

Bijlage F – Aanzet voor een Hilversums Toetsingskader

Wat is een toetsingskader?

Een toetsingskader is een objectieve methode om initiatieven of mogelijkheden te beoordelen en te vergelijken met de doelen uit de Omgevingsvisie. Dat gebeurt in de regel door het gebruik van criteria en principes voor belangrijke thema's. Een principe kan zijn: 'veilige mobiliteit voor iedereen', of 'een duurzame ontwikkeling'. Toepassing ervan maakt inzichtelijk of en hoe een initiatief of project duurzaam is, leidt tot sociale samenhang of tot economische vitaliteit. Een toetsingskader wordt ook wel eens 'afwegingskader', 'beoordelingskader' of 'spelregels' genoemd.

Aanleiding

Uit het vaststellen van de Omgevingsvisie vloeit voort dat Hilversum nieuwe initiatieven van inwoners, ondernemers en organisaties toetst aan de inhoud van de Omgevingsvisie en de (daarvan afgeleide) regels uit het op te stellen Omgevingsplan. Als initiatieven passen binnen de kaders, dan werkt Hilversum mee aan de uitvoering daarvan. Als dat niet zo is, kan de gemeente meedenken hoe initiatieven wel in het toekomstbeeld kunnen passen, of besluiten dat er geen plek voor is in Hilversum.

Er circuleren in Nederland vele soorten toetsingskaders, zoals de [Omgevingswijzer](#), het [Rad van de Leefomgeving](#) of de [praktijkproef afwegingskader Omgevingsvisie](#) van de VNG, dat mede is gebaseerd op de zogenaamde [Global Goals](#), die door steeds meer overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) worden toegepast in beleid en bij het toetsen van subsidieaanvragen en het beoordelen van initiatieven uit de samenleving. Opvallend vaak in de vorm van een cirkel en bijna altijd integraal van karakter, wat hier betekent dat alle denkbare thema's die in de leefomgeving van mensen spelen worden meegewogen. Elk toetsingskader werkt met principes en thema's. Elk toetsingskader legt een bepaalde focus op de inhoud en heeft (dus) zo zijn eigen 'aantrekkelijke' onderdelen:

- De Omgevingswijzer legt de nadruk op 'people, planet en profit'
- Het Rad van de Leefomgeving zet nieuwe ontwikkelingen af tegen de huidige situatie
- De praktijkproef afwegingskader gaat uit van de nationale prioriteiten van de Nationale Omgevingsvisie en toetst aan de hand van de Global Goals

De gemeenteraad heeft in amendement A22-59 (gemeenteraad juli 2022) het college gevraagd een aanzet te geven voor een 'Hilversums' toetsingskader. Wij begrijpen dat zo dat:

- Het Hilversumse toetsingskader vooral moet gaan over onderwerpen en thema's die in de Hilversumse Omgevingsvisie de boventoon voeren.
- 'Typisch Hilversum', ofwel de 'Hilversumse waarden' bij het Hilversumse toetsingskader centraal moeten staan (dit mist in afwegingskaders van andere overheden).
- Het beoordelingskader uit de Milieu Effect Rapportage een goede basis kan zijn.


Vertrekpunt: voorlopig toetsingskader

In het Meerjarenperspectief Gebiedsontwikkelingen 2021 (gemeenteraad 2021) is al aangegeven dat de gemeente een toetsingskader opstelt op basis van de Omgevingsvisie en in de tussentijd werkt met voorlopige kaders op basis van bestaand beleid. Hilversum werkt dus al met een voorlopig Hilversums toetsingskader voor het beoordelen van initiatieven. Dat voorlopige kader hebben we gemaakt op basis van ervaringen in Hilversum, bijvoorbeeld met de gebiedsagenda en locatieontwikkelingen van 1221 en met het raadsvoorstel '[analysefase circusterrein](#)' van september 2021 (p. 52 en verder).

Het voorlopige toetsingskader bevordert al dat de gemeente meewerkt aan initiatieven die de stad ook echt verder helpen. En het helpt om de capaciteit van de gemeente te prioriteren: het college bespreekt periodiek met de organisatie de lijst met projecten en initiatieven in relatie tot de beschikbare capaciteit om te komen tot prioritering.

Dat doen we door projecten en initiatieven te toetsen aan het vastgestelde beleid en regels: in welke mate draagt het bij aan door de gemeenteraad vastgestelde doelen op het gebied van klimaat, landschap, energie, wonen, economie, mobiliteit, gezondheid etc.? Ook wordt getoetst op eerdere afspraken (zijn er bijvoorbeeld convenanten of intentieovereenkomsten afgesloten?), bestuurlijk draagvlak (is het initiatief onderdeel van het coalitieakkoord of de programmabegroting?) en zakelijke argumenten.

Samengevat ziet het voorlopige toetsingskader er zo uit:

Maatschappelijke meerwaarde	Toets
1a. Ligt het initiatief in een prioritair gebied?	Ligt het initiatief in een van de gebiedsopgaven uit het coalitieakkoord of de Structuurvisie Hilversum 2030?
1b. In welke mate draagt het initiatief bij aan Natuur, Welzijn en Welvaart?	 <p>Per thema wordt gemotiveerd beoordeeld in hoeverre het initiatief bijdraagt aan de doelen van de gemeente.</p>
1c. Zijn er specifieke omstandigheden	Toets aan eerdere afspraken (zoals intentieovereenkomsten) en beleid van andere overheden.
Bestuurlijk-politiek draagvlak	
2a. Is het initiatief onderdeel van het coalitieakkoord en/of een activiteit in de begroting?	Toets aan coalitieakkoord en begroting
2b. Is sprake van toezeggingen of moties uit de raad?	Toets aan toezeggingen en moties

2c. Is maatschappelijke weerstand te verwachten?	Ambtelijke inschatting
Zakelijk	
3a. Heeft de gemeente grondpositie?	Toets grondpositie
3b. Wat is de potentie voor een bijdrage vanuit de ontwikkeling aan bovenplanse kosten	Ambtelijke inschatting business case
3c. Samenwerking/ communicatie met initiatiefnemer	Ambtelijke inschatting haalbaarheid van het maken van goede afspraken
3d. In welke mate is de initiatiefnemer in staat een participatietraject in de geest van de Omgevingswet te organiseren?	Ambtelijke inschatting
3e. Hoe groot is het risico dat dit initiatief in de toekomst beslag legt op middelen van de gemeente?	Ambtelijke inschatting
3f. Is het initiatief randvoorwaardelijk voor het succes van andere initiatieven of projecten?	Ambtelijke inschatting

De scores op maatschappelijke meerwaarde, bestuurlijk draagvlak en zakelijkheid leiden tot een integraal ambtelijk advies over wel of niet medewerking verlenen. De mogelijkheden daarbij zijn:

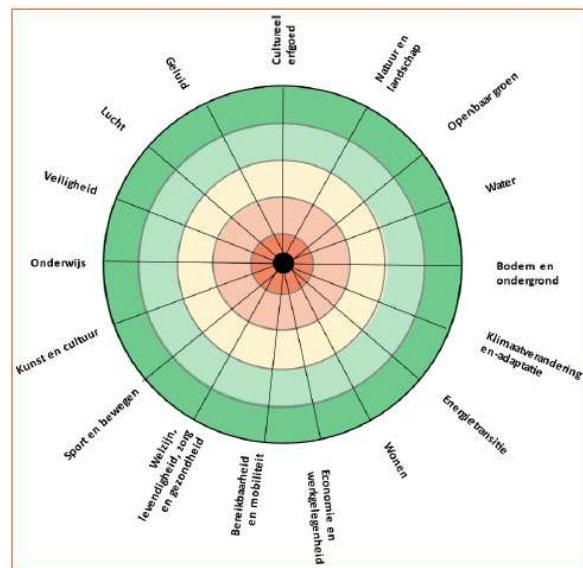
- Ja, de gemeente is dragende partij die het initiatief trekt
- Ja, de gemeente ondersteunt de initiatiefnemer, met of zonder kostenverhaal
- Ja, maar voor dit initiatief volstaat een vergunningstraject
- Ja, maar door capaciteitsgebrek komt het op de wachtlijst
- Nee

Opgemerkt wordt dat bij toetsing aan bestuurlijk draagvlak vooralsnog gekeken wordt naar al eerder gemaakte afspraken en kaders zoals het coalitieakkoord en de begroting. Er wordt gezocht naar een mogelijkheid om ook in te kunnen spelen op nieuwe urgente ontwikkelingen die kunnen ontstaan die niet in het coalitieakkoord staan, maar toch aandacht vragen (zoals opvang vluchtelingen, maar eventueel ook stikstof).

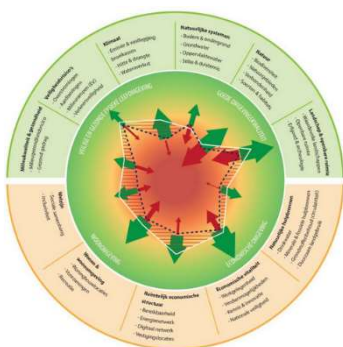
Voorbeelden van toetsingskaders

Arcadis gaat in de PlanMER uit van het **Rad van de Leefomgeving**. Het Rad van de Leefomgeving is goed bruikbaar om de staat van de fysieke leefomgeving en effecten van nieuwe ontwikkelingen te beoordelen/af te zetten tegen de bestaande situatie.

Het Rad kijkt breed en kent verschillende perspectieven: twee over de fysieke leefomgeving, een over de economische omgeving en een over de woonomgeving, dat meer een sociaal karakter heeft. Zo kijken we ook in de Omgevingsvisie: breed, naar alle afzonderlijke aspecten en naar de interactie daartussen.

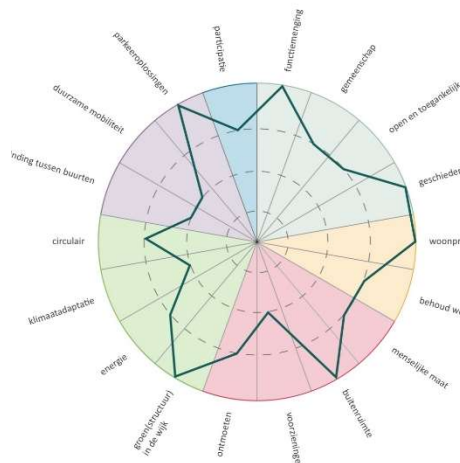


Het Rad van de Leefomgeving is al de basis geweest voor het opstellen van diverse andere afwegingskaders die we in Hilversum hebben gebruikt: voor het stedenbouwkundig plan en landschapsplan voor het buurtschap Crailo in 2020 (informatie staat [hier](#)), de analysefase van het Circusterrein en om Locatieontwikkelplannen voor ontwikkellocaties in 1221 te toetsen.

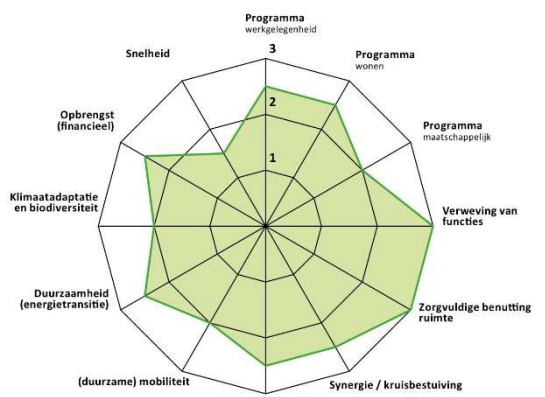


Rad van Crailo, waarmee de ambitiesniveaus voor deze ontwikkeling zijn verkend en SMART gemaakt
 Beeld Stedenbouwkundig en landschapsplan Buurtschap Crailo (2020)

Crailo



Locatieontwikkelplannen 1221



Circusterrein

Het Rad van de Leefomgeving uit de PlanMER blijkt (dus) goed om 'om te katten' naar een beoordeling van projecten en initiatieven. De toepassing ervan kan divers zijn: voor het in beeld brengen van de huidige situatie, het normeren van ambities en het in beeld brengen van (gewenste) veranderingen. Tegelijk valt op dat in elk bovenstaand voorbeeld de indicatoren verschillen. Om het meer uniform en 'Hilversums' te maken, verdient het aanbeveling om te werken met een vaste set indicatoren. De indicatoren uit de MER zijn een goed vertrekpunt. Deze indicatoren kunnen gebruikt worden voor de monitoring van de gestelde doelen uit de Omgevingsvisie. Het uiteindelijke toetsingskader, gebaseerd op de Omgevingsvisie, moet aansluiten op deze indicatoren waarmee de

impact van initiatieven op de doelen direct zichtbaar is. Dit helpt in het werken volgens de beleidscyclus en maakt zowel het toetsingskader als de monitor levendig.

Tabel 3-2 Beleidsvelden en bijbehorende indicatoren

Beleidsveld	Indicatoren	Beleidsveld	Indicatoren
Cultureel erfgoed	Aardkundige waarden	Bereikbaarheid en mobiliteit	Autoverkeer
	Archeologische waarden		Openbaar vervoer
	Historische stedenbouwkundige waarden		Fiets
	Historische landschappelijke waarden		Wandelen
	Verkeersveiligheid		
Natuur en landschap	Landschap en groen erfgoed	Welzijn, levendigheid, zorg en gezondheid	Gezondheid
	Ecologie en biodiversiteit		Toegankelijkheid en aanbod van voorzieningen
	Natuurgebieden		Evenementen
Openbaar groen	Openbaar groen	Sport en bewegen	Sportvoorzieningen
Water	Geohydrologie		Beweeg-vriendelijkheid openbare ruimte
	Oppervlaktewater	Kunst in openbare ruimte	
	Vuil- en hemelwaterafvoer	Beschikbaarheid culturele voorzieningen	
	Grondwaterkwaliteit	Vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief	
	Wateroverlast	Onderwijs	
Bodem	Bodemkwaliteit	Veiligheid	Externe veiligheid
	Bodemdaling		Sociale veiligheid
	Ruimtegebruik ondergrond	Lucht	Wettelijke normen
Klimaatverandering en -adaptatie	Hittestress	Geluid	Gezondheidseffecten
	Droogtestress		Bronnen
	Natuurbranden		Geluidsoverlast
Energietransitie	Energiegebruik		
	Duurzame opwekking		
	Besparingsmogelijkheden		
Wonen	Woningbehoefte		
	Doorstroming		
	Differentiatie per wijk		
Economie en werkgelegenheid	Banen		
	Bedrijven		
	Werkplekken		

Naar een Hilversums toetsingskader gebaseerd op de Omgevingsvisie

Het voorlopige toetsingskader is en blijft goed bruikbaar voor het toetsen van initiatieven. De Omgevingsvisie geeft echter goede aanleiding om het toetsingskader verder te verbeteren en er nog meer een 'Hilversums' toetsingskader van te maken. Die verbeteringen gaan met name over de onderdelen 1a (ligt het initiatief in een prioritair gebied?) en 1b (in welke mate draagt het initiatief bij aan vastgestelde beleidsdoelen), 3d (In welke mate is de initiatiefnemer in staat een participatietraject in de geest van de Omgevingswet te organiseren?) en het vertalen van de 'rolneming' naar de terminologie uit de Omgevingsvisie. Dat kan door:

- 'identiteit' of 'Hilversumse waarden' meer centraal in het toetsingskader te zetten.
- Onderwerpen en thema's meer te clusteren naar de opgaven, doelen en maatregelen uit hoofdstuk 3 en 4 van de Omgevingsvisie en te werken met een vaste set indicatoren.

Bij vaststelling van de Omgevingsvisie moet ook duidelijk zijn wie eigenaar is van het toetsingskader, wie beslist over de inhoud en wat bepaald of het kader geactualiseerd moet worden.

Verbetering 1: gebieden en Hilversumse waarden

De Omgevingsvisie doet uitspraken over heel Hilversum en bevat een toetsingskader voor heel Hilversum. Duidelijk is dat er in alle gebieden van Hilversum tot 2040 opgaven zijn die om maatregelen vragen én dat daarnaast specifieke waarden van gebieden extra belangrijk worden gevonden.

In hoofdstuk 5 is een aanzet gegeven voor 'gebiedsagenda's': concrete gebiedsgerichte uitwerkingen van de Omgevingsvisie naar gebieden, waarbij de kwaliteiten van de gebieden centraal staan. Wanneer die gebiedsagenda's beschikbaar zijn, bieden ze een goede aanvulling op het toetsingskader voor initiatieven: per gebied kan een eigen 'rad' worden opgesteld. Op grond van de gebiedsgerichte uitwerking kunnen de prioriteiten voor de verschillende thema's verschillen. Zo is in het ene gebied meer aandacht nodig voor klimaatadaptatie en vergroening dan in het andere gebied. Beoordeling van initiatieven gebeurt dan ook meer gebiedsgericht. Daarmee verandert

toetsvraag 1a 'ligt het initiatief in een prioritair gebied?' naar de vraag: 'past het initiatief in de gebiedsagenda?'. Tot die tijd hanteren we de toetsvraag 'past het initiatief binnen de Omgevingsvisie'? Een uitdaging voor de verdere uitwerking is wel dat scherp moet zijn welke opgaven voor heel Hilversum relevant zijn en welke gebiedsgericht relevant zijn. Idealiter werken we met 1 kader met daarin iets van een gebiedsfilterfunctie, waarmee duidelijk wordt wat specifiek(er) van toepassing is op het betreffende gebied.

Arcadis adviseert in de PlanMER daarover: De gemeente geeft aan dat zij naast de drie programma's die zijn beschreven en uitgewerkt in de concept Omgevingsvisie ook verder gaat met een aantal gebiedsagenda's. Voor wat betreft de monitoring die daarop volgt, kan de gemeente naar gelang de kenmerken van de gebieden die hiervoor gedefinieerd worden, gewichten of accenten aanbrengen in het toetsingskader van het planMER. Niet voor ieder gebied is immers ieder onderdeel van het totale Rad van de Leefomgeving relevant. De nadruk kan per gebied komen te liggen op die criteria die de grootste knelpunten afdekken voor ieder specifiek gebied.

Verbetering 2: toets aan beleidsdoelen

De Omgevingsvisie leidt ten opzichte van het huidige beleid tot twee grote aanscherpingen:

- Het concretiseren van doelstellingen. In de MER is getracht de doelstellingen voor 2040 zoveel mogelijk feitelijk te maken. Waar in het huidige toetsingskader een meer kwalitatieve toets wordt gedaan, kan met de Omgevingsvisie waar mogelijk een meer kwantitatieve toets worden gedaan. Daardoor wordt de bijdrage van een initiatief op het bereiken van de doelstellingen feitelijker.
- Het met elkaar in verband brengen van sectorale opgaven en doelstellingen naar meer integrale opgaven en doelstellingen. Dat betekent dat een keuze gemaakt moet worden:
 - o Of de doelen meer integraal formuleren en toetsen. Dit betekent een beperkter toetsingskader.
 - o Of bovenop de meer sectorale doelen een extra kwalitatieve, dan wel feitelijke toets uitvoeren op de samenhang van de verschillende doelen. Als voorbeeld wordt hier verbetering van de bodem genoemd. Dat kan bereikt worden door bijvoorbeeld het waterpeil aan te passen (feitelijke toets) , het realiseren van extra vergroening / verbeteren biodiversiteit (feitelijke toets) en het aanpakken van vervuilers (feitelijke toets). Het verbeteren van de bodem draagt onder andere bij aan gezondheid (kwalitatieve toets), klimaatadaptatie (kwalitatieve toets) en groen/landschap (kwalitatieve toets). Deze aanpassing betekent een uitbreiding van het toetsingskader.

Een belangrijke overweging hierbij is hoeveel informatie initiatiefnemers moeten overleggen voor een eerste toets bij de gemeente. De neiging kan zijn om veel detailinformatie te vragen. Dat werpt tegelijk een hoge drempel op, die misschien voor professionele partijen makkelijk te nemen is, maar voor maatschappelijke initiatieven van inwoners of collectieven van inwoners een té hoge drempel is. Wij stellen daarom voor om een onderscheid te maken tussen professionele initiatieven en maatschappelijke initiatieven. Bij de verdere uitwerking moet er duidelijkheid komen over wat verstaan wordt onder de verschillende vormen van initiatieven en daarmee inzichtelijk welke informatie er aan de voorkant nodig is.

Aan *professionele initiatiefnemers* kan worden gevraagd om per opgave (duurzaam, vitaal, inclusief) aan te geven hoe hun initiatief zich verhoudt tot de gestelde doelen. De gemeente kan vervolgens scores toekennen op basis van de motivering. De eerder gebiedsgerichte uitwerking is hier ook relevant. In het Noordwestelijk Villagegebied is een verdere vergroening van openbare ruimte bijvoorbeeld niet direct noodzakelijk, maar is het wel de uitdaging om meer segmentering in de woningbouw te krijgen. Bij initiatieven in de gebieden kan dan, aan de hand van de gebiedsagenda's getoetst worden in hoeverre initiatieven in dat gebied bijdragen aan de doelen uit de Omgevingsvisie voor heel Hilversum. Monitoring van de doelen voor heel Hilversum is hierbij cruciaal. De scores van initiatieven kunnen, vergelijkbaar met het rad van de Leefomgeving, in een

soort spinnenweb worden weergegeven.

Bij het toetsen van *maatschappelijke initiatieven* ligt het meer voor de hand dat de gemeente samen met initiatiefnemer(s) het toetsingskader invult. Dat kan in een gezamenlijk overleg waarbij duidelijk wordt uitgelegd waarom bepaalde scores worden toegekend. Daarmee hoeft de initiatiefnemer niet zelf aan te geven hoe het initiatief bijdraagt aan de doelen uit de Omgevingsvisie zodat de drempel voor het indienen van initiatieven laag blijft.

Verbetering 3: concreter toetsen op toepassing leidraad participatie

In het beoordelen van initiatieven kan nadrukkelijker getoetst worden op de intentie van initiatiefnemers om de participatie in de geest van de Omgevingswet te organiseren. Daarvoor hebben we de leidraad participatie. Met name voor professionele partijen zal al bij het toetsen van initiatieven niet alleen getoetst worden of de initiatiefnemer in staat is om een goed participatietraject te organiseren, maar ook of hij daarbij concreet aansluiting zoekt bij de leidraad participatie van de gemeente.

Verbetering 4: terminologie rolname consistent met Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie wordt de rol van de gemeente gedefinieerd met de termen: zelfpresterend/uitvoerend, opdrachtgever, regisseur, co-producent, supporter/lobbyist, toeschouwer. Deze termen zullen consistent worden gebruikt.

Verdere uitwerking

Na politieke oordeelsvorming over de ontwerp-Omgevingsvisie wordt het toetsingskader verder uitgewerkt in de Omgevingsvisie. Na vaststelling van de Omgevingsvisie wordt het toetsingskader onderdeel van een heldere brochure 'initiatieven in Hilversum', waarin het proces en voorwaarden voor initiatiefnemers helder beschreven staan.