligt de visie van de Nationale ombudsman op behoorlijke informatieverstrekking rondom vergunningverlening. De Nationale ombudsman ziet dat wanneer in de directe leefomgeving een verandering op komst is en waarvoor een vergunning nodig is, bij omwonenden vaak de vrees voor overlast op de loer ligt. Er wordt bijvoorbeeld een zendmast nabij een woonwijk geplaatst, een parkeergarage in de straat gebouwd of aan de buren wordt een vergunning verleend voor een forse aanbouw. Omwonenden willen rekening kunnen houden met veranderingen en zich niet overvallen voelen. Ook willen zij de mogelijkheid hebben om daarop invloed te kunnen uitoefenen. Die invloed bestaat bijvoorbeeld uit participatie en uit het naar voren brengen van zienswijzen in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces. Of uit het aanwenden van rechtsmiddelen als de vergunning eenmaal is verleend en men het daarmee niet eens is.

Signalen

Burgers zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de overheid als het gaat om informatie-verstrekking rondom vergunningverlening. De informatieverstrekking aan omwonenden vindt veelal plaats via publicaties in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad en/of via internet.
De Nationale ombudsman ontving de afgelopen jaren signalen van burgers dat zij zich als omwonenden onvoldoende geïnformeerd voelden over voorgenomen veranderingen in hun directe leefomgeving. Deze signalen hebben zowel betrekking op de gebruikte informatiekanalen als op de begrijpelijkheid van de informatie. Zo gaven burgers aan dat zij geconfronteerd werden met een verandering in hun directe leefomgeving, terwijl zij hiervan niet wisten of pas in een (te) laat stadium. Maar ook werden publicaties niet altijd goed begrepen of anders opgevat dan wat de overheid daarmee bedoelde. Daardoor konden burgers op de voorgenomen verandering geen invloed meer uitoefenen, hebben zij hun mening niet kunnen geven en is daarmee hun stem verloren gegaan.

Uitdagingen voor de overheid

Behoorlijke informatieverstrekking rondom vergunningverlening brengt uitdagingen voor de overheid mee. Verschillende gemeenten worstelen met de vraag hoe goede dienstverlening en maatwerk kan worden geboden. Ook zet het vooruitzicht op de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen druk op de informatiekanalen die nu nog worden gebruikt om omwonenden te informeren. Nu nog, want deze wet vervangt de verplichting om te publiceren in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad door de verplichting om digitaal te publiceren. Informatieverstrekking door middel van die fysieke publicaties zal met andere woorden alleen nog maar als extra service kunnen plaatsvinden. Overheidsinstanties zullen met het oog hierop de keuze moeten maken of zij in aanvulling op digitale publicaties nog gebruik gaan maken van fysieke publicaties of dat zij omwonenden op andere aanvullende manieren gaan informeren.

Diversiteit is niet zwart-wit

De Nationale ombudsman constateert dat burgers de informatieverstrekking rondom vergunning-verlening heel verschillend ervaren; zij hebben op dat vlak uiteenlopende behoeften en verwachtingen. Die diversiteit is overigens ook niet zo vreemd. Er valt nu eenmaal geen eenvoudig zwart-witbeeld te schetsen van een werkelijkheid die niet eens uit vele tinten grijs bestaat, maar een bont kleurenpalet van burgers is. Zo is bijvoorbeeld niet elke burger digitaal vaardig (genoeg) om mee te kunnen gaan met de ontwikkeling van digitale informatieverstrekking. Verder kunnen er andere redenen zijn die maken dat een burger geen kennis neemt van de aangereikte informatie. Ook mag niet vergeten worden dat er in Nederland ongeveer 2,5 miljoen laaggeletterde burgers zijn. Deze groep burgers heeft extra moeite met het lezen van de informatie, die vaak doorspekt is met ambtelijk en juridisch taalgebruik.

Behoorlijke informatieverstrekking

Voor de Nationale ombudsman staat voorop dat het vraagstuk van informatieverstrekking niet uitsluitend vanuit een juridisch perspectief moet worden benaderd. Behoorlijke informatieverstrekking is namelijk méér dan een juridisch vraagstuk. Het burgerperspectief moet centraal staan. Burgers moeten in de gelegenheid worden gesteld om invloed te kunnen uitoefenen op voorgenomen veranderingen in hun directe leefomgeving. De publicaties van de overheid zijn ervoor bedoeld om hen die gelegenheid tijdig te bieden. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal daarnaast de initiatiefnemer een verantwoordelijkheid hebben om omwonenden te informeren over zijn voorgenomen verandering, zodat er een participatietraject kan plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat het nodig kan zijn dat de overheid meer doet dan wat juridisch gezien verplicht is. De omstandigheid dat volgens de juridische regels is gepubliceerd, betekent namelijk op zichzelf niet dat de wijze van informatieverstrekking ook behoorlijk is geweest. Zo zal de overheid ervoor moeten zorgdragen dat ook de burgers die digitaal minder vaardig zijn, over de informatie kunnen beschikken. Het bieden van informatie via een aanvullend kanaal is daarvoor de aangewezen manier. Verder moet worden gewaarborgd dat laaggeletterde burgers kunnen kennisnemen van de informatie. Hierdoor hebben zoveel mogelijk burgers daadwerkelijk de keuze om invloed uit te oefenen, ongeacht of ze ervoor kiezen om daartoe over te gaan.

Geef burgers de kans om hun stem te laten horen

De Nationale ombudsman formuleert uitgangspunten die, onverminderd wetsontwikkelingen, duidelijkheid geven over wat er vanuit behoorlijkheid van de overheid op het gebied van informatieverstrekking rondom vergunningverlening in de directe leefomgeving mag worden verwacht. Het aannemen van een (pro-)actieve houding, het bieden van maatwerk en het zorgen voor toegankelijke informatie doen recht aan wat de burger mag verwachten. Oog hebben voor diversiteit en inclusie vormt daarbij de rode draad. Het is belangrijk dat burgers tijdig kunnen meepraten over veranderingen in hun directe leefomgeving. Geef burgers dan ook de kans om hun stem te laten horen.

De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

2 Inleiding



Een burger vertelt dat hij huisarts is en een praktijk aan huis heeft. Vanwege avonddiensten kan het voorkomen dat patiënten ook naar de praktijk komen als het donker is. De buurt werd onlangs onaangenaam verrast, doordat de gemeente meer dan tien lantaarnpalen heeft verwijderd. Hiervoor schijnt een vergunning te zijn verleend en een publicatie te zijn geplaatst. Hij leest het huis-aan-huisblad echter niet en heeft de publicatie gemist. Van zijn buren begreep hij dat zij wel over de plannen hebben gelezen. Omdat de aanduiding van de wijk in de publicatie hen echter niet duidelijk was, hebben zij niet doorgehad dat het om hun eigen wijk ging. Door het verdwijnen van de lantaarnpalen is het zicht verslechterd. Dit kan voor gevaarlijke situaties zorgen, vooral voor de oudere patiënten. De burger geeft aan dat als hij van de plannen had geweten, hij daarop zeker had gereageerd en de gemeente had kunnen wijzen op het belang van de oudere patiënten. Een gemiste kans, vindt hij.[2]

2 Dit voorbeeld is aangereikt door een burger die op het meldpunt heeft gereageerd.

2.1 Vergunningverlening in de directe leefomgeving

Op grond van de wet- en regelgeving kunnen zowel de centrale overheid als decentrale overheden vergunningen verlenen die van invloed zijn op de directe leefomgeving. Een greep uit de mogelijkheden: de minister van Infrastructuur en Waterstaat verleent een vergunning voor het plaatsen van energielaadpunten bij een benzinestation, het waterschap buigt zich over een vergunningaanvraag voor het dempen van een waterloop en de provincie houdt zich bezig met de vergunningverlening voor het realiseren van windturbines. Burgers krijgen echter het meest te maken met de gemeente als vergunningverlenende overheid. De gemeente is de spin in het web als het gaat om bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning voor het bouwen van een voetbalkooi, het kappen van bomen en het houden van een evenement. Het kan daarbij gaan om veranderingen die grote impact hebben op de directe leefomgeving van omwonenden en zorgen voor onrust.

2.2 Aanleiding en doel van het onderzoek

De Nationale ombudsman vindt 'participatie en inspraak' een belangrijk thema en besteedt hieraan bijzondere aandacht. Iedereen moet erop kunnen rekenen dat hij of zij een volwaardige gesprekspartner voor de overheid is. Rond dit thema speelt de behoefte van burgers om betrokken te worden bij de keuzes over zaken die hen raken; gehoord worden, besluiten nemen en keuzes maken mét in plaats van óver hen. Deze behoefte ziet de Nationale ombudsman als rode draad terug in de ontvangen signalen van burgers over informatieverstrekking rondom vergunningverlening. De signalen hebben zowel betrekking op de gebruikte informatiekanalen als op de begrijpelijkheid van die informatie. Burgers geven aan dat zij niet of beperkt invloed op de besluitvorming konden uitoefenen, omdat zij informatie hebben gemist of anders hebben opgevat dan wat de overheid daarmee bedoelde.

De ontvangen signalen gaven aanleiding om in dit onderzoek in kaart te brengen hoe burgers de informatieverstrekking rondom vergunningverlening in hun directe leefomgeving ervaren. Het is bij uitstek aan de Nationale ombudsman om de overheid bewust te maken van het burgerperspectief. De Nationale ombudsman geeft in dit onderzoek antwoord op de vraag wat burgers vanuit behoorlijkheid van de overheid mogen verwachten. Voor de uitvoeringspraktijk worden daarom uitgangspunten geformuleerd die hierover, onverminderd ontwikkelingen in de wet- en regelgeving, duidelijkheid geven.

2.3 Regels omtrent informatieverstrekking aan omwonenden

In dit rapport gaat het niet zozeer om de vraag of een vergunning al dan niet terecht is verleend. Dat is een vraag die in een juridische procedure moet worden beantwoord en waarover alleen de bestuursrechter zich bindend kan uitlaten. In dit rapport gaat het wel over de burgers die de directe gevolgen van die vergunningverlening ervaren. Meer in het bijzonder gaat het over de burgers die als belanghebbenden bij de besluitvorming worden aangemerkt. En over de vraag of zij voldoende op de hoogte kunnen zijn van veranderingen die hun directe leefomgeving raken. In dit rapport worden zij ook wel omwonenden genoemd. Vaak heeft men de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de voorgenomen verandering, bijvoorbeeld door middel van het naar voren brengen van zienswijzen, het maken van bezwaar of het instellen van beroep. Op deze manier wordt gewaarborgd dat burgers hun stem kunnen laten horen.

De manier waarop overheidsinstanties invulling geven aan hun taak om als vergunningverlener burgers te informeren, verschilt nogal eens. Wel gelden de juridische regels daarbij als uitgangspunt. In de Algemene wet bestuursrecht is geregeld op welke wijze burgers geïnformeerd moeten worden rondom verschillende soorten besluiten.[3] Daarnaast kunnen in bijzondere wetten regels voor informatieverstrekking staan. Bij vergunningverlening in de directe leefomgeving geldt als uitgangspunt dat besluiten worden bekendgemaakt aan de

3 Zie afdeling 3.6 'Bekendmaking en mededeling' van de Algemene wet bestuursrecht.

initiatiefnemer (vergunningaanvrager) via toezending of uitreiking. De bekendmaking op deze wijze is een voorwaarde voor de inwerkingtreding van het besluit. Andere belanghebbenden, zoals omwonenden, worden meestal op een andere manier over het besluit geïnformeerd. Vaak is namelijk voorgeschreven dat zij van de vergunningaanvraag, het ontwerpbesluit of de inmiddels verleende vergunning op de hoogte worden gesteld door middel van een publicatie van de aanvraag- of besluittekst of een zakelijke weergave hiervan. Voor deze publicaties wordt in de wetgeving vaak de term 'mededeling' of 'kennisgeving' gebruikt. Een kennisgeving wordt meestal gecombineerd met een terinzagelegging van stukken. Het is dan mogelijk om de stukken in te zien, bijvoorbeeld op een gemeentehuis.

Voor decentrale overheden geldt als hoofdregel dat een publicatie in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad de verplichte voorgeschreven wijze is van informatieverstrekking rondom vergunningverlening in de directe leefomgeving aan belanghebbenden, zoals omwonenden. Decentrale overheden hebben echter de ruimte om van deze hoofdregel af te wijken. Zij kunnen namelijk in hun eigen regelgeving vastleggen dat zij digitaal publiceren en dat die digitale publicaties leidend zijn.[4] Fysieke publicaties zijn dan uitsluitend bedoeld als aanvullende informatie. Digitale publicatie vindt bijvoorbeeld plaats op de eigen website of op www.officielebekendmakingen.nl.

Iets minder dan de helft van de decentrale overheden heeft een verordening vastgesteld, waarin is gekozen voor digitaal publiceren als wijze van informatieverstrekking. Een deel van die groep publiceert daarnaast als extra service nog wel in fysieke bladen, maar dan in beperkte vorm. Meer dan de helft van de decentrale overheden heeft een dergelijke verordening niet. Voor hen geldt dus de verplichting van fysieke publicaties in plaatselijke bladen.[5] Dat betekent overigens niet dat in het geheel niet digitaal wordt gepubliceerd. In veel gevallen worden publicaties onverplicht ook op de eigen website geplaatst. Al met al hebben decentrale overheden tot op zekere hoogte de vrijheid om zelf in te vullen hoe zij omwonenden informeren rondom vergunningverlening in de directe leefomgeving.

2.4 Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving staat nooit stil. Ook op het gebied van informatieverstrekking zijn veranderingen op komst. Zo zal de inwerkingtreding van bijvoorbeeld de Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen[6] en de Omgevingswet gevolgen hebben voor de wijze waarop omwonenden rondom vergunningverlening worden geïnformeerd.

Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen

Op dit moment ligt de Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen in de vorm van een wetsvoorstel ter advisering voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Hierin is onder meer bepaald dat digitale publicaties voortaan verplicht zijn, waar dit tot nu toe een keuze is. Met andere woorden: de verplichting om fysiek te publiceren wordt vervangen door de verplichting om digitaal te publiceren. In de concept-memorie van toelichting op het wetsvoorstel staat onder andere dat met deze wijziging wordt aangesloten op de verdergaande digitalisering van de maatschappij en de daarmee gepaard gaande behoefte aan toegankelijkheid van (overheids)informatie via internet. Om de versnippering van informatievoorziening tegen te gaan, moeten publicaties voortaan op één website worden gepubliceerd, te weten op www.overheid.nl. Daarnaast wordt het ter inzage

4 Zie in dit verband ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:242. De Afdeling oordeelt in deze zaak dat het uitsluitend langs elektronische weg kennisgeven van een (ontwerp)besluit rechtmatig was, omdat de desbetreffende provincie in een verordening deze digitale wijze van informatieverstrekking als leidend had aangewezen.

5 Zie de concept-memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen, p. 23 en 24.

6 Zie voor de consultatieversie van het wetsvoorstel: http://www.internetconsultatie.nl/wetelektronischepublicatiealgemenebekendmakingenenmededelingen.

leggen van documenten in een overheidsgebouw als onderdeel van een kennisgeving of mededeling aangevuld met de verplichting om de stukken ook digitaal toegankelijk te maken.[7]

Deze wet brengt mee dat meer dan de helft van de decentrale overheden de huidige werkwijze zal moeten aanpassen. Zij zullen moeten overgaan op digitaal publiceren als leidende vorm van informatieverstrekking. Daarnaast moeten zij de afweging maken of de fysieke publicaties als extra service worden gehandhaafd en zo ja, in welke (afgeslankte) vorm. Wanneer ervoor wordt gekozen om uitsluitend digitaal te publiceren, dan heeft dit tot gevolg dat in ieder geval de groep digitaal minder vaardige burgers moeite zal hebben om kennis te nemen van de informatie. Zij zullen dan niet (goed) op de hoogte zijn van voorgenomen veranderingen in hun directe leefomgeving. Dit terwijl burgers het juist zo belangrijk vinden om de mogelijkheid te hebben om hun stem te laten horen.

Omgevingswet
Ook de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden, zal gevolgen hebben voor de informatieverstrekking rondom vergunningverlening. De initiatiefnemer zal in de aanvraag moeten aangeven of, en zo ja, hoe er overleg is geweest met belanghebbenden. Van hem wordt in principe verwacht dat hij in overleg treedt met de omwonenden. Voor de overheid is het dan bij de aanvraag duidelijk of belanghebbenden zijn betrokken bij een initiatief. De informatie die bij de participatie is verkregen, moet dan vervolgens bij de belangenafweging worden betrokken.[8] Omwonenden zullen dus in de toekomst niet alleen door de overheid, maar ook via dit in de Omgevingswet gewaarborgde participatietraject worden geïnformeerd rondom vergunningverlening in hun directe leefomgeving.[9]

2.5 Aanpak onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de visie van burgers op informatieverstrekking rondom vergunningverlening, heeft de Nationale ombudsman een meldpunt voor burgers geopend en hen uitgenodigd om ervaringen te delen. Ruim negentig burgers hebben hieraan gehoor gegeven. Naar aanleiding van deze reacties hebben onderzoekers gesprekken gevoerd met bijna zestig burgers. Ook hebben onderzoekers gesproken met de Stichting Lezen & Schrijven en met verschillende Taalambassadeurs. Op basis hiervan is inzicht verkregen in de knelpunten en behoeften van burgers.

Om daarnaast een goed beeld te krijgen van de visie van de overheid, mogelijke dilemma's en de verschillende werkwijzen, hebben onderzoekers gesprekken gevoerd met overheidsinstanties. Omdat burgers het meeste te maken hebben met de gemeente als vergunningverlenende overheid, lag daarbij de focus op gemeenten. Onderzoekers hebben niet alleen met negentien gemeenten gesproken, maar ook met de VNG, een provincie en verschillende belangenorganisaties. Op 6 februari 2019 is een rondetafelbijeenkomst georganiseerd. Hieraan hebben verschillende gemeenteambtenaren waarmee onderzoekers eerder in het kader van het onderzoek individueel spraken, deelgenomen. Ook was er een vertegenwoordiger van de VNG aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst is gezamenlijk gereflecteerd op de in dit onderzoek geformuleerde uitgangspunten, zodat deze daar waar nodig nog konden worden aangescherpt.

7 Zie de concept-memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen, p. 21.

8 De Omgevingswet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid om eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. Het is niet vastgelegd hoe dit participatieproces moet worden ingevuld.

9 Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zal bij de informatieverstrekking een belangrijke rol vervullen. Het DSO bevat inhoudelijke informatie over de fysieke leefomgeving, zowel geografisch als tekstueel.

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 van dit rapport staan de uitgangspunten voor de overheid en in hoofdstuk 4 worden deze nader uitgewerkt. In hoofdstuk 5 wordt een schets van de bevindingen gegeven. Bijlage 1 en bijlage 2 geven weer welk beeld uit de ontvangen reacties van burgers en de met hen en gemeenten gevoerde gesprekken is ontstaan. Tot slot bevat bijlage 3 een impressie van de rondetafelbijeenkomst op 6 februari 2019.

3 Uitgangspunten

Wees (pro)actief
- Maak voorafgaand aan de informatieverstrekking een omgevingsscan.
- Verstrek informatie in een zo vroeg mogelijk stadium van de vergunningverlening.
- Zorg voor en faciliteer omgevingsbewustzijn bij de betrokken ambtenaren.

Bied maatwerk
- Stel de informatieverstrekking af op de diversiteit aan de burgers die belanghebbend zijn. Inclusie is een randvoorwaarde.
- Zorg voor een passend aanvullend informatiekanaal wanneer informatie digitaal wordt verstrekt.

Zorg voor toegankelijke informatie
- Zorg ervoor dat informatie duidelijk, begrijpelijk en zo volledig mogelijk is.
- Richt het (digitale) informatiesysteem zo in, dat de toegankelijkheid voor burgers wordt gewaarborgd en zij er hun weg in kunnen vinden.

4 Uitgangspunten nader uitgewerkt

4.1 Visie van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman werkt in dit hoofdstuk zijn visie op behoorlijke informatieverstrekking rondom vergunningverlening in de directe leefomgeving nader uit.[10] Burgers zijn wat betreft deze informatieverstrekking voor een belangrijk deel van de overheid afhankelijk. Het is de taak van de overheid om besluiten bekend te maken en daarmee rechtszekerheid te waarborgen. De overheid moet bij haar handelen steeds het burgerperspectief centraal stellen. Juridische stelsels, regels en procedures zijn daarbij nooit een doel op zich. Zij moeten mede dienend zijn aan burgers. De omstandigheid dat volgens de regels is gepubliceerd, betekent op zichzelf niet dat de wijze van informatieverstrekking ook behoorlijk is geweest.

Burgers hebben wat informatieverstrekking betreft verschillende behoeften en verwachtingen. Wel hebben zij met elkaar gemeen dat ze als omwonenden rekening willen kunnen houden met veranderingen en zich niet overvallen willen voelen. Ook willen burgers de mogelijkheid hebben om invloed te kunnen uitoefenen door middel van bijvoorbeeld participatie in het besluitvormingsproces of het naar voren brengen van zienswijzen. Of door middel van het aanwenden van rechtsmiddelen als men het niet eens is met de vergunning, zoals het maken van bezwaar of het instellen van beroep bij de bestuursrechter. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat zoveel mogelijk burgers die mogelijkheid krijgen.

Behoorlijke informatieverstrekking houdt in dat van de overheid meer dan het juridisch gezien verplichte mag worden verwacht, als dat nodig is om burgers te kunnen bereiken. Op deze manier kunnen zoveel mogelijk burgers ervoor kiezen om hun stem wel of niet te laten horen en gaan er geen kansen verloren. Dit heeft niet alleen betrekking op de keuze van informatiekanalen, maar ook op de inhoud van de informatie en de toegankelijkheid van het informatiesysteem. Drempels om de informatie te kunnen begrijpen of te bereiken moeten zoveel mogelijk worden vermeden en beperkt. Overigens neemt dat niet weg dat, na alle inspanningen van de overheid, het vervolgens aan burgers zelf is om de informatie tot zich te nemen.

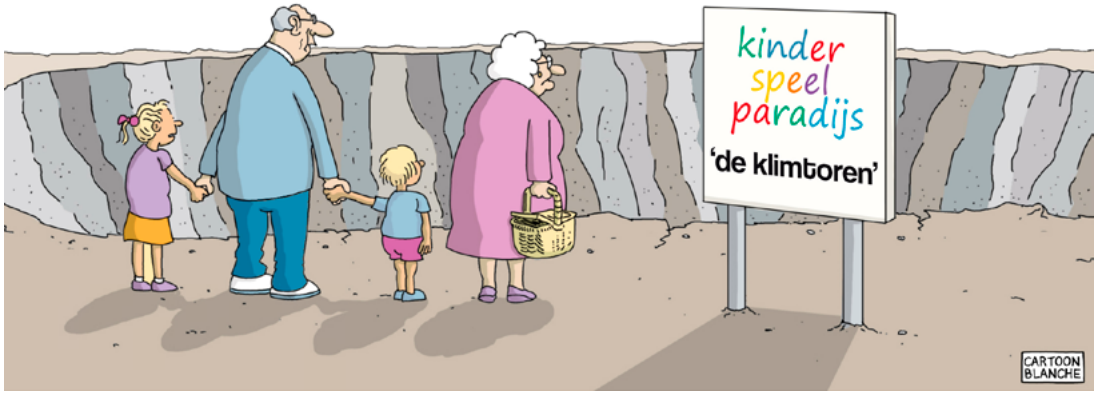
De Nationale ombudsman realiseert zich dat het voor de overheid geen gemakkelijke taak is om rekening te houden met de diversiteit aan burgers. De overheid heeft te maken met een zeker spanningsveld tussen uiteenlopende behoeften en verwachtingen van burgers enerzijds en de realiteit van belemmeringen zoals beperkte capaciteit en financiële middelen anderzijds. Steeds moet zij zich afvragen hoever ze moet én kan gaan om zoveel mogelijk burgers te bereiken. Vervolgens zal zij de vertaalslag naar de praktijk moeten maken. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal er ook verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer komen te liggen om burgers te informeren, maar dit ontslaat de overheid niet van het bieden van een behoorlijke informatieverstrekking.

10 In dit hoofdstuk staan voorbeelden die tijdens de gesprekken met burgers en gemeenten zijn aangedragen.

De in hoofdstuk 3 geformuleerde uitgangspunten geven invulling aan wat er vanuit de behoorlijkheid van de overheid op het gebied van informatieverstrekking rondom vergunningverlening mag worden verwacht. Oog hebben voor diversiteit en inclusie vormt daarbij de rode draad. De Nationale ombudsman schrijft overigens niet precies voor in welke gevallen, op welke manier en welke informatie moet worden verstrekt. De overheid vult dus zelf in hoe haar informatieverstrekking er in de praktijk uitziet. Wel moet er telkens een bewust afwegingsmoment zijn, waarop zij zich met inachtneming van de uitgangspunten steeds afvraagt wat er nodig is om burgers behoorlijk te informeren.

4.2 Wees (pro)actief

Een burger vertelt:
“Ik woon samen met mijn man in een seniorencomplex. Tegenover het complex ligt een kinderboerderij met een klimtoren en -muur. Het is hier altijd een drukke en gezellige bedoeling. Veel bewoners van het seniorencomplex zijn namelijk vaste bezoeker. Natuurlijk niet om zelf te klimmen! Maar de kleinkinderen doen dat wel en wij ouderen zitten er gezellig bij. Op een gegeven moment hoorden we lawaai en toen zagen we dat er allerlei werkzaamheden waren. De klimtoren en -muur werden verwijderd. We hebben toen de gemeente gebeld. Het bleek dat de gemeente wel iets over een verleende vergunning op de website had gezet, maar dat houden we allemaal niet bij. Verder gaf de ambtenaar aan dat ze zich kennelijk niet hebben gerealiseerd dat ze op die manier veel opa’s en oma’s hebben gemist.”



Maak voorafgaand aan de informatieverstrekking een omgevingsscan
Nederland is een grote diversiteit aan burgers rijk. Die diversiteit klinkt door in hoe burgers omgaan met informatieverstrekking rondom vergunningverlening en hoe zij deze ervaren. De ene burger is in staat om kennis te nemen van digitale publicaties. De andere burger kan dat niet, omdat hij bijvoorbeeld geen computer heeft of digitaal niet vaardig (genoeg) is.[11] Weer een andere burger houdt nadrukkelijk vast aan fysieke informatie, terwijl er ook burgers zijn die voornamelijk informatie vergaren via sociale media. Ook mag niet vergeten worden dat er in Nederland ongeveer 2,5 miljoen laaggeletterde burgers zijn.[12] Voor deze burgers is het een grotere uitdaging om de verstrekte informatie te lezen en daardoor te begrijpen. Al met al is duidelijk dat er verschillende groepen burgers zijn, waarvoor het niet vanzelfsprekend is dat zij de mogelijkheid hebben om invloed op hun directe leefomgeving te kunnen uitoefenen, omdat de informatie in publicaties hen niet altijd (goed) bereikt.

Het is belangrijk dat de overheid op het netvlies heeft staan aan wíe zij informatie verstrekt. Om inzicht te krijgen in de diversiteit aan burgers in de directe omgeving van een voorgenomen verandering, moet de overheid voorafgaand aan de informatieverstrekking een omgevingsscan maken. Zij kan dan inventariseren wie er eventueel als belanghebbende invloed zou willen uitoefenen door middel van participatie, inspraak of het aanwenden van rechtsmiddelen. Ook kan zij dan scherp krijgen welke belangen en zorgen er bij omwonenden bestaan. Overigens kan het maken van een omgevingsscan ook inhouden dat de overheid teruggrijpt naar al bij haar bekende relevante informatie, zoals een sociale kaart.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“In onze gemeente is een bomenvereniging actief. Deze vereniging controleert iedere kapvergunning. Omdat de gemeente hiermee bekend is, worden de kapvergunningen altijd even doorgestuurd naar de vereniging. Ook wijkraden, tuinbouworganisaties en belangenverenigingen worden regelmatig door de gemeente geïnformeerd als er iets op de planning staat wat voor hen van belang kan zijn.”

11 De Nationale ombudsman heeft in de afgelopen jaren in een aantal rapporten aandacht besteed aan de digitalisering van de overheid. Zie bijvoorbeeld de rapporten: ‘De burger gaat digitaal’ (2013/170) en ‘Hoezo Mijnoverheid?’ (2017/098). Op basis van onder andere deze rapporten heeft de ombudsman vier uitgangspunten ontwikkeld die van belang zijn voor de digitaliserende overheid. Zie: https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/ombudsvisie-digitale-overheid-overheid-communiceer-met-burgers-op-het-netvlies.

12 Zie www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid/feiten-cijfers.

Verstrek informatie in een zo vroeg mogelijk stadium van de vergunningverlening
Burgers willen zich niet overvallen voelen door een verandering in hun directe leefomgeving. Bovendien willen zij voldoende tijd hebben om eventueel hun stem te laten horen. Er zijn weliswaar formele momenten voor omwonenden om invloed uit te oefenen en waarop zij moeten worden geïnformeerd via publicaties. Dit neemt niet weg dat de overheid informatie over de voorgenomen verandering (pro)actief in een eerder stadium kan verstrekken.
Het vroegtijdig informeren biedt de ruimte om zorgen over overlast bespreekbaar te maken. Het voeren van formele procedures en escalatie kan dan worden beperkt. Bovendien leert de praktijk dat het voeren van juridische procedures vaak niet helpt om tot een constructieve dialoog te komen en om samen met de overheid en de initiatiefnemer tot een oplossing te komen.[13] Ook het verstrekken van meer informatie dan in de publicatie staat, kan duidelijkheid geven en zorgen en onrust temperen.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“In onze gemeente spreken de wijkmanagers regelmatig met wijkpanels. In deze contacten wordt alvast gedeeld wat eraan zit te komen. Het gaat dan vooral om grotere zaken die naar verwachting van de gemeente meer impact kunnen hebben, dus niet om een dakkapel of iets dergelijks. De wijkmanagers zijn ook wel de ‘antennes’ van de gemeente. De contacten met de wijkpanels kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot het organiseren van een informatiebijeenkomst als blijkt dat er behoefte is aan meer informatie. Het gaat er vooral om dat de gemeente verder gaat dan alleen het aankondingen dát er iets gaat komen.”

Daarnaast kan de overheid de initiatiefnemer expliciet vragen of adviseren om omwonenden zelf tijdig op de hoogte te stellen van zijn plannen. Dit kan ook het voeren van formele procedures en verdere escalatie beperken.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“De gemeente heeft de dialoogspelregels in het kader van de BZV (Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij), een uitwerking van de Verordening Ruimte Noord-Brabant, doorgetrokken naar het stedelijk gebied. De gemeente vindt het namelijk belangrijk dat er een zorgvuldige dialoog plaatsvindt, voorafgaand aan de vergunningaanvraag. Dit is niet alleen van belang voor initiatieven met betrekking tot veehouderij, maar ook als er andere plannen worden gerealiseerd. Afhankelijk van de mate van ruimtelijke impact op de omgeving a) wordt de initiatiefnemer geadviseerd/ gestimuleerd om met de directe omgeving in gesprek te gaan, b) moet bij de aanvraag een door omwonenden ingevuld formulier worden verstrekt, waaruit blijkt dat zij op de hoogte zijn gebracht van de voorgenomen ontwikkelingen, of c) moet de initiatiefnemer een dialoog voeren met de omgeving in een gezamenlijk gesprek.”

De overheid moet burger zo nodig opzoeken en het gesprek met hen aangaan als een voorgenomen verandering in de directe leefomgeving bij omwonenden gevoelig ligt en naar verwachting voor onrust kan zorgen. Die te verwachten impact kan dan aanleiding geven voor

13 De Nationale ombudsman benoemt in het rapport ‘Van een koude kermis thuiskomen’ (2017/105) dat het voor gemeenten niet in alle gevallen mogelijk is om dusdanig tijdig op een aanvraag voor een evenementenvergunning te beslissen, dat een bezwaarprocedure geheel doorlopen kan worden voor de aanvang van een evenement. Daarbij is dan wel van belang dat omwonenden voldoende tijdig op de hoogte worden gesteld van de vergunningverlening, zodat bij alle betrokkenen bekend is welke vergunningvoorwaarden er gelden en er voor omwonenden nog voldoende tijd is om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter aan te vragen en om bezwaar te maken.

dergelijk persoonlijk contact. Ook het verstekken van meer informatie dan in de publicatie staat, kan dan duidelijkheid geven en zorgen en onrust temperen.

Zorg voor en faciliteer omgevingsbewustzijn bij de betrokken ambtenaren
In de praktijk is het vaak (mede) aan de betrokken ambtenaren om in een specifiek geval een beslissing te nemen over de wijze en inhoud van informatieverstrekking rondom vergunningverlening. Dit brengt mee dat het initiatief om op dat vlak meer te doen dan hetgeen juridisch gezien verplicht is, vaak (mede) bij die ambtenaren ligt. Het is dan ook belangrijk dat zij zich bewust zijn van de diversiteit en de mate van impact van voorgenomen veranderingen. De overheid moet ervoor zorgdragen dat dit omgevingsbewustzijn op de werkvloer aanwezig is. Maar ook moet zij faciliteren dat de organisatie zo is ingericht, dat men de ruimte en de mogelijkheden krijgt om daadwerkelijk (pro)actief te kunnen handelen en dus eventueel meer te kunnen doen dan gebruikelijk of verplicht is. Ambtenaren moeten kunnen overleggen en best practices kunnen uitwisselen. Ook kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn dat zij de ruimte krijgen om communicatiedeskundigen bij hun afweging te betrekken.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Bij grote projecten stuurt de gemeente een bewonersbrief en wordt er een omgevingsscan gemaakt om te onderzoeken wie er allemaal geïnformeerd moeten worden. Per besluit wordt afgewogen of er in aanvulling op de juridische verplichting breder geïnformeerd moet worden. Dit geldt overigens wel alleen voor grote projecten. De gemeente vindt het belangrijk dat de betrokken ambtenaren ook omgevingsbewust zijn. Daar wordt aan gewerkt.”

4.3 Bied maatwerk

Een burger vertelt:
“Ik ben 26 jaar. Ik denk dat niet heel veel mensen in mijn leeftijdscategorie het huis-aan-huisblad of de gemeentelijke website lezen en ook niet actief op zoek gaan naar informatie over vergunningen in de buurt. Ik zou het zelf prettig vinden om door de gemeente via sociale media te worden geïnformeerd. Facebook heeft bijvoorbeeld een groot bereik. Als ik daar iets voorbij zie komen, leg ik sneller de link met wat de verandering voor mij kan betekenen. Het is wel belangrijk dat de gemeente actief is en ook zichtbaar is. Ik wist bijvoorbeeld niet dat de gemeente een Facebookpagina heeft. Sociale media zijn alleen niet voor iedereen geschikt. Voor ouderen is internet lastiger. Voor hen, en voor mensen die bijvoorbeeld geen computer hebben, is een briefje in de bus een oplossing als er iets in hun omgeving verandert. Ouderen lezen naar mijn idee wel sneller en vaker een plaatselijk krantje en blijven zo toch op de hoogte. Mensen die niet in het krantje kijken en/of ook niet via sociale media kijken, interesseert het denk ik niet wat er gebeurt. Anders zouden ze er zelf wel naar op zoek gaan.”

Stel de informatieverstrekking af op de diversiteit aan de burgers die belanghebbend zijn
Om inclusie te kunnen waarborgen en zoveel mogelijk burgers te bereiken, is het belangrijk dat er bij de ambtenaren telkens een afwegingsmoment komt, waarop men zich bewust afvraagt welke informatiekanalen in het specifieke geval passend zijn. De informatieverstrekking moet worden afgesteld op de diversiteit aan de burgers die belanghebbend zijn. Wie dat zijn, is in kaart gebracht met de omgevingsscan. Heeft de omgevingsscan uitgewezen dat de omwonenden met name ouderen zijn? Gaat het veelal om anderstaligen? Gaat het om hoog- of laagopgeleide burgers? Behoren bijvoorbeeld veel studenten tot de groep omwonenden? Of is

er sprake van een gemixte groep? Is in aanvulling op de publicaties bijvoorbeeld sociale media het aangewezen informatiekanaal in een buurt waar met name ouderen wonen? En hoe zinvol is het om een uitgebreide bewonersbrief te sturen aan een buurt met veel anderstaligen, hoe goed de bedoeling daarvan ook is? Deze vragen en meer kunnen in de te maken afweging aan bod komen.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“De gemeente informeert burgers op verschillende manieren rondom vergunningverlening. Zo publiceren wij in het huis-aan-huisblad, op de gemeentelijke website en in een digitaal gemeenteblad. Daarnaast bestaat er ook een app waarmee burgers zich op de hoogte kunnen stellen, zoeken we in sommige gevallen de media op en berichten we via sociale media. De medewerkers van het Omgevingsloket wijzen burgers actief op al deze verschillende kanalen.”



Verder kan de mate van impact een reden zijn om meerdere informatiekanalen te gebruiken en om meer informatie te geven dan in de publicatie staat. Door het gebruik van aanvullende informatie(kanalen) wordt het bereik dan groter.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Er zijn wat ons betreft geen argumenten om te volstaan met wat juridisch gezien verplicht is. We willen er zo goed mogelijk zijn voor de burger zonder daarbij door te slaan in de informatieverstrekking. We handelen vanuit gezond verstand en kijken daarom vooral naar wat de situatie vraagt. Op basis daarvan wordt een keuze gemaakt. Je hoort als ambtelijke organisatie ook aan te vullen: hier past een brief en hier is bijvoorbeeld een gesprek beter.”

Zorg voor een passend aanvullend informatiekanaal wanneer informatie digitaal wordt verstrekt

Het verstrekken van digitale informatie past bij de ambitie van de overheid om de dienstverlening aan de burger verder te digitaliseren.[14] Die ambitie wordt bevestigd in de concept-memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen. De digitalisering van informatieverstrekking kan voor veel burgers voordelen hebben. Digitaal vaardige burgers kunnen immers zo hun zaken met de overheid afhandelen waar en wanneer dat hun het beste uitkomt. Ongeveer een op de zes burgers in Nederland heeft echter moeite om mee te komen met de digitalisering.[15] De vraag is niet zozeer of de digitalisering van de publicaties een goede ontwikkeling is, maar wat de overheid moet doen voor burgers die hier moeite mee hebben. Dit betekent dat de overheid ook met het perspectief van deze burgers rekening houdt.

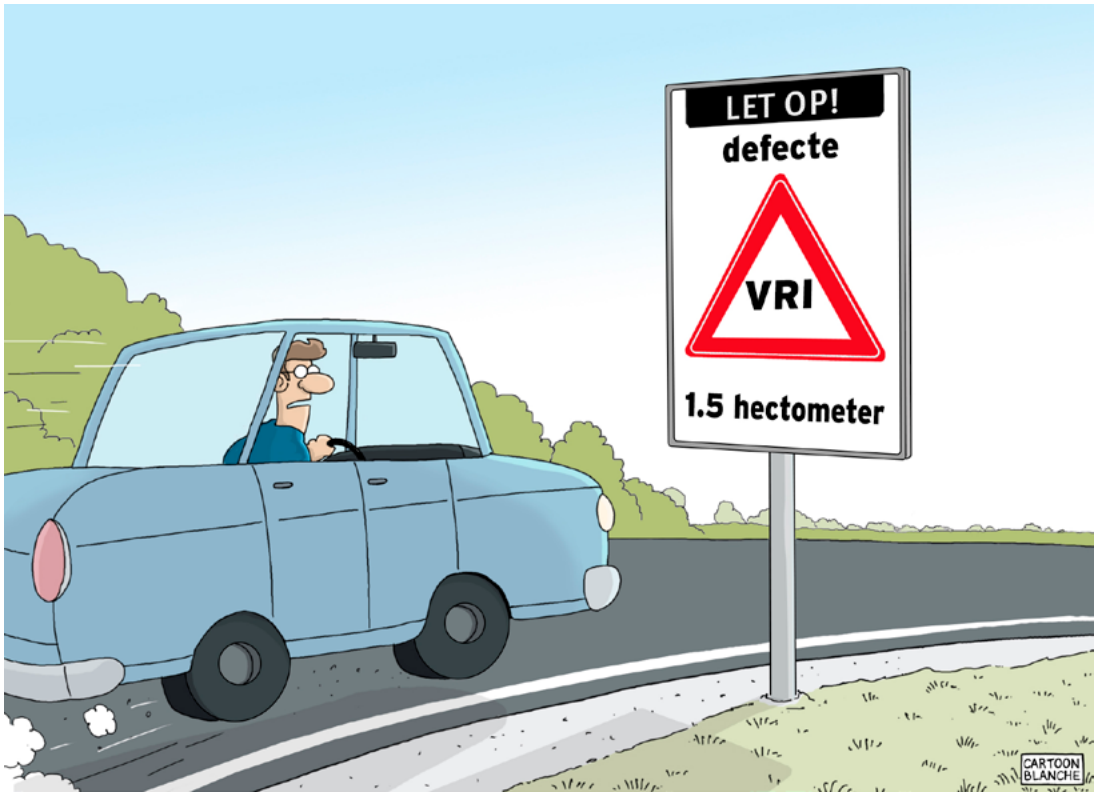
In het rapport ‘Het verdwijnen van de blauwe envelop’ (2016/030) concludeert de Nationale ombudsman onder meer dat de overheid bij digitale informatieverstrekking een aanvullend informatiekanaal moet gebruiken, zodat de informatie ook de digitaal minder vaardige burgers kan bereiken. Het bieden van een aanvullend informatiekanaal is nodig om inclusie te kunnen waarborgen, zodat alle burgers de keuze kunnen maken of zij van de mogelijkheid gebruik willen maken om invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving. In de concept-memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt ook gewezen op de mogelijkheid van het bieden van een dergelijk aanvullend informatiekanaal. Daarin staat dat de inwerkingtreding van de wet niet tot gevolg heeft dat publicatie in fysieke bladen niet kan worden voortgezet, maar wel dat fysieke publicaties dan het karakter van een aanvullend serviceproduct krijgen. De Nationale ombudsman onderschrijft dit, maar gaat dus nog een stap verder; een aanvullend informatiekanaal is geen extra service, maar met het oog op de behoorlijkheid een noodzakelijk vereiste vorm van dienstverlening.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Uit een gemeentelijk onderzoek naar hoe de communicatie door burgers wordt beleefd, blijkt dat de samenleving enerzijds steeds meer vergrijst en anderzijds dat de samenleving steeds digitaler wordt. Het college was destijds wat huiverig om over te stappen naar digitaal publiceren als leidende vorm, omdat bekend was dat daarmee niet iedereen kan worden bereikt. Er is uiteindelijk gekozen voor het digitaal publiceren. Het college heeft er echter ook voor gekozen om in aanvulling daarop in het huis-aan-huisblad te blijven publiceren. Op die manier is er toch een groter bereik.”

14 Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 26643, nr. 280 en de bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34.

15 Zie www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid/feiten-cijfers.

4.4 Zorg voor toegankelijke informatie



Een burger vertelt:
“Waarom spreekt men van ‘een houtopstand’ als ook het begrijpelijker ‘bomen’ gebruikt kan worden? Met ‘een houtopstand’ kan zowel één boom als een heel bosplantsoen worden bedoeld.”

Zorg ervoor dat informatie duidelijk, begrijpelijk en zo volledig mogelijk is
Het ambtelijk en juridisch taalgebruik in de informatieverstrekking rondom vergunningverlening zorgt er vaak voor dat burgers informatie niet goed begrijpen of anders opvatten dan wat daarmee wordt bedoeld.[16] Inclusie is dan ver te zoeken. Of het nu gaat om de informatie die via publicaties wordt verstrekt dan wel via andere informatiekanalen zoals een bewonersbrief of een bericht op Facebook; de informatie moet zo duidelijk, begrijpelijk en zo volledig mogelijk zijn. De overheid kan de drempels wegnemen met verduidelijkingen en toevoegingen in de tekst. Wanneer er (juridische) belemmeringen zijn om deze in een publicatie op te nemen, dan kan de aanvullende informatie via een ander informatiekanaal worden gegeven. Wanneer het niet haalbaar is om volledige informatie te geven, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit of omvang van de besluitvorming, dan is het belangrijk om dit te benoemen. De overheid moet de burger in

16 Zie in dit verband rapport 2018/055. Hierin concludeert de Nationale ombudsman dat de omschrijving in een publicatie van de locatie van een nieuwe zendmast en de omschrijving van de aangevraagde en vergunde activiteiten onvoldoende duidelijk was. Het lag op de weg van de gemeente om meer relevante en specifiekere informatie te geven. Dit had de bij verzoeker ontstane onduidelijkheid en de verrassing achteraf kunnen voorkomen. Gelet hierop heeft de Nationale ombudsman geoordeeld dat de gemeente in strijd heeft gehandeld met het vereiste van goede informatieverstrekking en dat zij verzoeker onvoldoende heeft geïnformeerd.

dat geval wijzen op hoe hij van de volledige informatie kan kennisnemen en waar hij terecht kan met vragen in geval van onduidelijkheid.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Je moet er ook een beetje gevoel voor hebben. Indien mogelijk moet dat gevoel hier en daar nog (verder) worden ontwikkeld. Een voorbeeld: iemand van de vakafdeling sprak in een bericht over werkzaamheden aan een verkeersregelinstallatie (VRI). Een VRI is gewoon een stoplicht. Als je in het bericht nu ook gewoon over een stoplicht schrijft, dan is het bericht al een stuk duidelijker. Wat het soms lastig maakt, is dat bepaalde juridische termen niet zomaar kunnen worden vervangen door alledaagse termen. De gemeente is zich hiervan bewust en zoekt telkens een middenweg, zodat duidelijk is waar het om gaat.”

De betrokken ambtenaren kunnen in samenspraak met communicatieadviseurs bekijken hoe de informatie zo duidelijk en begrijpelijk mogelijk kan worden verstrekt. Ook kan men contact opnemen met de Stichting Lezen & Schrijven en met de daaraan verbonden Taalambassadeurs.[17] Zij kunnen aangeven hoe informatie op zo’n manier kan worden verstrekt, dat deze ook voor laaggeletterden toegankelijk is.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Binnen de gemeente is er aandacht voor de begrijpelijkheid van teksten voor de burgers. Medewerkers zijn hier door middel van een cursus ook op getraind. De publicatie moet weliswaar juridisch kloppen en juridische taal is niet helemaal te vermijden, maar het moet wel zo duidelijk en begrijpelijk mogelijk zijn voor de burger. Als er geen exacte locatie kan worden genoemd, dan gebruiken we termen als ‘ter hoogte van’ of wordt het selectienummer van het perceel genoemd. Zo proberen we zo goed mogelijk aan te geven waar het om gaat. De gemeente wil graag zoveel mogelijk duidelijkheid geven in de publicatie. Dit is ook om veel vragen en werk na publicatie te voorkomen.”

Richt het (digitale) informatiesysteem zo in, dat de toegankelijkheid voor burgers wordt gewaarborgd en zij er hun weg in kunnen vinden
Wanneer burgers een (digitaal) informatiesysteem (te) ingewikkeld vinden, dan kunnen zij daarin verstrikt raken. Zij kunnen de informatie niet altijd vinden en ophalen. Om de toegankelijkheid van informatie te kunnen waarborgen, is het belangrijk dat het (digitale) informatiesysteem zo wordt ingericht, dat zoveel mogelijk burgers daar hun weg in kunnen vinden. Meer concreet betekent dit onder meer dat de overheid ervoor moet zorgen dat websites gebruiksvriendelijk zijn en dat er altijd ruimte blijft voor persoonlijk contact via de telefoon en/of een balie. Maar ook dat de overheid het zich aantrekt en actie onderneemt als zij signalen krijgt dat burgers informatie niet ontvangen, bijvoorbeeld omdat een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad of bewonersbrief niet wordt bezorgd.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Je moet rekening houden met ouderen en burgers zonder computer. Deze mensen kunnen nu gewoon langskomen en dan wordt het (op de computer) getoond.”

17 Taalambassadeurs weten uit eigen ervaring hoe het is om niet te kunnen lezen en schrijven. Zij wijzen uiteenlopende doelgroepen op het belang van goede basisvaardigheden voor iedereen.

Mochten burgers toch hun weg niet kunnen vinden en ondersteuning nodig hebben bij het vinden en ophalen van informatie, dan moet de overheid er voor hen zijn. De overheid kan bijvoorbeeld burgers wijzen op alternatieve informatiekanalen of de mogelijkheid bieden om een afspraak te maken. Zij neemt hiermee haar verantwoordelijkheid als burgers problemen ervaren bij de informatieverstrekking.

5 Schets van bevindingen

5.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van de visie van burgers en van de overheid op behoorlijke informatieverstrekking, hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman gesproken met zowel burgers als gemeenten. Ook hebben zij gesproken met de Stichting Lezen & Schrijven en met verschillende Taalambassadeurs. In bijlage 1 en bijlage 2 wordt uitgebreid het beeld geschetst dat uit deze gesprekken is ontstaan. In dit hoofdstuk staan de hoofdlijnen uit deze gesprekken.[18]

5.2 Gesprekken met burgers

Wat duidelijk uit de gesprekken met de burgers naar voren komt, is dat zij verschillend omgaan met informatieverstrekking rondom vergunningverlening en verschillende behoeften en verwachtingen hebben. De ene burger houdt de publicaties nauwlettend in de gaten, de andere wil of kan dat niet vanwege uiteenlopende redenen. Opvallend is dat burgers wel met elkaar gemeen hebben dat ze in ieder geval rekening willen kunnen houden met veranderingen en zich niet overvallen willen voelen. Ook willen burgers de mogelijkheid hebben om invloed op voorgenomen veranderingen te kunnen uitoefenen. Zelf kunnen ze dan beslissen of ze van die mogelijkheid gebruik maken.

Het merendeel van de burgers vindt dat de overheid in aanvulling op publicaties meerdere informatiekanalen moet gebruiken en als dat de duidelijkheid ten goede komt, meer informatie moet verstrekken dan in de publicatie staat. Deze aanvullende informatieverstrekking is volgens hen nodig om de verschillende burgers te kunnen bereiken. Die behoefte wordt bijvoorbeeld onder andere door laaggeletterden en digitaal minder vaardige burgers gevoeld, nu de informatie via de gebruikelijke informatiekanalen hen niet blijkt te bereiken. Maar ook andere burgers missen informatie door de wijze waarop de overheid hen nu informeert. Verder hebben burgers behoefte aan duidelijke informatie. De gegeven informatie vinden zij niet altijd voldoende begrijpelijk, vanwege ambtelijk en juridisch taalgebruik. Ook vinden burgers de informatie soms te summier, waardoor zij zich alsnog onvoldoende geïnformeerd voelen. Verder zijn er burgers die aanlopen tegen het moment waarop de informatie wordt gegeven. Zij vinden dat de overheid hen eerder zou moeten informeren. Tot slot zijn er burgers die aangeven dat wanneer er onvoldoende en onduidelijke informatie wordt gegeven, hen het gevoel bekruipt dat de overheid zich misleidend gedraagt.

5.3 Gesprekken met gemeenten

Tijdens de gesprekken geeft de meerderheid van de gemeenten aan dat de signalen van burgers dat zij zich als omwonenden onvoldoende geïnformeerd voelen rondom vergunningverlening in hun directe leefomgeving, (deels) worden herkend. Meestal gaat het er dan om dat burgers publicaties hebben gemist, bijvoorbeeld doordat ze die niet hebben bijgehouden of doordat het dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad niet is bezorgd. Maar ook ontvangen gemeenten signalen met betrekking tot de tijdigheid en de begrijpelijkheid van de informatie. De gemeenten hebben wat betreft de informatieverstrekking uiteenlopende werkwijzen. Wel blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten omwonenden via zowel fysieke als digitale publicaties informeert. De heersende overtuiging bij deze groep gemeenten is dat zij op deze manier meer burgers kan bereiken, waaronder kwetsbare burgers. Slechts een klein deel van de gemeenten heeft de stap naar uitsluitend digitale publicaties gemaakt. Als reden hiervoor wordt meer dan eens de besparing van kosten genoemd en de overtuiging dat er via digitale publicaties juist meer

18 Waar in dit hoofdstuk over burgers wordt gesproken, wordt op de burgers gedoeld die een reactie hebben gegeven op het meldpunt en/of waarmee de onderzoekers hebben gesproken. Daar waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over gemeenten, wordt gedoeld op de negentien gemeenten waarmee de onderzoekers hebben gesproken.

burgers worden bereikt. Verder wordt gewezen op de milieugevolgen van het gebruik van papier en op het vertrouwen dat digitaal minder vaardige burgers hulp in hun omgeving krijgen.

De meeste gemeenten geven aan dat zij burgers in aanvulling op het gebruik van (digitale) publicaties, in meer of mindere mate, ook via andere informatiekanalen informeren dan wel aanvullende informatie geven. Dat lijkt vooral te gebeuren als zij inschatten dat de voorgenomen verandering veel impact zal hebben op de directe leefomgeving van omwonenden. Meestal wordt door de betrokken gemeenteambtenaar of de vakafdeling de afweging gemaakt om al dan niet aanvullend te informeren. Dat vereist wel omgevingsbewustzijn van de ambtenaren, dat er (nog) niet altijd is. Voor gemeenten is gebrek aan tijd en capaciteit een veelgehoorde reden om uitsluitend te informeren via de juridisch gezien verplichte informatiekanalen.
Wat betreft de inhoud van de informatie bestaat er met het oog op juridische consequenties een zekere terughoudendheid om in een publicatie aanvullende informatie te verstrekken.
Toch maken de meeste gemeenten in meer of mindere mate nog een vertaalslag. Tot slot wijst een aantal gemeenten erop dat burgers zelf ook een verantwoordelijkheid hebben om goed geïnformeerd te zijn. Volgens deze gemeenten moeten burgers de publicaties zelf in de gaten houden en de middelen gebruiken die daarvoor ten dienste staan.

Bijlage 1 Beeld uit de reacties en de gesprekken met burgers

1.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van de visie van burgers op behoorlijke informatieverstrekking heeft de Nationale ombudsman van juli tot en met september 2018 een meldpunt voor burgers geopend en hen uitgenodigd om ervaringen te delen. Ruim negentig burgers hebben hieraan gehoor gegeven. Naar aanleiding van deze reacties hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman gesproken met bijna zestig burgers. Ook hebben zij een gesprek gevoerd met verschillende burgers die Taalambassadeur zijn en samenwerken met de Stichting Lezen & Schrijven. Op basis hiervan is inzicht verkregen in de knelpunten en behoeften van burgers. In deze bijlage wordt het beeld geschetst dat uit alle reacties en de gevoerde gesprekken met de burgers is ontstaan.[19]

1.2 Informatieverstrekking via publicaties

Burgers gaan verschillend om met de informatie die via publicaties aan omwonenden wordt gegeven. Het merendeel leest regelmatig de publicaties, vaak omdat men eerder onaangenaam is verrast door een verandering in de directe leefomgeving. Burgers willen rekening kunnen houden met veranderingen en zich niet meer overvallen voelen. Ook willen zij de mogelijkheid hebben om hun standpunt richting de gemeente te geven, zodat de voorgenomen verandering nog kan worden gewijzigd of geweigerd.

> Een burger vertelt:
> “Ik woon in een pand dat onlangs is verkocht en waarin op de bovenste verdieping nu een kookwinkel is gevestigd. Die winkel veroorzaakt veel geluidsoverlast, maar ik ben te laat om de gemeente met mijn mening te overtuigen en de komst tegen te houden. Ik lees het huis-aan-huisblad nu wel om alles goed in de gaten te houden. Het betreft immers zaken die je eigen woon- en leefomgeving kunnen aangaan.”

Burgers houden de publicaties niet altijd in de gaten. Daarvoor geven zij verschillende redenen. Men stelt bijvoorbeeld dat er niet zoveel in hun wijk gebeurt, dat het hen niet interesseert of dat het teveel werk is om alle publicaties wekelijks bij te houden. Deze burgers geven wel aan dat het hun eigen keuze is om geen energie te steken in het bijhouden van de publicaties. Dat neemt volgens hen niet weg dat de overheid hen wel moet informeren, zodat als zij dat onverhoopt toch wel willen, zij invloed kunnen uitoefenen en zij in ieder geval rekening kunnen houden met de verandering.

> Een burger vertelt:
> “In de eerste plaats ben ik heel goed van vertrouwen en in de tweede plaats kost het veel energie, terwijl er weinig gebeurt. Het is ondoenlijk om de publicaties continu te checken om op de hoogte te blijven van veranderingen die komen gaan. Dat doe je als gewone buurtbewoner niet. Na een vervelende ervaring ben ik wel iets alerter geworden. Soms kijk ik ook wel in de buurt rond om te zien of er iets staat te gebeuren.”

19 Waar in deze bijlage over burgers wordt gesproken, wordt op de burgers gedoeld die een reactie hebben gegeven op het meldpunt en/of waarmee de onderzoekers hebben gesproken.

Ook zijn er burgers die de publicaties wel willen bijhouden, maar daartoe niet in staat zijn. Bijvoorbeeld omdat zij niet weten waar ze de informatie kunnen vinden, het dag-, nieuws, of huis-aan-huisblad niet altijd wordt bezorgd, zij geen internet en/of computer hebben, onvoldoende digitaal vaardig zijn, of moeite hebben om de inhoud van de informatie te lezen en/of te begrijpen.

1.3 Fysieke versus digitale publicaties

Burgers hebben uiteenlopende voorkeuren voor wat betreft het door de overheid gebruikte informatiekanaal. Er zijn burgers die de voorkeur geven aan fysieke publicaties. Bijvoorbeeld omdat ze het dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad toch al lezen en ze het dan gemakkelijk vinden om daar ook de publicaties in terug te vinden. Ook geven sommigen aan dat ze de voorkeur geven aan informatie op papier, omdat ze niet digitaal vaardig zijn, geen computer hebben of het digitale informatiesysteem van hun gemeente niet gebruikersvriendelijk vinden.

Wel wijzen meerdere burgers erop dat ze het dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad niet (altijd) ontvangen, doordat de bezorging niet goed is, of doordat men een NEE/NEE-sticker op de brievenbus heeft en de voorraad exemplaren in bijvoorbeeld de bibliotheek en het gemeentehuis beperkt is. Overigens geven de Taalambassadeurs aan dat laaggeletterden de fysieke publicaties meestal niet (kunnen) lezen, omdat de informatie vaak in kleine letters staat en in diverse kolommen is weergegeven.

Een burger vertelt:
“Er zijn drie krantjes bij ons in de gemeente, maar deze worden al een paar jaar niet meer bij ons bezorgd. Heel veel adressen lopen tegen dit probleem aan. Ik heb weleens contact gezocht met de gemeente, maar dan wordt er verwezen naar de bezorger. Het is helaas niet mogelijk om het blad ergens op te halen. Ik weet niet of mijn gemeente ook digitaal publiceert, want ik heb geen computer.”

Een deel van de burgers geeft duidelijk de voorkeur aan digitale publicaties. Deze burgers zijn digitaal actief en vaardig genoeg om hun weg op het internet te kunnen vinden. Ze noemen als voordeel van digitaal publiceren dat ze zo gemakkelijk en op een moment waarop het hen uitkomt, ook bijvoorbeeld tijdens vakanties, de informatie kunnen lezen.

Een burger vertelt:
“Ik ben van mening dat het niet meer van deze tijd is dat je van een burger verwacht dat hij alles digitaal doet voor de overheid en dat de overheid zelf niet in staat is om een vergunning digitaal te publiceren op een voor de burger betrouwbare en efficiënte manier.”

1.4 Digitalisering

Niet alleen digitale publicaties, maar ook het gebruik van andere vormen van digitale informatieverstrekking wordt door burgers gewaardeerd. Gedacht kan worden aan informatieverstrekking via de gemeentelijke website, een app, e-mail of sociale media. Digitale informatieverstrekking kan in deze tijd niet meer ontbreken, aldus verschillende burgers.

> Een burger vertelt:
> "Via een link op de gemeentelijke website naar www.officiëlebekendmakingen.nl lees ik de publicaties. Als ik vervolgens de daarbij behorende stukken wil inzien, dan kan dit niet digitaal. Hiervoor moet een afspraak gemaakt worden met het klantcontactcentrum van de gemeente. Dit vind ik een erg omslachtige manier van publiceren. Dat moet in deze tijd toch anders kunnen? Ik moet nu een moment tijdens kantooruren vrijmaken om de aanvraag of vergunning in te zien. Volgens mij kunnen alle documenten ook gemakkelijk digitaal beschikbaar worden gesteld op de gemeentelijke website. Ik kan dan 's avonds na mijn gewone werkdag de aanvraag of vergunning inzien om te beoordelen of deze voor mij relevant is."

Niet iedereen kan met digitale informatie uit de voeten. Zo geven verschillende burgers aan dat zij mensen in hun omgeving kennen die onvoldoende digitaal vaardig zijn of dat zij zelf behoren tot die groep.

> Een burger vertelt:
> "Ook als je wat ouder wordt, kunnen de vaardigheden in de digitale wereld minder worden. Daarom moeten de publicaties ook op andere manieren plaatsvinden."

Ook vinden burgers de gemeentelijke website of www.overheid.nl niet altijd even toegankelijk. Men kan informatie niet vinden of vindt het systeem te ingewikkeld. Overigens blijkt niet iedereen te weten dat zijn gemeente (ook) digitaal publiceert of dat men op een andere wijze digitale informatie over voorgenomen veranderingen in de directe leefomgeving kan ontvangen. De Taalambassadeurs geven in dit verband nog aan dat digitale publicaties voor laaggeletterden niet toegankelijk zijn, omdat zij vaak een beperkte digitale vaardigheid hebben. Wel volgen ze bijvoorbeeld korte berichten via sociale media.

> Een burger vertelt:
> "De digitale publicaties die ik volg, daar word ik ook niet veel wijzer van. Het is een gedoe om bij de stukken te komen en ik kan de vergunning en onderliggende stukken niet digitaal inzien."

1.5 Aanvullende informatieverstrekking

Het merendeel van de burgers vindt dat de overheid in aanvulling op publicaties verschillende informatiekanalen moet gebruiken en als dat de duidelijkheid ten goede komt, meer informatie moet verstrekken dan in de publicatie staat. Deze aanvullende informatieverstrekking is volgens hen nodig om de verschillende burgers te kunnen bereiken. Op deze manier kan men rekening houden met ontwikkelingen en heeft men de mogelijkheid om invloed te kunnen uitoefenen op de voorgenomen verandering.

Een burger vertelt:
“Ik wil graag geïnformeerd worden als het gaat om mijn uitzicht. Liever ontvang ik geen e-mails, want ik ontvang er al zoveel (reclames e.d.). Informatie via sociale media zou ik prettig vinden. Ik denk dat veel jongeren, net als ik, het krantje niet lezen en niet actief op zoek gaan naar informatie. Als ik iets op sociale media voorbij zie komen, leg ik sneller de link met wat iets voor mijn situatie betekent. De gemeente moet wel goed zichtbaar zijn op sociale media, wil ik haar volgen.”

Burgers verwachten dat de overheid tenminste aanvullende informatie verstrekt, wanneer de voorgenomen verandering grote impact zal hebben. Deze impact wordt echter verschillend uitgelegd. Voor sommigen gaat het om een mogelijke verandering in hun directe leefomgeving, bijvoorbeeld als de buren een vergunning hebben aangevraagd. Voor anderen gaat het juist om grotere projecten, om evenementen of als er iets staat te gebeuren wat voor maatschappelijke onrust kan zorgen, zoals de komst van een daklozenopvang, een windmolen of een asielzoekerscentrum. Verder wordt door verschillende burgers geopperd dat wanneer zij eerder over een bepaald project of plan contact hebben gezocht, zij aanvullend zouden moeten worden geïnformeerd. Het is dan immers bekend dat ze geïnteresseerd zijn in de voorgenomen verandering en dat rechtvaardigt naar hun idee de extra inspanning van de overheid.

Gevraagd naar de wijze waarop de overheid de aanvullende informatie zou moeten verstrekken, noemen veel burgers informatiekanalen als een informatieavond of bewonersbrief. Maar ook wordt bijvoorbeeld gewezen op de mogelijkheid van sociale media of een e-mailservice, app, sms-bericht, publicatiebord of aanplakbiljet op de desbetreffende locatie.

Een burger vertelt:
“Bij grotere projecten, zoals vergunningen waarbij maatschappelijke weerstand te verwachten is en bij vergunningen in de directe leefomgeving, zou de gemeente naar mijn idee meer kunnen doen. Bijvoorbeeld door een informatieavond te organiseren of een brief in de brievenbus te gooien. Nu wordt er weleens een informatieavond georganiseerd, maar vaak is het dan al te laat en is er geen bezwaar meer mogelijk.”

De Taalambassadeurs zien graag dat laaggeletterden worden geïnformeerd via korte berichten op sociale media, de lokale televisie en radio, telefonisch contact of een bewonersbrief, waarin korte teksten, grote letters en iconen worden gebruikt.

1.6 Het belang van tijdige informatieverstrekking

Het merendeel van de burgers wijst op het belang van een tijdige informatieverstrekking. Deze burgers willen in een zo vroeg mogelijk stadium van de vergunningverlening worden geïnformeerd, zodat ze nog “kunnen meedenken, meepraten of beslissingen kunnen voorkomen”. Een aantal burgers vindt dat tijdig informeren vooral van belang is als het gaat om vergunningen die in het kader van een groot en meer omvattend project worden afgegeven.

Sommige burgers vinden dat de overheid geen vergunningen in de vakantieperiode zou mogen verlenen. Informatie wordt dan vaak gemist, zodat men te laat is om nog invloed uit te oefenen. Ook wijzen verschillende burgers erop dat de overheid tijd van de bezwaartermijn afsnoept, wanneer zij niet direct na de bekendmaking van het besluit aan de initiatiefnemer de publicatie voor omwonenden plaatst.

Een burger vertelt:
“Mijn gemeente informeert haar inwoners te laat. Het gebeurt regelmatig dat tussen de werkelijke datum van ontvangst van een aanvraag voor een omgevingsvergunning of besluit op die aanvraag en de datum van de daarop betrekking hebbende publicatie meer dan zeven werkdagen zitten. In een enkel geval – bij een verleende vergunning – zelfs meer dan veertien dagen. Dat tast de rechtsbescherming van belanghebbenden aan. Immers de bezwaar- en beroepstermijn van zes weken vangt aan een dag na verzending van het besluit en door de verlate publicatie is daarvan dan al een week, soms twee weken, verstreken.”

1.7 De inhoud van de informatie

Burgers kijken wisselend tegen de inhoud van de informatie aan. Sommigen vinden de inhoud van de verstrekte informatie voldoende duidelijk en begrijpelijk. Zij kunnen uit die informatie voldoende afleiden wat de voorgenomen verandering inhoudt en op basis daarvan de keuze maken of ze gebruik willen maken van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Ze maken daarbij wel vaak de kanttekening dat ze hoogopgeleid zijn of vanuit hun werk ervaring hebben met dergelijke teksten.

Meer burgers geven echter aan dat ze moeite hebben met de inhoud van de informatie. Vanwege ambtelijk en juridisch taalgebruik is het hen geregeld onvoldoende duidelijk waarop de vergunning(aanvraag) betrekking heeft en wat de voorgenomen verandering inhoudt. Ook komt het voor dat de informatie anders wordt begrepen dan wat de overheid daarmee bedoelt, zodat ze zich alsnog overvallen voelen door de verandering.

Een burger vertelt:
“Waarom spreekt men van ‘een houtopstand’ als ook het begrijpelijker ‘bomen’ gebruikt kan worden? Met ‘een houtopstand’ kan zowel één boom als een heel bosplantsoen worden bedoeld.”

Verder geven burgers aan dat de informatie vaak “summier” en “cryptisch” is, zodat er alsnog onduidelijkheid bestaat over de voorgenomen verandering. Als je buurman iets gaat bouwen, zo stelt iemand, dan zou dat idealiter al uit de kop van het bericht moeten blijken. Ook wordt erop gewezen dat uit de publicatie vaak niet kan worden afgeleid of de overheid bij de verlening van een vergunning is afgeweken van de aanvraag, terwijl dat van belang kan zijn bij de afweging om al dan niet bezwaar te maken.

Een burger vertelt:
“In een publicatie roept de term ‘verandering van veehouderij’ vragen op. Daar staat dan een adres bij, maar dit omvat niet wat je wilt weten: wordt de bebouwing uitgebreid en met hoeveel vierkante meters dan? Komen er meer dieren of andere dieren in te staan? Welke dieren worden er gehouden? Omdat er niet tot nauwelijks informatie wordt verstrekt, is het praktisch onmogelijk om een goed oordeel te vormen over de inhoud en de impact van een bepaalde vergunning(aanvraag).”

Om alsnog duidelijkheid te krijgen over de voorgenomen verandering, moeten burgers dan de aanvraag en onderliggende stukken lezen. In veel gevallen moeten zij daarvoor bij de desbetreffende overheidsinstantie langs gaan.

Een burger vertelt:
“Vroeger was de omschrijving in het huis-aan-huisblad beter dan nu. Er kon beter uit worden opgemaakt waar het nu precies om gaat. Tegenwoordig staat er bijvoorbeeld alleen nog ‘omgevingsvergunning + straat’. Het is dan niet duidelijk wat er gaat gebeuren. Bouwen? Kappen van bomen? De publicatie vind ik daarmee een wassen neus geworden. Als ik meer wil weten, dan moet ik naar de gemeente toe. Eerst een afspraak maken en daarna kan ik de stukken ter plekke inzien of kan ik deze op een USB-stick voor €5,- meekrijgen. Van de digitale publicaties die ik volg, word ik ook niet veel wijzer. Het is een gedoe om bij de stukken te komen en ik kan de vergunning en onderliggende stukken niet digitaal inzien.”

Verder kan een rubricering van publicaties (bijvoorbeeld naar wijk of dorp) voor onduidelijkheid zorgen. Is het voor de burger altijd duidelijk waar hij moet kijken? Een burger noemt het voorbeeld van een vergunning die werd afgegeven voor een activiteit in een andere wijk dan de wijk waarin hij woont. Om invloed te kunnen uitoefenen moest hij dus wel weten dat de vergunning werd gepubliceerd in de rubriek van die andere wijk.

Burgers geven aan dat wanneer er onvoldoende en onduidelijke informatie wordt gegeven, hen het gevoel bekruipt dat de overheid zich misleidend gedraagt. Sommigen verdenken de overheid er zelfs van informatie met opzet vaag te houden, zodat zij minder bezwaarschriften ontvangt.

1.8 Samenvatting

Ook al volgt niet iedereen de informatie rondom vergunningverlening en heeft men uiteenlopende behoeften en verwachtingen, wel hebben burgers met elkaar gemeen dat zij in ieder geval rekening willen kunnen houden met veranderingen in hun directe leefomgeving en dat zij de mogelijkheid willen hebben om invloed op een voorgenomen verandering uit te oefenen. Duidelijk mag zijn dat burgers verschillen in hun informatiebehoefte. Dat geldt zowel voor wat betreft de inhoud van de informatie als het kanaal dat wordt gebruikt om de informatie te verspreiden. Ook wisselt de mate waarin burgers behoefte hebben aan aanvullende informatie. Die behoefte is er in ieder geval voor de laaggeletterde en de digitaal minder vaardige burgers. Maar ook andere burgers missen informatie door de wijze waarop hun gemeente hen nu informeert. Burgers hebben ook behoefte aan duidelijke en toegankelijke informatie. Verder vinden burgers het van belang dat de informatie in een zo vroeg mogelijk stadium van de vergunningverlening wordt gegeven. Wanneer burgers vinden dat de informatie te beperkt is, dan kan dat ertoe leiden dat zij wantrouwend tegenover de overheid staan.

Bijlage 2 Beeld uit de gesprekken met gemeenten

2.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van de visie van de overheid op behoorlijke informatieverstrekking rondom vergunningverlening, mogelijke dilemma's en ook waar een goede werkwijze is ontwikkeld, hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman gesprekken gevoerd met negentien gemeenten. Bij de gespreksvoering is de focus op gemeenten gelegd, omdat burgers het meest te maken hebben met gemeenten als vergunningverlenende overheid. De meeste gemeenten zijn steekproefsgewijs benaderd en enkele gemeenten hebben de Nationale ombudsman naar aanleiding van de opening van het onderzoek zelf benaderd. De onderzoekers hebben met gemeenteambtenaren gesproken die in de praktijk betrokken zijn bij de informatieverstrekking rondom vergunningverlening. Tijdens de gesprekken hebben zij een toelichting gegeven op onder andere de huidige werkwijze van de gemeente, de daarbij gemaakte afwegingen en ervaren belemmeringen. In deze bijlage wordt het beeld geschetst dat uit de gevoerde gesprekken met de gemeenten is ontstaan.[20]

2.2 Herkenning van de signalen

De meerderheid van de gemeenten herkent (deels) de signalen van burgers dat zij zich als omwonenden onvoldoende geïnformeerd voelen over vergunningen in hun directe leefomgeving. Meestal gaat het er dan om dat burgers publicaties hebben gemist, bijvoorbeeld doordat ze die niet hebben bijgehouden of doordat het dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad niet is bezorgd. Maar ook ontvangen gemeenten signalen met betrekking tot de tijdigheid van de informatie. Deze signalen zien dan met name op de verlening van evenementenvergunningen. Burgers klagen erover dat zij hierover laat, te weten vlak voor het plaatsvinden van het evenement, worden geïnformeerd. Signalen over de begrijpelijkheid van de informatie komen de gemeenten minder bekend voor.

> Een gemeenteambtenaar vertelt:
> "De signalen zijn met name bekend bij 'vervelende' initiatieven; de zogeheten nimby-situaties. Burgers willen eerder worden geïnformeerd, hebben überhaupt geen informatie ontvangen, vinden de 'twee zinnen' in de publicatie te summier of vinden dat zij per brief hadden moeten worden geïnformeerd."

2.3 Huidige werkwijze: fysieke en/of digitale publicaties

Ongeveer driekwart van de gemeenten informeert omwonenden rondom vergunningverlening in hun directe leefomgeving door middel van zowel fysieke als digitale publicaties. Een veelgenoemde reden om ook gebruik te maken van het fysieke kanaal is dat het dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad goed wordt gelezen en het gebruik van fysieke publicaties op prijs wordt gesteld. Meer burgers kunnen op deze manier worden bereikt, aldus verschillende gemeenten. Ook werd door een gemeenteambtenaar specifiek het verband gelegd met de vergrijzing en/of de heersende cultuur binnen de gemeente.

20 Daar waar in deze bijlage wordt gesproken over gemeenten, wordt gedoeld op de negentien gemeenten waarmee de onderzoekers hebben gesproken.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Het huis-aan-huisblad wordt goed gelezen en niet iedereen is vaardig op het internet. Door zowel fysiek als digitaal te publiceren, lever je maatwerk en kun je een zo breed mogelijk publiek bereiken.”

Bij verschillende gemeenten leeft de discussie over of men bij de informatieverstrekking moet overgaan op uitsluitend digitaal publiceren. Gemeenten willen dan bijvoorbeeld alvast vooruitlopen op de digitale verplichting in de Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen en mededelingen of men ziet financiële voordelen van het afstappen van de fysieke publicaties. Deze gemeenten plaatsen tegelijkertijd kritische kanttekeningen bij die stap. Een gemeente wijst erop dat het aantal bezwaren is afgenomen, sinds zij heeft besloten alleen nog digitaal te publiceren en vermoedt een verband daartussen. Twee gemeenten hebben de beslissing om uitsluitend digitaal te publiceren na enige tijd weer teruggedraaid op nadrukkelijk verzoek van de politiek of de inwoners. Ook geeft een paar gemeenten aan dat ze worstelen met de vraag hoe ze kwetsbare, digitaal minder vaardige burgers kunnen bereiken. Een van hen stelt dat het college in ieder geval wil dat er voor die groep aanvullende maatregelen worden getroffen (“een vangnet”), als de gemeente overgaat tot uitsluitend digitaal publiceren.

Slechts een klein deel van de gemeenten heeft de stap naar uitsluitend digitale publicaties gemaakt. Als reden hiervoor wordt meer dan eens de besparing van kosten genoemd en de overtuiging dat er via digitale publicaties juist meer burgers worden bereikt. Maar ook wordt gewezen op de milieugevolgen van het gebruik van papier en op het vertrouwen dat de digitaal minder vaardige burger hulp in zijn omgeving krijgt.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Alles gaat via het digitale kanaal. Bedrijfsmatig gezien is dat interessant.”

2.4 Het gebruik van aanvullende informatiekanalen

Een paar gemeenten geeft aan zich bewust te beperken tot de juridisch verplichte informatiekanalen. Deze gemeenten verstrekken geen informatie rondom vergunningverlening via aanvullende informatiekanalen. Zij willen hiermee bijvoorbeeld partijdigheid voorkomen en vinden dat informatieverstrekking via publicaties volstaat. Maar ook zijn hier de besparing van kosten en capaciteit belangrijke redenen.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“We hanteren een consistente lijn. We willen namelijk partijdigheid voorkomen. Als je als gemeente bovendien meer doet dan hetgeen juridisch gezien verplicht is, dan kan er bij burgers gewenning komen. Als de wijze van informatieverstrekking dan ooit weer verandert, kan dit nadelig werken.”

De meeste gemeenten geven aan dat zij burgers in aanvulling op het gebruik van (digitale) publicaties, in meer of mindere mate, ook via andere informatiekanalen informeren rondom vergunningverlening in de directe leefomgeving dan wel aanvullende informatie geven. Zo worden omwonenden aanvullend geïnformeerd door middel van bijvoorbeeld informatieavonden en bewonersbrieven. Wel benoemt men daarbij dat het lastig kan zijn om de kring van geadresseerden vast te stellen. Verder gebruiken gemeenten aanvullende informatiekanalen zoals krantenartikelen, persberichten, Facebook, Twitter, de gemeentelijke website en een nieuwsbrief. Sommige gemeenten hebben voor hun inwoners ook een app beschikbaar gesteld, waarmee ze de publicaties (gericht) kunnen raadplegen, al lijkt het gebruik daarvan vooralsnog wat tegen te vallen. Ook zijn er gemeenten die op hun website een link naar publicaties op www.overheid.nl plaatsen of die de onderliggende stukken van een publicatie eveneens digitaal ontsluiten of (op verzoek) digitaal opsturen. Daarbij geeft een aantal gemeenten aan sinds de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) te worstelen met de vraag of die praktijk wel rechtmatig is.

Sommige gemeenten informeren in aanvulling op de publicaties bepaalde verenigingen, belangengroeperingen, wijkraden of organisaties. Reden hiervoor is bijvoorbeeld dat de gemeente weet dat ze daar behoefte aan hebben, omdat ze in eerdere situaties om informatie hebben gevraagd**.** Weer een andere gemeente wijst erop dat zij belangengroeperingen aan het begin van het jaar een e-mail stuurt over wat er dat jaar staat te gebeuren.

> Een gemeenteambtenaar vertelt:
> “Wat de gemeente ook doet, is een seintje geven aan bepaalde verenigingen. Zo is er bijvoorbeeld een bomenvereniging actief die iedere kapvergunning controleert en de gemeente stuurt daarom alle kapvergunningen altijd even door naar de vereniging. Dit gebeurt via een mailinglijst.”

Een veelgenoemd argument om aanvullende informatiekanalen te gebruiken, is de verwachte impact op de directe leefomgeving of de grootte van het voorgenomen (bouw)project. Een gemeente geeft aan dat het aantal klachten dat voorheen over iets is ontvangen, de aanleiding kan zijn om aanvullend te informeren. Zo informeert een gemeente haar inwoners om die reden over kapvergunningen door op of bij de bomen zelf te publiceren. Een andere gemeente noemt het voorbeeld dat ze een keer aan omwonenden een brief heeft gestuurd, nadat van rechtswege een vergunning voor de bouw van dakkapellen was verleend. Eerder was er namelijk door die omwonenden geklaagd over dat andere dakkapellen in de straat illegaal waren gebouwd.

Voorbeelden die gemeenten noemen van situaties waarin ze vanwege de verwachte impact bij omwonenden aanvullend hebben geïnformeerd, zijn: de vestiging van een asielzoekerscentrum, de bouw van een nieuwe woonwijk, de komst van een gasvulstation, de start van een geitenboerderij vlak na ophef over Q-koorts en de uitbreiding van een fabriek, die zowel voor overlast als voor werkgelegenheid zorgt. Maar ook bijvoorbeeld het – vaker voorkomende – kappen van bomen kan aanleiding zijn om wat extra’s te doen, juist omdat het vaak veel los maakt bij burgers.

De afweging om in een concrete situatie al dan niet meer te doen, blijkt vaak door de gemeenteambtenaar of vakafdeling zelf te worden gemaakt. Wanneer de vergunningverlening bij burgers gevoelig ligt, dan kan ook de politiek hiertoe aanzet geven. Geen enkele gemeente geeft aan dat zij hier vast beleid op heeft. Het wordt per situatie beoordeeld en het is dus mede afhankelijk van het initiatief en het omgevingsbewustzijn van de betrokken gemeenteambtenaar.

2.5 Ervaren belemmeringen in de praktijk

Gemeenten ervaren verschillende belemmeringen om bij vergunningverlening in de directe leefomgeving op het gebied van informatieverstrekking meer te doen dan hetgeen zij juridisch gezien verplicht zijn. Veelgenoemde redenen zijn gebrek aan tijd en financiële middelen om in aanvulling op publicaties andere informatiekanalen te gebruiken.

> Een gemeenteambtenaar vertelt:
> “Als gemeente moet je om tijdig, volledig, transparant en laagdrempelig te informeren soms wel meer doen dan gebruikelijk. Maar dit kost wel geld; gemeenten moeten dat wel kunnen faciliteren. Er zit een spanning tussen: zorgen dat iedereen geïnformeerd is én de kosten in de hand houden.”

Verder wijzen sommige gemeenten in dit verband op de alertheid of het omgevingsbewustzijn van de betrokken gemeenteambtenaren. Niet elke gemeenteambtenaar is zich bewust van de diversiteit aan burgers en van noodzaak om in het concrete geval te bezien wat nodig is om al die verschillende burgers goed te informeren. Maar ook wanneer dat omgevingsbewustzijn wel aanwezig is, kunnen interne factoren als onvoldoende samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente en steun vanuit het bestuur leiden tot de beslissing om geen aanvullende informatie te verstrekken. Daarnaast geeft een gemeente aan dat men terughoudend is om aanvullend te informeren, als het idee bestaat dat aanvullende informatie de situatie onnodig belangrijker kan maken.

> Een gemeenteambtenaar vertelt:
> “De mate van informeren staat of valt bij de vakspecialist. In onze gemeenten zouden in een buurt met veel ouderen enkele speelveldjes verwijderd worden. De ambtenaar die met de plannen bezig was, had er niet bij stil gestaan om de omgeving te informeren en dat leverde verbaasde en boze opa’s en oma’s op. Ondanks dat het geen kinderrijke buurt was, bleken er wel degelijk vaak kinderen te spelen, namelijk zij die op bezoek kwamen bij opa en oma.”

Een andere genoemde belemmering om aanvullende informatie te verstrekken, is de overtuiging dat het (ook) aan de initiatiefnemer is om de omwonenden te informeren. Een aantal gemeenten wijst in dit verband op het vooruitzicht op de in de Omgevingswet neergelegde participatieregels. Voor een gemeente geeft die wetsontwikkeling aanleiding om alleen bij uitzondering aanvullend te informeren en de verantwoordelijkheid met name bij de initiatiefnemer te leggen. Ook is er een paar gemeenten dat in haar beleid heeft opgenomen dat en wanneer de initiatiefnemer de omwonenden moet informeren.

2.6 De inhoud van de informatie

Gemeenten gaan verschillend om met de inhoud van informatie in publicaties. Sommige gemeenten nemen in publicaties de tekst van een vergunningaanvraag over. De meeste gemeenten maken echter in meer of mindere mate nog een vertaalslag. Zij kijken eerst of de tekst in de vergunningaanvraag wel voldoende duidelijk is en eventueel wijzigen zij de tekst of vullen zij deze aan. Het kan bijvoorbeeld gaan om een verduidelijking van de locatie als in een aanvraag alleen een perceelnummer wordt genoemd. Of om een vermelding dat er een dakkapel wordt geplaatst, dit in aanvulling op de omschrijving uit de aanvraag ‘wijzigen woning’. Deze gemeenten bepalen dus zelf de inhoud van de publicatie en gaan niet uitsluitend uit van de door de initiatiefnemer ingevulde tekst.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Als je niet duidelijk informeert, dan ontneem je iemand het recht om bezwaar te maken.”

Een aantal gemeenten wijst erop dat deze extra investering vooraf juist achteraf veel werk, te weten het beantwoorden van vragen van burgers, voorkomt. Zo wijst een gemeente erop dat ze weet dat het kappen van een boom vaak voor veel sentiment zorgt. Door ook informatie op te nemen over waarom een boom wordt gekapt, voorkomt ze veel vragen en onduidelijkheid. Die aanvullende informatie wordt dus bewust gegeven.

Soms hebben gemeenten – op aangeven van de politiek of inwoners – verbeteringen aangebracht in de wijze waarop zij omgaan met de inhoud van informatie. Zo is een gemeente gestart met het geven van aanvullende informatie in publicaties, nadat er vanuit de inwoners het signaal was afgegeven dat de teksten van publicaties verbeterd moesten worden. Sindsdien vermeldt de gemeente bijvoorbeeld niet slechts dat een vergunning is aangevraagd voor het ‘handelen in strijd met het bestemmingsplan’, omdat daaruit immers niet blijkt wat er nu feitelijk staat te gebeuren. In een andere gemeente kwam de wens voor verbetering vanuit de politiek. Die vond de teksten tot dan toe vaak te nietszeggend. Er stond bijvoorbeeld dat er een vergunning was afgegeven voor ‘uitbreiding inrichting’. Nu wordt bijvoorbeeld bij de uitbreiding van een veehouderij ook informatie gegeven over het aantal extra dieren.

Verschillende gemeenten wijzen op de mogelijke spanning tussen de begrijpelijkheid van de inhoud van een publicatie en de juridische juistheid ervan. De tekst moet weliswaar duidelijk zijn voor burgers, maar tegelijkertijd juridisch gezien juist zijn. Het moet namelijk voorkomen worden dat de tekst in een publicatie in een juridische procedure problemen oplevert wegens onjuistheden. Een paar gemeenten geeft aan dat dit voor hen de reden is om de tekst van de aanvraag niet te wijzigen of aan te vullen. Ook kan de complexiteit van een vergunning het lastig maken om te bepalen hoe burgers toch zo volledig en duidelijk mogelijk worden geïnformeerd. Veel gemeenten verwijzen in de publicatie dan naar de informatiebalie, waar burgers met vragen over de vergunningverlening (telefonisch) terecht kunnen.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Als iemand invult ‘veranderen van een woning’ en de gemeente maakt daarvan ‘het plaatsen van een dakkapel’ en de gemeente mist dan de uitbouw van de keuken, dan kan ze daar later problemen mee krijgen.”

2.7 De rol van de burger

Waar houdt de dienstverlening van de gemeente op en begint de verantwoordelijkheid van de burger? Gemeenten geven aan met deze vraag over de rol van de burger bij informatieverstrekking rondom vergunningverlening te worstelen.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“De burger legt de verantwoordelijkheid nu soms wel heel gemakkelijk bij de gemeente neer. Maar als je je zo druk maakt om iets dat gebouwd gaat worden, dan moet je er juist zelf op letten en de publicaties goed in de gaten houden. Doe je dat niet, dan kun je niet achteraf klagen dat je het hebt gemist.”

Burgers verwachten, zo geven verschillende gemeenten aan, soms wel veel van een gemeente (“overheid vertel het mij maar”). Aan de andere kant, zo merkt een gemeente op, krijgen burgers waarschijnlijk maar een paar keer in hun leven te maken met een situatie waarin het voor hen wezenlijk van belang is om kennis te nemen van informatie over de directe leefomgeving. Kan dan wel van burgers worden verwacht dat zij iedere week alle publicaties bijhouden? Veel gemeenten benoemen als complicerende factor dat burgers zo divers zijn en verschillende informatiebehoeften hebben. Voor een gemeente is het dan lastig te bepalen wat zij in het concrete geval willen weten en een publicatie kan onmogelijk antwoord geven op alle vragen.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Gaat het bijvoorbeeld om bomenkap, dan wil de een weten of de boom deel uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur, de ander wil weten of de boom een ziekte heeft en weer een ander wil weten of deze een broedplaats is voor vleermuizen. De gemeente wil de burgers een juist antwoord kunnen geven. Je wilt geen gegevens dumpen, maar de burger voorzien van informatie.”

Sommige gemeenten spreken van een zogeheten ‘haalplicht’ van de burger. Daarmee wordt bedoeld dat burgers zelf ook iets moeten ondernemen als ze informatie willen hebben over hun directe leefomgeving. Ze zullen actief meer om informatie moeten vragen als daaraan behoefte bestaat, zo geven die gemeenten aan.

2.8 Samenvatting

Ongeveer driekwart van de gemeenten publiceert zowel in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad als digitaal. Enkelen hebben hun bedenkingen bij (alleen) digitaal publiceren. Door ook gebruik te maken van fysieke publicaties, denken gemeenten meer burgers te kunnen bereiken. De meeste gemeenten maken gebruik van aanvullende informatiekanalen en geven in bepaalde gevallen meer informatie. Dat lijkt vooral te gebeuren als men inschat dat de voorgenomen verandering veel impact zal hebben op de directe leefomgeving. Meestal wordt door de betrokken gemeenteambtenaar of de vakafdeling de afweging gemaakt om al dan niet aanvullend te informeren. Dat vereist wel een omgevingsbewustzijn van de betrokken ambtenaren, dat er (nog) niet altijd is. Gebrek aan tijd en capaciteit is een veelgehoorde reden voor gemeenten om uitsluitend te informeren via de juridisch gezien verplichte informatiekanalen. Wat betreft de inhoud van de informatie bestaat er met het oog op juridische consequenties een zekere terughoudendheid om aanvullende informatie te verstrekken. Toch maken de meeste gemeenten in meer of mindere mate nog een vertaalslag. Tot slot wijst een aantal gemeenten erop dat burgers zelf ook een verantwoordelijkheid hebben om goed geïnformeerd te zijn. Volgens deze gemeenten moeten zij de publicaties in de gaten houden en de middelen gebruiken die daarvoor ten dienste staan. Ook kan men zo nodig meer informatie opvragen; de informatiebehoefte kan immers per inwoner verschillen.

Bijlage 3 Impressie rondetafelbijeenkomst

3.1 Inleiding

Op 6 februari 2019 heeft de Nationale ombudsman een rondetafelbijeenkomst georganiseerd. Hieraan namen gemeenteambtenaren van vijf gemeenten deel, waarmee de onderzoekers eerder individueel spraken. Daarnaast was er een vertegenwoordiger van de VNG aanwezig. De deelnemers hebben gezamenlijk gereflecteerd op de uitgangspunten, die hen ter voorbereiding zijn toegestuurd, zodat deze daar waar nodig nog konden worden aangescherpt. Daarbij hebben de deelnemers hun visie, ervaringen en best practices gedeeld. In deze bijlage wordt aan de hand van de uitgangspunten de impressie van deze rondetafelbijeenkomst gegeven.

3.2 Wees (pro)actief

De deelnemers zien het belang in van het maken van een omgevingsscan, om zo helder te krijgen wie door de voorgenomen verandering wordt geraakt. Zij geven echter in eerste instantie aan dat hun gemeente niet bij elke vergunningverlening standaard zo'n omgevingsscan maakt. Volgens hen is het niet werkbaar om in elk geval afzonderlijk de omgeving te bezien. Een deelnemer wijst er in dit verband op dat de gemeente wekelijks zestig à zeventig vergunningaanvragen ontvangt. Vaak is daarvoor met het oog op de beslistermijn van meestal acht weken geen tijd. Daarbij voelen gemeenten zich vaak overvallen door een vergunningaanvraag. De deelnemers concluderen gaandeweg het gesprek dat de gemeenten in de praktijk wel degelijk in zekere zin een omgevingsscan maken en delen verschillende werkwijzen. Een deelnemer vertelt bijvoorbeeld dat de gemeente werkt met omgevingsmanagers. Zij fungeren als een soort buurtregisseurs en hebben de omwonenden op het netvlies staan. Ook zijn er gemeenten die met name bij vergunningverlening met veel impact op de directe leefomgeving de buurt bezoeken en het wijknetwerk opzoeken. Op die manier krijgen zij hoogte van de omwonenden. Een andere deelnemer vertelt dat de gemeente vooral teruggrijpt naar reeds bestaande informatie, zoals een sociale kaart.

> Een gemeenteambtenaar vertelt:
> "In onze gemeente komen verschillende afdelingen, waaronder de vakafdeling en de afdeling Communicatie, bijeen voor het maken van een omgevingsscan. Wij noemen dat een 'Factor C'. Samen wordt in kaart gebracht welke groepen burgers mogelijk zijn betrokken bij de vergunningverlening. Dit gebeurt vooral in situaties waarbij veel burgers betrokken."

De deelnemers benadrukken allemaal het belang van vroegtijdige informatieverstrekking, met name wanneer een voorgenomen verandering bij omwonenden gevoelig ligt. Ook de informatieverstrekking rondom de processen en projecten voorafgaand aan de vergunningverlening is belangrijk. Het kan te laat zijn als er pas in de besluitvormingsprocedure omtrent de vergunningverlening wordt gestart met informeren, zo geven verschillende deelnemers aan.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Bij sommige projecten wordt er al twee à drie jaar voor de start contact gezocht met de wijk.”

De deelnemers beamen dat omgevingsbewustzijn bij de betrokken gemeenteambtenaren erg belangrijk is. Zij moeten immers weten of een bepaalde voorgenomen verandering gevoelig ligt bij omwonenden. De gemeente zal in de gemeenteambtenaren moeten investeren. Een aantal gemeenten is actief bezig met het creëren van omgevingsbewustzijn. Zo vertelt een deelnemer dat de gemeente lunchbijeenkomsten organiseert om ervaringen uit te wisselen en geeft een andere deelnemer aan dat gemeente de informatiebaliemedewerkers betrekt bij het besluitvormingsproces, omdat zij veel ervaring hebben met burgercontacten.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Het contact opnemen met burgers en het bij elkaar brengen, is een vak apart en (nog) niet iedereen kan dat goed.”

3.3 Bied maatwerk

De gemeenten werken allemaal geregeld met verschillende informatiekanalen in aanvulling op de publicaties, met name daar waar sprake is van een voorgenomen verandering met veel impact op de directe leefomgeving. Dit is nodig om zoveel mogelijk burgers te bereiken. De verantwoordelijkheid om via aanvullende kanalen te informeren wordt minder gevoeld naarmate de impact lager is. Wat bovendien als lastig wordt ervaren, zo merkt een deelnemer op, is dat de ene burger graag via Facebook geïnformeerd wil worden, terwijl de andere burger liever een bewonersbrief ontvangt. Uiteraard probeer je het als gemeente zo goed mogelijk te doen, maar waar doe je nu goed aan?

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Wij proberen de betrokkenheid van de buurt bij veranderingen in de directe leefomgeving te vergroten door buurtredacteuren aan te stellen. Deze redacteuren schrijven in samenspraak met de buurt over ontwikkelingen. Op een laagdrempelig niveau kan men iets aankaarten bij de redacteur.”

Een aantal deelnemers wijst nadrukkelijk op de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Maar ook van de burger zelf mag wat worden verwacht, zo stellen verschillende deelnemers. De burger zal zich moeten inspannen om de informatie te verkrijgen. Volgens hen houdt het op als de informatie niet wordt gelezen. Het wordt als lastig ervaren om de niet-actieve en/of kwetsbare burgers ook te bereiken.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
“Onze gemeente stelt (bij evenementenvergunningen) als voorwaarde dat de initiatiefnemer de omwonenden door middel van een bewonersbrief informeert en dat deze brief aan de gemeente moet worden verstrekt. Als de initiatiefnemer dit nalaat, kan dat een rol spelen in zijn volgende aanvraag.”

3.4 Zorg voor toegankelijke informatie

De gemeenten gaan verschillend om met de inhoud van publicaties. Waar sommige gemeenten een extra slag maken en de omschrijving in de vergunningaanvraag aanpassen als dat de duidelijkheid ten goede komt, wordt dit door een andere gemeente nadrukkelijk niet gedaan. De deelnemer van deze gemeente vertelt dat de omschrijving in de vergunningaanvraag leidend is. Het is juridisch gezien 'tricky' om de omschrijving aan te passen ten behoeve van de duidelijkheid, omdat het immers de aanvrager is die bepaalt waarop de aanvraag precies betrekking heeft. Bovendien staan de regels hieraan in de weg, aldus deze deelnemer. Een andere deelnemer geeft aan dat er zo snel mogelijk – vaak binnen één dag na ontvangst van de vergunningaanvraag – door de betrokken gemeenteambtenaar wordt beoordeeld of in de publicatie kan worden volstaan met de door de initiatiefnemer ingevulde omschrijving. De aangevraagde activiteiten worden weliswaar overgenomen in het besluit, maar de gemeente voelt zich vrij om de informatie in de publicatie aan te passen als een verduidelijking nodig is. De ervaring van deze gemeente leert dat deze werkwijze niet eens zoveel meer tijd vergt. Door in het voortraject te investeren, wil de gemeente voorkomen dat men achteraf aangeeft dat een publicatie onduidelijk was. Dat de omschrijving in het systeem maar tachtig tekens mag bevatten, kan soms wel voor een uitdaging zorgen. De gemeente lost dit op door bij de publicatie een toelichting te voegen, waarin meer ruimte is. Een andere deelnemer wijst erop dat de afdeling Communicatie ook een rol speelt in het verduidelijken van informatie. De betrokken ambtenaren van deze gemeente werken samen met de afdeling Communicatie om te bezien of de informatie voldoende leesbaar is. Sinds deze werkwijze is het aantal klachten over de begrijpelijkheid van de informatie afgenomen.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
"Onze gemeente ontwikkelt een handboek, waarin duidelijke en zo concreet mogelijke standaardformuleringen staan en waarin beschreven is aan welke criteria een publicatie moet voldoen. Zo moet bijvoorbeeld bij de omschrijving 'plaatsing van een dakkapel' altijd worden aangegeven op welke gevel de dakkapel geplaatst wordt."

Het wordt door de deelnemers als vanzelfsprekend gezien dat burgers worden ondersteund bij de toegang tot het (digitale) informatiesysteem. De gemeenten vullen deze verantwoordelijkheid in de praktijk verschillend in. Wel vermelden de gemeenten vaak telefoonnummers in publicaties en kunnen burgers langskomen bij een informatiebalie. Verder vertelt een deelnemer dat de gemeente veel aandacht heeft voor de toegankelijkheid van haar website. Op de gemeentelijke website wordt bijvoorbeeld de term 'bouwvergunning' gebruikt, terwijl dat juridisch gezien niet de juiste term is. Op deze manier is het echter voor burgers wel duidelijk wat wordt bedoeld. De deelnemers zijn het met elkaar eens dat het een lastige opgave blijft om de informatie voor de burger toegankelijk te maken. De regelgeving is soms zo complex geworden dat de burger haast getraind moet zijn om te vinden waarnaar hij op zoek is. Het kan voor specialisten al moeilijk zijn. Dit geldt voor de doorsnee burger dan maar des te meer, zo geeft een deelnemer aan.

Een gemeenteambtenaar vertelt:
"Op onze gemeentelijke website hebben we een directe link naar de website van de rijksoverheid met publicaties geplaatst. Zo hoeven de inwoners niet zelf op zoek naar de juiste website."

3.5 Samenvatting

Uit de rondetafelbijeenkomst komt naar voren dat de deelnemers met betrokkenheid over het belang van informatieverstrekking spreken. De gemeenten maken in zekere zin al een omgevingsscan, maar doen dit op uiteenlopende manieren. Wel zien deze omgevingsscans vooral op de grotere projecten met veel impact op de directe leefomgeving. Vroegtijdige informatieverstrekking wordt door alle deelnemers als belangrijk ervaren, zeker wanneer de voorgenomen verandering bij omwonenden gevoelig ligt. De deelnemers vinden ook het omgevingsbewustzijn bij de betrokken gemeenteambtenaren belangrijk. De organisatie zal daarom in de gemeenteambtenaren moeten investeren. Verder werken de gemeenten allemaal geregeld met aanvullende informatiekanalen, met name daar waar sprake is van een voorgenomen verandering met veel impact. Maar het blijft volgens de deelnemers lastig om alle burgers te kunnen bereiken en de burger heeft daarin zelf ook een verantwoordelijkheid. De gemeenten gaan verschillend om met de inhoud van publicaties. De ene gemeente houdt in publicaties nadrukkelijk vast aan de door de initiatiefnemer gegeven omschrijving, terwijl de andere gemeente meer ruimte ziet om daarvan af te wijken als dat de duidelijkheid ten goede komt. Tot slot nemen de gemeenten hun verantwoordelijkheid als het gaat om het bieden van ondersteuning aan burgers bij de toegang tot het (digitale) informatiesysteem. Wel blijft dit volgens de deelnemers gezien de complexiteit van de regelgeving een lastige opgave.



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2019/004 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, maart 2019