

Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan gemeente Nijmegen

Juni 2026



Inhoudsopgave

1. Aanleiding	3
2. Wat is een omgevingsplan?	5
2.1 Algemeen	5
2.2 Regels die in het omgevingsplan moeten	5
2.3 Type regels	5
2.4 Toepasbare regels en annotaties	6
2.5 Locaties	7
3. Op weg naar één omgevingsplan	7
3.1 De opgave waar we voor staan	7
3.2 Drie sporen	8
2.3 Transitieplan	11
4. Algemene uitgangspunten	12
4.1 We hanteren onze eigen structuur	12
4.2 We voegen regels per activiteit toe	13
4.3 We geven voorrang aan regels die de fysieke leefomgeving beschermen	13
4.4 We maken geen beleid in het omgevingsplan	13
4.5 We houden rekening met bestaande rechten en feitelijk gebruik, maar sturen ook op basis van beleidsdoelen.	14
4.6 We werken met functies én activiteiten	15
4.7 We regelen meer binnenplannen en minder buitenplannen	16
5. Uitgangspunten voor juridische regels	17
5.1 Onze regels zijn duidelijk en doelmatig	17
5.2 Onze regels zijn uitvoerbaar en handhaafbaar	18
5.3 We monitoren onze regels en sturen bij waar nodig	18
6. Uitgangspunten voor toepasbare regels en annotaties	19
6.1 We streven naar een hoog niveau van dienstverlening	19
6.2 We maken duidelijke en eenvoudige vragenbomen en aanvraagformulieren	19
7. Uitgangspunten voor locaties	21
7.1 We baseren onze locaties op de basisregistraties	21
7.2 We houden data zo veel als mogelijk bij de bron(houder)	21
7.3 We beperken het aantal locaties zo veel als mogelijk	21
8. Uitgangspunten voor het proces	22
8.1 We participeren voorafgaand aan een wijzigingsprocedure	22
9. Dit spreken we af	23

Bijlage I: Toelichting op type regels

1. Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze nieuwe wet heeft veel impact en brengt veranderingen voor de gemeentelijke organisatie met zich mee. Hierbij gaat het niet alleen om nieuwe regelgeving, maar ook om een andere werkwijze, een nieuwe digitale omgeving en nieuwe instrumenten.

Eén van deze nieuwe instrumenten is het omgevingsplan. Elke gemeente moet voor 1 januari 2032 één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente vaststellen. Hierin komen juridisch bindende regels voor de fysieke leefomgeving te staan. Dit is heel breed. Het gaat over alles wat je ziet, voelt, hoort, ruikt en beleeft.

Nieuwe uitgangspunten voor de opbouw van het omgevingsplan zijn nodig

Op 28 september 2022 heeft de gemeenteraad de Nota van uitgangspunten deel I vastgesteld. Daarmee is richting gegeven aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan. De afgelopen jaren heeft de gemeentelijke organisatie veel kennis en praktijkervaring opgedaan. Het opbouwen van het omgevingsplan blijkt een dynamisch proces. Dat vraagt om flexibiliteit en wendbaarheid. Er is geen 'standaard omgevingsplan' (zoals bij bestemmingsplannen wel het geval was) en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is nog steeds in ontwikkeling. Hierdoor sluit de Nota van uitgangspunten deel I niet meer aan bij de huidige inzichten en praktijk. Dit belemmert de transitie naar één omgevingsplan.

In het raadsvoorstel voor de Nota van Uitgangspunten deel I is aangegeven dat nieuwe inzichten en knelpunten onvermijdelijk zijn. We hebben afgesproken dat wanneer aangepaste of aanvullende kaderstelling nodig is, dit aan de raad wordt voorgelegd. Met deze geactualiseerde Nota van uitgangspunten geven we hier invulling aan. De belangrijkste aanleiding is het uitgangspunt om bestaande regels 'beleidsneutraal' te verhuizen. Dit blijkt in de praktijk niet altijd wenselijk. Als (bestaande) regels geen duidelijk doel dienen of niet werken zoals ze bedoeld zijn, heeft het geen zin deze regels ongewijzigd (of regelneutraal) over te nemen. Bijsturen is dan nodig. Dit betekent niet dat we nieuw beleid maken in het omgevingsplan, maar dat we beter gaan sturen op doelen in de omgevingsvisie.

Uitgangspunten voor (milieu)thema's leggen we vast in de omgevingsvisie

De Nota van uitgangspunten deel II is op 8 maart 2023 vastgesteld. Daarin is per (milieu)thema verkend welke regels we in het omgevingsplan móeten opnemen op basis van instructieregels (van Rijk en provincie) en welke nieuwe kansen en mogelijkheden we zien. Aan diverse uitgangspunten uit de Nota van Uitgangspunten deel II hebben we al uitvoering gegeven. Zo hebben we kort na inwerkingtreding regels voor bodembeheer aan het omgevingsplan toegevoegd, is de bebouwingscontour houtkap opgenomen en gelden er inmiddels regels voor natuurinclusief bouwen.

De Nota van Uitgangspunten deel II signaleert ook kansen voor nieuwe (milieu)thema's, aanscherpingen van bestaand beleid en nieuwe mogelijkheden om beleidsambities te verankeren. Deze kansen en mogelijkheden moeten echter wel hun grondslag vinden in de omgevingsvisie. De omgevingsvisie bevat doelen die de basis vormen voor het stellen van regels in het omgevingsplan. Voor veel nieuwe thema's (o.a. gezondheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie en toegankelijkheid) is dit al gebeurd bij de actualisatie van de

omgevingsvisie in 2025. Daarmee heeft de Nota van uitgangspunten deel II uit 2023 geen toegevoegde waarde meer.

Duidelijk kaders gebundeld in één document

Dit document vervangt de Nota van Uitgangspunten deel I (2022) en II (2023) en beschrijft de belangrijkste spelregels voor de opbouw van het omgevingsplan. Het ambitieniveau is onverminderd hoog en veel uitgangspunten zetten we voort. Ze werken minder als een keurslijf, maar stellen wel duidelijke kaders. Dit document bewaakt de hoofdlijnen voor de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan, maar doet geen uitspraken over de inhoud van de regels. Als we (nieuwe) regels aan het omgevingsplan toevoegen, doen we dat met een wijzigingsbesluit. Een wijzigingsbesluit bevat altijd een *motivering*. In de motivering wordt beschreven welke regels we stellen, waar de regels gelden, waarom we regels stellen en wat dit betekent voor de uitvoering en de Nijmegenaar.

2. Wat is een omgevingsplan?

2.1 Algemeen

Vanaf 1 januari 2024 heeft Nijmegen één omgevingsplan, waar alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving in staan. Het omgevingsplan wordt soms de opvolger van het bestemmingsplan genoemd, maar dat is niet geheel terecht. Het omgevingsplan heeft meer het karakter van een verordening. Een ander groot verschil is dat de reikwijdte van een omgevingsplan veel breder is dan een bestemmingsplan. Zoals gezegd kunnen alle regels die betrekking hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of op activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan worden opgenomen. Het omgevingsplan bevat de regels over de fysieke leefomgeving voor het hele grondgebied van de gemeente. Dit betekent dat ook andere elementen dan alleen ruimtelijke aspecten worden opgenomen zoals milieu, gezondheid en duurzaamheid. Hieruit blijkt de integrale benadering van de Omgevingswet. In de wet staat dat deze regels moeten voorzien in een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Hierbij gaat het om de juiste balans tussen beschermen en benutten.

Het omgevingsplan is een normerend instrument dat voor eenieder rechten en plichten in het leven roept. Het is het toetsingskader voor activiteiten en ingrepen in de fysieke leefomgeving en juridisch bindend voor zowel inwoners en ondernemers als ook de gemeente zelf. Het omgevingsplan is een besluit van algemene strekking, wat inhoudt dat het algemeen verbindende voorschriften bevat. In die zin lijkt het rechtskarakter sterk op die van een gemeentelijke verordening. Dit betekent dat activiteiten waarvoor géén regels zijn opgenomen, in beginsel zijn toegestaan.

Tegelijkertijd verschilt het omgevingsplan van een verordening, omdat de regels ook betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties. De regels kunnen dus ook specifiek en concretiserend van aard zijn (locatie-afhankelijk). Om die reden kun je tegen het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (of een deel daarvan) beroep instellen. De procedure en rechtsbescherming is vergelijkbaar met die van de voormalige bestemmingsplannen.

2.2 Regels die in het omgevingsplan moeten

De Omgevingswet bepaalt dat de volgende regels in het omgevingsplan moeten staan:

- Regels die gaan over een activiteit die een onderdeel van de fysieke leefomgeving wijzigt. Het gaat hierbij om tastbare wijzigingen.
- Regels die vanwege een instructie of instructieregel van het Rijk of de provincie in het omgevingsplan moeten staan. Het Rijk of de provincie kan aan de gemeente een instructie geven over de inhoud van het omgevingsplan. De gemeente moet voldoen aan die instructie door het stellen van regels in het omgevingsplan.

2.3 Type regels

Bij het maken van het omgevingsplan is het belangrijk goed na te denken over het soort regels dat wordt ingezet. Onder de Omgevingswet beschikken gemeenten over de volgende type regels:

- specifieke zorgplicht: degene die een activiteit uitvoert draagt zorg voor het voorkomen of beperken van negatieve effecten;

- algemene regels: degene die een activiteit uitvoert is verplicht zich aan de algemene regels te houden;
- informatieplicht: degene die een activiteit uitvoert moet informatie daarover verstrekken;
- meldplicht: regels die verbieden een activiteit uit te voeren zonder dat dit vooraf is gemeld;
- vergunningplicht: regels die verbieden een activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning;
- verbod: regels die het uitvoeren van een activiteit verbieden;
- maatwerkregels: regels waarmee de gemeente algemene regels van het Rijk of de provincie lokaal kan uitwerken;
- maatwerkvoorschriften: regels waarmee de mogelijkheid wordt geboden in individuele gevallen af te wijken van algemene regels; en
- omgevingswaarden: regels waarmee de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vastgelegd kan worden.

Bijlage II bevat een meer uitgebreide toelichting op het type regels.

De keuze tussen toepassing van een algemene regel of een vergunningplicht betekent onder meer een keuze tussen toetsing vooraf en toetsing achteraf. Algemene regels geven burgers en bedrijven aan de voorkant duidelijkheid over de vraag of een activiteit is toegestaan. Een belangenafweging heeft dan al plaatsgevonden. Bij een vergunningplicht zijn de kaders vooraf duidelijk, maar vindt een beoordeling pas plaats op het moment dat vergunning is aangevraagd. Uiteraard heeft de keuze ook gevolgen voor de leges. Als wordt voldaan aan informatieplicht, meldplicht of algemene regels ontvangt de gemeente immers geen leges.

De keuze of bij een bepaalde regel gebruik wordt gemaakt van een vergunning- of meldplicht, wordt gemaakt op het moment dat er regels voor een activiteit in het omgevingsplan worden opgenomen. De keuze voor een type regel is afhankelijk van de context; *dient deze het beoogde doel? En wat betekent dit voor de uitvoering en de aanvrager?* Een omgevingsvergunning kan een aanvrager soms ook zekerheid bieden dat een activiteit verricht mag worden.

2.4 Toepasbare regels en annotaties

Het omgevingsplan is meer dan een opsomming van juridische regels. Het omgevingsplan is een complex samenspel van juridische regels, locaties en annotaties. Annotaties zijn kenmerken die gekoppeld worden aan een juridische regel. Met deze kenmerken wordt de vindbaarheid van de juridische regels vergroot en kunnen ze systematisch gecategoriseerd worden. Bovendien zijn deze kenmerken nodig om de juridische regels te vertalen naar toepasbare regels (vragenbomen). Door de regels toepasbaar te maken, kan ook iemand die niet goed is ingevoerd in de juridische taal van gemeenten, vinden wat voor zijn of haar situatie van toepassing is. Toepasbare regels vertalen (complexe) juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen, waarmee het omgevingsplan bevraagd kan worden via de Vergunningcheck. Hierdoor kunnen burgers en bedrijven snel en eenvoudig vaststellen of zij een omgevingsvergunning nodig hebben of een melding moeten doen.

Het opstellen van toepasbare regels voor indieningsvereisten is een verplichting. Dit is vastgelegd in artikel 14.2, lid 3 van het Omgevingsbesluit. Indieningsvereisten zijn de

vragen die initiatiefnemers moeten beantwoorden bij het indienen van een verzoek in het Omgevingsloket. Het zijn in feite de vragen op het aanvraagformulier.

Het opstellen van toepasbare regels is, op de indieningsvereisten na, niet verplicht. Het toepasbaar maken van regels verbetert echter wel onze dienstverlening. Ze bieden extra service en stellen burgers en bedrijven in staat om 24/7 te controleren of een activiteit is toegestaan en onder welke voorwaarden. Dit maakt de Vergunningcheck een onmisbaar instrument. Toepasbare regels hebben geen juridische status, maar zijn uitsluitend een serviceproduct. Dit blijkt ook uit de disclaimer in het Omgevingsloket. Elk bestuursorgaan stelt haar eigen toepasbare regels op volgens de Standaard Toepasbare Regels (STTR). Dit draagt bij aan betere dienstverlening, omdat gebruikers direct duidelijkheid krijgen over hun situatie. Zonder toepasbare regels verschijnt in het Omgevingsloket de melding: “Neem contact op met uw gemeente”. Gemeenten die geen toepasbare regels opstellen, zorgen daarmee voor extra druk op hun klantcontactcentrum en VTH-afdeling.

2.5 Locaties

Het omgevingsplan is uitsluitend digitaal raadpleegbaar. Het oorspronkelijke doel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) was met één klik op de kaart te weten welke regels op een bepaalde locatie gelden. Het Rijk heeft deze ambitie inmiddels afgeschaald. Dit neemt niet weg dat locaties een essentieel onderdeel vormen van het omgevingsplan. Met de geometrische afbakening van een locatie wordt vastgelegd waar een juridische regel geldt en waar een activiteit mag worden verricht. Niet alle juridische regels gelden voor het hele grondgebied van de gemeente. Omdat er sprake is van een veelvoud aan geometrieën (geografische informatieobjecten) die elkaar kunnen overlappen, is het maken van een eenduidig (analoog) kaartbeeld niet mogelijk en niet wenselijk. Dit neemt niet weg dat locaties een efficiënte en inzichtelijke ingang vormen voor een gebruiker, zowel voor het vinden van relevante juridische regels als voor de juiste aanvraagformulieren en vergunningchecks. Er zijn veel mogelijkheden om de locaties juridisch en geometrisch goed vast te leggen in het omgevingsplan. Iedere keuze heeft effect op juridische werking, dienstverlening, wijzigingen en beheer.

3. Op weg naar één omgevingsplan

3.1 De opgave waar we voor staan

Elke gemeente heeft één omgevingsplan waar alle regels over de fysieke leefomgeving in staan. Deze clustering aan regels moet zorgen voor meer inzicht en overzicht voor burgers en bedrijven. De bedoeling is met één klik op de kaart te weten welke regels op een bepaalde locatie gelden. Op 1 januari 2024 heeft elke gemeente een tijdelijk omgevingsplan gekregen. Dit bestaat uit de ruimtelijke regels uit de bestemmingsplannen, een aantal verordeningen (Nijmegen heeft deze specifieke verordeningen niet), besluiten op grond van de Wet bodembescherming en de Bruidsschat. Daarnaast moeten (delen van) gemeentelijke verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het omgevingsplan.



Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan over te zetten naar het nieuwe deel, waarin ook de lokale verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving zijn geïntegreerd. Dit betekent dat we in een overgangperiode zitten waarin 'de winkel open blijft' voor nieuwe ontwikkelingen en beleidsmatige wijzigingen, en we tegelijkertijd werken aan de transitie naar één nieuw omgevingsplan. Dit is een behoorlijke klus waar we een aantal jaren de tijd voor hebben. Het heeft voordelen om de transitie te versnellen en zo snel mogelijk over te stappen naar één omgevingsplan met alle regels over de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd staan we als stad voor grote opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, en moeten we realistisch zijn. We gaan er dan ook vanuit dat we een groot deel of zelfs de gehele transitieperiode nodig hebben, maar waar we kunnen versnellen doen we dat. Als gemeente zijn we vrij om onze aanpak voor de transitieperiode te bepalen. Deze aanpak heeft het college vastgelegd in een [transitieplan](#).

3.2 Drie sporen

De Omgevingswet biedt gemeenten veel ruimte bij de opbouw van het omgevingsplan. Hierdoor kan iedere gemeente zelf bepalen hoe zij het omgevingsplan opbouwt. Op weg naar een volwaardig en gebiedsdekkend omgevingsplan onderscheiden we in Nijmegen drie sporen:



Spoor 1: ruimtelijke ontwikkelingen en beleid

In de transitieperiode blijft 'de winkel open'. Dit is noodzakelijk om onze doelen zoals beschreven in de omgevingsvisie en het coalitieakkoord te kunnen halen. Ruimtelijke ontwikkelingen die in strijd zijn met het (tijdelijk) omgevingsplan kunnen op twee manieren mogelijk worden gemaakt: door het omgevingsplan te wijzigen of met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Het werken met de Bopa heeft als voordeel dat de opbouw van het omgevingsplan ongestoord kan plaatsvinden. Een Bopa kan niet alleen ingezet worden voor kleine en concrete ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook voor grote(re) gebiedsontwikkelingen. Daarvoor is de 'beoordelingsregel gefaseerde Bopa-vergunningverlening' een uitkomst (artikel 12.27a Bkl). Dit maakt het tijdens de transitiefase mogelijk om eerst een 'planologisch' basisbesluit te nemen in de vorm van een omgevingsvergunning voor een Bopa. Daarin vergunt het bevoegd gezag het afwijkende gebruik. Op een later moment kan het bevoegd gezag dan een Bopa-omgevingsvergunning verlenen voor het feitelijk verrichten van de (nader uitgewerkte) bouwactiviteiten.

Omdat de Omgevingswet gaat over wat je ziet, voelt, hoort, ruikt en beleeft, is het omgevingsplan breder inzetbaar dan het voormalige bestemmingsplan. Om uitvoering te geven aan de doelen en opgaven uit de omgevingsvisie kunnen bijvoorbeeld ook regels voor gezondheid, klimaatadaptatie en milieu worden opgenomen in het omgevingsplan. Het implementeren van nieuwe regels maakt geen onderdeel uit van de transitieopgave (spoor 2 en 3).

Spoor 2: tijdelijk deel omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan met de huidige bestemmingsplannen en de bruidsschat gaan we activiteitgericht verhuizen naar het nieuwe deel. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in. Bij het activiteitgericht verhuizen worden de ruimtelijke regels in het tijdelijk deel voorlopig in stand gelaten. Met voorrangsbepalingen wordt geregeld dat de regels in het nieuwe deel voor gaan op de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel. Wanneer alle ruimtelijke regels zijn verplaatst naar het nieuwe deel, worden de onderliggende bestemmingsplannen en beheersverordeningen uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan verwijderd.

Naast de ruimtelijke regels moet ook de bruidsschat naar het nieuwe deel worden verplaatst. De bruidsschat bevat regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken

van bouwwerken en regels voor milieubelastende activiteiten. Het verhuizen van de bruidsschat is niet eenvoudig, omdat deze zeer complex in elkaar zit en technisch al onderdeel is van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Bovendien zijn de bruidsschatregels al vertaald naar toepasbare regels. Hierdoor zijn deze regels niet alleen bevroegbaar via de vergunningcheck, maar vormen ze ook de basis voor aanvraagformulieren voor vergunningen en voor Maatregelen op maat (een online tool waarmee bedrijven kunnen bepalen welke milieuregels voor hen gelden). Daarom is het wenselijk de bruidsschatregels zoveel mogelijk gebundeld en activiteitgericht naar het nieuwe deel van het omgevingsplan te verhuizen. Het is bovendien van belang de bruidsschatregels voor bouwwerken in samenhang met de ruimtelijke regels (uit onze bestemmingsplannen en beheersverordening) te verhuizen naar het nieuwe deel.

Het verhuizen van de regels in het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan is een omvangrijke opgave. Dit zal daarom stapsgewijs plaatsvinden, per activiteit of bundeling van (aan elkaar gerelateerde) activiteiten. De volgorde waarin de verschillende activiteiten worden verhuisd is niet vast omlijnd. Soms kunnen beleidsontwikkelingen, landelijke wet- en regelgeving of dienstverlening aanleiding vormen de regels voor een bepaalde activiteit in de tijd naar voren te halen (of juist andersom).

Spoor 3: verordeningen omzetten naar het omgevingsplan

Op dit moment zijn ook in gemeentelijke verordeningen regels opgenomen die gaan over de fysieke leefomgeving. Een deel van deze regels moet overgezet worden naar het omgevingsplan. We onderscheiden drie categorieën:

- **Dit moet:** het Omgevingsbesluit bepaalt welke regels in de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan overgeheveld moeten worden. Dat zijn regels die dus niet in de verordening mógen achterblijven. Dit zijn regels voor activiteiten die de fysieke leefomgeving (blijvend) wijzigen. Het gaat dan om directe, blijvende fysieke ingrepen zoals het maken van een inrit of het kappen van een boom.
- **Dit mag:** er zijn ook regels die gaan over de fysieke leefomgeving en die naar het omgevingsplan mogen. Het gaat hierbij om regels voor activiteiten die de fysieke leefomgeving wel raken, maar de fysieke leefomgeving niet (permanent) wijzigen. Anders gezegd, het gaat om regels over het gebruik van de fysieke leefomgeving, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het veroorzaken van emissies, hinder of risico's.
- **Dit mag niet:** tenslotte zijn er nog regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Dan gaat het in ieder geval over regels die buiten de reikwijdte van de Omgevingswet vallen of die in een andere wet uitputtend zijn geregeld. Daarnaast gaat het om regels over het gedrag van personen die niet zijn gesteld vanwege een effect op de fysieke leefomgeving maar vanwege een effect op de openbare orde. Ook procedurele en financiële onderwerpen vallen in deze categorie.

De relevante regels uit de verordeningen worden zoveel mogelijk gebundeld en activiteitgericht overgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

2.3 Transitieplan

De transitie naar één omgevingsplan is een omvangrijke opgave, met een grote impact op de stad. Het bouwen van een omgevingsplan vraagt niet alleen veel van onze organisatie, maar óók van de Nijmegenaar. Tot 2032 gelden er immers twee regimes naast elkaar; het tijdelijke deel van het omgevingsplan en het nieuwe deel. Dit vraagt veel van de uitvoering én de aanvrager.

De wijze waarop Nijmegen uitvoering geeft aan de transitieopgave is vastgelegd in een [Transitieplan](#). Het transitieplan is een dynamisch document dat periodiek geactualiseerd wordt. Zo houden we grip op de opgave (en planning) en kunnen we bijsturen waar dat nodig is. Daarbij is er ook continu aandacht voor de uitvoerbaarheid.

4. Algemene uitgangspunten

4.1 We hanteren onze eigen structuur

Het omgevingsplan is meer dan een opsomming van juridische regels. Het is een complex samenspel van juridische regels, locaties en annotaties. Annotaties zijn *kenmerken* die gekoppeld worden aan een juridische regel. Met deze kenmerken wordt de vindbaarheid van de juridische regels vergroot. Bovendien zijn deze kenmerken nodig om de juridische regels te vertalen naar toepasbare regels. Met toepasbare regels kan het omgevingsplan bevraagd worden via de Vergunningcheck. Hierdoor kan ook iemand die minder bekend is met de juridische taal van gemeenten achterhalen wat voor zijn of haar situatie van toepassing is, bijvoorbeeld of een vergunning nodig is of een melding moet worden gedaan. Het koppelen van kenmerken aan de juridische regels vergroot bovendien de vindbaarheid van juridische regels via Regels op de kaart. Vanuit het oogpunt van dienstverlening zijn annotaties dus onmisbaar.

Het omgevingsplan is vormvrij. De Omgevingswet laat veel keuzevrijheid aan gemeenten bij de opbouw van het omgevingsplan. Om het tijdelijke omgevingsplan en onze gemeentelijke verordeningen op een verantwoorde en ordelijke wijze naar het nieuwe deel van het omgevingsplan te verplaatsen, heeft Nijmegen een eigen structuur en opbouw voor het omgevingsplan ontwikkeld. Deze structuur kent veel overeenkomsten met de voorbeeldstructuur van de VNG en is inmiddels uitvoerig beproefd in de pre-productie omgeving van het DSO.

Bij de ontwikkeling van de structuur van het omgevingsplan hebben drie ontwerpprincipes centraal gestaan:

- Het omgevingsplan is goed **raadpleegbaar** via Regels op de kaart
- Het omgevingsplan is goed **bevraagbaar** via de Vergunningcheck
- Het omgevingsplan is goed **beheerbaar**

Deze ontwerpprincipes hebben geresulteerd in een structuur die herkenbaar en robuust is, maar zich ook eenvoudig laat aanpassen aan veranderende inzichten en omstandigheden. In het omgevingsplan zijn hoofdstukken en afdelingen aangebracht om de verschillende onderwerpen/thema's en gebieden logisch te structureren. Binnen deze afdelingen zijn regels voor een specifieke activiteit gebundeld opgenomen in één paragraaf. Dit heeft als voordeel dat er (indien nodig) gemakkelijk geschoven kan worden met paragrafen binnen de structuur van het omgevingsplan en er eenvoudig hoofdstukken en afdelingen kunnen worden toegevoegd. Een paragraaf is altijd op dezelfde wijze opgebouwd, waardoor regels beter vindbaar zijn en er eenvoudiger door het omgevingsplan genavigeerd kan worden.



4.2 We voegen regels per activiteit toe

We verhuizen de regels uit het tijdelijk omgevingsplan en de autonome verordeningen per activiteit naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit houdt in dat de regels voor één of meerdere activiteiten (bijvoorbeeld ‘detailhandelsactiviteit’) in één keer worden verplaatst naar het nieuwe deel en direct van toepassing zijn voor het hele grondgebied van de gemeente. Dit heeft een aantal voordelen:

- per activiteit ontstaat direct één uniforme regeling voor de hele stad (maatwerk per gebied of locatie blijft mogelijk);
- het biedt de gelegenheid gericht te participeren over een specifiek onderwerp of activiteit, in plaats van participatie per gebied (over heel veel onderwerpen/activiteiten);
- het biedt meer duidelijkheid voor inwoners en ondernemers;
- de toepasbare regels kunnen efficiënter opgesteld en beheerd worden;
- de legesverordening kan efficiënter gewijzigd en beheerd worden.

Ook bij het implementeren van nieuw beleid hanteren we deze aanpak.

4.3 We geven voorrang aan regels die de fysieke leefomgeving beschermen

De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. We geven prioriteit aan het opnemen van regels die de fysieke leefomgeving beschermen. Het gaat onder andere om regels ter bescherming van het milieu, vitale en gevoelige functies of kwaliteiten van de leefomgeving (o.a. erfgoed). Op 1 januari 2032 komt het tijdelijk deel van het omgevingsplan te vervallen. Het is daarom belangrijk alle regels uit het tijdelijke deel vóór 2032 te verplaatsen naar het nieuwe deel. Dit is een zeer omvangrijke opgave, waarvan het onzeker is of deze tijdig afgerond kan worden. Daarom starten we met regels die de fysieke leefomgeving beschermen. Het benutten van de fysieke leefomgeving kan namelijk altijd met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Dit betekent niet dat we helemaal geen regels voor benutten opnemen - we staan tenslotte ook voor grote maatschappelijke opgaven – maar we geven in het kader van de transitieopgave voorrang aan regels voor het beschermen van onze leefomgeving.

4.4 We maken geen beleid in het omgevingsplan

In Nijmegen werken we volgens de beleidscyclus van de Omgevingswet. Een (nieuw en) belangrijk onderdeel daarvan is monitoring en evaluatie: *werken regels zoals ze bedoeld zijn? En dragen ze bij aan het behalen van de doelen die in de omgevingsvisie gesteld zijn?* De beleidscyclus dwingt ons bestaande regels kritisch tegen het licht te houden. Als (bestaande) regels geen duidelijk doel dienen of niet werken zoals ze bedoeld zijn, heeft het geen zin deze regels regelneutraal over te nemen. Bijsturen is dan nodig. Het is van belang dat juridische regels duidelijk zijn geformuleerd en doelmatig zijn. Als we mogelijkheden zien tot vereenvoudiging van regels of deregulering, passen we dit toe, mits de kaders van de omgevingsvisie dit toelaten.

Het overzetten van bestaande regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan doen we dus niet altijd regelneutraal; de instrumentkeuze en de formulering kunnen veranderen. Dit betekent niet dat we nieuw beleid maken in het omgevingsplan. Als we juridische regels in het omgevingsplan opnemen, moeten deze altijd voortvloeien uit de doelen in de

omgevingsvisie. Daarmee wordt het omgevingsplan een verlengstuk van de visie en geven we uitvoering aan de beleidsdoelen die in de omgevingsvisie gesteld worden.

Ook kunnen instructieregels van het Rijk of de provincie aanleiding geven om nieuwe regels in het omgevingsplan op te nemen. In sommige gevallen is een beleidsambitie uit de omgevingsvisie niet concreet genoeg om direct te vertalen in een planregel. In dat geval is het wenselijk de beleidsambitie nader te concretiseren in de omgevingsvisie of uit te werken in een omgevingsprogramma of beleidsregel.

Wanneer juridische regels worden geïntroduceerd die niet vanuit het tijdelijke omgevingsplan worden overgezet, moet dit altijd zijn grondslag vinden in vastgesteld beleid of de doelen van de omgevingsvisie. Een voorbeeld hiervan zijn de regels voor natuurinclusief bouwen. Deze waren nog niet opgenomen in onze voormalige bestemmingsplannen, maar vonden wel hun grondslag in de omgevingsvisie (het verbeteren van de biodiversiteit) en waren uitwerkt in de Toolbox natuurinclusief bouwen. Het opnemen van regels in het omgevingsplan is daarmee niet meer dan het juridisch verankeren van reeds gemaakte beleidskeuzes.

Als juridische regels wijzigen, wordt dit altijd gemotiveerd in het wijzigingsbesluit. Daarin wordt gemotiveerd met welk doel regels worden gesteld, welke instrumenten we daarvoor inzetten (type regels) en wat dit betekent voor de uitvoering en de aanvrager.

4.5 We houden rekening met bestaande rechten en feitelijk gebruik, maar sturen ook op basis van beleidsdoelen.

De Omgevingswet gaat over activiteiten die de fysieke leefomgeving beïnvloeden. Om te voorkomen dat activiteiten elkaar of het milieu negatief beïnvloeden, worden in het omgevingsplan regels gesteld aan activiteiten in de fysieke leefomgeving. Sommige activiteiten zijn vanwege de impact op de omgeving niet (overal) wenselijk of uitsluitend onder voorwaarden. Om een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties* te bereiken, stellen we in het omgevingsplan regels aan het gebruik van een locatie. We spreken over gebruiksactiviteiten.

De Omgevingswet streeft een meer uitnodigende en faciliterende houding na van de overheid naar burgers en bedrijven met initiatieven: 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij'. 'Ja, mits' betekent niet dat alles mogelijk is, maar biedt aan de voorkant wel meer ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Met duidelijke kaders vooraf. Dit maakt dat het evenwichtig toedelen van functies aan locaties wezenlijk anders is dan het bestemmen van een locatie voor bepaalde functies, zoals dit onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro) het geval was. In het bestemmingsplan werd aan iedere locatie een bestemming toegekend. Op grond van deze bestemming waren locaties bestemd voor één of meerdere functies. Het bood burgers en bedrijven het recht om deze functies uit te oefenen, ook als deze functies feitelijk niet aanwezig waren. Het continueren van bestaande rechten kan echter op gespannen voet staan met het evenwichtig toedelen van functies aan locaties. Tijdens de transitie bekijken we daarom per gebruiksactiviteit of het wenselijk is bestaande rechten te continueren. Soms is het voldoende om uitsluitend het feitelijk gebruik op een locatie toe te staan. Om onze beleidsdoelen te halen, kan het nodig zijn om het *starten* van nieuwe gebruiksactiviteiten uit te sluiten of vergunningplichtig te maken. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling bestaande legaal aanwezige gebruiksactiviteiten

onmogelijk te maken. Het beëindigen of het inperken van een recht om een bepaalde gebruiksactiviteit te starten kan immers leiden tot nadeelcompensatie. Het risico op nadeelcompensatie wordt altijd vooraf inzichtelijk gemaakt.

4.6 We werken met functies én activiteiten

Het omgevingsplan is - anders dan het voormalige bestemmingsplan - activiteitgericht. In feite gaat het dus over 'het evenwichtig toedelen van *activiteiten* aan locaties'. In de systematiek van ons omgevingsplan kiezen we ervoor gebruik te maken van zowel functies als activiteiten. Met het toekennen van één of meerdere functies aan een locatie worden bepaalde gebruiksactiviteiten op de betreffende locatie toegelaten (toestemmingsvrij). We noemen dit het 'insluiten' van activiteiten. De tegenhanger hiervan is een verbod, waarmee bepaalde activiteiten expliciet worden uitgesloten (op een locatie).

We leggen het principe van in- en uitsluiten uit aan de hand van de activiteit 'detailhandelsbedrijf starten of uitbreiden'. Het starten van een detailhandelsbedrijf is rechtstreeks toegestaan op een locatie met de functie *Detailhandel*. Naast het exploiteren van een detailhandelsbedrijf zijn ook ondergeschikte horeca-activiteit rechtstreeks toegestaan op een locatie met de functie *Detailhandel*. Beide activiteiten zijn 'geactiveerd' door het toekennen van de functie *Detailhandel* aan een locatie. Er is voor het verrichten van deze activiteiten geen toestemming van de gemeente nodig. Wel moet er voldaan worden aan algemene regels. Deze regels gelden voor iedereen die de activiteit verricht.

Bij het opstellen van het omgevingsplan hanteren we de 'Ja, mits' gedachte. Dit betekent dat we binnenplannen de mogelijkheid bieden om buiten een locatie met de functie *Detailhandel* een detailhandelsbedrijf te starten of uit te breiden. In deze gevallen geldt er een vergunningplicht. Als voldaan wordt aan de beoordelingsregels, kan een omgevingsvergunning worden verleend voor het starten van een detailhandelsbedrijf buiten een locatie met de functie *Detailhandel*. In dit geval is er een beoordeling van de gemeente nodig.

Er zullen echter ook gebieden in de stad zijn, waar het starten van een detailhandelsbedrijf op voorhand niet wenselijk is. Bijvoorbeeld op een industrieterrein of in een natuurgebied. Daarom worden gebruiksactiviteiten in sommige stadskarakters expliciet verboden (uitsluiten). Dit betreft overigens geen absoluut verbod. Het is namelijk altijd mogelijk met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) af te wijken van het omgevingsplan. In dat geval moet wel aanvullend gemotiveerd worden dat voldaan wordt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het insluiten van gebruiksactiviteiten vindt plaats door één of meerdere functies aan een locatie toe te kennen. Ook hierin verschilt het omgevingsplan van het bestemmingsplan. Onder de voormalige Wro was het namelijk niet mogelijk om bestemmingen te stapelen. Om uitwisseling van functies mogelijk te maken werd veelal de bestemming 'Gemengd' of 'Centrum' opgenomen. De STOP/TPOD standaarden voor het omgevingsplan staan het stapelen van functies wél toe. Door functies te stapelen kunnen op één locatie de ingesloten gebruiksactiviteiten toestemmingsvrij gestart worden.

Met het in- en uitsluiten van gebruiksactiviteiten kunnen we beter sturen op doelen, door bepaalde activiteiten toestemmingsvrij te maken (op een locatie) of juist te verbieden in een gebied op basis van beleid. Door de gebruiksactiviteiten in te sluiten op basis van

functies (op een locatie), vergroten we de raadpleegbaarheid van onze regels via het Omgevingsloket. Daarmee maken we zichtbaar welke functies op een locatie zijn toegestaan, en onder welke voorwaarden. Daarmee creëren we duidelijkheid voor inwoners en ondernemers.

4.7 We regelen meer binnenplans en minder buitenplans

Het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) moet een uitzondering op de regel zijn. Dit betekent dat we activiteiten waarvoor regelmatig een Bopa wordt verleend liever binnenplans regelen, bijvoorbeeld door een vergunningplicht op te nemen. Daarmee zijn de kaders vooraf duidelijk en kunnen aanvragen sneller en eenvoudiger worden afgehandeld. Er hoeft immers geen ad hoc beoordeling meer plaats te vinden. Ook vanuit de 'Ja, mits' gedachte is het wenselijk binnenplans meer mogelijkheden te bieden, met name als het gaat om het gebruiken van een locatie. Daarmee verlichten we de druk op de uitvoering en maken we het voor de aanvrager minder complex en meer voorspelbaar. Ook kunnen we daarmee beter sturen op doelen uit de omgevingsvisie.

5. Uitgangspunten voor juridische regels

5.1 Onze regels zijn duidelijk en doelmatig

Een van de doelen van de Omgevingswet is deregulering, ofwel werken met minder regels. Dereguleren is echter geen doel op zich. We vinden het vooral belangrijk dat juridische regels duidelijk zijn geformuleerd en doelmatig zijn. Als we mogelijkheden zien tot vereenvoudiging van regels of deregulering, passen we dat toe. Bij het opstellen van de juridische regels staat daarom altijd de vraag centraal: *wat* willen we *waar* regelen, en *waarom*?

In een samenleving waarbij de druk op de ruimte steeds verder toeneemt, is het volledig loslaten van regels geen optie. Het is balanceren op de scheidslijn tussen niets regelen en alles tot in detail vastleggen. Door alles tot in detail te reguleren, is er weinig ruimte voor initiatieven die niet binnen de regels passen. Het verordenende karakter van het omgevingsplan dwingt ons echter meer generieke regels stellen, maar maatwerk in specifieke situaties blijft altijd mogelijk via maatwerk- en vergunningvoorschriften.

Wanneer we regels aan het omgevingsplan toevoegen, worden deze zo veel mogelijk voorzien van een oogmerk. Oogmerken beschrijven met welk doel de regels in een paragraaf zijn gesteld. We voegen alleen regels aan het omgevingsplan toe die nodig zijn voor het ordenen, beschermen en inrichten van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het borgen van een goede omgevingskwaliteit. Daarnaast moeten regels bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de doelen en opgaven zoals geformuleerd in de omgevingsvisie.

Nieuwe vergunningsplichten worden alleen opgenomen als vooraf aantoonbaar de noodzaak is vastgesteld, en dit is afgewogen tegen de gevolgen voor aanvragers, vergunningverlening en handhaving, inclusief inzicht in benodigde capaciteit en prioriteit. Alleen wanneer een beoordeling vooraf nodig is stellen we een vergunningplicht in, anders kan volstaan worden met een meldplicht, informatieplicht of algemene regels.

In zijn algemeenheid is er behoefte aan duidelijke regels en normen. Doorgaans willen inwoners en ondernemers direct weten waar ze aan toe zijn en met zekerheid kunnen beoordelen dat hun plan (of het plan van de burens) voldoet aan de regels. Ook vergunningverleners, toezichthouders en handhavers willen heldere toetsingskaders. Dit scheelt tijd en werk, vereenvoudigt een afweging en zorgt voor duidelijkheid op het gebied van recht. Om deze wensen en redenen wordt, in ieder geval voor de veel voorkomende activiteiten, uitgegaan van zoveel mogelijk gesloten normen. Dit komt ten goede aan de dienstverlening richting inwoners en ondernemers. Bijkomend voordeel is dat deze zich ook makkelijker laten vertalen in toepasbare regels, waardoor inwoners en ondernemers via de Vergunningcheck zelf kunnen nagaan of zij een vergunning moeten aanvragen. Gesloten normen kunnen immers eenvoudig via een beslisboom digitaal worden ontsloten.

We sluiten het gebruik van open normen niet uit. Open normen bieden meer flexibiliteit en beoordelingsvrijheid. Daartegenover staat dat ze minder duidelijk zijn en een ambtelijke toets altijd noodzakelijk is. Bovendien kan de toepassing van open normen zorgen voor onduidelijke situaties. Dit kan worden ondervangen door een open norm 'in te kleuren' met een beleidsregel. Dit hebben we bijvoorbeeld toegepast bij de regels voor

natuurinclusief bouwen en parkeren. De open norm is gekoppeld aan beleidsregels buiten het plan (met een dynamische verwijzing). Beleidsregels kunnen worden aangepast zonder dat het omgevingsplan hoeft te worden gewijzigd. Hierdoor ontstaat flexibiliteit en kan worden ingespeeld op maatschappelijke behoeftes en actuele ontwikkelingen.

5.2 Onze regels zijn uitvoerbaar en handhaafbaar

Regels moeten werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft. Dus zowel voor de burger of ondernemer die zich aan de regels moet houden, als voor de gemeentelijke organisatie die de regels moet uitvoeren en handhaven. Het is belangrijk om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid al in een vroeg stadium van voorbereiding van beleid en regelgeving te bezien. Dan bestaat immers nog de mogelijkheid om het beleid bij te stellen of alternatieve instrumenten te kiezen. Het opstellen van uitvoerbare en handhaafbare regels start dus al bij het opstellen van beleid. Regels die niet of nauwelijks (kunnen) worden gehandhaafd, hebben weinig zin. In dat geval is het omgevingsplan niet het juiste instrument om in te zetten. Voor regels die wel handhaafbaar zijn, moet bij het opstellen van de regels ook aandacht zijn voor de inzet van middelen bij vergunningverlening en handhaving.

5.3 We monitoren onze regels en sturen bij waar nodig

Het omgevingsplan is een dynamisch instrument en wordt continu actueel gehouden. Tot 2032 is het omgevingsplan in opbouw, maar ook daarna blijft het omgevingsplan voortdurend in beweging. We streven ernaar onze regels continu te monitoren; *werken ze zoals beoogd? Dragen ze bij aan de doelen uit de omgevingsvisie? Zijn er leemten in de regelgeving?* Daar waar bestemmingsplannen eens in de tien jaar geactualiseerd werden, wordt het omgevingsplan voortdurend onderhouden en geactualiseerd.

Het omgevingsplan is een complex samenspel van juridische regels, locaties en annotaties. Om ervoor te zorgen dat het omgevingsplan een coherent en juridisch kloppend geheel blijft vormen, is regie nodig. Voor het ontwerp, beheer en de monitoring van het omgevingsplan is daarom een *Regieteam omgevingsplan* opgezet. Het Regieteam brengt wijzigingen van het omgevingsplan naar het bestuur en bewaakt de voortgang van de transitie naar één omgevingsplan. Ook is het Regieteam verantwoordelijk voor de monitoring van de regels.

Hoe zorgvuldig een besluit ook is voorbereid, er kunnen zich altijd onvoorziene omstandigheden voordoen of er kunnen leemten in de regelgeving ontstaan. Indien dit aan de orde is, sturen we bij waar nodig. Dit betekent dat urgente omissies (kunnen) worden hersteld met een voorbereidings- of wijzigingsbesluit (door het college) en minder urgente omissies in de eerstvolgende wijziging worden gerepareerd.

Ook wordt continu gemonitord of regels functioneren zoals beoogd. Als een omgevingsvergunning voor een activiteit bijvoorbeeld altijd wordt verleend, kan mogelijk ook volstaan worden met algemene (direct werkende) regels. Dit betekent dat er aan de voorkant geen beoordeling meer plaatsvindt (de activiteit wordt toestemmingsvrij), maar uitsluitend toetsing achteraf. Het omgekeerde kan ook het geval zijn. Wanneer een omgevingsvergunning voor een activiteit vaak (of altijd) wordt geweigerd, zijn de beoordelingsregels mogelijk te streng. Bijsturen is dan nodig. Het betreft dan geen wijziging van het beleid, maar het bijsturen op basis van doelmatigheid. Dit doen we altijd in overleg met de uitvoering, omdat het bijsturen gevolgen kan hebben voor de legesinkomsten en de inzet van middelen bij vergunningverlening en handhaving.

6. Uitgangspunten voor toepasbare regels en annotaties

6.1 We streven naar een hoog niveau van dienstverlening

In Nijmegen stellen we hoge eisen aan dienstverlening en vinden we het belangrijk het omgevingsplan inzichtelijk en toegankelijk te maken. Door de regels per activiteit aan het omgevingsplan toe te voegen, maken we de regels eenvoudiger toepasbaar. Bij elke activiteit beoordelen we of de daaraan gekoppelde regels toepasbaar moeten worden gemaakt. Dit hangt af van de doelgroep (bijvoorbeeld inwoner, ondernemer of professional) en de frequentie waarmee de activiteit wordt aangevraagd. Voor zelden aangevraagde activiteiten levert het toepasbaar maken van de regels te weinig op. Voor veelvoorkomende activiteiten bespaart dit echter belasting van het klantcontactcentrum en/of de frontoffice.

Het opstellen van toepasbare regels is uitsluitend mogelijk als in het omgevingsplan de juiste kenmerken worden geannoteerd. Door regels in het omgevingsplan van kenmerken te voorzien, worden ‘haakjes’ gecreëerd om toepasbare regels aan te koppelen en wordt de vindbaarheid van regels via Regels op de kaart vergroot. Om deze reden worden de juridische regels zo uitgebreid mogelijk geannoteerd.

6.2 We maken duidelijke en eenvoudige vragenbomen en aanvraagformulieren

Het criterium uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat de aanvrager onlosmakelijk verbonden toestemmingen in één aanvraag moet aanvragen, bestaat niet meer. De aanvrager mag dus zelf kiezen welke aanvragen hij in welke volgorde indient. Daardoor ligt er meer verantwoordelijkheid bij de aanvrager. De aanvrager moet zelf nagaan of alle benodigde vergunningen voor de te verrichten activiteiten zijn aangevraagd en verkregen. Het bevoegd gezag is wel verplicht de initiatiefnemer te laten weten welke vergunningen er nog meer nodig zijn (artikel 3:19 Algemene wet bestuursrecht). Dit voor zover dat door het bevoegd gezag in te schatten is. Het is een zogenaamde inspanningsverplichting. De aanvrager kan er ook voor kiezen de aanvragen in de tijd te spreiden. Het werken met een kleine korrelgrootte voor activiteiten sluit aan bij het gedachtengoed van de Omgevingswet, maar vraagt dus ook om een andere manier van werken.

Doordat het criterium onlosmakelijkheid is vervallen, ontstaat de mogelijkheid activiteiten los van elkaar te regelen. Vanuit de ambitie om het omgevingsplan zo goed mogelijk bevroegbaar te maken via de vergunningcheck, hanteren we een kleine ‘korrelgrootte’ voor activiteiten. Dit zorgt voor duidelijke en eenvoudige vragenbomen en aanvraagformulieren, die beter beheerbaar zijn. Ook sluit het aan bij het uitgangspunt om duidelijke en doelmatige regels te stellen.

Een voorbeeld: de toets aan de regels voor archeologie was voorheen onlosmakelijk verbonden aan een omgevingsvergunning voor het bouwen en/of uitvoeren van een werk of werkzaamheid. Dit lijkt logisch, maar zorgde in de praktijk ook regelmatig voor onduidelijkheid bij initiatiefnemers. Daarom hebben we de regels voor activiteiten in een gebied met archeologische waarden verduidelijkt en gebundeld in één paragraaf. De regels in deze paragraaf zijn gekoppeld aan de *activiteit* ‘activiteit in een gebied met

archeologische waarden'. Als op grond van de juridische regels een vergunning nodig is, vraagt de aanvrager in het Omgevingsloket de *activiteit* 'activiteit in een gebied met archeologische waarden' aan. Een aanvrager wordt door middel van zoektermen en zogenaamde 'werkzaamheden' de goede richting in geduwd. Deze zoektermen en werkzaamheden worden door het Rijk beheerd.

Het gevolg van deze aanpak is dat een initiatiefnemer soms meerder omgevingsvergunningen nodig heeft. Voor het bouwen van een bouwwerk in een gebied met archeologische (verwachtings)waarden moet een aanvrager niet één, maar twee omgevingsvergunningen aanvragen. Eén voor de bouwactiviteit en één activiteit in een gebied met archeologische waarden. We passen de legesverordening hierop aan. Daardoor betaalt de initiatiefnemer alleen voor hetgeen hij of zij nodig heeft.

Het werken met een kleine korrelgrootte voor activiteiten moet op lange termijn leiden tot meer efficiëntie in de uitvoering. Dit is een stip op de horizon. Tot 2032 gelden er immers verschillende instrumenten naast elkaar: de lokale verordeningen, de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan (o.a. voormalige bestemmingsplannen) en de regels in het nieuwe deel. Dit vraagt veel van de uitvoering én de aanvrager. We blijven de nieuwe werkwijze continu monitoren en sturen bij waar nodig, als dat vanuit het oogpunt van dienstverlening wenselijk is.

7. Uitgangspunten voor locaties

7.1 We baseren onze locaties op de basisregistraties

De locaties die we opnemen in het omgevingsplan zijn afgestemd op de basisregistraties. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) toont de informatie van de verschillende bevoegde gezagen in een viewer (Regels op de kaart). Deze viewer hanteert de basisregistraties (Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), Basisregistratie Gebouwen (BAG) en Basisregistratie kadaster (BRK)) als ondergrond bij het raadplegen van omgevingsdocumenten, waaronder het omgevingsplan. Een groot deel van de data binnen de Gemeente Nijmegen is nog niet afgestemd op de basisregistraties. Om interpretatieverschillen in het DSO te voorkomen, worden de locaties in het omgevingsplan altijd afgestemd op de basisregistraties. Hiermee voorkomen we dat er leemten in de regelgeving of andere discrepanties ontstaan.

7.2 We houden data zo veel als mogelijk bij de bron(houder)

Werken in de keten vraagt om onderlinge afstemming tussen bevoegde gezagen. Dit betekent onder meer dat we onze locaties moeten afstemmen op locaties van andere bevoegde gezagen (zoals het Rijk, provincie en waterschap). Locaties waarvan wij niet de bronhouder zijn, nemen we in principe niet over in het omgevingsplan. Dit zou namelijk betekenen dat wanneer de bronhouder de data wijzigt, wij het omgevingsplan ook moeten wijzigen. Dat is niet wenselijk. In sommige gevallen kan het echter niet anders, omdat instructieregels ons verplichten regels te stellen in het omgevingsplan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij waterwingebieden. Een ander voorbeeld zijn hoogspanningsverbindingen. Van deze data is de netbeheerder de bronhouder. De netbeheerder kan zelf echter geen data publiceren in het DSO. We zien op dit moment geen andere oplossing dan deze data over te nemen in het omgevingsplan. Op termijn kan de koppeling van zogenaamde informatieproducten aan het DSO een oplossing bieden, waardoor data bij de bronhouder kan blijven.

7.3 We beperken het aantal locaties zo veel als mogelijk

Om het omgevingsplan goed te kunnen beheren, is het wenselijk het aantal locaties te beperken. Om een wildgroei aan locaties te voorkomen worden regels zo veel mogelijk gesteld voor het hele ambtsgebied en worden locaties slim hergebruikt. Om dit te bereiken maken we onder meer gebruik van zogenaamde gebiedsaanwijzingen. Een gebiedsaanwijzing maakt het mogelijk een gebied te benoemen, te begrenzen en van een typering te voorzien. Het is gedefinieerd als 'een door regels of beleid aangewezen gebied'. Het gebruik van gebiedsaanwijzingen draagt bovendien sterk bij aan het verbeteren van de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan via Regels op de kaart.

8. Uitgangspunten voor het proces

8.1 We participeren voorafgaand aan een wijzigingsprocedure

Omdat het omgevingsplan iedereen raakt, hechten we veel waarde aan participatie. Inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden worden in een vroeg stadium betrokken, zodat hun belangen, meningen en ideeën kunnen worden meegenomen in het ontwerp en de besluitvorming. Door actief de dialoog aan te gaan, streeft de gemeente naar het verbeteren van de kwaliteit van plannen, het vergroten van draagvlak en het tijdig signaleren van mogelijke knelpunten. De gemeente wil daarbij de kennis en expertise benutten die in de stad aanwezig is. Participatie vindt altijd voorafgaand aan de start van de formele wijzigingsprocedure plaats (dus voordat het ontwerpbesluit wordt gepubliceerd). Op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven is vastgelegd in het [Participatieplan wijzigingsbesluit 'Omgevingsplan gemeente Nijmegen'](#).

9. Dit spreken we af

Elke gemeente moet voor 1 januari 2032 één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente vaststellen. Hierin komen juridisch bindende regels voor de fysieke leefomgeving te staan. Dit is heel breed. Het gaat over alles wat je ziet, voelt, hoort, ruikt en beleeft. Dit maakt het omgevingsplan tot een complex en veelomvattend instrument. Het omgevingsplan is bovendien vormvrij. Om richting te geven aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan hanteren we de volgende uitgangspunten:

1. We hanteren onze eigen structuur
2. We voegen regels per activiteit toe
3. We geven voorrang aan regels die de fysieke leefomgeving beschermen
4. We maken geen beleid in het omgevingsplan
5. We houden rekening met bestaande rechten en feitelijk gebruik, maar sturen ook op basis van beleidsdoelen
6. We werken met functies én activiteiten
7. We regelen meer binnenplans en minder buitenplans
8. Onze regels zijn duidelijk en doelmatig
9. Onze regels zijn uitvoerbaar en handhaafbaar
10. We monitoren onze regels en sturen bij waar nodig
11. We streven naar een hoog niveau van dienstverlening
12. We maken duidelijke en eenvoudige vragenbomen en aanvraagformulieren
13. We baseren onze locaties op de basisregistraties
14. We houden data zo veel als mogelijk bij de bron(houder)
15. We beperken het aantal locaties zo veel als mogelijk
16. We participeren voorafgaand aan een wijzigingsprocedure

Bijlage I: Toelichting op type regels

Specifieke zorgplicht	Een specifieke zorgplicht is gericht tot degene die een bepaalde activiteit onderneemt. Specifieke zorgplichten geven voor een activiteit het doel aan dat bij de bescherming van de fysieke leefomgeving moet worden bereikt. Een specifieke zorgplicht geeft niet aan met welke middelen dat doel bereikt moet worden.
Algemene regels	Algemene regels zijn regels die rechtstreeks bepalen binnen welke grenzen een bepaalde activiteit is toegestaan. Algemene regels richten zich rechtstreeks tot de initiatiefnemer. Er vindt geen voorafgaande beoordeling door een bestuursorgaan over de toelaatbaarheid plaats. Degene die de activiteit wil ondernemen moet zelf beoordelen of de activiteit is toegestaan. Een uitgangspunt van de Omgevingswet is om, waar mogelijk, te volstaan met algemene regels voor activiteiten, waardoor een initiatiefnemer geen voorafgaande toestemming voor een activiteit hoeft te vragen via een vergunning. Hiermee wordt de administratieve lastendruk voor initiatiefnemers beperkt. Het is soms noodzakelijk dat een bestuursorgaan de toelaatbaarheid van de activiteit beoordeelt. Zeker als de gevolgen van de activiteit voor de fysieke leefomgeving groot kunnen zijn. In dat geval ligt een vergunningplicht meer voor de hand. Bij algemene regels beoordeelt de initiatiefnemer zelf of de activiteit uitgevoerd mag worden en onder welke voorwaarden dit mag. Daarom moeten algemene regels concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk vast zijn te leggen. Is dat niet mogelijk, dan kan worden gekozen voor een binnenplanse vergunningplicht Wanneer iemand van mening is dat een initiatiefnemer de regels overschrijdt, kan deze een verzoek om handhaving doen. Een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels betekent dan ook een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. De gemeente moet achteraf controleren of iemand zich daadwerkelijk aan de regels heeft gehouden, ook al is de gemeente niet geïnformeerd over de activiteit. Dit betekent ook dat bij mogelijke overschrijding van de regels een verzoek om handhaving kan worden gedaan.
Informatie- en meldplicht	Doordat een initiatiefnemer bij toepassing van algemene regels zelf mag beoordelen of de activiteit mag worden ondernomen, zijn de gemeente en belanghebbenden niet op de hoogte van het uitvoeren van de activiteit. In veel gevallen is dat niet bezwaarlijk, maar het is mogelijk dat een

voorafgaande melding wenselijk is. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan een meldplicht op te nemen. De activiteit mag dan pas starten, wanneer de melding is gedaan. Vooral in het geval een activiteit zware gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, is het nuttig om het bestuursorgaan via een melding in staat te stellen om voor de start van een activiteit acties te ondernemen, zoals:

- het uitvoeren van een initiële controle voordat de activiteit van start gaat, zodat het bestuursorgaan kan controleren dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden;
- het beoordelen of het noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften. Dit kan noodzakelijk zijn wegens de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of door de combinatie van verschillende (elkaar versterkende) activiteiten;
- zelf in het kader van het beheer van de fysieke leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen;
- via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteit te informeren.

Omdat het niet melden het bestuursorgaan geen kans geeft om in te grijpen en de initiatiefnemer een ongepast voordeel kan geven, is er een meldplicht. Dit betekent dat de activiteit niet mag worden uitgevoerd zonder eerst te melden. Mocht een initiatiefnemer toch daartoe overgaan, dan kan in het kader van handhaving de activiteit zo nodig stilgelegd worden, om het bevoegd gezag alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties. Het bevoegd gezag is vrij in wijze waarop het met een melding omgaat. Het kan een ontvangstbevestiging zenden, of schriftelijk een mening kenbaar maken over de juistheid van de melding. Daar waar in het omgevingsplan voor een meldplicht is gekozen, wordt die keuze in de artikelsgewijze toelichting van het desbetreffende artikel nader gemotiveerd.

Naast een meldplicht kan het omgevingsplan ook informatieplichten bevatten. Een informatieplicht houdt in dat een initiatiefnemer verplicht is om (in enige vorm) informatie te verstrekken aan een bestuursorgaan of andere instantie, gedurende de periode waarin een activiteit wordt verricht of binnen een bepaalde termijn voorafgaand aan het starten van een activiteit. Aan een informatieplicht is geen verbod om de activiteit te verrichten gekoppeld. Een

dergelijke verplichting heeft geen bijzondere wettelijke grondslag nodig.

Vergunningplicht

Naast algemene regels kunnen in het omgevingsplan ook vergunningplichten worden opgenomen. De grondslag daarvoor is opgenomen in artikel 4.4, tweede lid, van de Omgevingswet. Deze omgevingsvergunning heet een 'omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit'. Op grond van de wet wordt onder een omgevingsplanactiviteit verstaan een activiteit, inhoudende:

- een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan;
- een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan;
- een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Wanneer de gevolgen van een activiteit voor de fysieke leefomgeving groot kunnen zijn, en de specifieke situatie bij de beoordeling van die gevolgen een rol speelt, is een voorafgaande beoordeling gewenst. Dat kan worden vormgegeven in de vorm van een vergunningplicht. Een vergunningplicht gaat gepaard met beoordelingsregels. Beoordelingsregels kunnen een open norm bevatten. Dat is immers een van de redenen om te kiezen voor een vergunningplicht.

Een vergunningplicht heeft altijd de vorm van een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Een binnenplanse vergunningplicht gaat gepaard met beoordelingsregels die bepalen onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning verleend kan worden. Er zijn geen bijzondere vormvereisten gesteld aan dergelijke beoordelingsregels. Er kan sprake zijn van weigeringsgronden of verleningsgronden. Toepassing van een vergunningplicht ligt voor de hand als het gaat om een activiteit waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving groot kunnen zijn, en de specifieke situatie van het geval bij de beoordeling van die gevolgen een rol speelt. Veelal zal die beoordeling plaatsvinden aan de hand van open geformuleerde normen. Een andere mogelijkheid is een beoordeling op basis van technisch onderzoek waarbij kan worden aangetoond dat aan de norm wordt voldaan.

Verbod	Wanneer een bepaalde activiteit op voorhand onwenselijk is, kan in het omgevingsplan een verbod worden opgenomen. Een verbod is niet absoluut. Met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) kan altijd van een verbod worden afgeweken. Er geldt dan wel een verzwaarde motiveringslast, waarbij aangetoond moet worden dat de activiteit toch voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
Maatwerkregels	Een bijzondere vorm van regels zijn de zogenaamde maatwerkregels. Dit zijn lokale aanvullingen (maatwerk) op regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Bij regels over activiteiten in het Bal en Bbl biedt het Rijk voor bepaalde onderwerpen de mogelijkheid om met een maatwerkregel af te wijken van de algemene regel van het Bal of Bbl of deze aan te vullen. Op die manier kan de gemeente de regels beter toespitsen op de lokale situatie.
Vergunning- en maatwerkvoorschriften	Activiteiten kunnen in een omgevingsplan worden gereguleerd met behulp van algemene regels. In specifieke gevallen past een algemene regel echter niet altijd. In dergelijke gevallen kunnen dan maatwerkvoorschriften worden gesteld. Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag in een individueel geval van de algemene regel afwijken. Een maatwerkvoorschrift houdt in dat het bestuursorgaan met een beschikking in een individueel geval de plicht oplegt te voldoen aan bepaalde voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels. Maatwerkvoorschriften worden bij beschikking gesteld, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat. Het stellen van maatwerkvoorschriften is uitsluitend mogelijk als dat in het omgevingsplan (of een hogere regeling) is bepaald. Maatwerkvoorschriften komen in vier vormen voor: • maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels; • maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels; • maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld; • maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden. Het van de algemene regels afwijkende maatwerkvoorschrift kan strenger of soepeler zijn. Een maatwerkvoorschrift kan

ook gebruikt worden om een algemene regel nader te concretiseren of aan te vullen om de handhaafbaarheid van de algemene regel te verbeteren. Maatwerkvoorschriften bieden dus niet alleen de mogelijkheid om in bepaalde gevallen nadere eisen te stellen, maar ook de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen waarmee kan worden afgeweken van bepaalde algemene regels. De grondslag voor maatwerk wordt in het maatwerkvoorschrift zoveel mogelijk begrensd. Als dit niet expliciet is gebeurd in de bepaling waarmee de mogelijkheid tot het geven van een maatwerkvoorschrift is gecreëerd, dan volgt dit uit het oogmerk waarvoor de regel is gesteld waarover een maatwerkvoorschrift kan worden gegeven. Het maatwerkvoorschrift kan zowel op verzoek als ambtshalve (bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of om een eigen beleidsambitie te halen) gesteld worden.

Een vergunningvoorschrift kent veel overeenkomsten met het maatwerkvoorschrift, maar is gekoppeld aan een vergunningplicht. Wanneer een activiteit vergunningplicht is, kan het bevoegd gezag voorschriften aan de omgevingsvergunning verbinden om een open norm (beoordelingsregel) verder te specificeren of om af te wijken van algemene regels.

Omgevingsnorm

Allerlei regels over activiteiten bevatten normen die gaan over de aanvaardbaarheid van die activiteit. Veel normen hebben betrekking op een specifieke activiteit. Gedacht kan worden aan regels met normen die bepalen hoe hoog gebouwd mag worden, normen die aangeven welke geluidsbelasting bij een evenement aanvaardbaar is, of normen die aangeven wat de omvang van een horecaonderneming mag zijn. Er zijn ook normerende regels denkbaar die algemeen toepasbaar zijn, doordat ze gelden voor alle activiteiten. Een initiatiefnemer dient dan te voldoen aan de regels, ongeacht welke activiteit wordt ondernomen. Gedacht kan worden aan regels ter voorkoming van onaanvaardbare geluidhinder en geurhinder, of algemene duurzaamheidseisen voor bouwwerken. Dergelijke algemene normen stellen een bepaalde kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal. Voor die kwaliteit worden normen gesteld. Die normen werken vervolgens door naar alle activiteiten. In dat geval wordt dus niet een bepaalde activiteit centraal gesteld en de condities waaronder die activiteit mag plaatsvinden.

De normen kunnen ook van toepassing zijn op activiteiten die niet zijn geregeld in het omgevingsplan. Ze vormen daarmee een concretisering van de algemene zorgplicht, zoals die is opgenomen in de wet (artikel 1.6 Omgevingswet). Die brengt

onder meer mee dat iedereen die weet, of redelijkerwijze kan weten, dat zijn activiteit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, verplicht is alle redelijkerwijze mogelijke maatregelen te nemen om gevolgen te voorkomen, dan wel zo veel mogelijk te herstellen, dan wel de activiteit achterwege te laten (artikel 1.7 Omgevingswet).

De in het omgevingsplan opgenomen omgevingsnormen zijn ook van belang voor de beoordeling van activiteiten, waarbij de vraag voorligt of een buitenplanse omgevingsvergunning kan worden verleend. Een buitenplanse omgevingsvergunning kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De in het omgevingsplan vastgelegde omgevingsnormen zijn (mede)bepalend voor de vraag of daarvan sprake is. De omgevingsnormen in het omgevingsplan worden immers gesteld met het doel om een bepaalde kwaliteit voor de fysieke leefomgeving te realiseren of beschermen.

Omgevingswaarde

Omgevingswaarden beschrijven wat de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is, welke belasting door activiteiten is toegestaan en hoeveel er maximaal van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving aanwezig mag zijn. Het zijn doelstellingen in de vorm van een juridische regel. Dat kan een getal zijn (meetbare of berekenbare eenheid), een formulering of een verbeelding. Zolang de omgevingswaarde maar objectief vast te stellen en meetbaar is. Een omgevingswaarde richt zich tot de overheid en is niet bindend voor particulieren of bedrijven. Tenzij de omgevingswaarde is omgezet in een algemene regels in het omgevingsplan. Als een omgevingswaarde in het omgevingsplan is opgenomen, dan gelden de volgende twee rechtsgevolgen:

- programmaplicht: bij overschrijding of dreigende overschrijding van de waarde moet een programma worden opgesteld, waarbij wordt aangegeven hoe de omgevingswaarde alsnog wordt behaald;
- monitoringsplicht: de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie (neerslag) van stoffen moet worden bewaakt door monitoring. Wie dat doet en hoe dat wordt gedaan, wordt in de regels bepaald waarin ook de omgevingswaarden staan.

De toepassing van omgevingswaarden is sterk afhankelijk van de doelen en ambities van de gemeente. Deze doelen en ambities staat in de omgevingsvisie. Omgevingswaarden worden alleen in het omgevingsplan opgenomen als dit volgt uit de omgevingsvisie of een programma.

