

Handreiking omgevingsdialoog gemeente Venray 2019

De gemeente wil de dialoog tussen initiatiefnemer en omgeving stimuleren. Bij alle toekomstige procedures (RO, bouwen en milieu) krijgt de initiatiefnemer het advies om met de omgeving in gesprek te gaan over het initiatief. Als handreiking heeft de gemeente dit document opgesteld waarin ervaringen met de omgevingsdialoog zijn verwerkt.

Met deze handreiking legt de gemeente meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om de omgeving te betrekken in zijn plannen. De omgeving krijgt zo de mogelijkheid om een beeld te vormen van het initiatief en wat dat voor hen betekent. De gemeentelijke handreiking omgevingsdialoog is een hulpmiddel voor iedereen die met elkaar in gesprek gaat over een ontwikkeling in de omgeving.

1 Inleiding

De omgeving verandert en hoe de omgeving kijkt naar een ontwikkeling in de buurt verandert ook. Als gemeente bewegen we mee met de veranderende maatschappij. Het beleid ontstaat niet meer achter het bureau omdat we de burger meer en meer betrekken bij de keuzes. Doordat de traditionele sturende rol wijzigt naar een meer faciliterende rol ontstaat er meer participatie, een aanpak die in de Omgevingswet wordt verankerd.

Ook bij de uitbreiding van een bedrijf of woning is het niet alleen een zaak van initiatiefnemer en gemeente. Steeds vaker wordt de omgeving betrokken bij de ontwikkeling; op eigen initiatief, op advies van de gemeente of op initiatief van de buurt.

*'We willen allemaal invloed hebben op wat er gebeurt in onze straat, dorp of wijk.
We hebben er een mening over en we willen gehoord worden'.*

Met deze vorm van participatie, die vaak omgevingsdialoog wordt genoemd, is reeds de nodige ervaring opgedaan binnen de gemeente Venray en andere gemeenten .

Dit document is een handreiking voor iedereen die gebruik maakt van de omgevingsdialoog . Het geeft aan wat we onder een omgevingsdialoog verstaan en is daarmee tegelijkertijd een hulpmiddel voor het organiseren en houden van een omgevingsdialoog.

Deze handreiking richt zich op alle ontwikkelingen op locatieniveau op het vlak van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu. Indien het de ontwikkeling van het gebied raakt ontstaat er een andere situatie. In dat geval zullen ondernemer en gemeente in overleg bekijken hoe een dialoog op gebiedsniveau kan worden opgepakt.

2 De omgevingsdialoog

Aanleiding

De aanleiding om een omgevingsdialoog te starten is het moment dat de initiatiefnemer ontwikkelingsplannen heeft of daarvoor een vergunningaanvraag wil indienen.

Doel van de omgevingsdialoog

Het doel van de omgevingsdialoog is op het volgende gericht:

- De buurt heeft kennis kunnen nemen van de plannen;
- De initiatiefnemer heeft kennis kunnen nemen van de bevindingen van de buurt;
- De initiatiefnemer heeft aangegeven hoe rekening kan worden gehouden met de wensen en zorgen van de buurt;
- De buurt geeft aan hoe rekening wordt gehouden met de bevindingen van de initiatiefnemer.

Dat betekent niet dat de initiatiefnemer aan alle wensen vanuit de omgeving moet voldoen of dat er draagvlak moet zijn. Wel moet er zorgvuldig met de bezwaren en zorgen worden omgegaan.

Kaders voor de omgevingsdialoog

De omgevingsdialoog is een vorm van participatie. Participatie kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Zie hiervoor het onderstaande schema.

Bij de omgevingsdialoog is de participatie gericht op de niveaus 'raadplegen' en 'informereren'.

NIVEAUS PARTICIPATIE

Meebeslissen	•Gemeente en participant(en) zoeken samen naar oplossingen en nemen gezamenlijk besluiten
Co-producieren	•Gemeente en daartoe uitgenodigde deelnemers ontwikkelen gezamenlijk een plan binnen vooraf meegegeven kaders
Adviseren	•Inwoners en belanghebbenden geven een antwoord als advies aan de gemeente over een gestelde vraag, of uit eigen beweging
Raadplegen	•Inwoners krijgen de mogelijkheid om ideeën, wensen, meningen, voorkeuren te geven over een onderwerp die de gemeente vervolgens betreft bij de verdere beleidsvorming, ontwerp of uitvoering van een project
Informereren	•Belangstellenden bieden je de gelegenheid om meer te weten te komen over een bepaald (beleids)onderwerp

De algemene richtlijnen voor een dialoog

In feite is een omgevingsdialoog een kwestie van fatsoen, je betreft de burens bij je plannen door hen vroegtijdig te informeren. Dat kan op verschillende manieren.

Inmiddels is er wel de behoefte ontstaan om deze betrokkenheid niet 'terloops' te laten plaatsvinden. Zeker bij grotere initiatieven is het van belang om de tijd te nemen.

Bij het organiseren van een omgevingsdialoog is het voor alle deelnemers van belang om bewust te zijn van de kracht van een dialoog en daarbij het besef dat een gesprek niet automatisch een dialoog is.

Bij een dialoog staat NIET de discussie centraal waarbij de één de ander wil overtuigen van zijn of haar gelijk. Het gaat juist om ruimte te nemen om met aandacht te luisteren om de ander te begrijpen. Daarbij gaat het ook om de mogelijkheid om vragen te stellen en de erkenning dat er meerdere gezichtspunten zijn, zonder daar meteen over te oordelen. Weet dat er altijd onderliggende normen, aannames en angsten aanwezig zijn. Ruimte geven aan emotie van de ander en deze serieus nemen, vormt een moeilijk maar wel noodzakelijk onderdeel van een dialoog. Tegelijkertijd werk je in een dialoog toe naar concrete, haalbare vervolgstappen. Een goede omgevingsdialoog wordt ook bepaald door het nakomen van de afspraken die worden gemaakt.

De relatie met de procedure

Elke ruimtelijke procedure begint met een startgesprek tussen de gemeente en de initiatiefnemer. In dit gesprek worden onder andere de voorwaarden om medewerking te verlenen en de voor de procedure noodzakelijke onderzoeken besproken. Het is logisch dat in dit gesprek ook de omgevingsdialoog ter sprake komt. De gemeente adviseert de initiatiefnemer om in een zo vroeg mogelijk stadium een omgevingsdialoog te houden en is bereid om over de aanpak haar ervaring te delen. Gaande de procedure zal de gemeente kijken op welke wijze is voldaan aan de dialoog.

De omgevingsdialoog is op dit moment nog geen randvoorwaarde bij een procedure. Het is ook geen onderdeel van de gemeentelijke toets van het initiatief op basis van het beleid en regelgeving. Wel moet worden aangegeven op welke wijze de dialoog is gevoerd. Als partijen geen rekening (kunnen) houden met elkaars zorgen of bezwaren, betekent dit niet dat een vergunning of bestemmingsplan niet verleend kan worden.

Wel kan een omgevingsdialoog invloed hebben op de uiteindelijke besluitvorming. Als initiatiefnemer en buurt gezamenlijk tot een verbetering komen van het initiatief, kan dit leiden tot een aanpassing van de aanvraag en het besluit. In dat geval kan de vergunning een meer formele bevestiging zijn van een bredere instemming met de omgeving. Ervaring leert dat dit ook afspraken kunnen zijn over activiteiten die overlast veroorzaken, maar die geen betrekking hebben op het initiatief, of niet verplicht zijn op basis van regelgeving. Bijvoorbeeld: een inrit verleggen vanwege het verkeer, de aanvoer niet in het weekend plannen of een afscherming plaatsen om geluidsoverlast te beperken.

Een dialoog hoort niet eindeloos te duren. Anders ontstaat er een uitstel van besluitvorming waardoor de initiatiefnemer niet verder komt of in onzekerheid verkeert. Het uitstellen van besluiten in afwachting van een voortdurende omgevingsdialoog kan dan juist leiden tot het vergroten van de verschillen.

De gemeente blijft verantwoordelijk voor het organiseren van de inzage- en zienswijzeperiode bij de wettelijke procedure.

3 De aanpak

1. voorbereiding

Van belang is dat er vanaf het begin sprake is van communicatie tussen initiatiefnemer, bureu en gemeente. De initiatiefnemer is primair verantwoordelijk voor de dialoog. Hij zal ook de eventuele kosten dragen. Voorafgaand wordt bij elk initiatief verkend of hier sprake is van een "normale" situatie. Naarmate de situatie complexer is, of als er sprake is van 'oud zeer', is een onafhankelijke gespreksleider/procesbegeleider noodzakelijk.

2. omgeving

De initiatiefnemer nodigt de buurt uit om in gesprek te gaan over zijn wensen, plannen en mogelijke zorgen van de omwonenden. Hij nodigt de bureu uit die in een ruime cirkel rondom zijn locatie wonen of een bedrijf exploiteren. Daarbij stelt hij de vraag of er aanleiding is om meer mensen uit te nodigen. De afstand kan verschillen en hangt samen met de impact van de ontwikkeling en de logische afbakening van de buurt. Als de groep betrokkenen erg groot is, is het aan te bevelen om meerdere gesprekken te voeren in groepen van circa 10 personen.

3. gesprek

Bij de start van een dialoog wordt duidelijk gemaakt wat het doel en de aanpak van de dialoog is. Partijen moeten bereid zijn om naar elkaar te luisteren en er belang bij hebben om samen verder te kunnen. Aan de gesprekstafel is er geen ruimte voor actievoeren, dat hoort richting de politiek en het bestuur plaats te vinden.

Met name als de reguliere contacten met de buurt beperkt zijn, is er tijd nodig voor gewenning en begrip. Soms moeten eventuele pijnpunten tussen betrokkenen uit het verleden uitgesproken worden.

Het is belangrijk dat de omwonenden geen informatieachterstand hebben. Tijdens het gesprek hoort het niet alleen over techniek te gaan. Het is ook vooral goed om met elkaar in gesprek te zijn en ruimte voor belangen en emoties te geven. Het initiatief kan een omwonende overvallen waar hij vervolgens geen invloed op heeft.

De initiatiefnemer heeft, net als de overheden, jarenlang gewerkt vanuit het systeem dat vooral uitgaat van de regels en de daarmee gepaard gaande rechtszekerheid. Redeneren vanuit de bestaande rechten belemmert een open communicatie met de omgeving. Als de plannen voldoen aan de regels kan er toch sprake zijn van overlast. De initiatiefnemer kan het gevoel hebben dat er voortdurend eisen aan hem worden gesteld.

De dialoog dient te gaan over zaken die door betrokkenen beïnvloedbaar zijn. Daarbij is wet- en regelgeving niet leidend bij het zoeken naar oplossingen.

4. verslag

De initiatiefnemer maakt een verslag van de bijeenkomst(en) en geeft hierin aan hoe hij eventuele opmerkingen van de buurt in zijn plannen gaat verwerken. Voor de opmerkingen waar hij niets mee doet, geeft hij een motivering waarom hij dat niet heeft gedaan. In deze fase kan een tweede gesprek behulpzaam zijn. In het verslag worden geen persoonsgegevens opgenomen. De uitkomsten van de dialoog kunnen in plaats van in een verslag ook worden opgenomen in de toelichting van een bestemmingsplan of een ruimtelijke onderbouwing.

5. daarna

De initiatiefnemer dient zijn aanvraag in bij de gemeente en voegt het verslag inclusief de opmerkingen van de buurt toe. De gemeente beoordeelt of op basis van dit verslag het wenselijk is om haar besluit aan te passen.

Als er gedurende de procedure bij één van de betrokken partijen twijfels ontstaan, ondanks eerdere gesprekken, is het goed om de omgevingsdialoog voort te zetten of minimaal elkaar te informeren over de voortgang en ontwikkelingen.

Uiteindelijk zal het college/de raad een bindend besluit nemen over de vergunningaanvraag of bestemmingsplan. De rechtsbescherming voor de betrokken partijen blijft onverkort overeind. Indien nodig zal de rechter zijn oordeel geven.

4 Aandachtspunten

Weerstand

Tijdens een dialoog kan er weerstand optreden. Dit komt vaak voort uit een ander belang ('ik krijg hierdoor overlast') of emotie ('ik word niet serieus genomen'). Belangrijk is om de weerstand tijdig te herkennen en hier op een goede wijze mee om te gaan. Drie manieren om met weerstand om te gaan:

1. Benoemen. Zeg hardop dat je weerstand voelt. Dat geeft de ander de gelegenheid te reageren en aan te geven wat zijn bezwaren zijn;
2. Erkennen. Laat weten dat je begrijpt dat de ander weerstand voelt. Dat maakt dat die persoon zich gehoord voelt. Dat neemt een deel van de weerstand vaak al weg;
3. Bevragen. Vraag rechtstreeks naar de bezwaren zodat je daarop in kunt gaan.

Rol gemeente

De gemeente is in de regel geen actieve partij, zij staat voor de beoordeling vanuit het beleidskader en regelgeving. De rol van de gemeente bestaat uit het verzoek aan de initiatiefnemer om een omgevingsdialoog te organiseren. Indien gewenst wil de gemeente meedenken over de voorbereiding van de omgevingsdialoog. Daarbij wordt ook afgesproken of het wenselijk is dat de gemeente / ambtenaar ook bij de gesprekken aanschuift.

Dat is niet vanzelfsprekend en afhankelijk van de situatie. Het komt voor dat de gemeente gezien wordt als de veroorzaker van problemen en vanuit die optiek niet wordt vertrouwd.

Als er tegelijkertijd sprake is van toezicht en handhaving of sprake is van een politisering van de problematiek, vraagt dit een andere bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid.

Mediation

Als er sprake is van een slepende kwestie is het starten van een omgevingsdialoog niet zinvol. De gemoederen zijn dan zo hoog opgelopen dat de aanpak van een dialoog niet werkt. In dergelijke gevallen is mediation een betere aanpak. In dat geval heeft een mediator een bemiddelende rol die wordt geaccepteerd door alle partijen. In die situaties kost het veel tijd om het overleg op te starten en oplossingen te vinden. Soms zijn de verhoudingen dermate verstoord dat er op korte termijn geen oplossing mogelijk is. Indien deze situaties aan de orde is, zal bekeken worden op welke manier de omgeving het beste geïnformeerd kan worden over het initiatief.