

AANPAK FASE 2 OMGEVINGSVISIE – PROCES EN PARTICIPATIE

In dit document staat beschreven op welke wijze het resterende deel van fase 2 van de Omgevingsvisie wordt vormgegeven en uitgevoerd. Het doel van fase 2 en de bijbehorende aanpak (inclusief participatie) is om samen met inwoners en betrokken partijen een visie-op-hoofdlijnen (met strategische keuzemogelijkheden) op te stellen. Deze visie-op-hoofdlijnen dient als basis voor het opstellen van de uiteindelijke Omgevingsvisie in de volgende fase (fase 3).

Het document is als volgt opgebouwd:

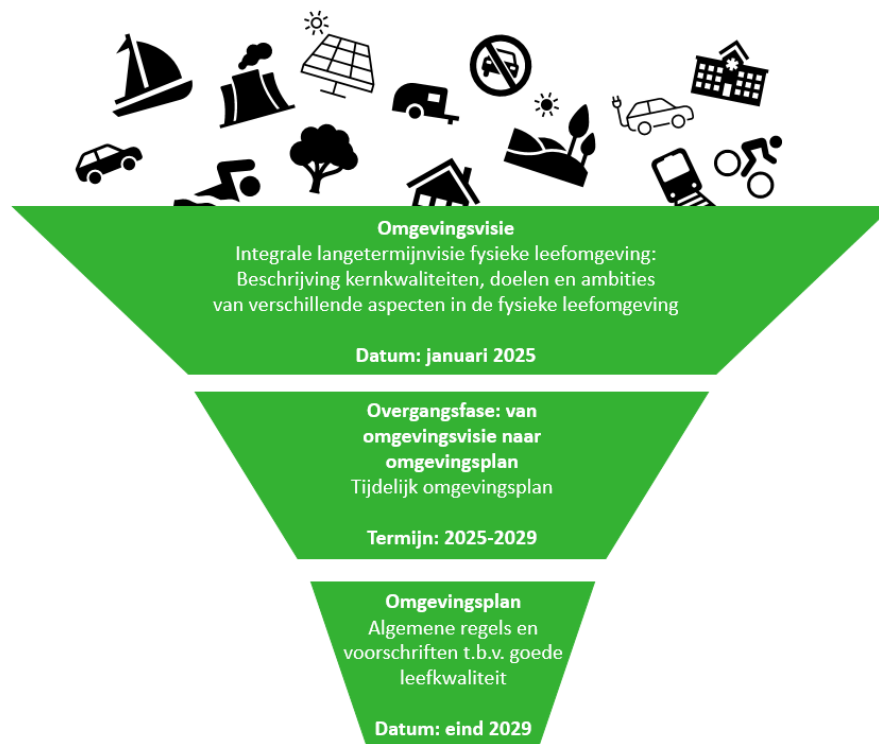
1. Wat is de Omgevingsvisie?
Het doel van de Omgevingsvisie en de relatie met het omgevingsplan
2. Wat vooraf ging
Een beknopte beschrijving van het proces en bestuurlijke behandelingen tot nu toe
3. Resultaat commissiebehandeling uitwerking Omgevingsvisie Heemstede (incl. participatie)
Omschrijving van de eerdere commissiebehandelingen over de aanpak voor fase 2
4. Aanpak fase 2 – proces
Een beschrijving voor de aanpak van het resterende deel van fase 2
5. Participatieplan fase 2
Een participatieplan op basis van het door de raad vastgestelde participatiekader voor de brede consultatie in fase 2

1. WAT IS DE OMGEVINGSVISIE?

De Omgevingsvisie is één van de verplichte gemeentelijke instrumenten van de omgevingswet. De Omgevingsvisie is integrale langetermijnvisie voor de hele fysieke leefomgeving binnen het grondgebied van de gemeente. De Omgevingsvisie omvat meer dan alleen ruimtelijke aspecten, zoals milieu en landschap; ook ontwikkelingen op het gebied van energie-infrastructuur, water en klimaatadaptatie, en de gezonde leefomgeving een plek in de Omgevingsvisie. Daarmee vormt de Omgevingsvisie een samenhangende strategische visie, waarin de kernkwaliteiten, doelen en ambities voor de fysieke leefomgeving voor Heemstede staan beschreven.

De kernkwaliteiten, doelen en ambities uit de Omgevingsvisie worden uiteindelijk juridisch vastgelegd in het nog op te stellen omgevingsplan. Dit omgevingsplan bevat algemene, bindende regels en voorschriften met het oog op het waarborgen en stimuleren van een 'veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.

Een beschrijving van de kernkwaliteiten, doelen en ambities is een noodzakelijke eerste stap in het proces, voordat deze kunnen worden vertaald naar de regels en voorschriften van het omgevingsplan. De Omgevingsvisie is hiervoor het wettelijke instrument. De relatie tussen de Omgevingsvisie en het omgevingsplan staat in onderstaande afbeelding pagina weergegeven.



2. WAT VOORAF GING

In 2018 heeft de gemeenteraad het 'Plan van Aanpak Omgevingsvisie' vastgesteld. De aanpak is opgesplitst in drie fasen (zie ook onderstaande afbeelding):

1) Inventarisatie: in beeld brengen bestaand gemeentelijk beleid → Heemstede A tot Z (vastgesteld juni 2019)

In het document van fase 1, de beleidsanalyse "Heemstede van A tot Z", is de identiteit van Heemstede en zijn inwoners verkend. Verder is een inventarisatie opgenomen van:

- onderdelen van het bestaande (sectorale) beleid die voor de fysieke leefomgeving relevant zijn voor in de Omgevingsvisie;
- de trends en ontwikkelingen die op ons af komen en de opgaven die daarbij horen (deze opgaven geven tevens een richting voor de in de Omgevingsvisie op te nemen oplossingen).

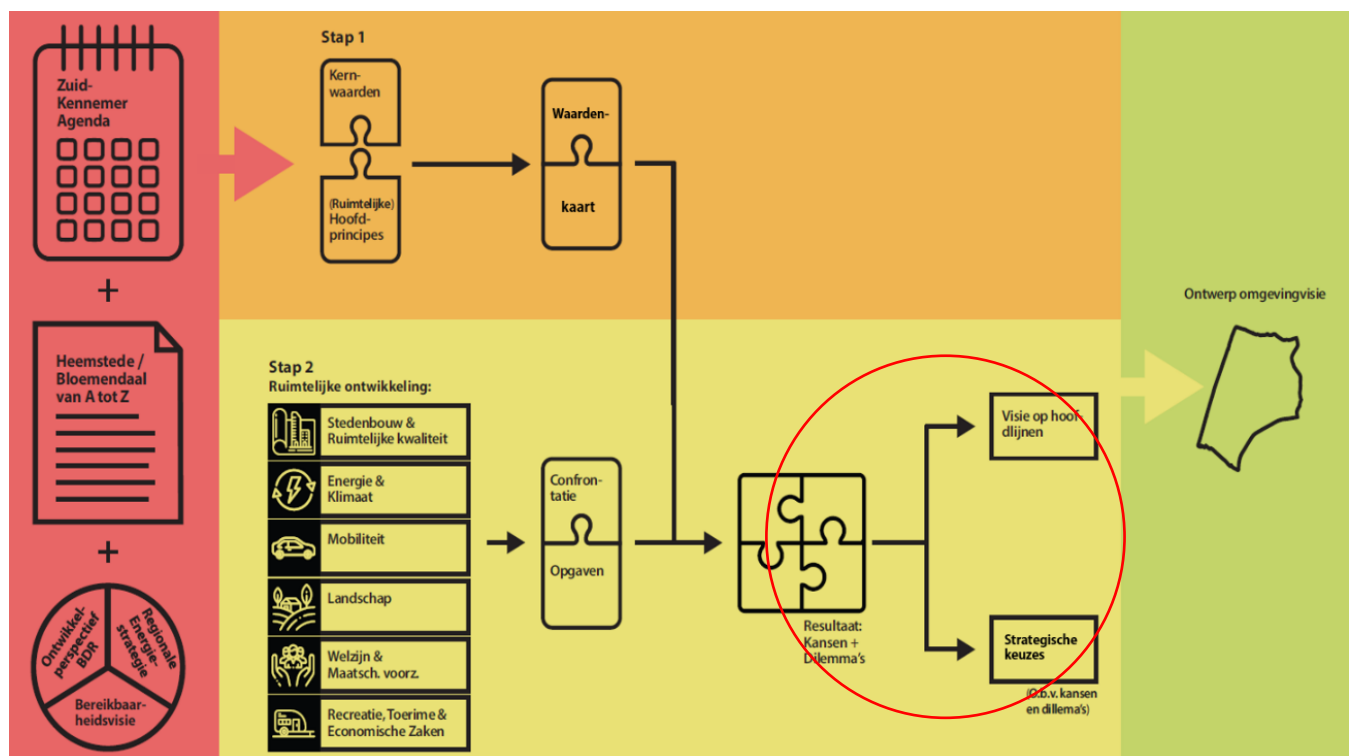
2) Visie-op-hoofdlijnen: vaststellen algemene kaders als basis voor de uiteindelijke Omgevingsvisie

Op dit moment zijn we aan het werk in fase 2. In juni 2019 heeft de raad ingestemd met het plan van aanpak voor deze fase met de volgende stappen:

- er is een waardenkaart van Heemstede opgesteld, met daarin het resultaat van een verkenning samen met de inwoners van de Heemsteedse kernwaarden en de belangrijkste ruimtelijke hoofdprincipes (stap 1);
- daarnaast heeft een groep experts en betrokken inwoners, conform het plan van aanpak, in werkateliers een verkenning gedaan naar verschillende ruimtelijke dilemma's (stap 2);
- de laatste stap van fase 2 is het maken van strategische keuzes door het bestuur over de geïnventariseerde dilemma's. Deze stap staat rood omcirkeld in onderstaande afbeelding. Waar de participatie in de eerste twee stappen in deze fase met een selecte groep inwoners in werkateliers heeft plaatsgevonden, vindt in de laatste afrondende stap een brede consultatie onder inwoners plaats. De uitkomsten betreft het bestuur bij de besluitvorming over de strategische keuzes. Dit resulteert in de visie-op-hoofdpijnen die als basis dient voor fase 3, het opstellen van de Omgevingsvisie.

3) Van ontwerp Omgevingsvisie naar vastgestelde Omgevingsvisie

Op basis van de visie-op-hoofdpijnen wordt de ontwerp-Omgevingsvisie opgesteld. Hierover vindt opnieuw een brede consultatie plaats. Vervolgens wordt de definitieve Omgevingsvisie aangeboden aan de gemeenteraad voor vaststelling. Het uitgewerkte plan van aanpak voor fase 3 wordt samen met de visie-op-hoofdpijnen aangeboden aan de gemeenteraad.



3. RESULTAAT COMMISSIEBEHANDELING UITWERKING OMGEVINGSVISIE HEEMSTEDE (INCL. PARTICIPATIE)

November 2021 en februari 2022 heeft de raadscommissie Ruimte gesproken over het voorstel voor deze brede consultatie onder inwoners en betrokken partijen. In dit voorstel werd een scenariobenadering met een participatieplan voorgelegd. De voorzitter van de vergadering concludeerde het volgende:

- De commissie zoekt naar meer duidelijkheid over de scenariobenadering en een uitgewerkt participatieplan (november 2021);
- De commissie is niet overtuigd van het voorgestelde participatieplan en vraagt om de VNG te betrekken bij het vormgeven van het participatieplan in relatie tot het scenario denken (februari 2022).

Naar aanleiding van eerdere behandelingen in de raadscommissie Ruimte zijn we tot de conclusie gekomen dat het 'kiezen' uit scenario's naar verwachting niet het gewenste visiedocument oplevert met de juiste nuances en beleidskeuzes. Bovendien is of wordt op korte termijn voor meerdere beleidsthema's een visie opgesteld, waardoor het focussen op dilemma's en de bijbehorende strategische keuzes binnen en tussen deze beleidsthema's passender blijkt dan de scenariobenadering. Door het aanbieden van dilemma's en strategische keuzemogelijkheden wordt helder waarover de gemeenteraad nog keuzes moet maken. Bovendien wenst de raadscommissie bij de inrichting van het participatietraject nog meer focus op fysieke bijeenkomsten en ontmoetingen.

Gelet op het bovenstaande kiezen we voor een andere benadering voor de brede consultatie in fase 2, inclusief een passend participatieplan. Deze aanpak en participatieplan worden besproken in hoofdstuk 3 en 4 in dit document.

Daarnaast hebben we op verzoek van de commissie Ruimte contact gezocht met de VNG over mogelijke bijstand. Daaruit komt naar voren dat zij de gemeenten alleen bijstaan bij de meest urgente onderwerpen binnen het dossier van de Omgevingswet. De Omgevingsvisie behoort daar niet bij. Vanuit de VNG hebben we een aantal *best practices* van andere gemeenten ontvangen om inspiratie op te doen voor een passend participatietraject in Heemstede. De scenariobenadering is een veel gebruikte vorm, maar niet de logische keuze voor Heemstede.

4. AANPAK FASE 2 OMGEVINGSVISIE - PROCES

Doel en eindproduct fase 2

Het doel van fase 2, zoals beschreven in het in juni 2019 vastgestelde plan van aanpak, is als volgt: "vertaling van de analyse van trends, ontwikkelingen en opgaven en de gewenste ontwikkelrichting naar een integrale visie-op-hoofdpijnen. Daarbij de dilemma's en de te maken (beleids)keuzes uitlichten."

Het eindproduct van deze fase is een door de raad vastgestelde visie-op-hoofdlijnen met een ontwikkelingsrichting, waarbij voor de verschillende opgaven en dilemma's strategische keuzes zijn gemaakt. De verschillende sectorale beleidsthema's en de onderlinge samenhang vormen hiervoor de bouwstenen, zie onderstaande afbeelding. Dit is de basis voor het opstellen van de (ontwerp)Omgevingsvisie (fase 3).



Toewerken naar het eindproduct: een visie-op-hoofdlijnen met gewenste ontwikkelrichting

Het toewerken naar een visie-op-hoofdlijnen met een gekozen ontwikkelrichting is een stapsgewijze invulling van de verschillende bouwstenen van thema's die raken aan de fysieke leefomgeving. Met het uitvoeren van de beleidsanalyse in fase 1 (Heemstede A tot Z) en het opstellen van de waardenkaart met inwoners en betrokken partijen is duidelijk geworden dat over sommige opgaven geen discussie bestaat of dat de ambities reeds zijn vastgelegd in bestaand sectoraal beleid en uitvoeringsprogramma's. Over deze thema's bestaat een duidelijk beeld van de gewenste ontwikkelrichting.

Uit de confrontatie van de opgaven is echter ook een aantal dilemma's naar voren gekomen, die vragen om een strategische keuze van de gemeenteraad. Dit zijn koersbepalende dilemma's die de ontwikkelrichting van de visie-op-hoofdlijnen beïnvloeden. In het resterende deel van fase 2 worden deze koersbepalende dilemma's met bijbehorende strategische keuzemogelijkheden uitgewerkt en samen met de visie-op-hoofdlijnen voorgelegd aan de raad. Bij het aanbieden van deze dilemma's en keuzemogelijkheden werkt het college een onderbouwde voorkeursvariant voor de strategische keuze uit als basis voor de uitwerking van de visie. Dit proces staat in onderstaande afbeelding weergegeven. Het maken van deze strategische keuzes leidt tot het complementeren van het eindproduct: de visie-op-hoofdlijnen.

VISIE OP HOOFDLIJNEN
ONTWIKKELRICHTING MET KOERSBEPALENDE DILEMMA'S *



*) Symbolen zijn illustratief en dienen als voorbeeld

Koersbepalende dilemma's met strategische keuze mogelijkheden

In fase 1 en de eerdere processtappen in fase 2 van de Omgevingsvisie hebben we reeds geïnventariseerd welke verschillende opgaven in Heemstede spelen binnen sectorale beleidsthema's, maar ook in relatie tot elkaar. Hiervoor zijn verschillende documenten opgesteld, zoals de 'beleidsinventarisatie A tot Z Heemstede' en de eerder door beleidsambtenaren opgestelde teksten. Deze inhoudelijke teksten zijn nog steeds bruikbaar en geven een goed beeld van de kansen en dilemma's. Het projectteam heeft op basis van deze teksten enkele dilemma's opgesteld, zoals:

- Station Heemstede-Aerdenhout: focus op behoud huidige OV-voorzieningen versus gebiedsontwikkeling tot OV-knooppunt
- Woningbouw (inbreiding) versus handhaven parkeernormen
- Beeldbepalende panden: verduurzamen versus ruimtelijke kwaliteit

In de zomer van 2021 is reeds een verkenning gedaan in de werkateliers naar deze dilemma's en de strategische keuzemogelijkheden. In de tussentijd hebben zich nieuwe opgaven aangediend binnen de fysieke leefomgeving en is er nieuw sectoraal beleid opgesteld of in voorbereiding, zoals de woonvisie. Daarom wordt nogmaals door het projectteam bekeken welke (nieuwe) dilemma's kunnen worden herkend en worden vervolgens uitgewerkt.

Deze koersbepalende dilemma's en strategische keuzemogelijkheden worden voorgelegd aan de raad. Voordat dit gebeurt wordt een brede consultatie gehouden onder inwoners en betrokken partijen. Dit doen we, zodat het college en de raad de inbreng van de samenleving kan betrekken bij het maken van deze keuzes. In het volgende hoofdstuk staat het participatieplan voor het resterende deel van fase 2 beschreven.

5. PARTICIPATIEPLAN FASE 2

Met de nieuwe aanpak voor de laatste stappen van fase 2 is het van belang om het participatietraject aan te laten sluiten bij de gekozen benadering. In de raadscommissie Ruimte werd getwijfeld over de aanpak zoals beschreven in het participatieplan ‘nadere uitwerking participatie Omgevingsvisie Heemstede – fase 2’. In deze aanpak werd nog uitgegaan van de scenariobenadering. Door het loslaten van de scenariobenadering hebben we dit oorspronkelijke participatieplan opnieuw getoetst aan het door de raad vastgestelde participatiebeleid en de in hoofdstuk 3 beschreven aanpak. Het oorspronkelijke participatieplan sluit goed aan op de aanpak met dilemma’s en strategische keuzemogelijkheden. In het eerder aangeboden participatieplan werd namelijk al gesproken over een brede consultatie onder inwoners over dilemma’s de keuzes die daar bij horen. Om die reden houden we – met enkele kleine aanpassingen – vast aan het eerdere participatieplan. Met de toevoeging dat we nog meer focussen op fysieke bijeenkomsten en ontmoetingen, zoals door de raadscommissie Ruimte gevraagd.

Proceskader participatie bij complexe projecten

Het opstellen van de Omgevingsvisie wordt gezien als een complexe opgave. Bij het opstellen van de Omgevingsvisie spelen namelijk veel verschillende belangen, zijn veel actoren betrokken en het gaat om een wijziging in de leefomgeving van (groepen) inwoners.

Het door de raad vastgestelde proceskader voor de participatie bij complexe projecten biedt een goede leidraad voor de motivering van de participatieopzet. Het participatiebeleid gaat uit van drie elementen:

- **Ruimte voor participatie** is al in het tot nu toe doorlopen traject van de visie bepaald (plan van aanpak, juni 2019).
- Het **doel** van de participatie en wat er gebeurd met de resultaten wordt hieronder beschreven onder ‘opgave en doel’ en ‘opzet en traject’.
- Binnen het traject zijn er verschillende **deelnemers en rollen**:

Inwoners die deelnemen aan de brede consultatie	Worden geraadpleegd
Inwoners met een expertise die deelnemen aan de werkateliers	Adviseur
Externe partners	Deels coproducent, deels adviseur
Gemeente Heemstede	Proceseigenaar

Opgave en doel participatie fase 2

De omgevingsvisie gaat iedereen aan. We willen daarom zoveel mogelijk inwoners bereiken en mee laten praten, zodat er een breed gedragen beeld ontstaat. Tegelijkertijd heeft de omgevingsvisie een abstract karakter met complexe dilemma’s en keuzemogelijkheden. De opgave waarvoor we staan is om een vorm en werkwijze van participatie te kiezen, waarbij het abstracte karakter van de Omgevingsvisie kan worden vertaald naar een voor inwoners werkbare discussie over de te maken keuzes. Het is daarom wenselijk om concrete dilemma’s en keuzemogelijkheden voor te leggen aan een brede groep inwoners, zodat er een concreet thema ligt wat tot de verbeelding spreekt of herkenbaar is, waarover inwoners kunnen meepraten.

Deze dilemma's zijn voorbereid en verkend door de projectgroep en werkateliers. Deze projectgroep en werkateliers bestaan uit ambtenaren van de gemeente Heemstede, externe partners en inwoners met een bepaalde expertise. Het participatiedoel binnen dit traject is daarom als volgt: *samen denken en doen* in de werkateliers en *samen denken* in de brede consultatie (zie volgende paragraaf).

De resultaten worden betrokken bij het uitwerken van een voorkeursvariant van de strategische keuzes. Dit maakt onderdeel uit van het besluit tot het vaststellen van de visie-op-hoofdlijnen door de gemeenteraad.

Dit participatieplan beperkt zich tot het resterende deel van fase 2. Het participatieplan en de aanpak voor fase 3 (het opstellen van de Omgevingsvisie) zullen tegelijkertijd met de visie-op-hoofdlijnen ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. De ervaringen uit fase 2 worden hierbij betrokken.

Opzet en traject fase 2

Het in juni 2019 door de raad vastgestelde plan van aanpak gaat uit van twee sporen:

- I. Werkateliers (*samen denken en doen*)
Deze bestaan enerzijds uit ambtenaren en de vertegenwoordigers van de eerder benoemde externe (keten)partners en anderzijds uit inwoners en ambtenaren met een bepaalde expertise, ervaring en/of betrokkenheid bij het onderwerp. In de werkateliers wordt input geleverd op de door de ambtelijke organisatie opgestelde producten.
- II. Brede consultatie (*samen denken*)
De resultaten uit de werkateliers worden voorgelegd aan alle inwoners, zodat iedereen zijn of haar visie daarop kan geven.

In fase 1 en in fase 2 (tot nu toe) zijn deze twee sporen gehanteerd en hebben zij succesvol bijgedragen aan de reeds opgeleverde producten. In beginsel behouden we deze twee sporen voor het verdere Omgevingsvisietraject. Het traject voor de rest van fase 2 ziet er daarmee als volgt uit:

- a. Verkennen verschillende ruimtelijke dilemma's door werkatelier
Reeds plaatsgevonden in de zomer van 2021. De resultaten uit deze verkenning worden gebruikt ter voorbereiding van de brede consultatie;
- b. Brede consultatie onder inwoners over de ruimtelijke dilemma's** (nu aan de orde, zie uitwerking hieronder);
- c. Resultaat van deze brede consultatie verwerken in de visie-op-hoofdlijnen en spiegelen bij de werkateliers. Dit kan leiden tot aanvulling of aanscherping van de ontwikkelrichting, de dilemma's en strategische keuzemogelijkheden;
- d. De visie-op-hoofdlijnen gebaseerd op één ontwikkelrichting opstellen en tezamen met een aantal koersbepalende dilemma's met bijbehorende strategische keuzemogelijkheden aanbieden aan het bestuur voor besluitvorming.

Uitwerking brede consultatie: In gesprek over kansen en dilemma's, hoe doen we dat?

We spreken in deze aanpak niet langer van scenario's, maar dilemma's en strategische keuzes in de fysieke leefomgeving. Om te waarborgen dat het bespreken van deze dilemma's voldoende behapbaar blijft voor zowel inwoners vragen we op drie niveaus input:

- I. We vragen inwoners op welk hoofdthema (bouwsteen) het zwaartepunt zou moeten liggen in de Omgevingsvisie (bijvoorbeeld Landschap of Wonen).
- II. De opgaven binnen de grotere thema's landen allemaal in de fysieke leefomgeving. Als we ruimte geven aan één thema, dan betekent dit dat er conflicten ontstaan met andere hoofdthema's die ook ruimte nodig hebben. We vragen inwoners daarom ook op welk van de thema's wat hen betreft concessies gedaan kunnen worden (bijvoorbeeld meer woningbouw en minder parkeerplaatsen).
- III. We halen op waar men kansen en risico's ziet voor de specifieke dilemma's, waar de prioriteit ligt en wat hier voor nodig is.

Werkvormen

De omgevingsvisie gaat alle inwoners aan. We willen daarom zoveel mogelijk mensen bereiken, zodat er een breed gedeeld beeld kan ontstaan. We doen dit door zowel van fysieke als online participatie gebruik te maken. Op verzoek van de commissie leggen we in de opzet meer nadruk op de fysieke bijeenkomsten en ontmoetingen. Tegelijkertijd heeft de inzet van digitale tools ook een grote meerwaarde voor het bereiken van een brede groep inwoners. Deze vormen dus een aanvulling op of ter ondersteuning van de fysieke bijeenkomsten en ontmoetingen. Juist de combinatie van beide vormen geeft een grotere groep inwoners de mogelijkheid om deel te kunnen nemen.

I. Fysieke bijeenkomsten en ontmoetingen

Om zoveel mogelijk mensen te kunnen bereiken, willen we op de plekken zijn waar de inwoners zijn. Zoals op de markt, op de Binnenweg en de Jan van Goyenstraat, maar georganiseerd op het raadhuis. Wat we, aan de hand van de exacte vraagstelling, nog verder uitwerken is de werkvorm die we op die verschillende locaties gebruiken. Zo kunnen we (straat)interviews houden, werken met een bord met stellingen, mensen via een QR code een online tool in laten vullen en/of samen met mensen ter plekke een digitale vragenlijst invullen.

II. Digitale participatie

Voor de online participatie bepaalt de vraagstelling of we gaan werken met bijvoorbeeld een Open Stad pagina, een enquête en/of een reguliere webpagina. Via de online tools kunnen alle inwoners ervoor kiezen om in hun eigen tijd input te leveren. Het is dus niet noodzakelijk om deel te nemen aan de speciaal georganiseerde fysieke participatiemomenten om ook daadwerkelijk input te leveren op de omgevingsvisie.

De resultaten worden vastgelegd en gedeeld.

Specifieke doelgroep

De omgevingsvisie gaat over de toekomst van Heemstede. Een specifieke doelgroep die we graag willen betrekken zijn jongeren. Ook hierbij willen we een combinatie van online en fysieke participatie gebruiken. We nemen contact op met jongerenorganisaties en scholen om met hen te bespreken hoe we dit vorm kunnen geven. Zo kunnen we bijvoorbeeld met de jongerenwerker afspreken iets op het skatepark te organiseren, de scholen vragen wat bij hen op locatie de mogelijkheden zijn en een in Heemstede actieve online jongerenorganisatie vragen of zij het ook met hun online community kunnen delen.

Communicatie

Belangrijkste doel van de communicatie in deze fase is het betrekken van een brede en

gemêleerde groep inwoners bij de consultatie en hen informeren over wat we wel en niet van hen verwachten. De boodschap richt zich dan ook hier op. We zetten daarvoor alle middelen in die tot onze beschikking staan. Zodra de exacte timing van de participatie definitief is, zetten we de communicatie-acties in een communicatiekalender. De in te zetten middelen zijn:

Middel	Toelichting
Persoonlijke uitnodiging per brief	Via een loting worden inwoners aangeschreven met de uitnodiging om deel te nemen aan de fysieke participatiemomenten en de mogelijkheid tot invullen van de digitale tool. In de brief nemen we een QR code op waarmee inwoners direct naar de digitale omgeving kunnen.
Berichtgeving op de gemeentelijke website	Hiervoor wordt de webpagina van de Omgevingsvisie gebruikt. Deze verwijst naar de aanmeldpagina voor de fysieke participatiemomenten en de mogelijkheid tot het invullen van de digitale tool.
Gemeentelijke social media	Deze verwijst naar de aanmeldpagina voor de fysieke participatiemomenten en de mogelijkheid tot het invullen van de digitale tool.
Email nieuwsbrief	Idem
Berichtgeving en advertentie Heemsteder	Idem. Hierbij werken we met een QR-code. Eerdere ervaringen daarmee hebben veel respons opgeleverd.
Email naar leden digipanel	Deze bevat een uitnodiging voor de fysieke participatiemomenten en de mogelijkheid tot het invullen van de digitale tool.