



BELEIDSNOTA “OMGEVINGSDIALOOG BIJ RUIMTELIJKE PLANNEN”

Collegebesluit van 16 juli 2019 (BW19.00839) – Raadsbesluit van 25 september 2019 (RS19.00135)

Inhoud

1. Een omgevingsdialoog: wat is dat?
2. Waarom maken we beleid voor het voeren van een omgevingsdialoog?
3. Wanneer vinden we het van belang dat een omgevingsdialoog wordt gevoerd?
4. Welke vormen van een omgevingsdialoog zijn er?
5. Waar moet een verslag over de gevoerde omgevingsdialoog aan voldoen?
6. Wat doen we met de resultaten van de omgevingsdialoog?
7. Leidt het voeren van een omgevingsdialoog tot lastenverzwaring voor een initiatiefnemer?
8. Zijn er juridische vereisten aan het voeren van een omgevingsdialoog?
9. Hoe zorgen we er voor dat een omgevingsdialoog zorgvuldig wordt uitgevoerd?
10. Hoe houden we de werking van dit beleid in de gaten?

1. Een omgevingsdialoog: wat is dat?

Een omgevingsdialoog is een gesprek tussen een initiatiefnemer van een ruimtelijk ontwikkelingsproject en personen die in de directe omgeving wonen of werken. Het gesprek is er specifiek op gericht om in een vroeg stadium (nog voordat het concrete plan voor het project vastligt) kennis te nemen van eventuele bezwaren, wensen en belangen van omwonenden en naastgelegen ondernemers, zodat die bij de uitwerking van het plan kunnen worden betrokken. Doel van het gesprek is niet om ‘overeenstemming’ over het plan te verkrijgen.

Aanleiding voor het starten van een (omgevings)dialoog is het moment dat een initiatiefnemer een ruimtelijk ontwikkelingsproject wil uitvoeren dat niet past in het geldende bestemmingsplan. Dit kan een bouwplan zijn, maar bijvoorbeeld ook de wijziging van een veehouderij.

2. Waarom maken we beleid voor het voeren van een omgevingsdialoog?

In feite is het voeren van een omgevingsdialoog niet meer dan een fatsoensnorm. Indien je bijvoorbeeld besluit je woning ingrijpend uit te breiden richting de burens, is het natuurlijk wel zo netjes om de plannen met de burens te bespreken. In ieder geval vóórdat de burens een bouw aanvraag in een publicatie moeten lezen. In de praktijk blijkt dat dit niet altijd gebeurt. Dit kan zorgen voor onbegrip.

Op dit moment zorgt de gemeente Baarle-Nassau er niet voor dat een initiatiefnemer daadwerkelijk een dialoog voert met de omgeving. Het huidige beleid is er juist op gericht dat de gemeente de omgevingsdialoog ‘overneemt’ van de initiatiefnemer. Op 7 juli 2005 heeft de gemeenteraad namelijk de Inspraakverordening Baarle-Nassau vastgesteld. In deze verordening is bepaald wanneer door de gemeente inspraak wordt verleend. Dit betreft dan ‘het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid’. Standaard besluit het college van B&W nu een voorontwerp bestemmingsplan voor inspraak ter inzage te leggen. Bezwaren, wensen en belangen van omwonenden richten zich dan in het kader van de inspraak in eerste instantie tot de gemeente, en niet meer tot de initiatiefnemer.

Graag wil de gemeente Baarle-Nassau de verantwoordelijkheid voor afstemming met de directe omgeving van een ruimtelijk ontwikkelingsproject terugleggen bij de initiatiefnemer. Wij willen hiervoor beleid opstellen, omdat:



- indien afstemming door initiatiefnemer op een zorgvuldige manier en in een vroeg stadium gebeurt, kan veel meer rekening worden gehouden met de bezwaren, wensen en belangen van omwonenden. In de huidige situatie wordt inspraak verleend op plannen die al grotendeels zijn 'uitgekristalliseerd'. Een initiatiefnemer heeft op dat moment al veel tijd en geld gestoken in de planontwikkeling en zal dan minder snel genegen zijn om eventueel planaanpassingen door te voeren. Vroegtijdig rekening houden met wensen uit de omgeving, leidt naar verwachting tot een soepeler verloop van de formele planologische procedure;
- ook in de nieuwe Omgevingswet - die vermoedelijk in werking treedt in 2021 – wordt door de wetgever aangestuurd op participatie in een zo vroeg mogelijk stadium. In het kader van de wens tot 'versnelling van de besluitvorming' wordt de procedure van veel omgevingsvergunningen voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarschijnlijk verkort tot 8 weken. In die periode is dan geen mogelijkheid meer voor uitgebreide participatietrajecten. Dit houdt in dat voorafgaand aan de procedure - door de initiatiefnemer - afstemming met de omgeving moet plaatsvinden. Op basis van het voorliggende beleid kunnen we alvast ervaring opdoen met deze afstemming 'aan de voorkant', zodat we goed voorbereid zijn op de nieuwe procedures;
- wij op basis van regels (o.a. m.b.t. veehouderijen) als opgenomen in de provinciale Verordening ruimte Noord-Brabant nu al verplicht zijn van initiatiefnemers te verlangen dat zij een 'zorgvuldige dialoog' voeren. De provincie Noord-Brabant laat het aan gemeenten over om te beoordelen of deze dialoog ook op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Voor een goede beoordeling is een beleidsmatig toetsingskader gewenst.

3. Wanneer vinden we het van belang dat een omgevingsdialoog wordt gevoerd?

Bij welke procedures willen we dat een omgevingsdialoog wordt gevoerd?

We vinden het van belang dat voorafgaand aan ieder ruimtelijk ontwikkelingsproject – hoe groot of hoe klein dan ook – een omgevingsdialoog wordt gevoerd. We stellen een omgevingsdialoog echter niet bij ieder ruimtelijk ontwikkelingsproject verplicht. Alleen bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten die niet mogelijk zijn op basis van het geldende bestemmingsplan én met een bepaalde ruimtelijke impact dient een omgevingsdialoog te worden uitgevoerd. De dialoog met de omgeving is dan altijd onderdeel van de procedure. Het betreft dan de procedures voor:

- bestemmingsplanherzieningen;
- wijzigingsplannen;
- uitwerkingsplannen;
- projectafwijkingbesluiten (art. 2.12, lid 1, onder a, sub 3 Wabo);
- kruimelgeval-vergunningen (art. 2.12, lid 1, onder a, sub 2 Wabo).

Het voeren van een omgevingsdialoog is dus *niet* verplicht indien het ruimtelijk ontwikkelingsproject betreft vergunningvrij bouwen of de aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen (eventueel met een binnenplanse afwijking op basis van art. 2.12, lid 1, onder a, sub 1 Wabo).

De verplichting voor het voeren van een omgevingsdialoog geldt niet voor ruimtelijke plannen en -besluiten die ambtshalve / van gemeentewege worden voorbereid. Reden hiervoor is dat we, voor zover de ruimtelijke plannen en –besluiten überhaupt een ruimtelijk ontwikkelingsproject mogelijk zouden maken, dan een separaat burgerparticipatietraject starten dat exact aansluit bij de aard en omvang van het ruimtelijk ontwikkelingsproject. Zo kan beter worden aangesloten bij de omstandigheden van het geval.

Bij welke ruimtelijke ontwikkelingsprojecten willen we dat een omgevingsdialoog wordt gevoerd?
Wij stellen het voeren van een omgevingsdialoog uitsluitend verplicht in de hiervoor genoemde procedures voor de volgende ruimtelijke ontwikkelingsprojecten:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 100 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
- d. de functiewijziging van een of meer gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren naar de functies wonen, detailhandel, dienstverlening, kantoor of horeca, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functie(s) tenminste 100 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
- e. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 100 m² bruto-vloeroppervlakte;
- f. - de uitbreiding, vestiging of omschakeling naar een veehouderij;
- de uitbreiding van een bestaand glastuinbouwbedrijf;
- de vestiging van mestbewerking of een toename van de gebruiksoppervlakte van bebouwing voor mestbewerking;
als bedoeld in de provinciale Verordening ruimte Noord-Brabant.

De hiervoor onder a t/m e genoemde ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn globaal gebaseerd op de 'aangewezen bouwplannen' als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Daarbij geldt dat andere (minimum)maten zijn aangehouden. De onder f genoemde ruimtelijke ontwikkelingsprojecten betreffen de initiatieven waarvan het op grond van de Verordening ruimte Noord-Brabant verplicht is om een zorgvuldige dialoog te voeren.

Op welk moment vindt de omgevingsdialoog plaats?

Uit jurisprudentie van de Raad van State¹ blijkt dat het voeren van een omgevingsdialoog ruimtelijke relevantie heeft. Dit, ondanks het ontbreken van een verplichting om aan de resultaten van de omgevingsdialoog ook ruimtelijke gevolgen te verbinden. Hierdoor is het mogelijk om te verplichten dat een omgevingsdialoog wordt gevoerd vóórdat:

- een ontwerp bestemmingsplan, wijzigingsplan of uitwerkingsplan in procedure wordt genomen;
- een aanvraag om omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan ex artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 2 en sub 3 Wabo in behandeling wordt genomen.

Ten aanzien van bestemmingsplanherzieningen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen geldt dat veelal door het college van burgemeester en wethouders eerst een principebesluit wordt genomen over de haalbaarheid en wenselijkheid van het initiatief. Indien dit besluit (gedeeltelijk) positief is en het college medewerking wil verlenen, wordt aan initiatiefnemer gevraagd een (voor)ontwerpplan aan te leveren. Onderdeel van dat plan vormt óók een verslag van de uitgevoerde omgevingsdialoog. Een (voor)ontwerpplan wordt niet ambtshalve beoordeeld, indien niet ook een verslag is toegevoegd van de omgevingsdialoog.

Ten aanzien van de aanvraag om een omgevingsvergunning geldt dat in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) is vastgelegd wat de vereisten zijn aan een aanvraag. Dit zijn de zogenoemde 'indieningsvereisten'. Eén van deze indieningsvereisten is dat de aanvrager 'gegevens en bescheiden over de gevolgen van het beoogde gebruik voor de ruimtelijke ordening' dient aan te leveren (art. 3.2, aanhef en onder b Mor). Uit de voorgaande uitspraak van de Raad van State blijkt dat het voeren van een omgevingsdialoog gericht is op 'een goede ruimtelijke ordening'. Om die reden kan een verslag van een omgevingsdialoog onderdeel uitmaken van de

¹ 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2797, r.o. 5.1

gegevens en bescheiden. Een aanvraag om omgevingsvergunning wordt pas inhoudelijk beoordeeld, als de aanvraag compleet is. Een aanvraag is pas compleet als daarbij ook een verslag van de omgevingsdialoog is toegevoegd.

Overigens vindt vóórafgaand aan de aanvraag om omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan vaak een ambtelijk 'vooroverleg' (schetsplan) plaats. In dit overleg kan reeds worden gevraagd om het uitvoeren van een omgevingsdialoog.

4. Welke vormen van een omgevingsdialoog zijn er?

Vorm	Toelichting	(Minimum)voorwaarden
Mondelinge toelichting Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten met een geringe ruimtelijke impact	Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten als bedoeld bij punt 3 onder a t/m e, mits het dichtstbijzijnde bouwvlak van een derde op meer dan 200 meter afstand is gelegen, en: <ul style="list-style-type: none"> • indien het de bouw van woningen betreft, niet meer dan één woning wordt toegevoegd; • indien het de bouw van een of meer hoofdgebouwen betreft, niet meer dan één hoofdgebouw wordt toegevoegd. 	Initiatiefnemer vertelt aan de betrokkenen in het proces wat zijn / haar plannen zijn en laat daarbij een tekening zien: <ul style="list-style-type: none"> • verteld wordt of het ter informatie is en/of er nog punten zijn die besproken kunnen worden; • de partijen wordt naar hun mening over het plan gevraagd; • de betrokkene wordt de tijd gegeven (minimaal 2 weken) om eventuele opmerkingen kenbaar te maken.
Schriftelijk Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten met een gemiddelde ruimtelijke impact	Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten als bedoeld bij punt 3 onder a t/m e, mits het betreft: <ul style="list-style-type: none"> • hoofdgebouwen / kassen waarbij de goot- en bouwhoogte niet meer dan 2 meter afwijkt van de toegestane goot- en bouwhoogte voor hoofdgebouwen ter plaatse van de dichtstbijzijnde al dan niet aangrenzende bouwvlakken van derden, en; • de toevoeging van niet meer dan 3 wooneenheden, en; • de bouw van niet-gestapelde wooneenheden, en; • de uitbreiding van een gebouw met ten hoogste 200 m² bruto-vloeroppervlakte, en; • de functiewijziging van een of meer gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren naar de 	Initiatiefnemer zendt een brief / reikt een brief aan, aan de betrokkenen in het proces. In de brief wordt het volgende opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> • aangegeven wordt wie de initiatiefnemer is en wat de plannen zijn, het plan wordt inzichtelijk gemaakt d.m.v. een tekening/kaart; • een motivatie voor de plannen van de initiatiefnemer. Uitgelegd wordt wat er verandert ten opzichte van de huidige situatie; • aangegeven wordt welke onderdelen nog bespreekbaar zijn; • de betrokkenen wordt 2 weken de tijd gegeven om (schriftelijk) een reactie te geven op het plan; • kort beschreven wordt wat de procedure is die bij de gemeente wordt doorlopen.

	<p>functies wonen, detailhandel, dienstverlening, kantoor of horeca, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functie(s) ten hoogste 200 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt.</p> <p>Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten als bedoeld bij punt 3 onder f, uitsluitend indien het betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een uitbreiding van een glastuinbouwbedrijf; • een uitbreiding van een veehouderij, indien die uitbreiding niet leidt tot een toename van de oppervlakte van de dierenverblijven. <p>Onder 'uitbreiding' wordt verstaan: vergroting van een bestaand bouwperceel of bestaand bestemmingsvlak.</p> <p>Onder 'dierenverblijf' wordt verstaan: gebouw voor het houden van landbouwhuisdieren, inclusief de daartoe behorende voorzieningen.</p>	
<p>Informatiebijeenkomst Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten met een gemiddelde of grote ruimtelijke impact</p>	<p>Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarbij niet kan worden volstaan met een mondelinge toelichting of een schriftelijke benadering.</p>	<p>Initiatiefnemer organiseert een informatiebijeenkomst, waarvoor de volgende (organisatorische) vereisten gelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een uitnodiging die binnen een redelijke termijn voor de bijeenkomst wordt verstuurd aan de betrokkenen in het proces. Hierin is opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> - wie is initiatiefnemer en wat zijn de plannen; - waarom bijeenkomst wordt georganiseerd; - waar en wanneer is de bijeenkomst; - is het vrije inloop of een presentatie; - of betrokkenen zich moeten aanmelden;

		<ul style="list-style-type: none"> • op de informatiebijeenkomst dient initiatiefnemer: <ul style="list-style-type: none"> - de plannen toe te lichten, bv. door middel van presentatie, infoborden, informatiestand; - aan te geven welke onderdelen nog besproken kunnen worden en welke informatief zijn; - aan te geven wat de vervolprocedure is en wat initiatiefnemer met de opmerkingen gaat doen; - de aanwezigen de mogelijkheid geven om vragen te stellen op de bijeenkomst zelf, maar ook nog na de bijeenkomst. Daarvoor kan een reactieformulier worden gemaakt, dat de aanwezigen op dezelfde bijeenkomst of tot 2 weken na de bijeenkomst kunnen opsturen.
--	--	---

Hoe weet initiatiefnemer welke vorm van een omgevingsdialoog van toepassing is?

In de brief waarin een (gedeeltelijk) positief principebesluit bekend wordt gemaakt aan initiatiefnemer en in de brief waarin wordt aangegeven dat de aanvraag om omgevingsvergunning niet compleet is, wordt aan initiatiefnemer aangegeven welke vorm van omgevingsdialoog (minimaal) van toepassing is. Ook wordt ambtelijk aangegeven welke partijen (bv. omwonenden, bedrijven, instellingen, etc.) door initiatiefnemer minimaal betrokken moeten worden in het proces ('cirkel van betrokkenen'). Dit is een kwestie van maatwerk.

Ambtelijk wordt bekeken wie direct 'gevolgen van enige betekenis' kunnen ondervinden als gevolg van realisatie van het ruimtelijk ontwikkelingsproject. Hierbij wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Raad van State hieromtrent. Ook wordt aangegeven of belangenorganisaties (zoals milieu- en natuurverenigingen) moeten worden betrokken.

5. Waar moet een verslag over de gevoerde omgevingsdialoog aan voldoen?

De initiatiefnemer moet de resultaten van de omgevingsdialoog vastleggen in een verslag. Dit verslag zal uitgebreider zijn naarmate de gekozen vorm dat ook is. Hieronder staan de onderdelen die minimaal opgenomen moeten worden in het verslag.

- De volgende onderdelen moeten in het verslag staan als de gevoerde omgevingsdialoog mondeling of schriftelijk was:
 - hoeveel en welke betrokkenen zijn er benaderd;
 - hoeveel reacties / opmerkingen / vragen zijn er ontvangen;
 - de inhoud van deze reacties / vragen / opmerkingen en wat hiermee is gedaan;
 - of de plannen nog zijn aangepast.

- De volgende onderdelen moeten in het verslag staan als er een informatieavond is gehouden:
 - hoeveel en welke betrokkenen zijn er benaderd;
 - hoeveel en welke betrokkenen hebben de avond bezocht;
 - wie van de ontwikkelende partijen er aanwezig was;
 - hoe de sfeer van de avond was;
 - hoe de avond verliep: was er een presentatie, informatiestand, etc.?
 - hoeveel reacties / opmerkingen / vragen zijn er ontvangen;
 - de inhoud van deze reacties / vragen / opmerkingen en wat hiermee is gedaan;
 - of de plannen nog zijn aangepast.

Het verslag van de omgevingsdialoog wordt toegevoegd aan de bijlagen bij de toelichting van een bestemmingsplan, wijzigingsplan of uitwerkingsplan of aan de bijlagen bij de ruimtelijke onderbouwing bij een omgevingsvergunning.

In het verslag hoeven géén handtekeningen o.i.d. van bijvoorbeeld omwonenden te worden opgenomen, met de strekking dat ze 'akkoord' gaan met het plan voor het ruimtelijk ontwikkelingsproject. Wél wordt een separate bijlage aan het verslag toegevoegd waaruit blijkt dat betrokkenen in het proces akkoord gaan met de verslaglegging. Deze bijlage wordt door de gemeente niet openbaar gemaakt.

6. Wat doen we met de resultaten van de omgevingsdialoog?

De resultaten van de omgevingsdialoog worden vastgelegd in een verslag.

Zorgvuldigheidstoets

Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt, aan de hand van het verslag en als onderdeel van de procedure, uitsluitend of de omgevingsdialoog zorgvuldig heeft plaatsgevonden. In deze zorgvuldigheidstoets wordt bijvoorbeeld bekeken of:

- daadwerkelijk alle personen uit de overeengekomen 'cirkel van betrokkenen' in de gelegenheid zijn gesteld om te reageren;
- daadwerkelijk alle betrokkenen voldoende tijd is gegeven om te reageren op het initiatief;
- indien de plannen van initiatiefnemer zijn aangepast naar aanleiding van de omgevingsdialoog, of in het verslag door initiatiefnemer duidelijk is aangegeven wat de wijzigingen zijn ten opzichte van het oorspronkelijke plan;
- indien de plannen van initiatiefnemer niet zijn aangepast naar aanleiding van de omgevingsdialoog, in het verslag duidelijk is aangegeven waarom initiatiefnemer daarvoor kiest;
- de resultaten van de omgevingsdialoog nog actueel zijn. Het is belangrijk dat niet te veel tijd verstrijkt tussen het tijdstip van de omgevingsdialoog en het indienen van een (voor)ontwerp bestemmingsplan.

Indien de omgevingsdialoog zorgvuldig is gevoerd, dan behoeft géén inspraak meer te worden verleend op basis van de Inspraakverordening. Dat zou immers leiden tot een herhaling van zetten. Als uit beoordeling blijkt dat de omgevingsdialoog niet zorgvuldig is gevoerd, dan kan op basis van artikel 2, lid 1 van de Inspraakverordening Baarle-Nassau het college van burgemeester en wethouders beslissen om alsnog inspraak te verlenen op een voorontwerp of concept ontwerp bestemmingsplan. Inspraak kan tevens verplicht worden gesteld voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarop dit beleid niet van toepassing is.

Géén inhoudelijke toets

Uit jurisprudentie van de Raad van State² blijkt dat de inhoudelijke resultaten van de omgevingsdialoog door het bevoegde bestuursorgaan niet (doorslaggevend) mogen worden betrokken in de inhoudelijke besluitvorming. Het te nemen besluit dient primair te rusten op ruimtelijke argumenten en niet op de '(on)wil van omwonenden' (de 'vox populi'). De omstandigheid dat mogelijk geen maatschappelijk draagvlak bestaat voor een ruimtelijk ontwikkelingsproject, betekent namelijk niet dat een plan voor het ruimtelijk ontwikkelingsproject niet overeenstemt met 'een goede ruimtelijke ordening'³.

7. Leidt het voeren van een omgevingsdialoog tot lastenverzwaring voor een initiatiefnemer?

Een omgevingsdialoog vindt altijd plaats voorafgaand aan een wettelijk te doorlopen voorbereidingsprocedure van een besluit. Het uitvoeren van de dialoog heeft dan ook geen invloed op de doorlooptijd van de wettelijke procedure zelf. Wél is uit onderzoek gebleken dat indien een zorgvuldige omgevingsdialoog heeft plaatsgevonden, de kans groot is dat dit later in de procedure tot minder zienswijzen en beroepen leidt. Minder zienswijzen en beroepen komen de doorlooptijd van een procedure over het algemeen ten goede.

Leidt het voeren van een omgevingsdialoog tot tijdswinst in de procedure?

Op grond van artikel 2, lid 1 van de Inspraakverordening Baarle-Nassau besluit het college van burgemeester en wethouders bij bestemmingsplanherzieningen standaard om een voorontwerp of ontwerp van dat plan voor de duur van 6 weken ter inzage te leggen. Bij wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen wordt dit niet (standaard) besloten. Indien een zorgvuldige omgevingsdialoog wordt uitgevoerd, hoeft géén terinzagelegging ten behoeve van inspraak plaats te vinden. In dat geval heeft bij bestemmingsplanherzieningen in theorie tijdswinst plaats, omdat een omgevingsdialoog minder lang duurt dan een inspraakprocedure. Bij wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen heeft géén tijdswinst plaats, omdat inspraak hier nooit wordt toegepast.

Hoe gaan we om met het wettelijke vooroverleg?

Op grond van artikel 3.1.1, lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en artikel 6.18 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) geldt dat bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en projectafwijkingbesluiten verplicht vooroverleg over deze plannen moet worden gevoerd met andere overheidsorganen. Dit betreft dan bijvoorbeeld de Provincie of het Waterschap. Voor de duur van dit vooroverleg is bepaald dat dit een 'redelijke termijn' dient te zijn. De overheidsorganen moeten de tijd krijgen om een advies uit te brengen. Deze 'redelijke termijn' voor vooroverleg wordt vaak gelijk geschakeld met de duur van de inspraakprocedure: 6 weken. Het schrappen van de inspraakprocedure leidt aldus niet per se tot een verkorting van de tijdsduur van de procedure. Met het toevoegen van de verplichting tot het voeren van een omgevingsdialoog neemt de totale voorbereidingstijd van een plan toe.

Om er voor te zorgen dat de verplichting tot het voeren van een omgevingsdialoog niet leidt tot een onevenredige toename van de voorbereidingstijd van een plan, blijven we scherp omgaan met de verplichting tot het voeren van vooroverleg. Uit jurisprudentie⁴ volgt dat de Nota van Toelichting op artikel 3.1.1, lid 1 Bro zodanig moet worden geïnterpreteerd dat 'het overleg beperkt dient te blijven tot die overheidsinstanties waarmee overleg werkelijk noodzakelijk is om te voorkomen dat de taak of verantwoordelijkheid van het andere overheidsorgaan ontoelaatbaar wordt beperkt, of dat het door dat orgaan te behartigen belang aantoonbaar wordt geschaad'.

² 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1542, r.o. 4.4

³ 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:980, r.o. 10.1

⁴ 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4573, r.o. 6

‘Indien het gaat om een bestemmingsplanherziening van geringe omvang dan wel van in planologisch opzicht ondergeschikt belang, waarbij niet of in geringe mateerschikking van betrokken belangen aan de orde is, zou kunnen worden volstaan met een simpel overleg of zal wellicht zelfs geen overleg behoeven plaats te vinden’, aldus de Nota van Toelichting op het Bro. Per procedure zal scherp blijven worden beoordeeld of het voeren van vooroverleg noodzakelijk is. Daarnaast geldt dat de voornaamste vooroverlegpartners, de Provincie en het Waterschap, in de praktijk in veel gevallen veel sneller een reactie geven dan na 6 weken. Hierdoor leidt de verplichting tot het voeren van een omgevingsdialoog niet tot een grote toename van de voorbereidingstijd van een plan.

8. Zijn er juridische vereisten aan het voeren van een omgevingsdialoog?

Uit jurisprudentie van de Raad van State en de rechtbank volgen enkele vereisten voor het voeren van een zorgvuldige omgevingsdialoog en het inpassen daarvan in het planproces:

- tussen de omgevingsdialoog en het moment van in procedure brengen van een bestemmingsplan of aanvragen van een omgevingsvergunning mag niet zoveel tijd zitten dat je er zomaar vanuit mag gaan, dat de belangen die in de omgevingsdialoog naar voren kwamen op het moment van de aanvraag nog hetzelfde zijn. Omgevingsdialogen van 5 a 6 jaar oud worden door de bestuursrechter niet meer serieus genomen⁵;
- een omgevingsdialoog is verder in ieder geval zorgvuldig uitgevoerd 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 niet noodzakelijk dat iedereen in de omgeving daadwerkelijk verschijnt op een dergelijke bijeenkomst;
 - een resultaat (in de vorm van een alternatief of van instemming met het project) is evenmin vereist.⁶

9. Hoe zorgen we er voor dat een omgevingsdialoog zorgvuldig wordt uitgevoerd?

Om er voor te zorgen dat een omgevingsdialoog ook daadwerkelijk zorgvuldig wordt uitgevoerd gaan we dit beleid actief communiceren met initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Dit doen we op de volgende manieren:

- we geven aan initiatiefnemers een flyer / folder mee waarin een duidelijk stappenplan is opgenomen over hoe een ‘omgevingsdialoog’ uit te voeren. Deze flyer / folder:
 - sluiten we bij de brief waarin een (gedeeltelijk) positief principebesluit wordt gecommuniceerd aan een initiatiefnemer;
 - geven we mee aan een initiatiefnemer indien deze met ons een vooroverleg (schetsplan) voert over een voorgenomen aanvraag om omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik;
 - sluiten we bij de brief waarin wordt aangegeven dat de gegevens niet compleet zijn voor het behandelen van een aanvraag om omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik;
- we vermelden op de gemeentelijke website dat we verwachten dat een initiatiefnemer een omgevingsdialoog uitvoert voorafgaand aan het indienen van een concept ruimtelijk plan of de aanvraag om omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan (ex artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 2 en 3 Wabo). Op de website voegen we een link naar een flyer / folder waarin een concreet stappenplan is beschreven toe;

⁵ 19 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2797, r.o. 5.1; 7 november 2011, ECLI:NL:RBZWB:2016:6945, r.o. 8

⁶ 20 april 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1903, r.o. 9.5

- we sturen een brief naar adviesbureaus en architectenbureaus die vaak (namens initiatiefnemers) principeverzoeken indienen of een aanvraag doen om omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan in de gemeente Baarle-Nassau. In die brief stellen we hen op de hoogte van dit beleid én voegen we de flyer / folder toe waarin het stappenplan voor een zorgvuldige omgevingsdialoog is opgenomen.

10. Hoe houden we de werking van dit beleid in de gaten?

We monitoren de werking van dit beleid. Het beleid wordt geactualiseerd, indien:

- uit de praktijk van reeds gevoerde omgevingsdialogen blijkt dat aanscherping of versoepeling nodig is om de omgevingsdialogen zorgvuldiger uit te voeren;
- uit jurisprudentie van de Raad van State en de rechtbanken blijkt dat extra eisen moeten worden gesteld om een omgevingsdialoog als zorgvuldig aan te merken;
- de Verordening ruimte Noord-Brabant door de Provincie wordt aangescherpt / uitgebreid / vervangen door de (interim) Omgevingsverordening, zodanig dat (meer) regels worden gesteld aan het verloop van een omgevingsdialoog.

Naar verwachting wordt in 2021 de Omgevingswet ingevoerd. De gemeente Baarle-Nassau bereidt zich voor op de implementatie van deze wet in de werkprocessen. Bij de implementatie wordt bekeken hoe dit beleid zich verhoudt tot de nieuwe werkprocessen.