



Kadernotitie Omgevingsvisie Hoorn

6 oktober 2020



**GEMEENTE
HOORN**



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Totstandkoming kadernotitie	3
3. 'Meer stad worden' integraal en Omgevingswetproof nader uitwerken in de Omgevingsvisie	4
4. De proceskaders.....	5
5. Conclusie van de uitgangspunten	10
BIJLAGE: Terugkoppeling raadsavond.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Inleiding

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking. In deze wet is bepaald dat iedere gemeente voor het eigen grondgebied een Omgevingsvisie moet vaststellen. De gemeenteraad van Hoorn wenst de Omgevingsvisie Hoorn uiterlijk eind 2021 vast te stellen.

De gemeente Hoorn wil komen tot een gedragen en integrale omgevingsvisie voor het hele gemeentelijke grondgebied. De visie heeft betrekking op alle terreinen van de fysieke leefomgeving conform de reikwijdte van de Omgevingswet en moet een concrete doorvertaling worden van het besluit 'Meer stad worden'. Traditionele thema's zoals ruimte, wonen, verkeer en mobiliteit, landschap en natuur, milieu, onderwijs, infrastructuur en cultureel erfgoed, maar ook 'nieuwe' thema's zoals klimaatadaptatie, energietransitie, gezondheid en veiligheid worden in de omgevingsvisie verbonden met brede maatschappelijke opgaven. De relatie en samenhang tussen de diverse domeinen (fysiek, economisch, sociaal) maken daar nadrukkelijk deel van uit. In deze eerste fase bepaalt de raad welke mate we nieuwe thema's en diverse beleidsvelden in de omgevingsvisie opnemen, alsmede de manier waarop we dat gaan doen. Deze eerste fase gaat dus om de reikwijdte en het detailniveau van de visie nader te bepalen en de communicatie- en participatiestappen voor het verdere omgevingsvisie-proces vorm te geven. Ook de rol van de raad gedurende dit proces maakt hier onderdeel van uit.

In deze kadernotitie beschrijven we de wijze waarop deze kadernotitie tot stand is gekomen en welke uitgangspunten hieruit zijn voortgekomen.

2. Totstandkoming kadernotitie

Raadsbesluit regionaal koersdocument - mei 2019

In mei 2019 is bij de behandeling van het regionaal koersdocument invoering Omgevingswet besloten om voor eind 2021 een omgevingsvisie op te stellen. Dit tijdspad is gebruikt als uitgangspunt bij de uitwerking van het stappenplan.

Bespreking raadswerkgroep februari 2020

Bespreking van de ambtelijke startnotitie met hierin het globale proces en het inhoudelijk vertrekpunt.

Bespreking raadswerkgroep voor uitvraag – 8 juni

In het voortraject is de raadswerkgroep Bestuurlijke Vernieuwing betrokken en is het proces gezamenlijk voorbereid.

Uitnodiging – mei 2020

Voor de zomer hebben we meerdere adviesbureau's geconsulteerd in de aanbesteding voor de omgevingsvisie van Hoorn.

Plan van Aanpak – juni 2020

Het plan van aanpak door KuiperCompagnons is in juni 2020 ontvangen door de gemeente Hoorn waarna de opdracht ook aan KuiperCompagnons is gegund.

Startgesprek met projectleiders – juli 2020

Een eerste kennismaking met de gemeente Hoorn (na opdrachtverlening) is benut om de gesprekken over de proceskaders met elkaar voor te bereiden.

Afstemming met de stuurgroep – augustus 2020

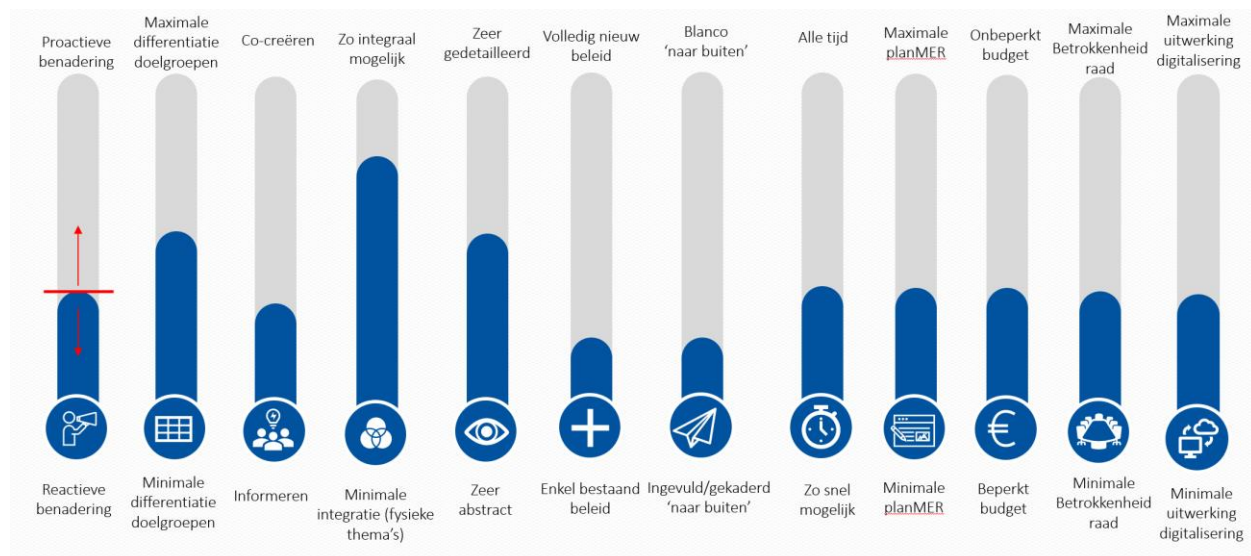
Een tweede afstemming over proceskaders heeft plaatsgevonden met de stuurgroep waaronder de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever.

Ambtelijke afstemming – augustus 2020

Een laatste aanscherping over de proceskaders voordat het gesprek met de raad heeft plaatsgevonden is gedaan in een brede ambtelijke afstemming.

Gesprek met de raad – 10 september 2020

Een omgevingsvisie is in principe vormvrij en ook de manier waarop de stad bij het proces wordt betrokken (de wijze van participatie) is aan weinig regels gebonden. Tijdens een interactieve raadsbijeenkomst op 10 september 2020 zijn de mogelijkheden voor het inrichten van het proces verkend. Gedurende deze avond is gepoogd de ambitie en prioriteiten van de gemeenteraad scherp te krijgen. Middels een vooraf opgesteld schuivenpaneel zijn de verschillende opties en proceskaders inzichtelijk gemaakt waarover met de raad het gesprek is gevoerd (zie figuur). De resultaten van deze bijeenkomst zijn verwerkt in deze Kadernotitie en het raadsvoorstel.



Raadsvoorstel Kadernotitie Omgevingsvisie Hoorn – December 2020

Voorliggende Kadernotitie is voorbereid in de maanden september tot en met november en bevat de uitgangspunten voor de proceskaders van de Omgevingsvisie.

3. 'Meer stad worden' integraal en Omgevingswetproof nader uitwerken in de Omgevingsvisie

De grootste inhoudelijke uitdaging is het integraal laten doorwerken van het raadsbesluit 'Meer stad worden' in de omgevingsvisie Hoorn. Met andere woorden: in de omgevingsvisie wordt het abstracte begrip 'Meer stad worden' concreet gemaakt en vindt de integrale afweging van belangen op strategisch niveau plaats. En integraal betekent in dit geval: samenhangend voor alle beleidsvelden die raken aan de fysieke leefomgeving. Daar zit de grootste kans om waarde toe te voegen, bovenop het overzichtelijk samenbrengen van bestaande nota's en visies.

4. De proceskaders

De volgende proceskaders zijn gedurende de totstandkoming van de kadernotitie besproken. Hieronder duiden we het proceskader, staan we stil bij de conclusies van de raadsavond van 10 september en vatten we de aanbeveling per proceskader samen. Het gaat hierbij om de volgende punten:

1. Rol van raadsleden gedurende proces
2. Bestuurlijke betrokkenheid
3. Gewenste trede participatieladder
4. Doelgroependifferentiatie
5. Benadering participatie 'gekaderd naar buiten'
6. Digitale participatie/digitale meningspeiling
7. Thematische scope van de visie
8. Mate van detail
9. Type planMER
10. Wensen digitaal-fysiek eindproduct

I. Rol van raadsleden gedurende proces

Duiding

Een actievere rol van raadsleden bij het participatieproces kan van meerwaarde zijn, zowel beeldvormend voor de raad zelf als voor het creëren van momentum voor het proces. Daarom bekijken we of de raads- en commissieleden naast de formele rol ook nog actief en informeel betrokken worden bij het participatieproces met inwoners.

Conclusie gesprek met de raad

De aanwezige raads- en commissieleden gaven op 10 september aan dat ze graag actief betrokken willen worden gedurende het proces, omdat dit ten tijde van de Groenvisie en Woonvisie ook erg positief verlopen is. Wanneer meerdere raadsleden deelnemen zorgt dit tevens voor een neutralere insteek die door bewoners/ondernemers etc. wordt gewaardeerd. Een enkeling geeft aan niet gedwongen te willen worden om bewonersavonden etc. bij te wonen. Er werd wel aangegeven dat een goede voorbereiding hiervoor van belang is. In samenwerking met de griffie moet de raad met inhoudelijke en organisatorische ondersteuning in positie worden gebracht.

Aanbeveling

Tijdens het gesprek met de stad – en dan met name de inwoners – zullen de raadsleden een actieve rol krijgen, zodat zij ook echt met de inwoners van Hoorn in gesprek raken. Met deze actieve rol van raadsleden is ervaring opgedaan bij de Groenvisie en de Woonvisie en dat is goed bevallen. Het is daarom niet meer dan logisch om deze lijn door te trekken bij de Omgevingsvisie. Raadsleden zullen voorafgaand aan participatiemomenten met inwoners betrokken worden. In overleg met de griffie bepalen we per moment in het proces de exacte rol en benodigde voorbereiding.

2. Bestuurlijke betrokkenheid (i.r.t. besluitvorming)

Duiding

Het voorstel is dat de raad, naast de informele rol bij het participatieproces, op drie momenten gedurende het proces haar kaderstellende rol vervult: bij het vaststellen van de Kadernotitie, bij de meningvormende bespreking van het tussenproduct (met de mogelijkheid om bij te sturen en zich uit te spreken over mogelijke dilemma's) en bij het vaststellen van de uiteindelijke Omgevingsvisie.

Conclusie gesprek met de raad

De aanwezige raads- en commissieleden gaven aan in de besluitvorming betrokken te willen worden bij de cruciale onderdelen. Het overgrote deel van de aanwezigen geeft aan dat formele besluitvorming met betrekking tot elk tussenproduct omwille van de tijd niet haalbaar en gewenst is. Wel is een informele informatieverstrekking op zijn plaats. Belangrijk is dat we hiermee amendementen op de Omgevingsvisie kunnen voorkomen.

Aanbeveling

We betrekken de raad op een informele wijze gedurende het traject. De meningvormende bespreking vóór de zomer van 2021 is hierbij een belangrijk ijkpunt, naast de formele besluitvormende momenten aan het begin (deze kadernotitie) en het eind (vaststelling omgevingsvisie) van het proces.

3. Gewenste trede participatieladder

Duiding

Het participatiedoel en de daarvoor benodigde mate van intensiteit bepaalt in grote mate hoe je de participatie insteekt. In de meest minimale variant verstrek je alleen informatie. In de meest maximale variant trek je volledig op in co-creatie met een ieder die belanghebbende is. Per stap in het proces stellen we voor verschillende doelgroepen verschillende 'participatietredes' voor.

Conclusie gesprek met de raad

We vroegen de aanwezigen te reageren op de ambities met betrekking tot samenwerking en participatie met externen. Met een klein verschil kiezen de meeste raads- en commissieleden om informierend, raadplegend en op onderdelen adviserend te werk te willen gaan. Een aantal raads- en commissieleden geeft aan op onderdelen verder te willen gaan dan raadplegend en adviserend. We constateren hier een klein verschil met ons voorgestelde plan van aanpak waar we toch vooral informierend, raadplegend en op onderdelen adviserend onze participatie vorm gaan geven.

Aanbeveling

We werken vanuit de volgende participatiedoelen: We vergroten het draagvlak voor legitimiteit en draagvlak voor de gekozen koers. Binnen deze koers halen wij (in een open setting) op en vragen wij om input. Daarbij streven we naar kwalitatief betere (integrale), efficiënte en effectieve besluitvorming en implementatie. Centraal uitgangspunt is dat iedereen de mogelijkheid krijgt om mee te praten en zich daartoe ook echt uitgenodigd voelt. Dat geldt ook (of juist) voor inwoners en doelgroepen die het stadhuis niet vanzelfsprekend weten te vinden. We gaan met een kleine kopgroep van bondgenoten (partners die voor de uitvoering van de visie cruciaal zijn) verder dan de huidige setting. Met deze kopgroep gaan we verder dan de raadplegende en adviserende setting.

4. Benadering participatie – ‘Gekaderd naar buiten’

Duiding

In Hoorn is er reeds een strategisch beleidskader bestaande uit het raadsbesluit ‘Meer stad worden’, relatief veel recentelijk vastgesteld sectoraal beleid, en beleid dat nog in ontwikkeling is. Een mogelijke werkwijze is om dit te omarmen als inhoudelijk vertrekpunt. Dit dient dan als inhoudelijk kader voor het gesprek met de stad. Dit betekent dat we dus minder ‘blanco’ het gesprek aan gaan, maar ‘gekaderd naar buiten’ gaan.

Conclusie gesprek met de raad

Een geheel blanco proces kost veel meer tijd en dat verhoudt zich niet met het uitgangspunt van de raad om al in 2021 een Omgevingsvisie vast te stellen. Bovendien is het moeilijk te verkopen dat beleid dat in een intensief proces met de stad tot stand is gekomen (zoals de Groenvisie en de Woonvisie) zo kort na vaststelling alweer onderwerp van gesprek is.

Aanbeveling

Samen met het raadsbesluit ‘Meer stad worden’ vormt het recentelijk vastgestelde beleid het inhoudelijk vertrekpunt. Het is wel zaak om binnen deze inhoudelijke kaders een open gesprek met de stad te voeren. Gedurende het proces kan bijvoorbeeld blijken dat het vastgestelde beleid onderlinge strijdigheden bevat. Het gaat dus om binnen de abstracte kaders van ‘meer stad worden’ en recent vastgesteld sectoraal beleid op zoek te gaan naar de kernwaarden (leidende principes), de belangrijkste dilemma’s uit de beleidsintegratie en een prioritering bij de nadere (eventueel gebiedsgerichte) uitwerkingen. Hierbij is het van belang dat de dilemma’s in het participatieproces besproken worden en tijdig aan de raad worden voorgelegd, zodat de raad uiteindelijk koers kan bepalen. In het proces is daarmee rekening gehouden: nog vóór de zomer van 2021 (na het gesprek met de stad) is er een meningvormende bespreking gepland, waar een tussenproduct met mogelijke dilemma’s wordt voorgelegd.

5. Doelgroepdifferentiatie

Duiding

In de participatie wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen. Het gaat dan om de zogenaamde ketenpartners (zoals de provincie, het Hoogheemraadschap, de Veiligheidsregio, etc.), het maatschappelijk middenveld (ondernemersverenigingen, belangengroepen, diverse instellingen, etc.) en de inwoners. Deze doelgroepen vereisen allemaal een andere aanpak en een andere vorm van communicatie en participatie. Belangrijk is om ook de energie te richten op de partners van de stad die we nodig gaan hebben bij de realisatie van de ambities uit de omgevingsvisie en hen gedurende het proces bondgenoot te maken hiervan. (een ‘Coalition of the Willing’).

Conclusie gesprek met de raad

Tijdens de raadsavond geven enkele raadsleden aan dat er ook andere mensen betrokken moeten worden dan *the usual suspects*. Ook wordt door de raads- en commissieleden aangegeven dat het belangrijk is de jeugd goed te betrekken omdat de omgevingsvisie nadrukkelijk een visie is op de langere termijn.

Aanbeveling

We onderscheiden gedurende het proces de volgende doelgroepen: inwoners, ketenpartners en het maatschappelijk middenveld. Binnen de inwonersgroep hebben we in het participatie- en communicatieproces bijzondere aandacht voor jongeren en andere 'unusual suspects'. Daarnaast hanteren we een proactieve benadering bij enkele cruciale partners om van hen bondgenoten in de uitvoering te maken.

6. Digitale participatie/digitale meningspeiling

Duiding

Voor het verdere verloop van de participatie speelt ook de coronacrisis een rol. Het is nog maar de vraag of er gewerkt kan worden met (grote) fysieke bijeenkomsten. Daarom is het belangrijk nu al voor te sorteren op een digitale wijze van participatie en meningspeiling.

Conclusie gesprek met de raad

In ieder geval zal ook het middel van digitale meningspeiling worden ingezet, via social media (facebook) of anderszins. Deze methode is in Hoorn ook in andere beleidsprocessen toegepast en heeft een belangrijke toegevoegde waarde.

Aanbeveling

Naast fysieke bijeenkomsten, benutten we ook digitale alternatieven. Zoals bijvoorbeeld digitale meningspeiling. Bij alle participatievormen is transparantie van belang. Heldere communicatie hoe met de opgehaalde input wordt omgegaan is hier een belangrijk aspect van.

7. Thematische scope van de visie

Duiding

Belangrijk is de thematische scope van de omgevingsvisie met elkaar af te stemmen. We inventariseren of de ambitie met het integraal afwegen van de verschillende beleidsterreinen hoger is dan de minimale wettelijke vereiste variant.

Conclusie gesprek met de raad

De omgevingsvisie moet een integrale afweging zijn van bijna alle beleidsvelden die de fysieke leefomgeving raken. Een volledige integratie met het sociale domein en daarmee de vervanging van de sociale visie is niet gewenst. Wel moeten we maximaal inzetten op het koppelen van sociale doelen aan de visie op de fysieke leefomgeving. De huidige setting wordt gerespecteerd waarbij nadrukkelijk gevraagd is de RES mee te nemen in de omgevingsvisie van Hoorn.

Aanbeveling

In de omgevingsvisie van Hoorn maken we op gebiedsniveau een integrale afweging tussen alle fysieke thema's, aangevuld met de 'nieuwe' thema's onder de Omgevingswet; te weten doelen uit het sociaal domein, duurzaamheid, gezondheid en veiligheid. Met ingrepen in de fysieke leefomgeving kunnen we namelijk ook doelen van andere sectoren bereiken, denk daarbij bijvoorbeeld aan de positieve impact dat een stadspark (of -strand) kan hebben op de (positieve) gezondheid van inwoners simpelweg doordat er ruimte wordt geboden aan groen, vertier en beweging.

8. Mate van detail

Duiding

De mate van detail mede bepalend is voor de omvang van je omgevingsvisie. Wanneer je maximaal gedetailleerd zaken vastlegt werk je toe naar een handboek ruimtelijke kwaliteit welke de vorm van een encyclopedie kan aannemen. Een tussenvariant kan fungeren als een gedegen afwegingskader en bevat voldoende mate van detail om het omgevingsplan op te baseren. De minimale variant ziet er uit als een magazine, flyer of stripboek.

Conclusie gesprek met de raad

Het is geen doel op zich om in zetten op een daadwerkelijk aantal pagina's waar de omgevingsvisie aan mag voldoen. Wel hebben de raadsleden aangegeven het meeste te voelen voor een mix van het 'stripboek' en een gedegen beleidsstuk annex afwegingskader. Dit dwingt om je ambities scherp te formuleren.

Aanbeveling

De omgevingsvisie van Hoorn is straks ook een visiedocument voor inwoners. Belangrijk is dus dat het een leesbaar stuk blijft en dat het niet een te groot formaat aan zal nemen. De wens om de Omgevingsvisie leesbaar te maken en te houden kan ondervangen worden door een beeldende omgevingsvisie op te stellen en hierbij oog te hebben voor de mate van detail. De omgevingsvisie moet voldoende body hebben om beleid op te baseren. Omdat de omgevingsvisie ook de basis moet zijn voor het omgevingsplan is een minimale uiteenzetting over een aantal onderwerpen wel wenselijk. In gebiedsgerichte programma's kan verdere gedetailleerde uitwerking plaatsvinden.

9. PlanMER

Duiding

Gelijktijdig met de omgevingsvisie kan ook een PlanMER (milieueffectrapportage) worden opgesteld om de te verwachten milieueffecten van omgevingsvisie inzichtelijk te maken. Als er projectMER-plichtige ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt met de omgevingsvisie is een plaMER vereist. Dit is afhankelijk van de mate van concreetheid van de omgevingsvisie. Pas in de loop van het proces kan dat definitief worden beoordeeld of er projectMER-plichtige ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt met de omgevingsvisie.

Conclusie gesprek met de raad

Het merendeel van de raads- en commissieleden geeft aan de meerwaarde van een planMER te willen benutten. Indien sprake is van een MER-plicht en de raad besluit dat er daadwerkelijk een PlanMER moet worden opgesteld, heeft dat gevolgen voor het budget (extra middelen nodig) en waarschijnlijk ook voor het tijdpad.

Aanbeveling

Gedurende het proces bekijken we nader of we voor de omgevingsvisie een planMER op gaan stellen. Zodra de planMER aan de orde is, zal het college de raad nader informeren.

10. Wensen digitaal-fysiek eindproduct/Online viewer

Duiding

Naast het fysieke 'boekje' zijn er in het vormgeven van de omgevingsvisie als (digitaal) product verschillende opties. De digitale ontsluiting kan via twee sporen aangeboden worden waarin de meest gebruiksvriendelijke vorm een digitale viewer is.

Conclusie gesprek met de raad

De wens om minstens (naast een boekje) te werken met een online viewer wordt door de raad breed gedragen.

Aanbeveling

De omgevingsvisie van Hoorn gaat naast een fysiek eindproduct inclusief digitale ontsluiting ook vorm krijgen in een digitale online viewer.

5. Conclusie van de uitgangspunten

De proceskaders voor de omgevingsvisie van Hoorn:

1. De omgevingsvisie is van ons allemaal. Ook de raadsleden van de gemeente Hoorn krijgen de mogelijkheid in het participatieproces een actieve rol te vervullen.
2. De raad stelt de kadernotitie vast en de Omgevingsvisie formeel vast. De meningvormende bespreking voor de zomer van 2021 is hierbij een belangrijk ijkpunt.
3. We zorgen ervoor dat iedereen die dat wenst deel kan nemen aan het participatieproces.
4. 'Meer stad worden' is het strategisch inhoudelijk kader voor de participatie. Binnen dat kader voeren we een open gesprek over de nadere integrale uitwerking daarvan.
5. We stellen de visie samen met de relevante ketenpartners, het 'maatschappelijke middenveld' (ondernemersverenigingen, belangengroepen, diverse instellingen, etc.) en de inwoners van Hoorn op. De 'bondgenoten' worden nog actiever betrokken om de implementatie van de omgevingsvisie te bespoedigen.
6. Naast fysieke bijeenkomsten, benutten we ook digitale alternatieven, zoals bijvoorbeeld digitale meningspeiling. Voor beiden geldt dat we transparantie nastreven en helder communiceren hoe we met de input om gaan.
7. We streven naar een integratie van al het beleid met een raakvlak met de fysieke leefomgeving, waarbij o.a. sociale doelen maximaal gekoppeld worden.
8. Is een leesbaar en beeldend stuk met voldoende concrete beleidsuitspraken om een doorvertaling naar het omgevingsplan mogelijk te maken.
9. Gedurende het proces bekijken we nader naar de noodzaak van een planMER.
10. Moet naast een fysiek eindproduct ook vorm krijgen in een digitale, online ontsloten, viewer.