

Evaluatie Nota participatie in de fysieke leefomgeving

augustus 2025

Onderwerp: Evaluatie Nota participatie in de fysieke leefomgeving

Zaaknummer: 2222191

Steller: M. Hoorn

Team: Ruimtelijke Ontwikkeling en Bouwen

Portefeuillehouder:

Status: Concept

Aanleiding

Op 8 februari 2022 heeft de gemeenteraad de Nota participatie in de fysieke leefomgeving vastgesteld. Daarbij heeft de raad ook besloten om deze nota een jaar na inwerkingtreden van de Omgevingswet te evalueren.

Achterliggend doel Nota participatie in de fysieke leefomgeving

Met deze nota wil de gemeente Hoorn bereiken dat inwoners worden betrokken bij het tot stand komen van initiatieven en beleidsontwikkeling in de fysieke leefomgeving. De nota moet meer duidelijkheid geven over hoe participatie in Hoorn de komende jaren vorm krijgt. Het geeft richting aan participatieprocessen bij ruimtelijke ontwikkeling en beleidsvorming binnen het ruimtelijk domein voor gemeente, initiatiefnemers, bewoners en andere betrokkenen.

Hoe is de participatie per instrument gegaan

In de participatienota is voor 7 verschillende instrumenten/onderdelen vastgelegd wat we verwachten op het gebied van participatie. In deze evaluatie gaan we op deze verschillende onderdelen in. Per onderdeel bekijken we of en welke ervaring ermee is opgedaan. En ook welke oplossingen of ontwikkelingen of aanpassingen er op basis hiervan mogelijk zijn. De meeste aandacht in deze evaluatie gaat naar participatie bij projecten en bij participatie bij de grote omgevingstafel.

1. Participatie bij de omgevingsvisie en aanpassingen daarvan.
2. Participatie bij programma's
3. Participatie bij het wijzigen van het omgevingsplan
- 4. Participatie bij projecten**
- 5. Participatie bij de grote omgevingstafel**
6. Participatie bij overige aanvragen in strijd met het omgevingsplan
7. Participatie bij aanvragen passend in het omgevingsplan

Hoe is deze evaluatie tot stand gekomen?

Voor de evaluatie heeft het adviesteam participatie niet alleen eigen ervaringen gebruikt, maar ook gesprekken gevoerd met:

- Projectmanagers
- Ontwikkelaars
- Participatie platform Hoorn
- Bewoners van een afgerond participatietraject
- De Wijde Blik, een participatiebureau dat bij verschillende trajecten in Hoorn betrokken is geweest.
- Raadswerkgroep Bestuursakkoord

In de bijlagen zijn de resultaten van verschillende gesprekken te vinden. Er is op dit moment nog maar één ontwikkeling die het volledige proces zoals beschreven in de nota heeft doorlopen. Daarom is er nog maar beperkt ervaring van bewoners opgehaald.

1. Participatie bij de omgevingsvisie en aanpassingen daarvan.

Korte uitleg

[De Omgevingsvisie](#) is in 2022 door de gemeenteraad vastgesteld. De Omgevingsvisie beschrijft de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving in Hoorn. Wanneer dat nodig is, komen er aanpassingen in de Omgevingsvisie. In de Nota participatie staat dat bij kleine aanpassingen beperkte participatie volstaat. Met vervolgens het formele proces van terinzagelegging. Maar dat wanneer het om grote aanpassingen gaat en er een andere koers nodig is voor Hoorn, dat dan grootschalige participatie noodzakelijk is.

Hebben we hier ervaring mee?

Nee. De Omgevingsvisie is vastgesteld voordat de Nota participatie is vastgesteld. Er zijn nog geen aanpassingen van de visie geweest. Zodra hier ervaring mee is, kunnen we dit onderdeel evalueren.

2. Participatie bij programma's

Korte uitleg

Een programma onder de Omgevingswet is de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie. Het is uitvoeringsgericht en gaat over één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals een specifiek gebied of thema. Het bevat maatregelen en beschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving.

Let op: het is iets anders dan de bestaande programma's die Hoorn heeft, zoals de verschillende wijkprogramma's. De term is verwarrend, maar een programma onder de Omgevingswet is een formeel instrument.

Bij het vaststellen of wijzigen van een programma is participatie verplicht. Per programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Het karakter van ieder programma bepaalt welke partijen een rol gaan spelen bij de participatie. Per programma wordt vooraf door de gemeente een participatieplan opgesteld waarmee de kaders waaraan het moet voldoen zijn vastgelegd.

Hebben we hier ervaring mee?

Beperkt. Het "programma Warmte" heeft een eerste aanzet geleverd door te participeren bij het opstellen van een programma. Maar dit is nu nog geen programma onder de Omgevingswet. Er is te weinig ervaring om te evalueren.

3. Participatie bij het wijzigen van het omgevingsplan

Korte uitleg

Op dit moment (zomer 2025) is er sprake van één tijdelijk omgevingsplan: een samenvoeging van de bestaande bestemmingsplannen en regels van het Rijk (de bruidsschat). Volgens de Omgevingswet moet dit tijdelijke omgevingsplan uiterlijk in 2031 zijn omgezet naar een nieuw omgevingsplan. Ook de onderwerpen uit de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) moeten dan zijn toegevoegd. Als alle onderdelen voor heel Hoorn zijn aangepast via verschillende wijzigingen in het omgevingsplan, dan is er één nieuw omgevingsplan volgens de regels van de Omgevingswet. In de participatienota zijn er 4 soorten wijzigingen van het omgevingsplan benoemd:

Hebben we hier ervaring mee?

Er zijn nog geen inhoudelijke wijzigingen van het (tijdelijke) omgevingsplan geweest (plannen worden met een Bopa vergund). Zodra hier ervaring mee is, kunnen we dit onderdeel evalueren. Wanneer het om een wijziging gaat van het omgevingsplan om een bouwontwikkeling mogelijk te maken, vindt er tijdens het maken van het bouwplan al participatie plaats. Dan gaat het om participatie bij een project. Of

participatie bij de grote omgevingstafel. Deze informatie over de participatie wordt opgenomen in de wijziging van het omgevingsplan zelf. Hierover hoeft dan niet nogmaals participatie plaats te vinden.

4. Participatie bij projecten

Korte uitleg

Het gaat hier om grote ontwikkelingen die niet binnen de vastgestelde kaders passen. En waarvan de uitwerking complex is. Bij initiatieven van derden, is de ontwikkelaar verantwoordelijk voor de participatie en houden we als gemeente een vinger aan de pols. Bij initiatieven van de gemeente, is de gemeente zelf verantwoordelijk voor de participatie.

Hebben we hier ervaring mee?

Ja. We hebben hier ervaring mee bij zowel initiatieven van ontwikkelaars als van de gemeente zelf. Ook vóór de inwerking treding van de Omgevingswet werden participatietrajecten al vormgegeven volgens de Nota Participatie in de fysieke leefomgeving. De evaluatie is gebaseerd op de verschillende ervaringen met participatie bij bouwontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Zowel trajecten die vóór als ook na 1 januari 2024 zijn gestart. Zie voor een overzicht van de actuele bouwprojecten [de website Hoorn Bouwt](#)

Zo ja, wat gaat goed?

De participatienota geeft een duidelijke lijn voor participatie bij projecten. In de projectmatige aanpak is de participatie goed opgenomen. De stappen in het participatieproces worden bij de projecten doorlopen. Ontwikkelaars voelen zich ook daadwerkelijk verantwoordelijk voor de participatie. En waarderen het wanneer de gemeente aanwezig is bij hun participatiemomenten. Er zijn al enkele goede voorbeelden van hoe transparant ontwikkelaars reacties van de omgeving ophalen en terugkoppelen wat ze hiermee doen in hun plan.

Welke knelpunten zijn er?

- Er is nog onbekendheid in de organisatie, bij ontwikkelaars en bestuur over de werkwijze volgens de Nota participatie in de fysieke leefomgeving en de gedachte erachter. De nota wordt door ontwikkelaars bovendien als uitgebreid, algemeen en soms verwarrend ervaren.
- Er is een spanningsveld bij het startmoment van participatie: wanneer gaat de ontwikkelaar de buurt in? Dat gebeurt volgens de nota na het sluiten van de intentieovereenkomst, voordat er inhoudelijke afstemming met de gemeente is geweest. Enerzijds bestaat er een behoefte aan afstemming vóór het eerste participatiemoment, zodat de ontwikkelaar niet met een (mogelijk) onrealistisch plan de buurt in gaat en het plan aansluit bij de ambities van de gemeente. Anderzijds is er het belang van vroegtijdige participatie. Bewoners en andere betrokkenen moeten participatie niet als te laat ervaren, met het gevoel 'er ligt al een concreet plan'.
- Elk project is uniek en heeft een verschillende mate van invloed op de omgeving. Het is soms nog zoeken naar de juiste mate van participatie bij een project. Er wordt nog vaak voor standaard participatievormen gekozen, zoals de inloopavond.
- In de Nota participatie in de fysieke leefomgeving staat geen route beschreven voor wanneer de gemeente initiatiefnemer is en er nog geen ontwikkelaar is.
- Nog niet alle initiatiefnemers zorgen voor een heldere terugkoppeling naar de omgeving over wat met de inbreng bij participatie is gebeurd en waarom punten wel of niet zijn overgenomen.
- De stem van de woningzoekende komt onvoldoende aan bod.
- Het aanbieden van de Nota van Uitgangspunten aan de raadscommissie gebeurt op verschillende manieren. Het eerste jaar zouden alle dossiers actief geagendeerd worden voor bespreking in de commissie. Maar bij een aantal dossiers is de NvU per brief gedeeld. Daarbij bestond alsnog de mogelijkheid voor de commissie om het dossier ter bespreking te agenderen. Maar van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.
- De evaluatie van participatie, ook bij bewoners, wordt nog niet standaard meegenomen bij projecten.

- Bij het plan dat het volledige traject heeft doorlopen, waarderen bewoners dat er daadwerkelijk naar hun inbreng is geluisterd. En dat het plan op basis van hun reactie is aangepast, qua bouwhoogte en locatie op de kavel.

Wat is er al ontwikkeld?

- In het voorjaar van 2025 is het adviesteam participatie ruimtelijke ontwikkeling in het leven geroepen. Dit team bestaat uit medewerkers van verschillende vakdisciplines met ervaring op het gebied van participatie. Zij adviseren projectmanagers, planbegeleiders en beleidsmakers op het gebied van participatie. Dit is een standaard stap bij ruimtelijke ontwikkelingen en beleid. Dit team zorgt met adviesgesprekken, evaluaties en een kennisbank in opbouw voor professionalisering en doorontwikkeling van participatie in het ruimtelijke domein bij de gemeente Hoorn.
- Er is een vereenvoudigde versie van de Nota participatie in de fysieke leefomgeving gemaakt voor initiatiefnemers van de projecten. Zowel voor de organisatie als ontwikkelaars biedt dit praktische handvatten.
- In maart 2024 is de website [Hoorn bouwt](#) live gegaan. Om ervoor te zorgen dat inwoners en ondernemers snel meer informatie vinden over welke grote bouwprojecten er in Hoorn zijn, is deze projectenwebsite gemaakt. Het zijn de initiatieven die een projectmatige aanpak hebben. Je ziet welke plannen er zijn en in welke fase een project zich bevindt. En hoe je mee kunt denken als inwoner of waar je terecht kunt voor meer informatie. Deze website wordt verder ontwikkeld en uitgebreid. In de periode van 1 januari 2025 tot 1 augustus 2025 zijn de pagina's op de website 18.000 keer weergegeven. De homepage werd daarvan het meest getoond: ruim 4.000 keer.

Wat gaan we doen:

- Meer bekendheid geven aan het proces volgens de Nota participatie in de fysieke leefomgeving in de organisatie, bij ontwikkelaars, bewoners en bestuur. Met behulp van onder andere een digitale folder over participatie bij projecten en uitleg op de projectenwebsite.
- Een interne kennisbank over participatie opbouwen. Waarin best practices worden gedeeld, waar we als organisatie van kunnen leren, maar ook ontwikkelaars mee kunnen helpen.
- De ervaring van bewoners bij participatietrajecten ophalen.
- In de organisatie wordt gewerkt aan de uitvoering van de motie over de stem van woningzoekenden. Zodra hier meer over bekend is, sluiten we daarop aan bij participatietrajecten.
- De Nota participatie wordt geactualiseerd met de juiste formulering en fasering in projecten.

Wat stellen we voor aan de raad:

De afweging om een NvU actief te agenderen over te laten aan het college. Het college informeert altijd de gemeenteraad met een brief over de vaststelling van de concept NvU en de start van de participatie met de omgeving. De raad kan dan besluiten of ze de concept NvU zelf ook wil bespreken in de eerstvolgende raadscommissie. Wanneer de raad dit besluit, volgt na bespreking in de raadscommissie het collegebesluit over de definitieve NvU. Voor projecten met een grote impact kan het college ervoor kiezen om de concept NvU niet met een brief onder de aandacht te brengen, maar deze zelf te agenderen voor bespreking in de raadscommissie.

Ongeacht de afweging van het college voor het aanbieden van de NvU, blijft het altijd mogelijk voor de commissie om een NvU te agenderen.

5. Participatie bij de grote omgevingstafel

Korte uitleg

Plannen die aan aan de grote omgevingstafel worden behandeld, zijn kleiner of met minder impact dan de projecten. Maar ook hier wijken ze af van de vastgestelde kaders en kan het niet via het reguliere vergunningenproces worden afgehandeld. Met de Nota Participatie is vastgesteld dat vóór iedere ronde aan de omgevingstafel participatie plaatsvindt. Voordat dit start, denken we vanuit de organisatie mee met de initiatiefnemer over hoe hij de verschillende belanghebbenden kan betrekken. De participatie blijft de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Om erop toe te zien dat de inbreng van de omgeving

goed aan bod komt bij de grote omgevingstafel, hebben we de rol van participatiedeskundige in het leven geroepen. Dit is een onafhankelijk persoon.

Hebben we hier ervaring mee?

Ja. Er zijn 3 plannen aan de grote omgevingstafel behandeld: Draafsingel 58-61 (in 2023 in 2 rondes), Scheldeweg 2 (1^e ronde in 2024, 2^e ronde in 2025), Bouwsteen 2 (1^e ronde in 2025),

Zo ja, wat gaat goed?

De participatiedeskundige koppelt aan de omgevingstafel terug hoe het participatieproces verloopt. Ook ziet hij er op toe dat de inbreng van de omgeving daadwerkelijk aan bod komt bij de omgevingstafel. Ontwikkelaars voelen zich daadwerkelijk verantwoordelijk voor de participatie. Voor sommigen helpt de nota bij het opzetten van een participatieproces. Ontwikkelaars waarderen het wanneer de gemeente aanwezig is bij hun participatiemomenten. Er zijn al enkele goede voorbeelden van hoe transparant ontwikkelaars reacties van de omgeving ophalen en terugkoppelen wat ze hiermee doen in hun plan.

Welke knelpunten zijn er?

- Er is nog onbekendheid in de organisatie, bij ontwikkelaars en bestuur over de werkwijze volgens de Nota participatie in de fysieke leefomgeving en de gedachte erachter. De Nota wordt door ontwikkelaars bovendien als uitgebreid, algemeen en soms verwarrend ervaren.
- De werkwijze bij de grote omgevingstafel is nog relatief nieuw, dat zorgt ervoor dat processen en rollen nog niet voor iedereen helder zijn.
- Er is een spanningsveld bij het startmoment van participatie: wanneer gaat de ontwikkelaar de buurt in? Dat gebeurt volgens de nota na het sluiten van de intentieovereenkomst, vóór de eerste ronde aan de omgevingstafel. Enerzijds bestaat er een behoefte aan afstemming vóór het eerste participatiemoment. Zodat de ontwikkelaar niet met een onrealistisch plan de buurt in gaat dat niet aansluit bij de ambities van de gemeente. Anderzijds is er het belang van vroegtijdige participatie. Bewoners en andere betrokkenen moeten participatie niet als te laat ervaren, met het gevoel 'er ligt al een concreet plan'. Van de ontwikkelaars horen we hier verschillende signalen over. Voor de een is het prima om zo vroeg de buurt in te gaan. De ander heeft meer behoefte aan afstemming met de gemeente.
- Elk project is uniek en heeft een verschillende mate van invloed op de omgeving. Het is soms nog zoeken naar de juiste mate van participatie bij een bouwplan. Er wordt nog vaak voor standaard participatievormen gekozen, zoals de inloopavond.
- Nog niet alle initiatiefnemers zorgen voor een heldere terugkoppeling naar de omgeving over wat er met de inbreng bij participatie is gebeurd en waarom punten wel of niet zijn overgenomen.
- De stem van de woningzoekende komt onvoldoende aan bod.

Wat is er al ontwikkeld?

- De rol van participatiedeskundige is in 2024 in het leven geroepen. De eerste ervaringen vanuit ontwikkelaars en organisatie zijn overwegend positief. De participatiedeskundige zelf is ook positief en vindt dat de gemeente bij deze trajecten de participatietoets goed heeft belegd.
- In het voorjaar van 2025 is het adviesteam participatie ruimtelijke ontwikkeling in het leven geroepen. Dit team bestaat uit medewerkers van verschillende vakdisciplines met ervaring op het gebied van participatie. Zij adviseren projectmanagers, planbegeleiders en beleidsmakers op het gebied van participatie. Dit is een standaard stap bij ruimtelijke ontwikkelingen en beleid. Dit team zorgt met adviesgesprekken, evaluaties en een kennisbank in opbouw voor professionalisering en doorontwikkeling van participatie in het ruimtelijke domein bij de gemeente Hoorn.
- Er is een vereenvoudigde versie van de Nota participatie in de fysieke leefomgeving gemaakt voor initiatiefnemers die langs de grote omgevingstafel gaan. Zowel voor de organisatie als ontwikkelaars biedt dit praktische handvatten.

Wat gaan we doen:

- Meer bekendheid geven aan het proces volgens de Nota participatie in de fysieke leefomgeving in de organisatie, bij ontwikkelaars, bewoners en bestuur. Met behulp van onder andere de digitale folder over participatie bij de grote omgevingstafel.
- Een interne kennisbank over participatie opbouwen. Waarin best practices worden gedeeld, waar we als organisatie van kunnen leren, maar ook ontwikkelaars mee kunnen helpen.
- In de organisatie wordt gewerkt aan de uitvoering van de motie over de stem van woningzoekenden. Zodra hier meer over bekend is, sluiten we daarop aan bij participatietrajecten.
- De ervaring van bewoners bij afgeronde participatietrajecten ophalen.
- Vóór het eerste participatiemoment wordt de uitkomst van de intaketafel expliciet meegegeven aan de initiatiefnemer als uitgangspunt.

Wat stellen we voor aan de raad:

Participatie voorafgaand aan de eerste ronde van de Omgevingstafel voor nu te handhaven. Wel zorgen we voor een betere afstemming vóór het eerste participatiemoment met de initiatiefnemer. Zie het laatste punt hierboven. Er zijn nu 3 trajecten geweest die langs de grote omgevingstafel zijn gegaan. Deze geven nu geen aanleiding om het proces aan te passen.

6. Participatie bij overige aanvragen in strijd met het omgevingsplan

Korte uitleg

Het gaat hier om plannen die niet als project zijn opgepakt en die ook niet aan de grote omgevingstafel komen. Ze worden veelal aan de kleine omgevingstafel (intern advies) behandeld. Het gaat dus om plannen waar participatie in de meeste gevallen niet verplicht is. Het is aan de initiatiefnemers om hier wel of geen participatie op toe te passen (bij plannen waarvoor het adviesrecht geldt is participatie wel verplicht).

Hebben we hier ervaring mee?

Ja.

Welke knelpunten zijn er?

Initiatiefnemers passen vanuit zichzelf niet snel participatie toe. Wanneer we nu initiatiefnemers stimuleren om participatie toe te passen, merken we dat dit veel tijd kost van de casemanager om de initiatiefnemer op weg te helpen. Maar er zijn ook enkele goede voorbeelden, waarbij de omgeving is betrokken bij de planvorming en dit op papier is vastgelegd. Zoals de plannen van Plukon en een nieuw bouwperceel aan de Dorpsstraat.

Wat is er al ontwikkeld en gaan we doen?

Op [Gemeente Hoorn - Participatie bij \(ver\)bouwen en ruimtelijke...](#) delen we tips over participatie bij plannen. Deze informatie is sinds de publicatie in 2024 zo'n 350 keer geraadpleegd. We willen initiatiefnemers vaker stimuleren om participatie toe te passen en ze daar ook hulp bij aanbieden. Het gaat vooral om initiatieven waarbij we weten dat het gevoelig ligt in de buurt. In die gevallen geven we de initiatiefnemers het dringende advies om eerst participatie toe te passen. Voor de casemanagers die hierover willen sparren is er het adviesteam Participatie.

7. Participatie bij aanvragen passend in het omgevingsplan

Korte uitleg

Het gaat hier om kleine bouwinitiatieven, zoals het plaatsen van een schuurtje in de achtertuin. Het gaat dus om plannen waar participatie sowieso niet verplicht is. Het is aan de initiatiefnemers om hier wel of geen participatie op toe te passen.

Hebben we hier ervaring mee?

Ja, wel met dit soort aanvragen. Maar vaak staat bij de aanvraag dat er geen participatie is toegepast. .

Welke knelpunten zijn er?

Initiatiefnemers passen vanuit zichzelf niet snel participatie toe.

Wat is er al ontwikkeld en gaan we doen?

Op [Gemeente Hoorn - Participatie bij \(ver\)bouwen en ruimtelijke...](#) delen we tips over participatie bij plannen. We blijven voorbeelden van andere gemeenten volgen voor hoe de informatie die we over participatie delen nog beter kan.

Conclusie

Participatie is bij grote bouwontwikkelingen inmiddels een bekend begrip en de verantwoordelijkheid hiervoor wordt door ontwikkelaars ervaren. De uitvoering hiervan gebeurt op verschillende manieren. Participatie is immers maatwerk. Daarnaast blijkt dat de benoemde processtappen uit de Nota Participatie in de fysieke leefomgeving nog onvoldoende bekend zijn bij organisatie, bestuur, bewoners en ontwikkelaars en beter uitgelegd kunnen worden. Voorgesteld wordt om een paar aanpassingen in de processtappen te doen die in de nota staan beschreven.

De directie heeft in het voorjaar van 2025 het adviesteam Participatie Ruimtelijke Ontwikkeling aangesteld. Met dit team wordt de interne kwaliteitsbewaking geborgd. Het draagt bij aan een verdere professionalisering van participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen in Hoorn.

Ruimtelijke ontwikkelingen hebben een lange doorlooptijd. Op het moment van de voorbereiding van dit voorstel was er nog maar één project dat het volledige proces zoals beschreven in de nota heeft doorlopen. Daarom is er nog maar beperkt ervaring van bewoners opgehaald. Voorgesteld wordt om een vervolg te geven aan de evaluatie waar het gaat om de ervaring van bewoners.

Vervolgacties

- Meer bekendheid geven, intern en extern, aan het proces zoals dit in de Nota participatie in de fysieke leefomgeving is omschreven.
- Verder uitbouwen kennisbank participatie met goede voorbeelden.
- Ophalen van ervaringen van bewoners bij afgeronde participatietrajecten.
- Doorontwikkelen van informatie voor initiatiefnemers en bewoners over participatie in de gemeente Hoorn.
- Zorgen voor een betere afstemming tussen gemeente en initiatiefnemer vóór het eerste participatiemoment bij projecten en initiatieven die langs de grote omgevingstafel gaan.