Collegevoorstel
Openbaar

Onderwerp
Actualisatie Besluit Lijst bindend advies

Programma	Stedelijke ontwikkeling en grondbeleid	**Behandeldatum**	10 november
Portefeuillehouder	K.A. Lokker	**Status**	Openbaar

Advies
Aan de raad voor te stellen:

1. Het 'Besluit Lijst bindend advies raad bij omgevingsvergunning Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (bopa)' vast te stellen, waarin het bindend adviesrecht (artikel 16.15a aanhef en onder b en artikel 16.15b Omgevingswet) in de gemeente Nijmegen is vastgesteld.

Aanleiding
Sinds 2021 heeft de stad Nijmegen een enorme groei heeft doorgaan. Met een grote woningbouwopgave, groeiende energiebehoefte en een steeds drukker wordende stad spelen in Nijmegen grote vraagstukken. Om de bestaande omgeving te wijzigen naar een gewenste ontwikkeling kunnen Nijmegenaren ruimtelijke plannen initiëren bij de gemeente. Dergelijke aanvragen worden op basis van het omgevingsplan en haar tijdelijke onderdelen getoetst, waarop beoordeeld wordt of een omgevingsvergunning verleend wordt. In specifieke gevallen kan sprake zijn van een initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan. Dan is sprake van het buitenplanse afwijken van het omgevingsplan.

Voor de beoordeling van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten geldt dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is, mits het bindend adviesrecht niet van toepassing is. Het bindend adviesrecht houdt in dat de gemeenteraad zichzelf kan aanwijzen als adviseur voor buitenplanse omgevingsvergunningen. In welke specifieke gevallen hiervan sprake is, heeft de gemeenteraad op 24 november 2021 het 'Besluit Lijst bindend advies raad bij omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)' (hierna Besluit Lijst bindend advies) vastgesteld.

In het besluit van 21 november 2021 is opgenomen dat na een jaar de 'Besluit Lijst bindend advies raad bij omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)' wordt geëvalueerd. Omdat er in 2024 en 2025 weinig bopa's voor bindend advies zijn geweest, was evaluatie tot nu toe weinig zinvol. Inmiddels is er een goed beeld van het aantal bopa's met bindend advies, waardoor een zinvolle evaluatie en voorstel voor een nieuwe lijst plaats kan vinden. Daarnaast zijn vanuit de raad vragen gekomen in hoeverre het huidige Besluit Lijst bindend advies nog past bij de huidige stand van zaken.

Op basis van de evaluatie (bijlage 2) stellen wij een aantal wijzigingen van de Lijst voor. Hierbij komen specifieke gevallen te vervallen, worden leden toegevoegd en scherpen we bestaande leden aan. Deze aanpassingen komen samen in het voorgestelde, nieuwe Besluit Lijst bindend advies, dat is opgenomen in bijlage 1.

Beoogde impact: kaderstelling
In het bijgevoegde Besluit Lijst bindend advies zijn specifieke gevallen aangewezen, wanneer het bindend adviesrecht geldt. Op basis van de evaluatie, die is opgenomen in bijlage 2, wordt een aangepaste Lijst voorgesteld. Met het instemmen van dit voorstel wijst de gemeenteraad deze specifieke gevallen aan waarvoor het bindend adviesrecht gaat gelden.

Het doel van de aanwijzing van nieuwe gevallen is dat de Lijst beter aansluit bij de wensen van de raad. De nieuwe gevallen bieden de raad namelijk meer grip op belangrijke dossiers. Ook vervallen bestaande leden, omdat deze soms onnodig tot vertraagde procedures leiden. De regeldruk voor de raad en initiatiefnemers neemt hierdoor af. Tevens wordt voorkomen dat zonder enige discussie alsnog wordt ingestemd met het voorstel van het college in een dossier.

Het voorliggende voorstel sluit aan bij de volgende ambitie uit de doelenboom:

- we zijn een aantrekkelijke stad om te wonen, met goede werklocaties, openbare ruimtes en voorzieningen.

Het relevante doel dat bij deze ambitie hoort is:

- we behouden en versterken de ruimtelijke kwaliteit van onze stad, door zorg te dragen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Argumenten
1.1 Evaluatie Besluit Lijst bindend advies
Op 21 november 2021 heeft de raad besloten in te stemmen met het Besluit Lijst bindend advies raad bij omgevingsvergunning Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA). In het kader van een actualisatie heeft de raad bij de vaststelling aangegeven binnen afzienbare tijd een aangepaste lijst voor ogen te krijgen. Aansluitend is op 5 november 2025 tijdens een overleg met de ‘kartrekkers’ van de raad het bindend advies besproken. Tijdens het overleg kwamen vanuit de raad verschillende vragen over de effectiviteit en volledigheid van de Lijst. Voorliggend voorstel bevat een evaluatie ter beantwoording van de vragen van de raad. Op basis van de evaluatie bieden we de raad een aangepaste Lijst aan met bijbehorende artikelsgewijze toelichting.

Uit de evaluatie, zie bijlage 2, volgen de vier hoofdlijnen:

- Sinds 1 januari 2025 zijn 157 bopa’s verleend, waarvan sinds 1 januari 2024 14 gevallen voor bindend advies langs de raad zijn geweest;
- De raad heeft in 14 gevallen de mogelijkheid gehad interventies te plegen, maar er zijn slechts twee moties en één amendement ingediend. De interventies die werden geplaatst, hingen daarnaast soms samen met discussiepunten die niet onderwerp waren in de bopa;
- Sommige specifieke gevallen van de bestaande Lijst zijn nog niet voor bindend advies bij de raad geweest. Zo is in 3 jaar tijd lid e nog niet van toepassing geweest, waar bindend advies geldt voor kassen met meer dan 1.000 m2;
- Bepaalde gebieden en thema’s die voor de raad belangrijk zijn, maken nog geen onderdeel uit van uw adviesrecht. Daarbij kan worden gedacht aan de bescherming van parken en landgoederen, zoals in het geval van de Theeschenkerij.

De vier hoofdlijnen vormen de basis voor de herziene Lijst, die in bijlage 1 is opgenomen.

1.2 Maatschappelijke ontwikkelingen
De stad Nijmegen heeft sinds de inwerkingtreding van het Besluit Lijst bindend advies een enorme groei doorgaan. Het aantal inwoners is toegenomen, agrarische gebieden verdwijnen langzaamaan, hoogbouw wordt vaker toegepast en duurzaamheid is een steeds urgenter onderwerp. Ook waren onderwerpen als groen erfgoed en verkeersinfrastructuur afgelopen jaren urgent.

In het bestaande Besluit Lijst bindend advies zijn deze maatschappelijke ontwikkelingen nog niet volledig geïntegreerd. Zo gaat de bestaande Lijst uit van de aanwezigheid van aanzienlijk agrarisch gebied, waarvoor bij het oprichten van kassen bindend advies vereist is. De afname van het agrarisch gebied zorgt voor een situatie waarin nagenoeg geen ruimte voor kassen meer bestaat. Het opnemen van een specifiek geval voor het oprichten van kassen is daarom niet meer vereist en wordt dit geval wordt geschrapt.

Tevens is in Nijmegen is de bescherming van groen erfgoed urgent, waarbij ecologische- en cultuurhistorische waarden gewaarborgd kunnen worden. Ter bescherming van deze waarden is tijdens het kartrekkersoverleg door de raad aangegeven graag extra zeggenschap over activiteiten binnen groen erfgoed bescherming van onder andere parken te willen onderzoeken. Een reden hiervoor is het feit dat bij de huidige Lijst de raad in het geval van de ontwikkeling van de Theeschenkerij de raad geen bindend advies mag uitbrengen. Daarom wordt een specifiek lid h voorgelegd, waarin specifieke parken en landgoederen ook voor bindend advies worden aangewezen.

Op basis van voornoemde maatschappelijke ontwikkelingen zijn specifieke gevallen aan de herziene Lijst toegevoegd.

1.3 Afstemming Omgevingswet en omgevingsplan
In 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Op gemeentelijk niveau is op dezelfde datum het omgevingsplan gemeente Nijmegen in werking getreden. Met de inwerkingtreding van het omgevingsplan zijn nieuwe wetten, artikelen en begrippen geïntroduceerd. Omdat het bestaande Besluit Lijst bindend advies voor 1 januari 2024 is vastgesteld, zijn verouderde artikelen en begrippen toegepast. In de herziene Besluit Lijst bindend advies 2026 zijn de verouderde termen geactualiseerd.

Tevens is een aantal begrippen afgestemd op de terminologie die in het omgevingsplan wordt gebruikt. Zo wordt niet meer over woning maar over woonruimte gesproken. Daarnaast vindt er ook afstemming plaats met de inhoud van de regels van het omgevingsplan: het aantal woningen waarvoor bindend advies nodig is, is afgestemd op de vergunningplicht voor het toevoegen van woonruimte.

1.4 Aanpassing normen
De normen die in het bestaande Besluit Lijst bindend advies zijn opgenomen bieden in een aantal gevallen ruimte voor interpretatie. Voor ieder lid in artikel 1 geldt dat de afkadering helderder en eenduidiger verwoord moet worden.

Naast onduidelijke normen bevat het voorstel een aanpassing van de normen. Zo wordt het aantal woningen waarvoor bindend advies nodig is, verhoogd naar meer dan 10 woningen in plaats van 2 woningen. De ervaring leert dat bij de bouwplannen in Nijmegen

vaak sprake is van het toevoegen van 2 tot 10 woningen of dat er sprake is van een substantieel aantal woningen dat de 10 woningen overschrijdt. Dit blijkt ook uit de evaluatie in bijlage 2. Over het algemeen heeft het toevoegen van minder dan 10 woningen een relatief kleine ruimtelijke impact. Ook wordt de 'regellast' voor de aanvrager en de doorlooptijd hoger voor een kleine aanvraag als bindend advies vereist is.

Daarnaast is een vergelijking gemaakt met andere, in omvang vergelijkbare, gemeenten. Daaruit blijkt dat bij die gemeenten het aantal woningen waarvoor bindend advies nodig is, hoger ligt. Op basis van voorstaande bevindingen is het aantal woningen waarvoor bindend advies nodig is verhoogd naar meer dan 10. Voor een uitgebreide vergelijking met andere gemeenten verwijzen wij u naar de evaluatie in bijlage 2.

Naast het aanpassen van specifieke normen van bestaande leden stellen we enkele herschrijvingen van bestaande gevallen voor. Deze volgen mede uit wensen van de raad. Zo stellen we voor lid f uit de bestaande Lijst te herschrijven. Waar in de bestaande Lijst de aanleg van infrastructuur voor verkeersinfrastructuur altijd voor bindend advies naar de raad gaat, wordt dit met de nieuwe Lijst verduidelijkt. We stellen lid h voor:

h. Het wijzigen van rijbaanoppervlakten, waarbij de oppervlakte met meer dan 250 m2 wijzigt, van de S100-wegen en de 2x2-baanswegen.

In dit geval zal geen sprake meer zijn van bindend advies voor het verleggen van een stoep of fietspad. Er zal enkel sprake zijn van bindend advies voor wijzigingen aan de rijbaanoppervlakte van S100-wegen en 2x2-baanswegen.

Ook worden onderdelen uit de leden f en g uit de bestaande Lijst samengevoegd en herschreven. Voor beide leden geldt nu nog het bindend advies voor de ontwikkeling en aanleg van ruimtelijke en infrastructurele projecten ten behoeve van duurzame energie. Deze komen samen in lid f uit de nieuwe Lijst:

f. het realiseren van voorzieningen ten behoeve van de opwekking van duurzame energie, als het betreft:
    - de energieopwekking en/of -opslag van meer dan 2 Megawatt;
    - biogasinstallaties;
    - waterstofinstallaties;
    - biomassa installaties;
    - kernenergie installaties;

We stellen een herschrijving voor, waarin zogenoemde 'ruimtelijke en infrastructurele projecten ten behoeve van duurzame energie' worden samengevat tot voorzieningen voor grootschalige of specifieke vormen van duurzame energieopwekking. In het nieuwe lid valt bijvoorbeeld het buitenplanse afwijken voor de aanleg van een zonneweide van 50 m^2 niet meer onder het bindend advies.

1.5 Aangepaste gevallen voor bindend advies
Op basis van de evaluatie van de verleende bopa's, maatschappelijke ontwikkelingen en input uit het kartrekkersoverleg stellen we voor de volgende leden van de bestaande Lijst te laten vervallen:

1. Een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan buiten de bebouwde kom met meer dan 100 m2 bvo;
2. Kassen met meer dan 1.000 m2 bvo;

In de afgelopen drie jaar is geen bopa voor bindend advies bij de raad geweest, waarbij sprake was van voornoemde leden. In Lent is wel sprake geweest van bindend advies voor het realiseren van 59 woningen, waarbij sprake was van het slopen van een kassencomplex. Het bindend advies kwam hier voort uit het geval 'het realiseren van twee of meer woningen'. Als gevolg van het feit dat er weinig gronden buiten de bebouwde kom vallen en kassen niet meer op deze schaal aan de orde zijn, is voor de toekomst de verwachting dat deze leden niet meer zullen voorkomen.

Op basis van de evaluatie stellen we voor een aantal nieuwe gevallen aan de Lijst toe te voegen. De volgende leden kwamen nog niet voor op de bestaande Lijst.

- het oprichten van nieuwe gebouwen, waarbij de bruto vloeroppervlakte met meer dan 1.000 m^2 toeneemt, met een andere functie dan wonen;
- het in afwijking van de toegestane maatvoering met betrekking tot bouwhoogte in het omgevingsplan bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gemeten vanaf de voet van het bouwwerk, met een overschrijding van de bouwhoogte van meer dan 25 meter;
- het oprichten of uitbreiden van gebouwen, waarbij meer dan 50 m^2 bvo aan verharding wordt toegevoegd. Dit lid geldt voor de bescherming van gebieden die in bijlage 5 zijn aangewezen als groen erfgoed. Hiertoe behoren het:
    - Goffertpark;
    - Park Brakkenstein;
    - Kronenburgerpark;
    - Valkhofpark;
    - Hunnerpark;
    - Landgoed Oosterhout.

Vanuit de evaluatie, recente maatschappelijke ontwikkelingen en wensen uit de raad stellen we deze leden voor. In het kort zijn deze leden opgenomen omdat het nieuwe gebouwen met een aanzienlijke oppervlakte betreft, het onder andere antennes betreft met een aanzienlijke hoogte en het gebieden betreft waarbij de bescherming van groen erfgoed voorop staat. Voor een uitgebreide toelichting op de nieuwe leden verwijzen we naar bijlage 1, waarin we in de artikelsgewijze toelichting uitleggen wat de gevallen betekenen en waarom deze zijn voorgesteld.

Kanttekeningen

1.1 Koppeling Besluit Lijst bindend advies en Aanwijzingsbesluit verplichte participatie

In artikel 1 lid 1 uit het aanwijzingsbesluit verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt een koppeling gelegd naar het Besluit Lijst bindend advies. Voor de gevallen genoemd in het Besluit Lijst bindend advies geldt naast het bindende adviesrecht hierdoor ook een verplichte participatie. Verplichte participatie betekent dat aanvragers volgens de wet in een vroeg stadium derden moeten betrekken bij besluitvorming of ruimtelijke projecten. In het Participatiebeleid voor het ruimtelijk domein van de gemeente Nijmegen is aangegeven op welke wijze de participatie wordt uitgevoerd.

1.2 Proces bindend advies
In de toezegging van de evaluatie van 21 november 2021 is opgenomen dat bekeken zal worden of de inrichting van het proces van de bopa nog aanpassing behoeft om te voorkomen dat de bopa's een te zware belasting worden voor de vergaderstructuur van de raad. Gelet op het aantal bopa's dat voor bindend advies aan de raad is voorgelegd in de afgelopen 2,5 jaar (14 stuks) wordt het niet nodig geacht om aanpassingen in het proces van de bopa aan te brengen. Zeker omdat de voorgestelde lijst aanpassingen bevat die het aantal bopa's zal terugbrengen, zoals door het verkleinen van het werkingsgebied voor de gevallen die verkeersinfrastructuur betreffen.

Daarnaast is er bij de 14 bopa's voor bindend advies slechts in 1 geval sprake van een in gebreke stelling en een procedure niet tijdig beslissen. Ook hier komt daarom geen noodzaak voort tot aanpassing van het proces.

1.3 Nieuw evaluatiemoment
In de toezegging in november 2021 is opgenomen dat de Lijst bindend advies binnen één jaar geëvalueerd zou worden. Op basis van de eerste ervaringen was deze eerste evaluatie één jaar na vaststelling weinig zinvol. Daarom stellen we nu een tweede evaluatiemoment voor twee jaar na vaststelling van de herziene Besluit Lijst bindend advies.

Financiën
Er zijn geen financiële gevolgen.

Participatie
Deze actualisatie van het Besluit Lijst bindend advies is niet voor participatie aangeboden. Het betreft hier een beslissing van de raad in welke gevallen zij bindend advies wil afgeven.

Communicatie
Het college neemt een positief besluit over de Besluit Lijst. Na vaststelling door de raad zal het besluit worden gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Vervolg
De behandeling van de Besluit Lijst bindend advies 2026 in de raad ziet er als volgt uit:

Besluitronde raad	16 december 2026

Bijlage(n)
1. Besluit Lijst bindend advies raad bij omgevingsvergunning Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (bopa)
2. Evaluatie bindend advies 2026
3. Overzicht bopa's gemeente Nijmegen
4. Overzicht gevallen bindend advies
5. Infographic bindend advies
6. Overzichtskaart groen erfgoed