

## **Opbrengsten op weg naar het Nijmeegs omgevingsplan**

### **Inspiratiesessie voor professionals, 11 november 2024 om 18.00 uur in De Lindenberg**

Op 11 november 2024 organiseerde de gemeente Nijmegen de *inspiratiesessie voor professionals: op weg naar het Nijmeegs Omgevingsplan* in De Lindenberg. Deze sessie was speciaal gericht op partijen die in hun dagelijkse werk te maken hebben met het omgevingsplan van de gemeente Nijmegen. Denk hierbij aan projectontwikkelaars, architecten, woningbouwcorporaties en ketenpartners.

De gemeente Nijmegen werkt momenteel aan de ontwikkeling van een basis-omgevingsplan. Dit plan vormt een startpunt voor de transitie zoals beschreven in het [Transitieplan: Op weg naar één omgevingsplan](#). Het doel van deze sessie was tweeledig:

1. Professionals informeren over de plannen.
2. Waardevolle inzichten verzamelen, zodat het uiteindelijk omgevingsplan aansluit bij de behoeften van de stad.

Dit document bevat een verslag van de avond in de vorm van een vraag-en-antwoord (Q&A). Het programma van de sessie bestond uit drie onderdelen: een opening door de wethouder, een presentatie van het basis-omgevingsplan en paneldiscussies.

Mocht u naar aanleiding van deze Q&A nog vragen of opmerkingen hebben, neem dan contact op via [omgevingswet@nijmegen.nl](mailto:omgevingswet@nijmegen.nl).



## Q&A: Samenvatting van de Inspiratiesessie

### Een opening en welkomstwoord door de wethouder

1. **Wat biedt de Omgevingswet volgens de gemeente Nijmegen?** De Omgevingswet biedt een andere manier van denken. Het gaat niet meer alleen om het ruimtelijke domein, maar om het samenbrengen van verschillende ambities, zoals duurzaamheid, klimaatadaptatie en betaalbaar wonen, die gezamenlijk in het ruimtelijke domein moeten landen. Het begint met het nadenken over hoe de stad zich de komende decennia moet ontwikkelen, wat de basis vormt en een positief aspect van de Omgevingswet is.



2. **Waarom is de Omgevingswet belangrijk voor Nijmegen?** De gemeente heeft, net als veel andere gemeenten, veel ambities. Door de Omgevingswet wordt Nijmegen gedwongen om scherpere keuzes te maken. Ambities kunnen worden vastgesteld, maar pas wanneer ze daadwerkelijk landen in de stad, ontstaan de interessante en noodzakelijke gesprekken over de ontwikkeling van de stad. Door ambities integraal naast elkaar te zetten, wordt pas echt duidelijk wat de stad beoogt, en dit dwingt tot scherpere keuzes.
3. **Wat is de rol van het omgevingsplan?** Het omgevingsplan heeft juridische werking en vertaalt de ambities uit de omgevingsvisie naar concrete regels die bepalen wat wel en niet mogelijk is in verschillende gebieden. Dit zorgt voor rechtszekerheid voor zowel initiatiefnemers als inwoners. De initiatiefnemer wordt uitgedaagd om te ontwikkelen, terwijl de inwoner wordt beschermd. Het omgevingsplan biedt duidelijkheid en ondersteunt bij het maken van afwegingen tussen verschillende belangen.
4. **Wat betekent het omgevingsplan voor de uitvoering?** De implementatie van het omgevingsplan is complex, omdat de gemeente momenteel twee systemen moet combineren: het omgevingsplan voor nieuw beleid en de bestaande bestemmingsplannen. De gemeente is echter ambitieus en wil de overgang tussen deze systemen zo kort mogelijk houden, hoewel het nog enkele jaren zal duren voordat het omgevingsplan volledig is geïmplementeerd.
5. **Hoe zorgt de gemeente voor rechtszekerheid in het omgevingsplan?** Er wordt gedifferentieerd per gebied. Dit betekent dat voor verschillende delen van de stad specifieke regels gelden. De gemeente wil vanaf het begin in gesprek zijn met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden om te zorgen dat iedereen begrijpt welke regels er voor hun gebied gelden. Dit gesprek moet idealiter vroeg in het proces plaatsvinden.



### Een presentatie over het Nijmeegse omgevingsplan

6. **Wat is de opgave waar de gemeente Nijmegen voor staat?** De gemeente Nijmegen moet vóór 1 januari 2032 alle bestaande regels voor de fysieke leefomgeving samenvoegen in één omgevingsplan. Dit betreft ongeveer 350 bestemmingsplannen, de 'bruidsschat' met landelijke milieuregels en lokale verordeningen, zoals de APV. Dit moet gebeuren terwijl onduidelijk is hoe een omgevingsplan er precies uitziet, aangezien de wetgever het plan vormvrij heeft gelaten. Ondertussen moet de spreekwoordelijke winkel gewoon openblijven. Dit betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen doorgaan en nieuw beleid vertaald moet worden naar regels in het omgevingsplan. Al deze factoren maken de opgave bijzonder complex.
7. **Wat is de grootste uitdaging in het maken van het omgevingsplan?** De grootste uitdaging is het proces van parallel wijzigen. Momenteel kan er slechts één wijziging tegelijk in het omgevingsplan worden doorgevoerd: pas nadat een wijziging definitief is vastgesteld, kan de volgende wijziging in procedure worden gebracht. Dit vertraagt het proces aanzienlijk in vergelijking met het oude systeem, waarin meerdere bestemmingsplannen gelijktijdig konden worden aangepast.

Binnenkort wordt het mogelijk om parallele wijzigingen door te voeren in zowel de pre-productie als de productieomgeving, wat deze beperking deels zal verhelpen. Tot die tijd werkt het proces met het omgevingsplan als een estafette: pas wanneer het stokje is overgedragen, kan de volgende procedure van start gaan.

8. **Waar staat de gemeente Nijmegen nu?** De gemeente Nijmegen heeft al belangrijke stappen gezet in de ontwikkeling van het omgevingsplan:
  - Nota van uitgangspunten: in juli 2022 werd deel 1 vastgesteld, met ambitieuze doelstellingen die tot nu toe worden waargemaakt. In januari 2023 volgde deel 2, met specifieke uitgangspunten voor milieuthema's, zoals gebiedsdifferentiatie voor geluid.
  - Overstap naar nieuwe plansoftware: sinds de overstap naar een nieuwe softwareleverancier medio 2023 is het proces in een stroomversnelling gekomen.
  - Regieteam: vanaf 1 januari 2024 werkt de gemeente met een regieteam dat zowel de inhoud van het omgevingsplan als de lopende processen coördineert. Dit heeft onder andere geleid een annotatiestrategie.

9. **Wat is het verschil tussen een bestemmingsplan en een omgevingsplan?** Een bestemmingsplan is relatief eenvoudig: het koppelt juridische regels aan specifieke locaties op een kaart. Een omgevingsplan is daarentegen veel complexer door de toevoeging van annotaties. Annotaties zijn labels die aan juridische regels worden gekoppeld en die noodzakelijk zijn om het plan te kunnen bevragen via de vergunningcheck.

Daarnaast moet een omgevingsplan niet alleen juridisch sluitend zijn, maar ook raadpleegbaar via 'Regels op de kaart' en begrijpelijk voor burgers. Dit vereist een hoge mate van beheerbaarheid om het geheel overzichtelijk te houden. Het samenspel tussen regels, locaties en annotaties maakt het omgevingsplan dus aanzienlijk ingewikkelder dan het bestemmingsplan.

10. **Hoe ziet de structuur van het Nijmeegse omgevingsplan eruit?** Het Nijmeegse omgevingsplan is opgebouwd rond een flexibele hoofdstructuur, die bestaat uit een basisregeling en de bruidsschat. De basisregeling bevat regels voor bouwen, het gebruik van locaties, aanleggen en bescherming van de fysieke leefomgeving (zoals geluid, bodem, archeologie en beschermde stadsgezichten). Deze regeling geldt voorlopig alleen voor een symbolische locatie in de Spiegelwaal, zodat deze wel zichtbaar is in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De bruidsschat is technisch en cosmetisch aangepast, maar inhoudelijk ongewijzigd opgenomen in het plan.

Het omgevingsplan is verder georganiseerd in hoofdstukken, die zijn opgedeeld in afdelingen en paragrafen. Elke activiteit heeft een eigen 'regelpakketje', dat is vastgelegd in een aparte paragraaf. Deze opzet maakt het eenvoudig om onderdelen aan te passen of te verplaatsen tussen hoofdstukken.



11. **Wat is het verschil tussen bestemmen en functies toedelen?** Bestemmen houdt in dat een locatie wordt gekoppeld aan een bepaalde bestemming, bijvoorbeeld 'wonen' of 'gemengd'. Functies toedelen daarentegen gaat verder: hierbij wordt gekeken naar het feitelijk gebruik van een gebied en worden regels verbonden aan die functies.

In de transitie van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan wordt een gebied benaderd op basis van functies in plaats van vaste bestemmingen. De gemeente kijkt naar welke gebruiksactiviteiten plaatsvinden en koppelt deze aan functiegebieden die zichtbaar zijn op de kaart. Voor bijvoorbeeld Bottendaal zouden de functies kunnen zijn:

- Buurtwinkelcentrum
- Gemengd gebied
- Woongebied

In dit systeem worden bepaalde activiteiten uitgesloten in bepaalde gebiedstypen.

12. **Hoe zie u dit in het plan terug?** In het omgevingsplan begint elk regelpakketje met een vergunningplicht. Bijvoorbeeld: het is verboden om een detailhandelsactiviteit te starten of uit te breiden zonder omgevingsvergunning. Heeft de locatie al de functie detailhandel, dan is de vergunning niet nodig. Daarnaast zijn er gebieden waar de gemeente liever geen detailhandel willen, zoals industrieterreinen of natuurgebieden. In deze gebieden wordt de vergunning op voorhand geweigerd. In die gebieden geldt dus een verbod, doordat deze activiteiten zijn uitgesloten met gebiedstypen.

Wanneer u de kaarten van de vergunningplicht, uitzonderingen en verboden locaties over elkaar zou leggen, krijgt u een overzicht van waar activiteiten toegestaan, uitgesloten of vergunningsplichtig zijn. Uiteraard kunnen er uitzonderingen zijn via een BOPA, mits het voldoet aan de ETFAL.

13. **Kunnen functies gestapeld worden?** Ja, functies kunnen gestapeld worden. In sommige gebieden, zoals de binnenstad of buurtwinkelcentra, kan het gewenst zijn om meerdere functies tegelijkertijd toe te staan. In deze gevallen kunnen functies worden gestapeld, waardoor bepaalde activiteiten zonder omgevingsvergunning mogelijk zijn.

Het stapelen van functies moet echter zorgvuldig worden afgewogen. Het omgevingsplan moet altijd zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De beslissing om functies daadwerkelijk te stapelen wordt pas genomen wanneer het basis-omgevingsplan over de stad wordt uitgerold.

14. **Zorgt de Nijmeegse aanpak voor meer vergunningplichten?** Ja, er zullen meer binnenplanse vergunningen nodig zijn, maar deze kunnen eenvoudiger verleend worden omdat de kaders aan de voorkant duidelijk zijn. Dit zorgt ervoor dat er minder buitenplanse omgevingsvergunningen nodig zijn, wat het proces efficiënter maakt.

15. **Hoe ziet de toekomst eruit?** In de plansoftware heeft de gemeente een concept basisregeling, die nog verder uitgewerkt en gefinetuned moet worden. De gemeente heeft ervoor gekozen om eerst een procedure te starten rond de thema's bodem en natuurinclusief bouwen. Dit geeft de gemeente de tijd om de basisregeling verder op orde te brengen, die zal op zijn vroegst in het voorjaar van 2025 in procedure worden gebracht.

De vertraging heeft ook te maken met het parallel wijzigen. Zolang de gemeenteraad nog niet heeft besloten over het eerste wijzigingsbesluit, kan de gemeente volgende wijzigingen nog niet publiceren.

### **Een paneldiscussie waarin het omgevingsplan in de praktijk werd besproken.**

16. **Een integrale benadering en afweging: (hoe) werkt dat?** Een integrale benadering in het omgevingsplan biedt zowel voordelen als uitdagingen. Enerzijds zorgt het ervoor dat afwegingen voor verschillende beleidsterreinen en ambities al aan de voorkant van het proces worden gemaakt. Dit draagt bij aan rechtszekerheid en voorkomt problemen zoals bezwaren en procedures achteraf.

Aan de andere kant kan een te rigide benadering de flexibiliteit en creativiteit beperken. Wanneer het plan te dichtgetimmerd is, kunnen nieuwe ideeën of onverwachte ontwikkelingen moeilijker geïntegreerd worden. Het vinden van een balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit is belangrijk. Een plan wordt als te dichtgetimmerd beschouwd wanneer er voortdurend van afgeweken moet worden, wat erop wijst dat het plan niet toekomstgericht is.

Daarnaast legt de Omgevingswet bloot hoe de integrale benadering in de praktijk vaak moeilijk te realiseren is. Gemeenten werken vaak met sectoraal georganiseerde afdelingen, wat het lastig maakt om beleidsstukken te integreren. Dit wordt duidelijk wanneer gemeenten proberen een omgevingsplan op te stellen, waarbij verschillende beleidsstukken samengebracht moeten worden. Het blijkt vaak complex om per gebied de juiste keuzes te maken, omdat er nog steeds veel losse nota's en beleidsdocumenten bestaan.

Er zijn alternatieven voor het dichttimmeren van een plan, zoals zorgplichten of meldplichten. Hiermee wordt in de praktijk steeds meer geëxperimenteerd. Hoewel deze alternatieven meer ruimte voor flexibiliteit bieden, blijft er in de praktijk vaak een sterke behoefte aan zekerheid. Dit geldt vooral voor ontwikkelaars en andere betrokkenen die duidelijkheid willen, bijvoorbeeld in de vorm van een vergunning, zodat ze zeker weten dat hun project kan doorgaan. Dit benadrukt de spanning tussen het streven naar rechtszekerheid en de wens om flexibiliteit mogelijk te maken binnen de integrale benadering van het omgevingsplan.



17. **Hoe krijgen zachte waarden een plek in het omgevingsplan?** Zachte waarden, zoals landschapselementen, natuurwaarden en andere niet direct meetbare kwaliteitsdoelen, kunnen op verschillende manieren in het omgevingsplan worden verwerkt. Het is echter belangrijker om deze waarden vast te leggen in beleid. Dit zorgt ervoor dat de zachte waarden behouden blijven, zelfs wanneer er van het omgevingsplan wordt afgeweken.

Het omgevingsplan van de gemeente Nijmegen bevat veel doelen, maar de juridische bindende werking hiervan roept vragen op. Eigenlijk zouden deze doelen moeten worden vertaald naar concrete regels. Dit kan bijvoorbeeld door een vergunningplicht in te stellen voor de bouw van een woonwijk, waarbij de ontwikkelaar een bepaald aantal punten moet scoren op het gebied van natuurinclusieve maatregelen. In het kader van rechtszekerheid is het belangrijk om zachte waarden meetbaar te maken.

Er bestaat de zorg dat gemeenten op milieuthema's flink kunnen afwijken van rijksregels, maar dit is relatief. Veel milieuthema's worden landelijk geregeld. Alleen thema's waarbij een locatie-specifieke afweging mogelijk is, zijn gedecentraliseerd. Ook dan blijft de bandbreedte voor gemeentelijke keuzes echter beperkt. De indruk dat gemeenten op alle thema's volledig vrijheid hebben, is dan ook onjuist.

18. **Wat zijn de aandachtspunten voor het werken met het omgevingsplan?** Bij het werken met het omgevingsplan zijn er verschillende aandachtspunten. Een belangrijke zorg is dat de digitalisering van het plan niet altijd goed werkt voor niet-specialisten. Hoewel de functionaliteit 'Regels op de kaart' duidelijk is, kan het overzicht verloren gaan door de enorme hoeveelheid informatie die wordt gepresenteerd. Het filteren van relevante gegevens is een verbeterpunt, aangezien eerdere systemen meer filtermogelijkheden boden en daardoor overzichtelijker waren. Er is een risico dat burgers achter raken doordat participatie te laat plaatsvindt en de complexiteit van het plan hen overrompelt.

Daarnaast bestaat de zorg dat over tien jaar elke burger zelfstandig het omgevingsplan zou moeten kunnen begrijpen en toepassen. Dit is onrealistisch, omdat het omgevingsrecht in Nederland te complex is voor het brede publiek.

Verder ontbreekt het aan sturing vanuit de landelijke overheid op de vormgeving en structuur van het omgevingsplan. In de praktijk gaat het vaak om de vraag of iets gebouwd mag worden en of er een handhavingsgrondslag is, niet over de opzet van het omgevingsplan zelf. Gemeenten zijn nu zelf het wiel aan het uitvinden. Standaardisatie vanuit het Rijk zou gemeenten kunnen ondersteunen.

