gemeente Moerdijk

RAADSVOORSTEL

Onderwerp: Verplichte participatie buitenplanse omgevingsactiviteiten

Verantwoordelijke portefeuillehouder(s)	:	D.J. Brummans
Datum commissiebehandeling	:	23 november 2021
Datum raadsbehandeling	:	16 december 2021
Agendering en agendanummer	:	FI 070302
Fase raadsbehandeling	:	Meningvormend
Zaaknummer	:	330092

Bijlagen:
Geen

Gevraagd raadsbesluit
Alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen als activiteit waarvoor participatie verplicht is.

(Publieks)Samenvatting
De wetgever heeft een wettelijke grondslag gecreëerd voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen van aanvragen om af te wijken van het Omgevingsplan, waarvoor zij participatie verplicht stelt.

Gelet op de over het algemeen goede ervaringen met de huidige omgevingsdialoog en aan te sluiten bij de doelen van de Omgevingswet heeft de raad besloten alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarvoor participatie in de vorm van een omgevingsdialoog verplicht is.

Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
De wetgever heeft een wettelijke grondslag gecreëerd voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen van aanvragen om af te wijken van het Omgevingsplan (zogenaamde BOPA), waarvoor zij participatie verplicht stelt.

Wat is BOPA, oftewel een buitenplanse omgevingsplanactiviteit?
Een BOPA is vergelijkbaar met de huidige omgevingsvergunning met een uitgebreide procedure onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna:Wabo). Wel zijn er een paar verschillen, maar in beide gevallen gaat het om een burger, bedrijf of instantie die een omgevingsvergunning indienen om een bepaald (bouw)project of gebruik mogelijk te maken wat in strijd is met/ niet voldoet aan het bestemmingsplan of toekomstig omgevingsplan.

Wanneer is een BOPA nodig
Binnen de Omgevingswet, maar ook binnen de huidige Wabo zijn er situaties waarbij initiatieven niet passen binnen de gestelde kaders. De meest voorkomende redenen zijn:

a. Het pand heeft de juiste bestemming, maar de bestemmingsplanbepalingen (vooral bouwregels) zijn niet toereikend. Denk aan uitbreidingen van gebouwen, het realiseren van overkappingen, keerwanden, etc.
b. Gebruiksverandering van een pand. Denk aan verbouwing van bedrijfspand tot woning, verandering van agrarisch gebruik naar een ander gebruik wat niet overeenkomstig het bestemmingsplan is.
c. Niet overeenkomstig bestemming en ook niet bouwregels, maar ruimtelijk ordeningstechnisch aanvaardbaar. Dit kunnen zowel gebouwen als overige bouwwerken, geen gebouw zijnde. Denk o.a. realiseren van woningen op open terrein in lintbebouwing in buitengebied, ecologische verbindingszone, duurzame energievoorzieningen, etc.

Het aantal aanvragen neemt de laatste jaren af. Mede als gevolg van ruimere binnenplanse kaders, zoals in het bestemmingsplan Buitengebied 2018. Daarin wordt namelijk meer ruimte geboden om, onder voorwaarden, af te wijken van het bestemmingsplan. Eén van die voorwaarden is het voeren van een omgevingsdialoog. Van de ruim 500 initiatieven en aanvragen die per jaar worden aangevraagd, gaat het om ongeveer 5 vergunningsaanvragen per jaar. Voor de goede orde.
Dit gaat dus niet om participatietrajecten bij gemeentelijke projecten en bestemmingsplannen.

Huidige werkwijze omgevingsdialoog
Los van de context van de omgevingswet is een omgevingsdialoog in beginsel niets meer of minder dan een fatsoensnorm. Als je bijvoorbeeld je huis flink gaat uitbreiden richting je buren, is het wel zo netjes om je plannen eerst met hen te bespreken. Dan kan er nog rekening worden gehouden met eventuele wensen of plannen van de buren. Zo voorkom je dat de buren met de aanvraag worden geconfronteerd via een publicatie van de aanvraag.

Inmiddels is in Nederland ook de nodige jurisprudentie ontstaan. Hieruit valt af te leiden dat je voldoet aan de vereiste van een zorgvuldige dialoog wanneer:

- *Een ontmoeting in persoon tussen omwonenden of andere eigenaren van percelen in de omgeving van de projectlocatie is georganiseerd, waarbij deze personen vooraf worden uitgenodigd.*
- *Deze personen informatie krijgen over het project en de gelegenheid krijgen hierop te reageren.*
- *Het is echter niet noodzakelijk dat iedereen in de omgeving daadwerkelijk verschijnt.*
- *Een resultaat (in de vorm van een alternatief of van instemming met het project) is evenmin vereist.*

In Moerdijk worden initiatiefnemers van die een uitgebreide procedure doorlopen om af te mogen wijken van het bestemmingsplan (Omgevingsvergunning Planologisch Strijdig Gebruik) sinds 2018 gevraagd een omgevingsdialoog te voeren. In de meeste gevallen is daar gehoor aan gegeven.

Ervaringen huidige werkwijze

De manier waarop initiatiefnemers er mee omgegaan zijn, is heel divers. Zo zijn er gesprekken aan keukentafels gehouden, informatiebijeenkomsten op locatie georganiseerd, gesprekken aan stadstafels, langs de deur gegaan en hebben digitale zoomsessies plaatsgevonden.
Er zijn vooraf geen provinciale of gemeentelijke regels of richtlijnen vastgelegd. De keuze voor de vorm van de dialoog was daardoor veelal afhankelijk van de aard en omvang van de aanvraag.

Het niet vastleggen van richtlijnen met betrekking tot de omgevingsdialoog heeft ook geleid tot discussie over de zorgvuldigheid van de gevoerde omgevingsdialoog. Discussiepunten waren o.a. dat niet iedereen van dezelfde informatie was voorzien, verslaglegging niet correct had plaatsgevonden, niet alle belanghebbende omwonenden waren uitgenodigd, etc.

Dit is overigens niet vreemd, aangezien de omgevingsdialoog een relatief nieuw is en ook landelijk tot op heden niet aan vormvereisten is gebonden. De genoemde jurisprudentie kleurt de richtlijnen gedeeltelijk in.

Verder leert de praktijk dat niet alle initiatiefnemers genegen zijn om hun omgeving in een vroegtijdig stadium bij zijn bouwplannen te betrekken. En dat is jammer. Onbekend maakt onbemind en roept vaak (onnodig) weerstand op. De initiatiefnemer is in beginsel immers zelf verantwoordelijk voor de communicatie over het plan en het verkrijgen van draagvlak van zijn direct omgeving.

Uitgangspunten voorstel

- Gemeentelijke kaders komen door middel van participatie tot stand.
- Het belang van een goede omgevingsdialoog weegt zwaarder dan het individuele belang van de initiatiefnemer en wordt daarom verplicht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
- Er kan pas worden besloten op aanvragen van initiatieven die afwijken van die kaders als hierover door de initiatiefnemer opnieuw in overleg is getreden met de omgeving èn duidelijk is hoe de omgeving staat ten opzichte van het initiatief.
- Er wordt, mede in verband met het geringe aantal aanvragen, geen onderscheid gemaakt en geldt de verplichting dus voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
- De uitvoeringsrichtlijnen worden door het college vastgesteld.

<u>Belang</u>
Borgen van Aanvragen buitenplanse omgevingsplanactiviteit voorzien van een omgevingsdialoog.

<u>Centrale vraag</u>
Moeten (alle) aanvragen buitenplanse omgevingsplanactiviteit voorzien worden van een omgevingsdialoog?

Beoogd maatschappelijk resultaat
Zorg dragen dat wordt voldaan aan het gekozen uitgangspunt dat afwijken van kaders die door middel van participatie tot stand zijn gekomen slechts mogelijk is als hierover opnieuw in overleg is getreden met de omgeving èn duidelijk is hoe de omgeving staat ten opzichte van het initiatief.

Kaders

De gemeenteraad kan, op grond van artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet, gevallen van activiteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een bopa. Op basis van deze bepaling en artikel 7.4 Omgevingsregeling moet participatie voor indiening van de aanvraag te gebeuren.

Door de aanvrager moet worden aangetoond hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en wat hiervan de resultaten zijn. Het is nadrukkelijk niet bedoeld dat omwonenden hun instemming moeten verlenen voor hetgeen aangevraagd wordt.

Hiervoor blijven de reguliere mogelijkheden voor bezwaar en/ of beroep bestaan.

Argumenten

Pro
Aangezien vrijwel alle aanvragen omgevingsvergunning (uitgebreide procedure) voorzien worden van een omgevingsdialoog wordt voorgesteld om de omgevingsdialoog ook voor alle aanvragen omgevingsvergunning voor een BOPA te laten gelden.

Dit houdt in dat alle aanvragen worden aangewezen als gevallen van activiteiten om voorafgaand aan indiening van zo'n aanvraag een omgevingsdialoog te voeren. Om discussies te voorkomen zijn richtlijnen en een omgevingstoolkit opgesteld. Deze documenten geven aan op welke wijze een zorgvuldige dialoog vormgegeven kan worden. Dit om de navolgende redenen:

- Werken in de geest van de Omgevingswet. Met name participatie is een essentieel onderwerp in de Omgevingswet.
- Op deze manier kunnen aanvragen die geen omgevingsdialoog bevatten buiten behandeling worden gelaten.

Alternatieven
Vanzelfsprekend kan de raad besluiten geen omgevingsdialoog te verplichten of bepaalde categorieën uit te sluiten. Het gaat echter om een relatief beperkt aantal aanvragen per jaar en uit de overleggen met de klankbordgroep blijkt dat over de volle breedte van de raad veel waarde wordt gehecht aan het voeren van de omgevingsdialoog.

Binnen die randvoorwaarden is er geen reëel alternatief mogelijk.

Maatschappelijk draagvlak
Zoals afgesproken in de klankbordgroep gaan deze raadsbesluiten uit van een technische omzetting van de huidige situatie. Vanzelfsprekend is gekeken naar hoe de huidige werkwijze aansluit op de doelen van de Omgevingswet en naar kansen om de ambitie verder door te vertalen. Nieuwe, kaderstellende beleidskeuzes worden op dit moment echter niet meegenomen.

Financiële consequenties

Dekking
Voor dit (technische) voorstel zijn geen directe middelen nodig. In de begroting 2022 zijn echter middelen gereserveerd om onder andere de omgevingsdialoog mee vorm te geven.
Die ervaringen zijn input voor de definitieve keuzes over hoe wij dit vorm gaan geven, gaan dit faciliteren als gemeente en welke rol we hierin nemen. Aan die keuzes kunnen we financiële consequenties zitten.

Subsidieverwerving
Niet van toepassing

Communicatie
Communicatie over dit onderwerp maakt onderdeel uit van de brede communicatie over het programma Implementatie Omgevingswet

---

Realisatie: risico's, planning, evaluatie, duurzaamheid en inkoop,

Evaluatie
Eén jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de werking van dit besluit worden geëvalueerd met de raad.

Mocht u vragen hebben over dit voorstel, dan kunt u contact opnemen van de griffier via telefoonnummer 0168-373414 of via e-mail: griffie@moerdijk.nl.

Zevenbergen, 2 november 2021

Burgemeester en wethouders van de gemeente Moerdijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

ir. J.C. Slagboom A.J. Moerkerke

RAADSBESLUIT

Raadsvergadering van 16 december 2021

De raad van de gemeente Moerdijk,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 2 november 2021,

overwegende dat:
- Gemeentelijke kaders door middel van participatie tot stand komen;
- Het belang van een goede omgevingsdialoog weegt zwaarder dan het individuele belang van de initiatiefnemer en wordt daarom verplicht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten;
- op aanvragen van initiatieven die afwijken van die kaders kan pas worden besloten als hierover door de initiatiefnemer opnieuw in overleg is getreden met de omgeving èn duidelijk is hoe de omgeving staat ten opzichte van het initiatief;
- Er, mede in verband met het geringe aantal aanvragen, geen onderscheid gemaakt hoeft te worden in buitenplanse omgevingsplanactiviteiten;

gelet op:
16.55 lid 7 Omgevingswet en artikel 7.4 Omgevingsregeling;

BESLUIT

Alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen als activiteit waarvoor participatie verplicht is.

Vastgesteld in de raadsvergadering d.d. 16 december 2021,
de griffier, de voorzitter,

A. Goslings A.J. Moerkerke