

OMGEVINGSCONVENANT

Handreiking

Juli 2018

BrabantAdvies
Brabantlaan 3
5216 TV 's-Hertogenbosch
info@brabantadvies.com
www.brabantadvies.com
t. 073 303 02 86

INLEIDING

Initiatieven in het omgevingsdomein lopen nogal eens stroef. Het initiatief past bijvoorbeeld niet bij de huidige wet- en regelgeving of belanghebbenden maken bezwaar. Hierdoor kan vertraging ontstaan bij gewenste ontwikkelingen.

Een omgevingsconvenant kan in dergelijke ingewikkelde maatschappelijke situaties helpen. Het kan een hulpmiddel zijn bij het realiseren van omgevingsprojecten. Je kunt hiermee een groter draagvlak en meer betrokkenheid vanuit de omgeving creëren. Via een convenant kan een plan door alle betrokken partijen geaccepteerd worden. Een convenant biedt niet dezelfde bescherming als de wet. Tijdens het proces wordt er wel rechtszekerheid geboden voor de partijen die onderdeel uitmaken van het convenant.

Met het instrument omgevingsconvenant is al enige ervaring opgedaan. In deze handleiding staat een aantal aspecten waarmee rekening moet worden gehouden, zowel bij de voorbereiding, tijdens het proces als bij de inhoud. De ins en outs van een omgevingsconvenant komen hieronder op een overzichtelijke manier bij elkaar.

1. VOORBEREIDING: IS ER BEHOEFTE AAN EEN CONVENANT?

Voordat men overgaat tot het sluiten van een convenant, is het belangrijk te weten of er wel ruimte voor en behoefte is aan een convenant. Hieronder staan vragen die daarbij kunnen helpen.

1.1 Juridische ruimte

- In hoeverre moet er rekening gehouden worden met de juridische inkadering of speelruimte?
- Welke ruimte biedt de wet- en regelgeving voor het initiatief?
- Zijn er juridische risico's en welke zijn dat?

1.2 Politieke ruimte

- In hoeverre moet er rekening gehouden worden met de politieke inkadering of speelruimte?
- Wat zijn de politieke ambities en wat willen de verschillende partijen?
- Bestaat er commitment?
- Welke politieke risico's en gevoeligheden bestaan er?

1.3 Maatschappelijke omgeving

- Welke invloed heeft de maatschappelijke omgeving op het initiatief en welke invloed heeft het initiatief op de omgeving?
- Hoe staat de omgeving tegenover het initiatief? Wat zijn de eventuele bezwaren? Wat zijn de voordelen van het initiatief?

2. VOORBEREIDING EN VERKENNING

Als besloten is dat een convenant kan helpen bij het realiseren van een omgevingsproject, dan zijn de volgende zaken van belang

2.1 Inventarisatie partijen

Ga na welke stakeholders van belang zijn en betrokken moeten worden. Doe dit zo vroeg mogelijk in het proces, zodat alle belangen van betrokkenen meegenomen worden. Als het om grotere groepen of organisaties gaat, laat degene tekenen die daartoe bevoegd is of die daartoe gemandateerd is. Hieronder een aantal hulpvragen.

- Welke stakeholders worden of zijn betrokken?
- Kunnen de betrokkenen toegevoegde waarde leveren?
- Hoe wordt de problematiek door de betrokkenen geïnterpreteerd of omschreven?
- Welke standpunten hebben de betrokkenen en welke argumenten spelen daarbij een rol?

- Zijn de betrokkenen geschikt om deel te nemen aan het convenant?
- Beschikken zij over voldoende vaardigheden en capaciteiten om deel te nemen aan het proces en convenant?
- Wat is de mate van professionaliteit van de betrokkenen?
- Is gelijkwaardigheid van partijen geborgd? Dit kan eventueel middels een ondersteuningsregeling die faciliteert dat convenantpartners voldoende deskundigheid om zich heen hebben.

- Wie vertegenwoordigt een bepaalde groep?
- Is de groep goed georganiseerd?
- Wie heeft het mandaat van een bepaalde groep?
- Hoe is de relatie tussen de groepen vertegenwoordiger(s)?
- Hebben de vertegenwoordigers voldoende mandaat van hun eigen organisatie? Kunnen ze zelfhandelend optreden?
- Is er sprake van meerdere petten?
- Welke kennis en vaardigheden zijn nodig en wie beschikt daarover?
- Hoe is communicatie van vertegenwoordigers naar de achterban georganiseerd?

2.2 Vaststellen individuele en gezamenlijke belangen en doelstellingen van partijen en vanuit gemeenschappelijke visie-missie bereidheid tot geven en nemen

Als alle belangen worden meegewogen in het proces, kan de kennis en creativiteit van bijvoorbeeld lokale bewoners gebruikt worden. Op deze manier creëer je draagvlak.

- Wat is het inhoudelijk doel?
- Is het doel nauwkeurig en volledig geformuleerd?
- Wat is het beoogd effect van het convenant?
- Wat is het maatschappelijk doel?
- Wie heeft belang bij de beleidsvorming?
- Wat zijn de belangen, standpunten en doelen van de betrokkenen?
- Zijn de belangen onderling tegenstrijdig?
- Is een gedeelde visie mogelijk?

2.3 Overleg op huiskamerniveau /omgevingsdialoog

Om te komen tot een omgevingsconvenant kan een omgevingsdialoog helpen. Aansluitend op de inventarisatie is dit een manier om inzicht te krijgen in de plaatselijke situatie. Het werkelijke probleem en bezwaren van verschillende partijen kunnen dan ontdekt worden. Op deze manier wordt er oplossingsgericht gewerkt.

2.4 Procesafspraken, taken en werkwijze

- Afspraken met betrekking tot de verschillende fases van het initiatief; denk aan een uitvoeringsorganisatie of een werkgroep die je hiervoor kunt aanstellen. Wijs een onafhankelijke derde aan die gaat over de monitoring van zowel het convenant als de uitvoering daarvan.
- Afspraken omtrent verslaglegging; zo heeft men een basis voor het gesprek. De verschillende partijen blijven elkaar zien en bijpraten, waardoor ze in contact blijven.
- Naleving en geschilbeslechting; ter bevordering van een convenant is het raadzaam om afspraken hieromtrent op te nemen.
 - Zijn afspraken stimulerend of dwingend?
 - Zijn er sancties indien afspraken niet worden nagekomen?
 - Is een boetebeding opgenomen ter zekerstelling van realisering van bepaalde afspraken?
 - Is een overlegregeling opgenomen, waarbij eventuele geschillen eerst bij elkaar worden neergelegd?
 - Wijs, indien nodig, gezamenlijk een bemiddelaar aan of een onafhankelijke en onpartijdige derde.

- Taken en werkwijze; wie doet wat en op welke manier wordt het aangepakt? Dit hoeft niet per se in het convenant zelf. Er zou eventueel een projectplan of takenlijst kunnen worden toegevoegd waar de details in staan.
- Met periodieke rapportages vanuit de werkgroepen kan bewerkstelligd worden dat alle partijen op de hoogte zijn van de stand van zaken en het signaleren van knelpunten. Op basis van de rapportages kan (tussentijdse) evaluatie plaatsvinden en eventuele bijstelling van het convenant.
- Wie voert de regie?
- Is er een duidelijke rolverdeling?

2.5 Formele borging afspraken

Uitwerking met eventueel vroegtijdige inzet van juridische expertise.

2.6 Eenduidige dossieroverdracht bij wisseling van ondertekenaars convenant

3. INHOUD

Hieronder een aantal onderdelen die (minstens) in een omgevingsconvenant moeten staan.

3.1 Inleiding

In de inleiding wordt het kader geschetst waarbinnen het convenant gesloten wordt. De aanleiding, situatie ter plaatse en al eerder uitgevoerde stappen moeten worden uitgewerkt in de preambule of considerans.

3.2 Doelen, rechten en verplichtingen

Voor de betrokkenen moeten deze punten duidelijk zijn. Doel is het regelen van de samenwerking tussen de betrokken partijen. Op welk gebied wil men samenwerken en wat wil men daarmee realiseren? Dit zou in een preambule / considerans opgenomen kunnen worden.

3.3 Resultaatsverplichtingen of inspanningsverplichtingen

Alle afspraken in een convenant zijn bindend voor alle partijen. Dat houdt in dat zij zich aan de afspraken moeten houden. Het is van belang dat partijen kennis hebben van het verschil tussen de bindendheid en de in rechte afdwingbaarheid van de afspraken en het verschil tussen inspannings- en resultaatsverplichtingen. De inspanningsverplichting is een verplichting tot inspanning die een partij aangaat. Dit garandeert dat resultaat niet. De resultaatsverplichting is een verplichting die veel verder gaat dan de inspanningsverplichting. De partij op wie deze verplichting rust, verplicht zich om een bepaald resultaat te behalen. Dit betekent dat alleen inspanning daartoe niet voldoende is.

- Meer speelruimte voor ontwikkeling nodig?
- Harde of zachte verplichtingen?
- Welke rol wil iedere partij vervullen?

3.4 Looptijd convenant en openbaarmaking

Over de begin- en einddatum van een convenant moet geen onduidelijkheid bestaan. Openbaarmaking van een convenant kan de navolging van een convenant bevorderen, zodat men kennis kan nemen van verschillende soorten convenanten.

- Is er een opzeggingsregeling? Als men een convenant opgesteld heeft voor onbepaalde tijd, is het raadzaam dit op te nemen in het convenant.
- Als het doel is om een convenant voor een bepaalde tijd aan te gaan, is het mogelijk deze te verlengen en op welke manier kan dit?
- Waar wordt het convenant openbaar gemaakt? Is het voor eenieder eenvoudig te vinden?

3.5 Opzegging, afwijking, wijziging en beëindiging

Deze bepalingen kunnen voor zowel convenanten van bepaalde als onbepaalde tijd gebruikt worden. Eventueel zou een overlegregeling gekoppeld kunnen worden aan deze bepalingen.

Deze handreiking is met de huidige kennis en inzichten opgesteld, maar met mogelijke toepassing van omgevingsconvenanten in de praktijk kan dit leiden tot aanvulling.

* Deze handreiking is gebaseerd op het afstudeeronderzoek van Esma Mekrani in het kader van haar studie aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys in opdracht van BrabantAdvies met als titel: 'Maatwerk in relatie tot rechtszekerheid: is een omgevingsconvenant kansrijk?' Tevens is gebruik gemaakt van de inzichten van het rapport 'Behoorlijk handelen voor de Brabantse leefomgeving. Prejudiciële beleidsontwikkeling in het kader van de Omgevingswet.' Oktober 2016; en van 'De checklist interactieve beleidsvorming. Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming.' Augustus 2003.