Gemeente Bergen op Zoom

RVB21-0031

Voorlegger Raadsvoorstel

Onderwerp	:	Verplichte omgevingsdialoog in het kader van de Omgevingswet
Nummer voorstel	:	RVB21-0031
Datum voorstel	:	25 mei 2021
Portefeuillehouder(s)	:	B. Jacobs
Contactpersoon	:	N.H. de Bruin
Afdeling	:	R&E, Cluster Plannen & Projecten
Contactpersoon Email	:	N.H.deBruin@bergenopzoom.nl
Contactpersoon Telefoon	:	0164-277881
Programmanummer en -naam	:	4. Woon- en leefomgeving (fysiek domein)

Voorstel:

1. Instemmen met het invoeren van de verplichte omgevingsdialoog voor aanvragen Omgevingsvergunning die niet rechtstreeks passen (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) in het Omgevingsplan (nu nog bestemmingsplan), vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, conform artikel 7.4 Omgevingsregeling.
2. Vaststellen van de 'Handreiking Omgevingsdialoog' waarmee initiatiefnemers worden gestimuleerd om de omgevingsdialoog op een goede manier te voeren.

Type voorstel:

☑ Kaderstellend
☐ Controlerend
☐ Rest

Zijn in het voorstel één of meer van de volgende aspecten van toepassing?

	Ja	Nee
Zijn doelen en/of effecten beschreven	☑	☐
Financiële consequenties	☐	☑
Gevolgen voor de schuldenlast	☐	☑
Inspraakverordening van toepassing	☐	☑

Communicatieparagraaf:

Het al dan niet besluiten tot een verplichte omgevingsdialoog is onderdeel van de implementatie van de nieuwe Omgevingswet. Middels een aantal interactieve sessies met de gemeenteraad is, aan de hand van fictieve gevallen, opgehaald welke functie een dergelijk gesprek heeft met de omgeving waarop een initiatief van invloed is. De gemeenteraad geeft aan groot belang te hechten aan het zo vroeg mogelijk in beeld hebben van de belangen die door een initiatief geraakt worden. Om initiatiefnemers te helpen met het voeren van een kwalitatief goede omgevingsdialoog is een handreiking gemaakt. Na instemming van de gemeenteraad met deze handreiking zal, in samenwerking met communicatie, actief ingezet worden op bekendmaking van de nieuwe werkwijze. Zowel binnen de eigen organisatie als naar onze bewoners en initiatiefnemers. De werkwijze evalueren we en mede op basis van input uit de praktijk (initiatiefnemers en belanghebbenden) zullen we de handreiking waar nodig verder optimaliseren.

Samenvatting:

Een belangrijk element van de Omgevingswet is de participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming over initiatieven en plannen in de leefomgeving. Belangrijk neveneffect is draagvlak, waardoor het vervolgtraject sneller kan worden doorlopen. Bij een serieuze aanpak staat het bestuursorgaan bij een eventuele rechtsgang sterk.

De Omgevingswet zet in op het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden en stimuleert initiatiefnemers om in gesprek te gaan met de omgeving over het initiatief. De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om deze participatie verplicht te stellen. Het doel van deze omgevingsdialoog is om alle belangen rondom een initiatief op tafel te krijgen, zodat een initiatiefnemer hier rekening mee kan houden en er door het bevoegd gezag een kwalitatief goed besluit genomen kan worden. Door de verplichtstelling wordt maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de nieuwe Omgevingswet biedt en het geeft het belang aan dat de gemeente Bergen op Zoom hecht aan participatie.

Om initiatiefnemers te helpen bij het organiseren van participatie is een ‘Handreiking Omgevingsdialoog’ gemaakt.

Bijlagen: (geef aan of een bijlage is bijgevoegd of ter inzage is gelegd; benoem en nummer deze bijlagen)

Bijlage nr.	Omschrijving	Bijgevoegd/Ter inzage
1	Handreiking Omgevingsdialoog	Bijgevoegd

Gemeente Bergen op Zoom

RVB21-0031

Raadsvoorstel

Datum raadsvergadering	:	22 juli 2021
Nummer	:	RVB21-0031
Onderwerp	:	Verplichte omgevingsdialoog in het kader van de Omgevingswet

Aan de gemeenteraad,

Voorstel

1. In te stemmen met het invoeren van de verplichte omgevingsdialoog voor aanvragen Omgevingsvergunning die niet rechtstreeks passen (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) in het Omgevingsplan (nu nog bestemmingsplan), vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, conform artikel 7.4 Omgevingsregeling.
2. De 'Handreiking Omgevingsdialoog', waarmee initiatiefnemers worden gestimuleerd om de omgevingsdialoog op een goede manier te voeren, vast te stellen.

Inleiding

Een belangrijk element van de Omgevingswet is de participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming over initiatieven en plannen in de leefomgeving. Degenen die wonen en werken in een gebied hebben het meeste baat bij kwalitatief goede besluiten en zijn dus vaak bereid om energie in de voorbereiding ervan te stoppen. Belangrijk neveneffect is draagvlak, waardoor het vervolgtraject sneller kan worden doorlopen. Bij een serieuze aanpak staat het bestuursorgaan bij een eventuele rechtsgang sterk.

De Omgevingswet zet in op het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden en stimuleert initiatiefnemers om in gesprek te gaan met de omgeving over hun initiatief, de omgevingsdialoog. Het doel van deze omgevingsdialoog is om alle belangen rondom een initiatief op tafel te krijgen, zodat een initiatiefnemer hier rekening mee kan houden en door het bevoegd gezag een kwalitatief goed besluit genomen kan worden. Door de omgevingsdialoog verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wordt maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de nieuwe Omgevingswet biedt om in een vroeg stadium alle mogelijke belangen in beeld te brengen. Het zorgt voor een brede bewustwording.

De verplichting tot het voeren van een omgevingsdialoog bij initiatieven die strijdig zijn met het Omgevingsplan geeft het belang aan dat de gemeente Bergen op Zoom hecht aan participatie. Tevens stelt het de gemeente in staat om, als uiterst middel, aanvragen Omgevingsvergunning niet in behandeling te nemen als deze omgevingsdialoog ontbreekt. De omgevingsdialoog verandert overigens niets aan de rechtspositie van alle belanghebbenden.

De voorgestelde beleidslijn voor vroegtijdige betrokkenheid bij besluitvorming en transparantie sluit goed aan bij de eerste twee opdrachten uit het Focusakkoord:

1. *Cultuurverandering over volle breedte. We willen het vertrouwen van de burgers in het bestuur vergroten met een cultuur die uitgaat van een samenspel van college, organisatie én gemeenteraad en*

open samenwerkingsrelaties waarin men respectvol met elkaar omgaat en daadkrachtig en resultaatgericht werkt.

2. *Verbeteren kwaliteit organisatiebreed. We werken in optimaal ingerichte (efficiënte) organisatie (raad, college en ambtelijke organisatie) slagvaardig (niet-bureaucratisch) aan een helder consistent beleid, gericht op resultaat (effectief), waarin kennis en kunde worden gedeeld en ontwikkeld naar een hoger niveau. We borgen de kwaliteit door periodiek te meten, evalueren en bij te sturen waar nodig. We werken in een uitnodigende, extern georiënteerde en vraaggerichte (dienstbare) organisatie.*

In de voorbereidende bijeenkomsten met de werkgroep van de gemeenteraad voor de implementatie van de Omgevingswet en in een drukbezochte thema-avond van 22 februari 2021 rond de omgevingsdialoog was duidelijk dat raadsleden erg veel belang hechten aan het betrekken van de omgeving bij initiatieven. Onderkend is dat de dialoog er niet op is gericht om aan het einde ervan alle neuzen dezelfde kant op te hebben staan. Het gaat om het in een vroeg stadium kennen van mogelijke belangen. Dit wordt zeer belangrijk en waardevol gevonden.

Al in de Startnotitie van juli 2017 over de Omgevingswet wordt het belang van participatie geduid. In bijeenkomsten op 10 april en 17 mei van dat jaar wordt het volgende opgetekend:
'Buiten staat centraal'.
Belangrijkste aandachtspunten:

- *Innovatieve en vernieuwende participatie*
- *Vroegtijdige participatie*
- *Representatieve participatie: palet aan participatiestrategieën om verschillende doelgroepen te bereiken*
- *Complete en transparante informatievoorziening als randvoorwaarde.*

De volgende richting is door de raad destijds bepaald:
Het vergroten van participatie wordt één van de kerndoelen van de implementatie. Hierbij kiezen we voor de best passende participatiestrategie. We willen putten uit een breed palet aan vernieuwende werkvormen en middelen en schatten per situatie in wat het beste werkt om hiermee verschillende doelgroepen te bereiken.

De in dit raadsvoorstel voorgestelde beleidslijn ten aanzien van de omgevingsdialoog sluit daar prima op aan.

Beoogd maatschappelijk effect/doelstelling

Bij aanvragen omgevingsvergunning, die strijdig zijn met het Omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplan-ctiviteiten), wordt bij de invoering van de Omgevingswet de mogelijkheid geboden een omgevingsdialoog verplicht te stellen. De belangen die mogelijk in het spel zijn kunnen zo al in een vroeg stadium beter gewogen worden bij de besluitvorming rondom initiatieven in de fysieke leefomgeving. Door gebruikmaking van deze nieuwe wettelijke mogelijkheid via de Omgevingswet, wordt aan mogelijke belanghebbenden een betere positie geboden, vóórdat een formele vergunningaanvraag wordt ingediend. Op deze manier kunnen initiatiefnemers meer rekening houden met die belangen en kan de gemeente die belangen ook beter wegen in een vroeger stadium.

Van initiatiefnemers wordt dus gevraagd de omgeving in staat te stellen, om de belangen die mogelijk door het initiatief geraakt worden kenbaar te maken. Het niet voldoen aan deze nieuwe verplichte eis bij de vergunningaanvraag, stelt de gemeente in staat -als stok achter de deur- een aanvraag niet in behandeling te nemen, tót wel aan het aanvraagvereiste wordt voldaan.

Het recente survey-experiment, onder een representatieve steekproef van 1500 Nederlanders, laat zien dat gemeenten op een aantal vlakken achterlopen als het gaat om juridische en participatieve manieren van beslissen. Gemeenten scoren een 6.5 uit 10 als het gaat om vertrouwen in de brede zin. Lang niet slecht, al scoren participatieve besluiten een 7 en de bestuursrechter zelfs een 7.5. Het gezag van besluiten genomen door gemeenteraden staat ook onderaan de rangorde: 45% van de Nederlandse burgers vindt dat die geaccepteerd moeten worden, tegenover 62% bij rechterlijke besluiten en 66% bij besluiten waarin direct betrokken burgers hebben besloten. (Bron: bindendbesturen.nl)

Kwalitatief betere lokale besluitvorming zou ook positief moeten bijdragen aan draagvlak en gezag voor gemeentelijke besluiten, want burgers zien nu helaas vaak liever de rechter of directbetrokkenen beslissen over een ruimtelijk initiatief.

Uitwerking voorstel

Ad 1. Instemmen met het invoeren van de verplichte omgevingsdialoog voor aanvragen Omgevingsvergunning die niet rechtstreeks passen (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) in het Omgevingsplan (nu nog bestemmingsplan), vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, conform artikel 7.4 Omgevingsregeling.

Om het gesprek met de omgeving te stimuleren is het bij het aanvragen van een vergunning verplicht om aan te geven óf er is geparticipeerd, en áls dit gedaan is, hoe dit is gedaan en wat de uitkomsten waren (artikel 7.4 Omgevingsregeling). De initiatiefnemer is vrij om zelf de vorm hiervoor te bepalen. De gemeenteraad kan, op basis van het amendement Van Eijs c.s. een lijst opstellen voor specifieke gevallen waarbij een omgevingsdialoog wel verplicht is, maar dit kan alleen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Als een buitenplanse omgevingsplanactiviteit niet op deze lijst staat, is de initiatiefnemer dus niet verplicht om een participatieproces vorm te geven. Om te bepalen of een vergunning wordt verleend, wordt door het bevoegd gezag een belangenafweging gemaakt en hier wordt de omgevingsdialoog in meegewogen. Als dit niet naar genoegen is gedaan, kunnen volgens artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) derden om zienswijzen gevraagd worden als zij naar verwachting bedenkingen hebben tegen het voorgenomen besluit.

Om geen onderscheid te moeten maken tussen initiatieven waarbij een omgevingsdialoog verplicht is en die waar dat niet voor geldt, wordt gekozen voor een verplichte omgevingsdialoog voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Zo is de regel duidelijk en de communicatie helder.

Mogelijke consequentie van het niet voeren van de omgevingsdialoog is het niet in behandeling nemen van een vergunningaanvraag tot de omgevingsdialoog is gevoerd. De inhoudelijke kwaliteit van de dialoog is geen onderdeel van de beoordeling door de gemeente, maar met de handreiking wordt waardevolle participatie wel op een positieve manier gestimuleerd.

Ad 2. Vaststellen van de 'Handreiking Omgevingsdialoog' waarmee initiatiefnemers worden gestimuleerd om de omgevingsdialoog op een goede manier te voeren.

Gemeente Bergen op Zoom zet in op het stimuleren van de omgevingsdialoog door initiatiefnemers, onafhankelijk van de aard en omvang. De 'Handreiking Omgevingsdialoog' dient hiervoor als een stimulerende richtlijn die de verwachtingen rondom het proces van de omgevingsdialoog goed managet. Het maakt duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en aan de hand van welke criteria de gemeente naar de omgevingsdialoog kijkt.

Als vast onderdeel in het proces rondom de behandeling van initiatieven worden initiatiefnemers op het belang van de omgevingsdialoog gewezen en zullen, met behulp van de handreiking de verwachtingen duidelijk gemaakt worden. In de ondersteuning wordt hierbij door de gemeente maatwerk geleverd. De mate van ondersteuning is daarbij afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte en de zelfredzaamheid van de indiener, maar ook van de verwachte impact van het initiatief.

Hoewel dus in bepaalde gevallen de omgevingsdialoog verplicht wordt gesteld, is de houding en het gedrag van de gemeentelijke organisatie erop gericht, om de omgevingsdialoog in alle gevallen (op een positieve manier) onder de aandacht te brengen. Een goede dialoog met de omgeving is in het belang van de initiatiefnemer, kan het initiatief versterken en kan vertraging van het initiatief door juridische procedures beperken. Daarnaast stelt het de gemeente Bergen op Zoom in staat om vroeg in het proces van een initiatief een betere afwegingen in belangen te maken.

Een omgevingsdialoog is vormvrij. Met het onderstaand rijtje weet je wanneer in ieder geval aan het vereiste van een zorgvuldige dialoog wordt voldaan (rechtbank Oost-Brabant 20 april 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1903).
Verder voldoe je in ieder geval aan het 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*

Op dit moment wordt al intern gewerkt met een aantal spelregels rondom de omgevingsdialoog. Deze spelregels zijn ook in de handreiking opgenomen, waarmee initiatiefnemers en belanghebbenden weten wat de gemeente van een omgevingsdialoog verwacht. Voor de inhoud van deze communicatie is mede gebruik gemaakt van de kennis van andere gemeenten.

Daarnaast biedt de handreiking een goede mogelijkheid om duidelijk te maken hoe rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de omgevingsdialoog verdeeld zijn, zodat de verwachtingen van dit proces goed worden gemanaged.

Consequenties van het voorstel

Er worden niet direct financiële gevolgen verwacht. De inzet van ambtelijke capaciteit is sterk afhankelijk van de te verwachten impact van een initiatief en op dit moment lastig in te schatten. Ook nu worden initiatiefnemers al gestimuleerd om het gesprek met belanghebbenden aan te gaan. De handreiking biedt voor de meeste gevallen prima richtlijnen en in die gevallen is geen extra inzet nodig. Ook nu moet een vergunningaanvraag beoordeeld worden en de extra check op de aanwezigheid van de verplichte omgevingsdialoog kan eenvoudig worden uitgevoerd. Daarnaast kan een goed gevoerde omgevingsdialoog juist leiden tot minder bezwaren en procedures en kan deze dus ook besparend werken. Naar verwachting betekent dit mogelijk meer inspanningen in het traject van de vergunningverlening en hopelijk minder juridische inzet, maar we zullen hier in de praktijk eerst ervaring mee op moeten doen.

Duurzaamheid

Niet expliciet van toepassing.

Risico paragraaf

Geïdentificeerde risico's

Risico-onderdelen	NvT	Laag	Neutraal	Hoog
1. Realiseren maatschappelijke effecten			X	
2. Politiek-bestuurlijk en draagvlak			X	
3. Imago gemeente			X	
4. Algemene en externe omgeving		X		
5. Veiligheid	X			
6. Financiën		X		
7. Juridisch		X		
8. Planning		X		
9. Kwaliteit uitvoering	X			
10. Capaciteit organisatie en samenwerking partners		X		

Alternatieven

Alternatief scenario is om een eventuele verplichting (en categorisering) uit te stellen tot ná de invoering van de Omgevingswet. Na een bepaalde periode, bijvoorbeeld na 2 jaar, kan dan geëvalueerd worden, of er behoefte is aan het verplicht stellen (en categoriseren) van de omgevingsdialoog als aanvraagvereiste. Tot die tijd komen we wel met een handreiking voor initiatiefnemers, om de omgevingsdialoog te stimuleren. Dat zou de volgende voordelen op kunnen leveren:
- Een eventuele verplichting en categorisering volgt ná de totstandkoming van de Omgevingsvisie en een verdere invulling van het Omgevingsplan lijkt logischer. Als immers met die nieuwe kaders enige ervaring is opgedaan, is mogelijk ook duidelijker in welke gevallen (of gebieden) er behoefte bestaat om bij dergelijke

plannen de initiatiefnemer al bij de aanvraag de inspanning voor een omgevingsdialoog te vragen. Ook andere gemeenten doen ondertussen ervaring op en daar kan van geleerd worden.
- Gedurende de evaluatieperiode doen we ervaring op met de handreiking en zien we hoe dit door initiatiefnemers wordt opgepakt en ingevuld. De handreiking kan op basis van die ervaring bijgesteld worden. Als initiatiefnemers de omgevingsdialoog enthousiast vrijwillig oppakken, hoeven we niets te verplichten.
- Uitstel van een besluit tot het in bepaalde gevallen verplichten van de omgevingsdialoog is géén afstel. Juist na een evaluatieperiode kan een dergelijk besluit beter onderbouwd (en met ervaringen elders) alsnog genomen worden. Het vooralsnog niet verplicht stellen van de omgevingsdialoog doet niets af aan de huidige praktijk, of de rechtspositie van belanghebbenden.

Nadeel van dit scenario kan zijn dat initiatiefnemers maar beperkt gebruikmaken van de omgevingsdialoog, waardoor feitelijk weinig verschillen met de huidige situatie zullen ontstaan en de voordelen van participatie dus niet behaald worden.

Vanwege het belang dat de gemeente Bergen op Zoom hecht aan participatie, is dus gekozen voor een hele heldere beleidslijn met maximaal gebruikmaking van de mogelijkheden die de nieuwe Omgevingswet biedt.

Een ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

De secretaris,	De burgemeester,
Dhr. J.L.A.M. Rutten	Dhr. dr. F.A. Petter

Gemeente Bergen op Zoom

RVB21-0031

Raadsvoorstel

De raad van de gemeente Bergen op Zoom;

gezien het voorstel van het college van 25 mei 2021, Verplichte omgevingsdialoog in het kader van de Omgevingswet nr. RVB21-0031;

gelet op de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt en het belang dat aan participatie bij ruimtelijke initiatieven wordt gehecht;

BESLUIT:

1. In te stemmen met het invoeren van de verplichte omgevingsdialoog voor aanvragen Omgevingsvergunning die niet rechtstreeks passen (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) in het Omgevingsplan (nu nog bestemmingsplan), vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, conform artikel 7.4 Omgevingsregeling;
2. De 'Handreiking Omgevingsdialoog' waarmee initiatiefnemers worden gestimuleerd om de omgevingsdialoog op een goede manier te voeren, vast te stellen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 22 juli 2021

De griffier,	De voorzitter,
Mevr. E.P.M. van der Meer	Dhr. dr. F.A. Petter