

## **Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Monumenten over de ‘Omgevingsvisie Hilversum 2040’ d.d. 11 april 2024**

### Inleiding

De gemeente heeft een Omgevingsvisie voor Hilversum opgesteld. Deze is op 26 maart 2024 door het college vrijgegeven voor behandeling in raadscommissie en gemeenteraad. De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Monumenten (hierna commissie) is door het college hieraan voorafgaand niet gevraagd om op de definitieve versie van de Omgevingsvisie advies uit te brengen. Wel heeft de commissie op 5 april 2024 een adviesaanvraag ontvangen van drie fracties (Democraten Hilversum, SP en PvdA) over een aantal concrete vragen aangaande de Omgevingsvisie Hilversum 2024.

De commissie heeft als taak B&W en de raad te adviseren bij hun taken en bevoegdheden met het oog op het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit. Zij grijpt deze gelegenheid dan ook aan om op onderdelen op eigen initiatief te adviseren. De commissie heeft in mei vorig jaar advies uitgebracht over de *Ontwerp-Omgevingsvisie Hilversum 2040*. De advisering op de definitieve versie van de Omgevingsvisie is voornamelijk opgesteld als reflectie op de ontwerpversie hiervan.

Het onderstaande advies bestaat daarom uit twee delen: deel 1 is opgesteld uit eigen initiatief en deel 2 bestaat uit de reacties op de door de fracties gestelde adviesvraag.

### Advies

#### **Deel 1**

#### **Algemeen**

De commissie heeft kennisgenomen van de nieuwe opzet van deze definitieve versie die bestaat uit 4 delen. Deel A is de visie op hoofdlijnen, deel B en C zijn een aanvulling hierop en gaan uitgebreider en gedetailleerder in op deel A. Hierin wordt onder andere aanvullende informatie gegeven over de (cultuur-) historische ontwikkeling van Hilversum en worden er onderliggende analyses en ambities uiteengezet en verdiept in tekst en kaartmateriaal. De commissie is in beginsel verheugd over deze opzet en ziet een duidelijke verbetering ten opzichte van de eerdere ontwerp-Omgevingsvisie. Tegelijkertijd blijft zij bezorgd over de getrapte opbouw van de Omgevingsvisie en de keuze om de visie op hoofdlijnen (deel A) tot het belangrijkste document te maken en vreest zij dat deze belangrijke dragers voor toekomstige ruimtelijke keuzes te onzichtbaar zullen blijven.

#### **Methodiek**

In zijn algemeenheid onderschrijft de commissie het streven van de gemeente om te verdichten binnen de bestaande stad en het landschap te behouden. Nieuwe opgaves krijgen hun plek in de bestaande stad. Een waardering van het bestaande moet daarom het vertrekpunt zijn voor weloverwogen keuzes over waar en in welke mate transformaties en aanpassingen nodig of wenselijk zijn. Voor de gestelde ambities, doelstellingen en grote opgaven in de Omgevingsvisie mist de commissie ook in deze definitieve Omgevingsvisie, en dan met name in Deel A, een heldere ruimtelijke en cultuurhistorische onderlegger voor Hilversum als geheel oftewel de gehele stad, die als referentiekader en basis gebruikt kan worden voor toekomstig ruimtelijk beleid en ontwikkelingen. Immers, de stad is al gebouwd en de al aanwezige ruimtelijke kwaliteiten en het erfgoed zijn bepalend voor de identiteit van Hilversum.

Als alternatief worden in de Omgevingsvisie Deel A op pagina 49 de Startnotitie Gebiedsagenda's genoemd, waarin de ruimtelijke strategie Omgevingsvisie met een methodiek in vijf stappen gebiedsgericht verder wordt uitgewerkt die ook zal worden vastgesteld door de gemeenteraad. De commissie vindt dit een pragmatische oplossing om de essentiële en fundamentele ruimtelijke basis

alsnog verankerd te krijgen aan de Omgevingsvisie maar zij blijft zich zorgen maken over het doorschuiven naar de toekomst van een noodzakelijke basis waarop terug gevallen kan worden, voor bewoners, ondernemers, initiatiefnemers, bestuurders én het ambtelijk apparaat.

De nadere invulling van de methodiek bij het opstellen van de gebiedsagenda's in deel C (paragrafen 2.5 en 2.6) vindt de commissie positief. Deze aanvulling doet echter weinig met het gestelde dat een gebiedsoverstijgende analyse noodzakelijk is voor Hilversum als geheel. Een analyse van de gehele stad is vooral noodzakelijk omdat benoemd wordt dat de Omgevingsvisie het kader is waarbinnen plannen getoetst gaan worden. Paragraaf 2.6, blz 41 geeft aan: 'totdat de gebiedsagenda's er zijn, hanteren we de toetsvraag 'past het initiatief binnen de Omgevingsvisie'. Gebiedsagenda's kunnen echter lang op zich laten wachten en zullen niet voor alle gebieden in Hilversum gemaakt worden. De commissie mist in die gevallen noodzakelijke toetsingscriteria in deze Omgevingsvisie om te sturen.

De Omgevingsvisie vormt straks de basis voor de te maken gebiedsagenda's en omgevingsplannen. Dit zal in veel gevallen nog jaren duren en tot die tijd zullen de huidige bestemmingsplannen van toepassing blijven. Dit betekent dat ambities die nu in de Omgevingsvisie worden bepaald niet formeel door een kader worden ondersteund en 'oud' ruimtelijk beleid doorgaat. De commissie maakt zich hierover zorgen en pleit voor een zo snel mogelijke vaststelling van een helder kader dat is gebaseerd op de Omgevingsvisie.

### **Ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorische waarden als uitgangspunt**

Het ontwerp Omgevingsvisie leek vooral uit te gaan van economische groei en voorzieningen. Naar het oordeel van de commissie gaat het in de meest recente economische modellen veel meer om veranderbaarheid en circulariteit. Binnen de bestaande stad betekent dit dat er veel slimmer, groener en inclusiever met de beschikbare ruimte omgaan moet worden. Een ruimtelijke visie met een hierbij passend beleid en instrumentarium om de visie naar de Hilversumse praktijk te vertalen is daarom nodig. Het is van groot belang dat Hilversum in dit complexe krachtenveld prioriteiten stelt, stelling neemt en sturend kan zijn. De Omgevingsvisie biedt de uitgelezen kans om deze noodzakelijke ruimtelijke component te versterken en een heldere visie hierover te formuleren.

Ten opzichte van de ontwerp-Omgevingsvisie is er in de definitieve versie, in het overzichtsmodel, "ruimtelijke kwaliteit" toegevoegd als één van de belangrijkste onderwerpen van de Omgevingsvisie. Dit is een grote verbetering ten opzichte van de ontwerp-Omgevingsvisie. Maar ook hier geldt dat alle fysieke, sociale en economische aspecten een impact hebben op de bestaande stad, op de ruimtelijke kwaliteit en de cultuurhistorische waarden van Hilversum. Door nu geen analyses van deze twee zaken te geven en dit pas later per gebied in kaart te brengen zijn de ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorische waarden geen uitgangspunt en niet kaderstellend. Alle aspecten zijn nu tot gelijke onderdelen van het model gemaakt. Zoals eerder aangegeven mist de commissie de vermelding dat de ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorische waarden uitgangspunt vormen bij de ruimtelijke hoofdkeuzes, de leidende principes en normen. De teksten in Deel B over de ontstaansgeschiedenis en Tuinstad Hilversum zijn daarbij te algemeen om meer inzage te geven cultuurhistorische waarden van Hilversum.

### **Themagerichte integrale aanpak en gebiedsagenda's**

De gemeente hecht veel belang aan participatie. Dit kan volgens de commissie alleen als alle partijen, en zeker de burgers, vanaf het begin aan goed worden ingelicht, met de juiste gebiedsdekkende feiten, onderzoeken en analyses. Vanuit deze kennis kan op grotere opgaves en thema's gebiedsgericht een integrale aanpak worden ingezet.

Bij de ontwerp-Omgevingsvisie heeft de commissie geadviseerd de inventarisaties en ambities en de relatie tussen de verschillende (gebieds-)thema's op kaarten van zowel de huidige als de mogelijke toekomstige situatie op te nemen. De grote opgaven en stedelijke vraagstukken zijn allen gebiedsoverstijgend en gelden voor heel Hilversum en kunnen daarom alleen op een grote schaal en

thematisch worden aangepakt. Bij het doorschuiven naar o.a. gebiedsagenda's wordt tevens het risico op versnippering en verlies van integraliteit gecreëerd. De Omgevingsvisie zou het samenbindende document moeten zijn.

De Omgevingsvisie introduceert algemene doelstellingen en een methodiek om gebiedsagenda te maken. Dat laatste is nu in definitieve versie duidelijk en overtuigend uitgewerkt voor wat betreft de gebieden waar deze agenda's voor opgesteld gaan worden. De vraag blijft echter hoe het verder gaat met de gebieden waar de agenda's niet voor worden opgesteld of met de gebieden waar gebiedsagenda's te lang op zich laten wachten en bestaand beleid dan nog steeds geldt. Wat is dan het toetsingsinstrumentarium?

Wat betreft de ruimtelijke kwaliteit en de groei van de stad, miste de commissie tijdens haar adviseringswerk in het afgelopen jaar bij verschillende grote plannen een heldere, op studie gebaseerde, visie op verdichting. In het bijzonder in het centrum en ten aanzien van binnenterreinen. Als voorbeeld noemt de commissie de volgende prangende vraag bij de verdichtingsopgave: waar je kiest voor de stad en waar je kiest voor het dorp. Dit houdt weer verband met keuzes ten aanzien van bouwhoogtes, mobiliteit en de wijze waarop plannen zich verhouden tot bijzondere panden, monumenten en beschermde gezichten. Bij verdichting in de bestaande stad, met alle klimaatdreigingen als hittestress, droogte en bodembiodiversiteitsverlies, is het cruciaal dat er stevig geïnvesteerd wordt in stedelijk groen en groene, bruine en blauwe netwerken. Dit zou onlosmakelijk onderdeel moeten worden van elke ontwerp-opgave. De commissie is van mening dat zonder een concrete integrale visie deze verschillende aspecten botsende thema's en multi-interpretabel zullen worden. Deze integrale visie wordt in de definitieve Omgevingsvisie nog steeds gemist.

### **Overig**

- In het vervolg op de constatering onder 'Methodiek' van dit advies wordt in deel A, blz 19, 'Kadertekst – Hilversumse Hoogte' gesteld dat de vastgestelde bestemmingsplannen van toepassing zijn. Dit is problematisch en brengt risico's met zich mee, voornamelijk ten aanzien van toegestane bouwhoogtes in het centrum, de woon-werk combinaties op binnenterreinen en het meervoudig wonen. De herziening van de bestemmingsplannen is uitgesteld door de in aantocht zijnde Omgevingswet. Door meervoudig uitstel van de inwerkingtreding hiervan is de herziening nog langer uitgesteld. Dit heeft geresulteerd in verouderd beleid dat in sommige gevallen haaks staat op de Omgevingsvisie. Het nu in de Omgevingsvisie expliciet benoemen dat de vastgestelde bestemmingsplannen het uitgangspunt zijn lijkt de commissie dan ook niet wijs. De commissie ziet het liefst in Deel C, maar in ieder geval in de startnotitie 'Gebiedsagenda', stevige uitspraken dat de Omgevingsvisie prevaleert boven verouderde bestemmingsplannen. De commissie hecht er waarde aan dat dit snel opgelost wordt.
- De integrale ruimtelijke component blijft vaak onderbelicht in de Omgevingsvisie. Dit levert de vraag op wie of welk orgaan de integraliteit bewaakt. Dit zou in de Omgevingsvisie benoemd moeten worden.
- De monitoring zoals benoemd in deel C, paragraaf 2.7, blz 41 gaat in eerste instantie uit van een kwantitatieve toetsing. De Omgevingsmonitor is ook in kwalitatieve zin belangrijk, omdat anders doelstellingen alleen in het kwantitatieve blijven steken. De commissie vraagt zich af hoe dit geborgd wordt. Monitoring en door alle lagen heen denken wordt in de toekomst erg belangrijk. Het vaststellen van een denkkader kan hierbij houvast bieden waarbij de gemeente aan de voorkant meer inzicht en garanties vooraf geeft. Als dit niet snel en kundig van de grond komt, valt een zeer belangrijke tool voor het werken met de Omgevingsvisie weg. Verder lijkt het de commissie van belang dat de afdelingen Erfgoed, Stedenbouw en de CRK&M als onafhankelijk adviesorgaan in de monitoring meegenomen worden.

## Deel 2

De reactie van de commissie op een aantal van onderstaande vragen is in veel gevallen in de basis al terug te vinden in de adviezen in deel 1. De antwoorden zoals hieronder gegeven kunnen dan ook niet los gezien of geïnterpreteerd worden van deel 1 van dit advies.

### A – Doelen van de Omgevingsvisie zoals gesteld door het College

1. *Bent u van mening dat de Omgevingsvisie op hoofdlijnen van ruimtelijk beleid kernachtige en toetsbare kwaliteiten, opgaven, principes en doelen aangeeft?*

Ja, dat doet het op hoofdlijnen. Maar dit is niet hard toetsbaar. Daarvoor zijn gebiedsvisies, omgevingsplannen en programma's nodig.

2. *Bent u van mening dat de in de Omgevingsvisie genoemde principes goed in haalbare en houdbare doelen zijn vertaald? Dit mede gelet op de PlanMER door Arcadis van 12 december 2022.*

De commissie kan gezien de krappe tijd die beschikbaar was om te adviseren haar antwoord niet baseren op PlanMER. Het valt de commissie wel op dat de heel wenselijke negen leidende principes (Deel A, p. 17) zeer algemeen geformuleerd zijn. Het vergt nog flinke stappen om dit in haalbare en houdbare doelen te vertalen.

3. *Bent u van mening dat de Omgevingsvisie duidelijke en toetsbare kaders biedt voor de ruimtelijke ontwikkeling tot 2040, die in een integraal omgevingsplan kunnen worden geborgd en die waar nodig verder kunnen worden uitgewerkt in beleidsprogramma's en gebiedsvisies/-agenda's?*

De commissie constateert dat de Omgevingsvisie niet benoemt welke bestaande kwaliteiten specifiek geborgd dienen te worden in de gebieden waarvoor geen gebiedsagenda's opgesteld zullen worden. Daarnaast denkt de commissie dat door zaken nu algemeen te formuleren het risico ontstaat dat plannen in latere planontwikkelingen minder scherp en minder integraal aangepakt kunnen worden. Alles wat aan de voorkant al in een kader en visie vastgelegd wordt, helpt bij sturing en toetsing.

4. *Bent u van mening dat ook de Omgevingsvisie zelf (en de daarin gemaakte ruimtelijke keuzes, principes en doelen) is gebaseerd op een goede cultuurhistorische analyse van de stad?*

De commissie verwijst hiervoor naar haar advisering in deel 1. De relatie met de verschillende gebieden in de gemeente is te globaal weergegeven. Duidelijke uitspraken over specifieke gebieden binnen de gemeente ontbreken.

### B – Belangrijke aspecten waarover een besluit moet worden genomen

5. *Biedt de Omgevingsvisie goede kaders voor gebiedsagenda's en ontwikkelinitiatieven, waarin duidelijk en gedifferentieerd wordt aangegeven op welke plaatsen met welke (maximale) bouwhoogte is rekening te houden?*

Er is geen sprake van een duidelijk en gedifferentieerd aangeven van bouwhoogtes in deze Omgevingsvisie. De commissie is van mening dat dit onderdeel zou moeten landen in Omgevingsplannen en programma's. De Omgevingsvisie omschrijft voor welke gebieden welke hoogte denkbaar zijn. Met de Omgevingsvisie kan er alleen getoetst worden of initiatieven passend zijn voor de op die plek geldende ambities en doelen. Het roept bij de commissie wel de vraag op welke norm aangehouden wordt bij het vaststellen van het Omgevingsplan op specifieke locaties/gebieden voor die locaties waar (nog) geen gebiedsagenda vastgesteld is.

6. *Bevat de Omgevingsvisie duidelijke richtlijnen voor het instandhouden dan wel realiseren van voldoende openbare groenvoorzieningen, mede gelet op de beoogde groei van het aantal woningen c.q. de bevolking?*

De Omgevingsvisie geeft geen harde normen maar omschrijft het belang. Zo wordt in deel A blz 18 bijvoorbeeld benoemd dat de gemeente ernaar streeft een groennorm per wijk vast te stellen. Harde normen opnemen in een Omgevingsvisie is niet gebruikelijk. De commissie is van mening dat dit onderdeel zou moeten landen in Omgevingsplannen en programma's.

7. *Wat zijn naar uw mening de grenzen aan de groei die door de in en om Hilversum aanwezige natuur- en cultuurwaarden worden bepaald; met andere woorden, wat is het 'laadvermogen' van de huidige stad en zijn omgeving?*

Het laadvermogen van de omgeving van de stad lijkt groot genoeg als de stad verdicht gaat worden. Het buitengebied zal bijvoorbeeld intensiever gebruikt worden vooral in het weekend. Maar de relatie tussen hoogbouw en illusielandschap kan problematisch zijn. Deze zal in ruimtelijke zin (3d-modellen en visuals) onderzocht moeten worden. Het landschappelijk beeld en de kwaliteit kan worden geschaad door alom zichtbare aanwezigheid van de stad.

Essentieel bij deze opgaven zal een hoge kwaliteit van de openbare ruimte zijn die gericht is op verblijven. De aandacht zou moeten gaan naar de aansluiting van gebouw op maaiveld en de beleving vanuit het ooghoogte perspectief. Bij hoogbouw kan dit een lastige opgave zijn. De commissie adviseert hier gedegen onderzoek naar te doen als onderdeel van de te maken gebiedsagenda's. Dit onderzoek zou moeten beginnen met een heldere definitie van het begrip hoogbouw.

8. *Bent u van mening dat de voorliggende Omgevingsvisie a) een geschikt kader vormt om tot een verantwoorde afweging te komen, b) dat dit volledig is in die zin dat alle relevante afwegingsfactoren worden meegenomen en c) dat het bij de afweging duidelijk is wanneer kritische (onder)grenzen worden overschreden?*

De Omgevingsvisie geeft kaders op hoofdlijnen, wensen en richtingen. Dat is op zichzelf niet verkeerd, maar de weg daarnaar toe vindt de commissie niet voldoende scherp. Het is nu ook niet duidelijk waar kritische ondergrenzen liggen.

9. *Biedt de Omgevingsvisie duidelijkheid over de kaders waarbinnen initiatiefnemers bij binnenplanse en buitenplanse initiatieven op medewerking kunnen rekenen?*

De Omgevingsvisie heeft als functie te sturen op doelen en ambities. Het is nooit de intentie geweest om op basis hiervan binnenplanse of buitenplanse initiatieven te toetsen. Daar is de omgevingsvisie niet voor bedoeld. Wel presenteert zij (zie deel C) een methode om – op termijn – te komen tot gebiedsagenda's voor de in de Omgevingsvisie specifiek benoemde gebieden. Naast de Omgevingsvisie bestaat het tijdelijke omgevingsplan (waar de bestemmingsplannen in zijn opgenomen) totdat er omgevingsplannen zijn vastgesteld.