Bijlage 3 Evaluatie omgevingsdialoog

Inleiding

Onder de Omgevingswet zijn initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving bij hun plannen. Doel daarvan is het in beeld brengen van de belangen. Deze kunnen meegewogen worden in het besluit over een vergunningaanvraag. Ook nu al is het gebruikelijk om initiatiefnemers te adviseren in gesprek te gaan met hun omgeving.
Met de komst van de Omgevingswet gaan we vanaf september 2020 meer gestructureerd om met deze 'omgevingsdialoog'. We adviseren initiatiefnemers om hun omgeving te betrekken. We geven ze daarvoor een handreiking omgevingsdialoog. De ervaringen gebruiken we om een standpunt te vormen over de vraag of we een omgevingsdialoog bij grote projecten al dan niet verplicht willen stellen. In deze evaluatie halen we de ervaringen op met de afgesproken manier van werken.

Aanpak

Voor deze evaluatie hebben we gesprekken gevoerd met de vergunningverleners van de afdeling VTH en de juristen van de afdeling RO. We verzamelden de ervaringen en de mening over het voeren van een omgevingsdialoog vooruitlopend op de Omgevingswet. Ook het al dan niet verplicht stellen is besproken. Deze uitkomsten zijn de basis voor de opinienota.

De keuze om ook initiatiefnemers te bevragen hebben we uitgesteld tot na de interne gesprekken. Uit de interne gesprekken bleek dat de reacties van initiatiefnemers over het algemeen hetzelfde zijn: initiatiefnemers zijn positief over de omgevingsdialoog. Het neemt veel tijd in beslag om initiatiefnemers te bevragen. Ook verwachten we weinig nieuwe informatie. Daarom kozen we ervoor om de evaluatie alleen intern te houden.

Bevindingen

Eenvoudige aanvragen met beperkte impact
Bij eenvoudige aanvragen is een omgevingsdialoog volgens de Omgevingswet niet altijd aan de orde. Deze aanvragen passen vaak binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan (straks omgevingsplan). Maar ook dan adviseren onze vergunningverleners om met de buren te overleggen.
Soms is er bij een aanvraag sprake van een binnenplanse afwijking. Het college heeft daarin de bevoegdheid om te beslissen. Bij een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan Buitengebied Oss 2020 moet wel een omgevingsdialoog gehouden worden. De meeste initiatiefnemers doen dit ook. Het levert voor ons meer informatie op, wat leidt tot betere besluiten. Ook zijn we door deze informatie beter voorbereid op bezwaarprocedures.

Bij de vergunningverleners is er geen behoefte aan een verplichting van een omgevingsdialoog: ook zonder die verplichting overleggen mensen met hun omgeving. Bovendien gaat het in deze categorie om gevallen waarin een verplichting op grond van de Omgevingswet ook niet aan de orde is (geen/weinig/tijdelijke/binnenplanse (anders dan die uit BP Buitengebied Oss 2020) afwijking van bestemmingsplan, weinig impact).

In het bestemmingsplan Buitengebied Oss 2020 (april 2020) heeft de gemeenteraad via een amendement de volgende regel toegevoegd: Alleen als een omgevingsdialoog is gevoerd, mag het college van B&W van haar bevoegdheid gebruik maken om af te wijken. Dat betekent dat voor de vergunningaanvraag er al verplicht met de omgeving overlegd moet zijn.
De vergunningverleners merken geen verschil t.o.v. de situatie is stad en dorp, waar die verplichting (nog) niet geldt. Wel leidt de verplichting in het buitengebied soms tot gekunstelde gesprekken. In het buitengebied gaat het regelmatig om binnenplanse afwijkingen voor bouwaanvragen die weinig tot geen impact hebben op de omgeving, bijvoorbeeld als de afstand tot de buren groot is. Daar hebben bouwplannen bijna nooit gevolgen voor de buren. Bij veranderingen in gebruik kan dat anders liggen, bijvoorbeeld wanneer die tot meer of andere verkeersbewegingen leiden.

Complexere projecten
Bij complexere projecten is er doorgaans al contact ver voordat de vergunningaanvraag is aangevraagd. In de afgelopen periode zijn initiatiefnemers altijd geadviseerd om in gesprek te gaan met de omgeving. Als dat goed gaat, levert het zinvolle informatie op over de belangen die spelen. Maar in deze categorie is er ook vaker sprake van tegengestelde meningen en soms conflicten. Medewerkers vinden het vaker niet genoeg om alleen via het verslag van de initiatiefnemer kennis te nemen van de inbreng van de omgeving om een goede afweging te maken. Ze kiezen er dan bijvoorbeeld voor om aanwezig te zijn bij een bijeenkomst. Dat levert wel vragen op t.a.v. de rol van de gemeente, zowel bij de collega's als bij omwonenden.
Voor medewerkers: neem je wel of niet deel aan het gesprek? Neem je wel of geen stelling in? Wat doe je bijvoorbeeld als de gemeente wel al een principe-uitspraak heeft gedaan over de wenselijkheid van het initiatief?
Voor omwonenden: wat vindt de gemeente? Waarom moeten we met de initiatiefnemer in gesprek terwijl de gemeente onze belangen moet wegen en dus ook horen?

Bovendien is er bij complexe gevallen (aanvragen waarvoor een buitenplanse afwijking nodig is) altijd een keuze tussen juridische instrumenten: een aanvraag voor een vergunning met buitenplanse afwijking (waarbij de vergunningaanvrager een omgevingsdialoog moet voeren) of een herziening van het bestemmingsplan/wijziging omgevingsplan (waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de participatie). Die keuze wordt vaak pas gaandeweg het traject gemaakt. Dat betekent dat het gesprek met omwonenden begint onder verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, maar later kan verschuiven naar de gemeente. En dan is het handig als de gemeente er wel vanaf het begin bij is geweest, weet wat er al besproken is, en hoe dat verlopen is.

Medewerkers geven aan dat het vooral belangrijk is om bij complexe aanvragen in gesprek te gaan met de initiatiefnemer over de betrokkenheid van de omgeving. Ook moet er in een gezamenlijk overleg afgesproken worden wat de beste aanpak is voor de omgevingsdialoog in het project. En daar samen in op te trekken. Maatwerk dus. Het gesprek is daarbij belangrijker dan de vraag of er al dan niet een verplichting is. Als de initiatiefnemer niet gemotiveerd is om zijn omgeving te horen

en rekening te houden met wat er speelt, is het ook de vraag of een verplichting wel leidt tot het goede gesprek.

Tijdsinvestering
Bespaart het ons tijd als de initiatiefnemer de omgevingsdialoog voert, of kost het juist meer tijd? De collega's geven aan dat er qua tijdsinvestering weinig verschil is. Het bespaart tijd als je niet zelf omwonenden hoeft te horen en er voldoende rekening wordt gehouden met de omgeving. Dan leidt het tot minder bezwaren. Maar van de andere kant komt het ook vaker voor (met name bij complexere aanvragen) dat het gesprek niet voldoende is gevoerd of heeft geleid tot verharding van de standpunten. En dan kost het juist wat meer tijd om dit te corrigeren. Al met al is de inschatting dat het qua tijdsinvestering geen verschil maakt.

Verbeteringen
In de gesprekken zijn twee punten ter verbetering naar boven gekomen, die we intern oppakken:

- We maken een flyer voor omwonenden, met name over het waarom van de omgevingsdialoog en de rol van de gemeente. Daarmee helpen we de initiatiefnemer en is er meer garantie dat ook omwonenden goed geïnformeerd zijn over onze rol.
- We scherpen onze rol aan, met name bij complexere aanvragen. Medewerkers kunnen dan in gesprekken met de initiatiefnemers duidelijk aangeven waar de gemeente staat, wat de gemeente belangrijk vindt en hoe de besluitvorming gaat verlopen. Ook maken we het samen optrekken bij complexere aanvragen onderdeel van de richtlijn.

Wel of niet verplichten?
Ook deze vraag hebben we tijdens de gesprekken gesteld. Bij de verbeteringen is daar ook al iets over gezegd. Ambtelijk is er geen behoefte aan een verplichting, omdat in de praktijk initiatiefnemers de omgevingsdialoog wel oppakken. Wel is er behoefte aan de ruimte om per initiatief te beoordelen of en hoe we daarin samen optrekken met de initiatiefnemer.