

# **Actualisatie omgevingsvisie Nijmegen**

## **Opbrengst Stap 1: inzicht in de opgaven**

31 oktober 2023



# Inhoudsopgave

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                                                        | <b>2</b>  |
| 1.1. Actualisatie in stappen                                                               | 2         |
| 1.2. Doel van dit document                                                                 | 4         |
| 1.3. Kanttekening bij dit document                                                         | 4         |
| <b>2. Omgevingsvisie concreter maken door te kiezen voor een andere opbouw</b>             | <b>5</b>  |
| 2.1. Het 'waarom' meer aandacht geven                                                      | 5         |
| 2.2. Duidelijk visiebeeld (waarheen)                                                       | 5         |
| 2.3. Het 'hoe' via hoofdlijnen van het beleid en een gebiedsgerichte uitwerking            | 5         |
| 2.4. De uitwerking het 'wat' via omgevingsprogramma's                                      | 6         |
| <b>3. Aan de slag met binnenstedelijk ontwikkelen, verduurzaming en gezondheid</b>         | <b>7</b>  |
| 3.1. Binnenstedelijk ontwikkelen: de belangrijkste opgave van de actualisatie              | 7         |
| 3.2. Ontwikkeling van Nijmegen: wonen, werken en bezoeken                                  | 7         |
| 3.3. Observaties stedenbouwkundig bureau                                                   | 8         |
| 3.4. Handreiking binnenstedelijk bouwen                                                    | 8         |
| 3.5. Duurzaamheid: energietransitie, circulariteit en klimaatadaptatie                     | 10        |
| 3.6. Extra aandacht voor het thema gezondheid                                              | 11        |
| <b>4. Omgevingsvisie concreter maken door te kiezen voor een heldere manier van sturen</b> | <b>12</b> |
| 4.1. Het beleidshuis                                                                       | 12        |
| 4.2. Sturingsfilosofie                                                                     | 14        |
| 4.3. Monitoring en evaluatie                                                               | 14        |
| <b>5. Verwerken van landelijk en regionaal beleid</b>                                      | <b>15</b> |
| 5.1. Aandachtspunten                                                                       | 16        |
| 5.2. Knelpunt                                                                              | 16        |
| <b>6. Zorgen voor een goede aansluiting op het omgevingsplan</b>                           | <b>17</b> |
| 6.1. Aandachtspunten                                                                       | 17        |
| 6.2. Knelpunten                                                                            | 18        |
| 6.3. (Meekoppel)kansen:                                                                    | 18        |
| <b>Bijlage: selectie wettelijk kader</b>                                                   | <b>19</b> |
| <b>Eindnoten</b>                                                                           | <b>21</b> |

# 1. Inleiding

Nijmegen staat voor verschillende grote uitdagingen. Zo willen we het woningtekort verminderen, onze stad verduurzamen, bestand zijn tegen weersextremen, een goed vestigingsklimaat voor bedrijven bieden en nog veel meer. Hoe we op lange termijn omgaan met deze uitdagingen, staat in de Nijmeegse omgevingsvisie.

**Omgevingsvisie:** Iedere gemeente in Nederland stelt een omgevingsvisie op. Dat is een strategische visie voor de lange termijn voor de hele fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie is een wettelijke verplichting uit de Omgevingswet. Op 1 januari 2027 moeten we een omgevingsvisie hebben die aan de wet voldoet.

**Fysieke leefomgeving:** dit bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet. De wet bevat wel een opsomming van onderwerpen die in ieder geval onder de fysieke leefomgeving vallen, namelijk: bouwwerken, infrastructuur, water, watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

## Bijwerken omgevingsvisie

We werken de Nijmeegse omgevingsvisie<sup>i</sup> bij. Dat noemen we actualiseren. We actualiseren de omgevingsvisie, omdat we de visie concreter willen maken. Dat moeten we doen om een goed omgevingsplan te kunnen maken, maar ook om belangenafwegingen te maken. De ruimte van Nijmegen is namelijk beperkt.

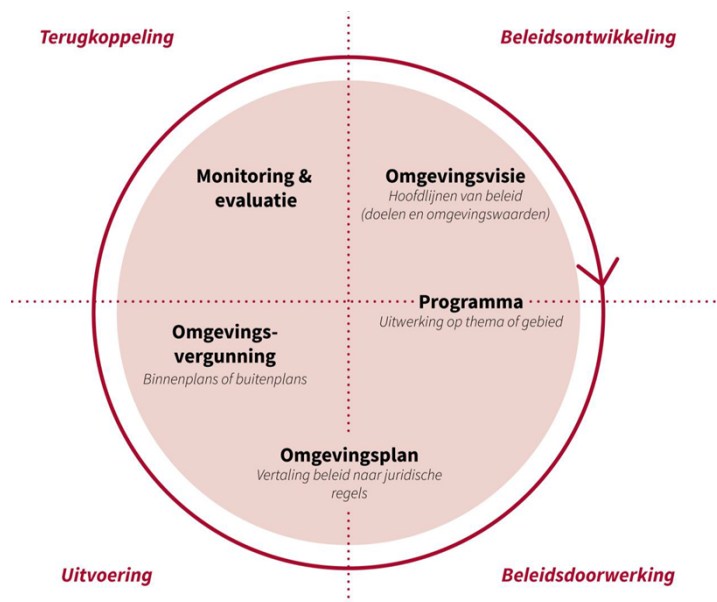
Het actualiseren van de omgevingsvisie past binnen de gedachte van de Omgevingswet. Deze wet gaat uit van een continu proces van beleidsontwikkeling (visie), beleidsdoorwerking (omgevingsprogramma<sup>ii</sup>) en beleidsuitwerking (omgevingsplan), waarbij beleid via monitoring en evaluatie voortdurend kan worden gevolgd en aangepast. Dit continue proces noemen we de beleidscyclus.

## Startnotitie

Hoe we de omgevingsvisie actualiseren staat in een startnotitie. Deze notitie is 28 februari 2023 vastgesteld door het college. Op 24 mei 2023 is de startnotitie besproken door de gemeenteraad.

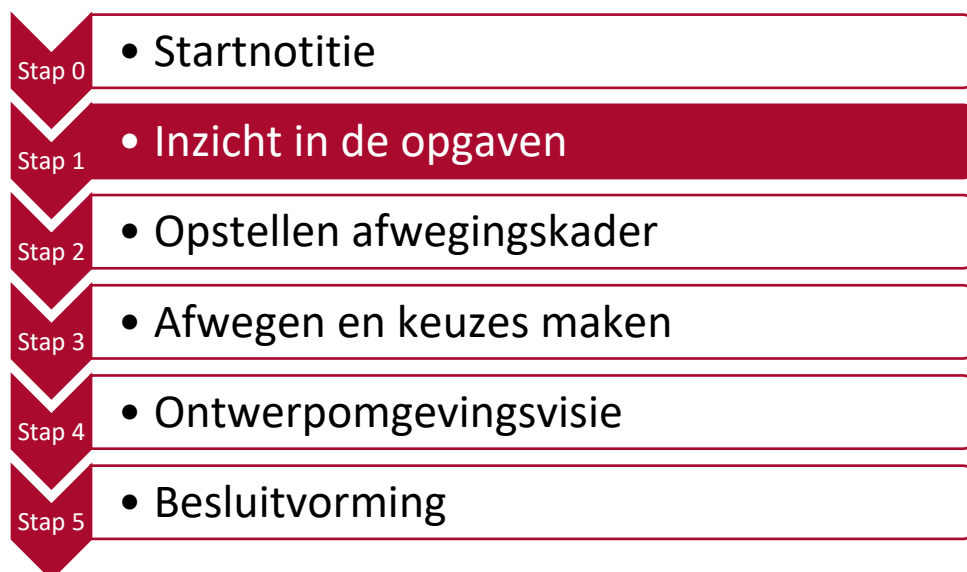
### 1.1. Actualisatie in stappen

We actualiseren de omgevingsvisie door verschillende stappen te doorlopen. Zo geven we het actualisatieproces structuur. Dat geeft ons houvast en maakt het proces controleerbaar. We laten wel ruimte voor maatwerk, als dat nodig is.



Figuur 1 De beleidscyclus van de Omgevingswet

## Welke stappen doorlopen we en waar zijn we nu?



Figuur 2: Overzicht van verschillende stappen actualisatie omgevingsvisie. We zijn nu bij stap 1. Een uitgebreide omschrijving van de stappen is terug te vinden in de startnotitie van 28 februari 2023.

### Wat doen we in stap 1?

We actualiseren de omgevingsvisie op basis van klassieke stappen bij het maken van beleid<sup>iii</sup>. Stap 1 noemen we 'inzicht in de opgaven' en deze bestaat uit een analyse en inventarisatie. We hebben informatie per opgave verzameld. We hebben de opgave overzichtelijk gemaakt met beleidsuitgangspunten, belangen, aandachtspunten, tegenstrijdigheden, mogelijke knelpunten, meekoppelkansen en meest recente (beleids-) ontwikkelingen. We hebben ook de eerste wensen van inwoners opgehaald. Dat hebben we gedaan via het stadspanel. Dat is een groep inwoners (circa 3.900) die vaker digitale enquêtes invullen. Op 22 juni 2023 heeft ook het eerste stadsgesprek plaatsgevonden. In het participatieplan<sup>iv</sup> staat hier meer over.

### Omgevingsvisie concreter maken

Met dit document geven we verschillende antwoorden op de vraag hoe we de omgevingsvisie concreter kunnen maken. Concreter maken doen we door:

- De visie anders opbouwen

We geven meer aandacht aan het: waarom, waarheen, hoe en wat (via omgevingsprogramma's). We maken de visie hiermee concreter door hem actiegerichter te maken.

- De visie op gebiedsniveau verder uitwerken

Hierdoor kunnen we de opgaven en transitie beter prioriteren en combineren. De stelling van het college is dat pas bij de uitwerking op gebiedsniveau de omgevingsvisie concreet wordt. Pas dan wordt namelijk inzichtelijk welke gevolgen beleidsambities hebben en hoe we ze zo goed mogelijk kunnen combineren. We kunnen inwoners met deze manier van werken beter meenemen in de keuzes die gemaakt worden.

- Een helder beleidshuis inrichten

We maken de omgevingsvisie concreter. Daarnaast beschrijven een manier van werken met omgevingsprogramma's aan de uitvoering van het beleid uit de omgevingsvisie. In dit document geven we een denkrichting voor de invulling van het beleidshuis. Over de exacte invulling hiervan ontvangt de raad nog een voorstel. Hiermee handelt het college in lijn met een eerder gedane toezegging<sup>v</sup>.

## 1.2. Doel van dit document

Waar moeten we rekening mee houden tijdens de actualisatie? Dat is de centrale vraag die we met dit document beantwoorden. Waarom is dat belangrijk?

- Op tijd bijsturen

Het actualiseren van de omgevingsvisie is een uitgebreid en lastig proces. We hebben zicht op onze uitdagingen, maar weten niet alles. Daarom willen we tijdens de actualisatie regelmatig stilstaan. Dat zijn momenten waarbij we kijken of we op de goede weg zitten. Zo kan op tijd bijgestuurd worden, mocht dat nodig zijn.

- Toezegging aan gemeenteraad

Dit document geeft de gemeenteraad de mogelijkheid zicht te krijgen in het proces. Bij de bespreking van de startnotitie is door het college een toezegging gedaan. Deze toezegging luidt: ‘de gemeenteraad wordt betrokken bij de dilemma’s voorafgaand aan het vaststellen van de visie, daarvoor worden sessies georganiseerd<sup>vi</sup>. Met dit document geven we invulling aan deze toezegging.

## 1.3. Kanttekening bij dit document

Deze eerste stap: het analyseren van de opgaven, stopt niet na vaststelling van dit document. We blijven continu nadenken over de opgaven. We blijven in gesprek met inwoners en andere belanghebbenden. Daarvoor is een participatieplan opgesteld. We blijven ervaring opdoen met onze grote gebiedsontwikkelingen. We blijven ook werken aan thematisch beleid. Dit document is daarmee geen eindbeeld, maar een momentopname.

## 2. Omgevingsvisie concreter maken door te kiezen voor een andere opbouw

In de huidige omgevingsvisie sturen we op de ontwikkeling van Nijmegen via vier opgaven en acht ruimtelijke keuzes. Een van de doelen van deze actualisatie, is de omgevingsvisie concreter te maken. Het college zal dit oppakken door de volgende elementen duidelijke terug te laten komen, namelijk het: waarom, waarheen, hoe en wat (via omgevingsprogramma's). Het college benadrukt wel dat wat hieronder is beschreven maar een hulpmiddel is om structuur aan te brengen.

### 2.1. Het 'waarom' meer aandacht geven

We starten de omgevingsvisie met een heldere beschrijving van het waarom. We geven antwoord op de vraag: 'waarom is een omgevingsvisie nodig?' We maken daarbij onder andere gebruik van geactualiseerde gegevens uit het document 'Stad in Beeld' en de meest recente 'Stads- en Wijkmonitor'.

### 2.2. Duidelijk visiebeeld (waarheen)

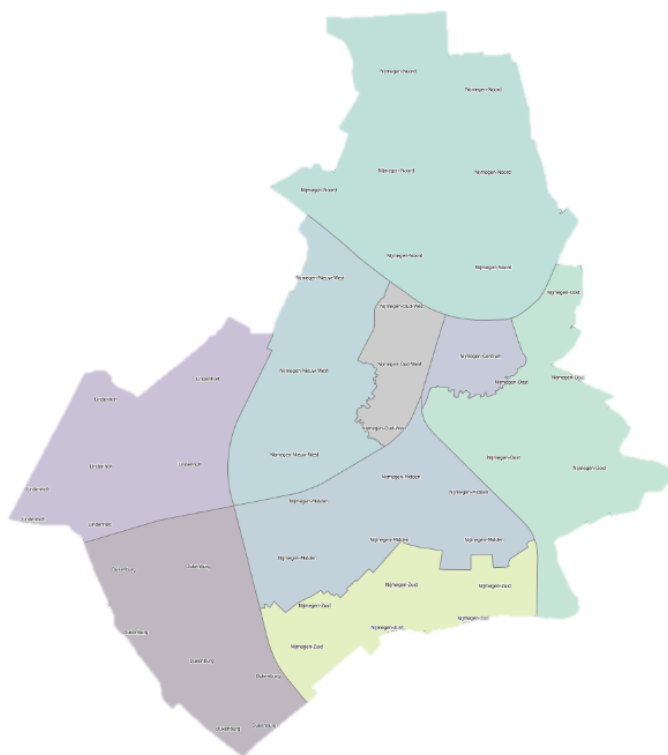
In tegenstelling tot de keus uit de startnotitie om vast te houden aan de 4 opgaven en 8 ruimtelijke keuzes, wil het college voor de leesbaarheid van de omgevingsvisie toch elementen hiervan aanpassen. Het college wil de vier opgaven concreter maken. Daarom passen we ze aan naar een visiebeeld voor 2045. Zo is duidelijker wat het lange termijnperspectief is. Hoe ziet Nijmegen eruit in 2045? Wat willen we bereikt hebben en wat willen we behouden?

### 2.3. Het 'hoe' via hoofdlijnen van het beleid en een gebiedsgerichte uitwerking

De acht ruimtelijke keuzes passen we aan. Dit worden de hoofdlijnen van het beleid voor de hele stad, het afwegingskader. Hierdoor maken we concreter hoe we het visiebeeld willen bereiken. De keuzes werken nu verwarrend, omdat ze een menging zijn van thema's en concrete gebiedsontwikkelingen. Bovendien staan delen van het beleid ook in de vier grote opgaven. We proberen hierbij zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de huidige terminologie.

We werken de omgevingsvisie gebiedsgericht uit. De stelling van het college is dat pas bij de uitwerking op gebiedsniveau de omgevingsvisie concreet wordt. Pas dan wordt namelijk inzichtelijk welke gevolgen beleidsambities hebben en hoe we ze zo goed mogelijk kunnen combineren. We kunnen inwoners met deze manier van werken beter meenemen in de keuzes die gemaakt worden.

We voegen per stadsdeel een hoofdstuk toe aan de omgevingsvisie. Het college werkt dit uit in gebiedsgerichte omgevingsprogramma's. We kiezen daarbij het niveau stadsdeel. Stadsdelen zijn namelijk herkenbaar en de grenzen van stadsdelen liggen vast. Bovendien werken we wijkgericht op stadsdeelniveau en versterken we de Sterke Sociale Basis op stadsdeelniveau.



Kaart 1: de 9 stadsdelen van Nijmegen

Het college benadrukt dat de voorgestelde manier van werken arbeidsintensief is. Daarnaast hebben we nog geen ervaring met deze manier van werken via de omgevingsvisie. We onderzoeken dan ook of we met deze werkwijze kunnen aansluiten op het werken aan een Sterke Sociale basis en het wijkgericht werken. Daarmee kunnen we leren van onze ervaringen en maken we de uitwerking steeds iets scherper.

#### **Dilemma: keuze van gebieden**

Welke gebieden we kiezen is natuurlijk belangrijk. Gebieden kunnen niet te klein zijn. Dat zou niet werkbaar zijn. Daarnaast moeten iets over de hele stad zeggen en moeten we er mee kunnen werken in het omgevingsplan. Stadsdelen lijkt daarom een goede keuze. Stadsdelen zijn vastgestelde bestuurlijke grenzen en we pakken ook ander beleid op via stadsdelen.

Zoals vrijwel elke keuze voor een gebiedsindeling is ook de keuze voor stadsdelen niet perfect. Zo gaan verschillende ruimtelijke keuzes over stadsdeelgrenzen heen. Denk hierbij aan de ontwikkeling van een groter centrumgebied, maar ook de mobiliteitsnetwerken. Daarnaast is er wisselwerking tussen stadsdelen en buurgemeenten. We moeten hier dus scherp op zijn bij de uitwerking van de stadsdelen.

#### **Wat doen andere gemeenten?**

##### Arnhem:

Uitwerking in Noord, Oost, Zuid, West en centrum

##### Utrecht:

Uitwerking van belangrijke gebieden. Gebieden waar nog een ontwikkeling zal plaatsvinden.

##### Leiden:

Uitwerking naar type leefmilieus: levendig, dynamisch en luw

## **2.4. De uitwerking het ‘wat’ via omgevingsprogramma’s**

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om programma’s vast te stellen. Om verwarring met de programma’s uit de begroting te voorkomen, noemen we ze omgevingsprogramma’s. Met omgevingsprogramma’s werken we het beleid van de omgevingsvisie verder uit. Meer hierover staat in hoofdstuk 4 van dit document.

### 3. Aan de slag met binnenstedelijk ontwikkelen, verduurzaming en gezondheid

Nijmegen is over een lange periode steeds groter geworden. De belangrijkste keuze uit de huidige omgevingsvisie is niet meer groter te worden, maar te groeien binnen de grenzen van de stad. Het gaat hierbij om de groei van inwoners, werknemers en bezoekers. Met deze keuze wordt het omliggende landschap gespaard. Daarnaast kunnen we met groei een goed voorzieningenniveau behouden.

#### 3.1. Binnenstedelijk ontwikkelen: de belangrijkste opgave van de actualisatie

We willen groeien, maar tegelijkertijd weten we dat niet alles kan. Nijmegen staat daarom voor grote opgaven in een beperkte ruimte. Het gaat bijvoorbeeld om ruimte voor woningen, werken en voorzieningen. We zien dat gezondheid een belangrijk thema is. Daarbij zijn er ook veranderingen nodig om de stad aan te passen aan ander energiegebruik en het veranderende klimaat. Daarnaast kan de mobiliteitstransitie ruimte geven<sup>vii</sup>. De mate waarin de mobiliteitstransitie ruimte geeft is natuurlijk sterk afhankelijk van de keuzes die we daar als stad in maken. Overigens is het zo dat de mobiliteitstransitie op sommige plekken juist om meer ruimte vraagt zodat er elders ruimte vrijkomt. Vooral nabij de stationsomgevingen en op invalswegen blijft infrastructuur prominent aanwezig. De meeste verkeersstromen komen hier samen.

Dit alles samen vraagt om een samenhangend verhaal voor de toekomst. Het gaat hierbij om het streven naar een gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit waar ruimte is voor ontwikkelingen om te voorzien in maatschappelijke behoeften. Op het vinden van deze balans zit spanning. Hoe we omgaan met deze spanning en slim opgaven en transitie combineren is de centrale probleemstelling van binnenstedelijk ontwikkelen.

**Binnenstedelijk ontwikkelen:** ontwikkelen in de bestaande stad met als doel om maatschappelijke meerwaarde en ruimtelijke verrijking van de Nijmeegse stedelijke leefomgeving(en) te bereiken. Hierbij wordt ingezet op slim en efficiënt ruimtegebruik met een menselijke maat en schaal, en zodanig dat binnenstedelijke ontwikkelingen als vliegwiel dienen voor maatschappelijke opgaven en duurzaamheidstransities. Binnenstedelijk ontwikkelen gaat dus verder dan alleen het toevoegen van woningen.

#### 3.2. Ontwikkeling van Nijmegen: wonen, werken en bezoeken

Nijmegen groeide in 2022 naar 182.500 inwoners. Uit verschillende scenario's blijkt dat deze groei nog doorzet. Zo is de verwachting in het middelste scenario dat Nijmegen groeit naar 195.000 inwoners in 2035.

Voor de komende jaren is de uitbreidingsbehoefte van Nijmegen 16.500 woningen<sup>viii</sup>. Een groot deel van deze opgave (circa 10.000 woningen) valt in twee NOVEX-locaties. Het andere deel vangen we op in andere delen van de stad. We weten allemaal dat het bouwen van betaalbare woningen op dit moment uitdagend is. Maar tot 2040 hebben we voldoende woningen in de planning staan, om te voorzien in de woonbehoefte. Hierom willen we in de actualisatie van de omgevingsvisie opnemen hoe we gericht kunnen omgaan met projecten om zo bij te dragen aan onze doelen.

Een van de doelen uit de omgevingsvisie is de komende jaren te groeien met 10.000 banen tot en met 2030. Het aantal banen in Nijmegen is de laatste jaren flink toegenomen, van 103.060 in 2020 naar 110.490 in 2022 (+7.430). Ook in de coronajaren nam het aantal banen toe, maar vooral tussen 2021 en 2022 is de toename zeer sterk (+5.100). Tegelijkertijd zien we bijvoorbeeld bij een recent kantorenmarktonderzoek dat we goed moeten kijken

waar het toevoegen van extra kantoren van meerwaarde is<sup>ix</sup>. Kortom, de economische ontwikkeling van Nijmegen vraagt om structurerende keuzes.

Na de coronaperiode neemt het aantal bezoekers weer toe. Dat zien we bijvoorbeeld in de binnenstad. Het niveau is nog niet van voor corona, maar er zit een stijgende lijn in. We zien ook dat steeds meer mensen een bezoek brengen aan het theater of de film.

### 3.3. Observaties stedenbouwkundig bureau

Wij hebben een stedenbouwkundig bureau (BURA) gevraagd mee te denken over binnenstedelijk bouwen. Het onderzoek is opgenomen als bijlage. Zij komen met de volgende observaties:

- Aandacht voor de bestaande stad en integrale opgaven

Het stedenbouwkundig bureau geeft aan dat er relatief veel aandacht is voor een paar grote gebiedsontwikkelingen in de stad (sleutelprojecten/prioritaire gebieden), terwijl stadsbreed op tal van plekken kansen liggen voor kwalitatieve stedelijke verdichting. Daarnaast is er veel aandacht voor woningbouw terwijl er meer nodig is voor een sociale, gezonde en duurzame stad die ook ruimte biedt aan voor werken, voorzieningen, groen, mobiliteit etc. Daarbij moet ook aandacht zijn voor ruimtelijke kwaliteit en hoogbouw.

Met de huidige omgevingsvisie is bewust gekozen om te focussen op een aantal grote projecten. Dat is een logische keuze, omdat via deze locaties veel woningen gebouwd kunnen worden. Het college ziet ook in dat de ontwikkeling van Nijmegen verder gaat dan alleen het bouwen van woningen via grote projecten. We werken bijvoorbeeld ook aan vergroening, verduurzaming en de mobiliteitstransitie. We laten dan ook in de geactualiseerde omgevingsvisie zien dat we naast het bouwen van woningen ook inzetten op andere thema's.

- Samenhang tussen de projecten

Het stedenbouwkundig bureau geeft aan dat de samenhang tussen projecten verbeterd kan worden. Hier zal in de actualisatie van de omgevingsvisie aandacht aan worden besteed. Dat doen we door een overkoepelend afwegingskader te maken (zie hoofdstuk 2).

### 3.4. Handreiking binnenstedelijk bouwen

Op basis van het onderzoek Binnenstedelijk Bouwen zijn verschillende handreikingen gedaan om richting te geven aan de ontwikkeling van Nijmegen, namelijk:

- sturen op basis van stedelijke milieus;
- het ordenen van ruimtelijke opgaven in 3 ruimtelijke structuren;
- een voorstel voor het hanteren van 10 principes voor binnenstedelijk bouwen.

#### Stedelijke milieus

Van plek tot plek zijn er andere kansen en uitdagingen. Om op passende wijze sturing te kunnen geven aan opgaven wordt daarom voorgesteld om de stad in te delen in een aantal stedelijke milieus. De ruimtelijke kwaliteit en het onderscheidend vermogen verschilt per plek in de stad. Daarbij wordt opgemerkt dat binnen de milieus zoals uitgewerkt door het stedenbouwkundig bureau ook verschillen bestaan.

## STEDELIJKE MILIEUS



Figuur 3: Stedelijke milieus. De milieus zijn illustratief en laten geen definitief eindbeeld zien.

Het college ziet dit belang ook (zie hoofdstuk 2), maar kiest voor een indeling in Stadsdelen. Bovenstaande milieus worden hierin toegepast. Door te werken met stadsdelen kunnen we beter aansluiten op andere ontwikkelingen, zoals het wijkgericht werken en het werken aan een Sterke Sociale basis. Bovendien zijn er nog andere ruimtelijke aspecten waar we rekening mee moeten houden. Denk hierbij aan: de identiteit van een gebied, cultuurhistorisch waardevolle gebieden, plekken met hittestress, waardevolle groenstructuren, de opbouw van de bodem etc. Het stadsdeelniveau is niet heilig: binnen stadsdelen kan de vertaling van ambities variëren en er zullen ook verbindingen tussen stadsdelen worden gelegd.

Het college vindt het ook belangrijk om te benadrukken dat de gebiedsindeling, zoals voorgesteld door BURA, nog goed bekeken moet worden. We geven een voorbeeld. De Griftdijk, Berg en Dalseweg en Daalseweg worden benoemd als radiaal. Ze zijn echter verkeerskundig van een lagere orde dan de andere radialen.

### 3 ruimtelijke structuren en 10 principes

Het is niet zomaar mogelijk om de stad verder te verdichten met bebouwing (massa). Om dat gezond te kunnen doen, moet meer aandacht worden besteed aan openbare ruimte, groen en water. Stedenbouwkundig wordt dat de 'contramal' genoemd. Daarnaast moet aandacht zijn voor de 'netwerken' in de stad (stromen). Kortom, je zet niet zomaar ergens een gebouw neer. De ruimte eromheen en de mogelijkheden om je te verplaatsen moeten net zo goed op orde zijn.

#### Tien principes binnen drie opgaven

| OPGAVEN   | MASSA                                                                         | CONTRAMAL                                                                                         | STROMEN                                                                          |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| PRINCIPES | Mielen & verdichten<br>Lokale identiteit behouden<br>Verdichten en vergroenen | Contramal als drager voor verdichting<br>Betekenisvolle plekken<br>Aantrekkelijk verblijfsklimaat | Natuur inclusief en klimaatadaptief<br>Netwerk voor mensen<br>Gezond metabolisme |
|           | Doe het samen                                                                 |                                                                                                   |                                                                                  |

Figuur 4: 3 opgaven van binnenstedelijk bouwen en 10 principes

Naast de drie opgaven van binnenstedelijk bouwen worden er 10 principes genoemd. Deze principes en opgaven zijn nog vrij abstract, maar geven wel een idee hoe de opgaven ingevuld kunnen worden.

Het college is het er mee eens dat bij het toevoegen van gebouwen ook aandacht moet worden besteed aan de openbare ruimte. Daarom gaan we aan de slag met het idee achter de opgaven. Dat is het afgewogen ontwikkelen van de stad. De 10 principes geven inspiratie voor het eerder beschreven afwegingskader. Maar zijn niet volledig en gaan we in samenhang bezien (weghalen schotten).

### **3.5. Duurzaamheid: energietransitie, circulariteit en klimaatadaptatie**

We kiezen er bewust voor om geen apart hoofdstuk over duurzaamheid op te nemen. Dat doen we omdat dit thema onlosmakelijk is verbonden aan binnenstedelijk ontwikkelen. Het is één groot integraal vraagstuk. Een groot deel van de transitieopgaven die we moeten combineren met binnenstedelijk bouwen, hebben te maken met duurzaamheid: klimaatadaptatie, circulariteit en de energietransitie en ook natuurinclusief bouwen en bevorderen van biodiversiteit. De vraag is hoe we deze opgaven kunnen combineren met meer woningen en bedrijven en waar we keuzes moeten maken. Meer specifiek is voldoende stroomcapaciteit inmiddels randvoorwaardelijk geworden voor nieuwbouwprojecten en uitbreiding van bedrijventerreinen.

#### **Meekoppelkansen**

Door de duurzaamheidsopgaven te integreren in het concept van binnenstedelijk bouwen zoals hiervoor beschreven, betrekken we duurzaamheid in een vroegtijdig stadium bij visies en planontwikkeling. Zo kunnen we zowel synergie creëren en koppelkansen grijpen, ook in de bestaande stad. Bovendien wordt duurzaamheid daarmee de standaard, waardoor er minder risico is op kostenstijging als gevolg van toegevoegde eisen in een later stadium. Als we duidelijke duurzaamheidseisen stellen als basisprincipe, stimuleren we de opbouw van expertise over de omschakeling van traditionele naar duurzame bouw bij uitvoerende partijen. Andere voorbeelden van synergie dankzij integrale keuzes zijn: meervoudig ruimtegebruik, het bomenplan en de biodiversiteitsagenda als basis voor de groen-blauwe-hoofdstructuur zodat we het risico op hittestress, droogte en wateroverlast verkleinen en vermindering van CO<sub>2</sub>- en stikstofuitstoot door toepassing van biobased materiaal.

#### **Keuzes**

Ook al is er veel winst te behalen door het maken van integrale keuzes in een vroegtijdig stadium, we ontkomen niet aan het maken van keuzes. Zowel de klimaatadaptatie (meer bomen, berging water, etc.) en groene corridors als een circulaire economie (materialenhubs) en de energietransitie (meer trafostations, energiehubs, collectieve warmtepompen, etc.) kosten ruimte boven en onder de grond. De enige manier om er achter te komen waar keuzes nodig zijn, is door onze ambities te projecteren op gebiedsniveau. Zo zal blijken waar we ze kunnen combineren en waar het niet past. De ambities kunnen per wijk of stadsdeel gedifferentieerd uitpakken, omdat in bijvoorbeeld wijken dichtbij vervoersknooppunten meer ruimte is voor woningbouw en in hooggelegen wijken meer aandacht nodig is voor berging van water. Ook zullen de ambities variëren vanwege de verschillen in gebiedskenmerken, alleen al omdat in het ene stadsdeel meer plek is dan in het andere stadsdeel.

Voor het bepalen van koppelkansen en keuzes moeten we niet alleen kijken naar de bovengrond, ook naar de ondergrond. We stellen voor om in de gebiedsprogramma ook een vertaling te maken voor de ondergrond. Zo doen de energietransitie (warmtenetwerk, verzwarende stroomnet) en klimaatadaptatie (o.a. meer bomen, infiltratie hemelwater) een beroep op ruimte in de ondergrond. En het is al 'druk' onder de grond.

Tot slot zullen er de komende tijd keuzes nodig zijn in de tijd. In iedere geval tot 2030 is er om verschillende redenen sprake van schaarste: gestegen bouwkosten, krapte op de arbeidsmarkt en netcongestie. Om hier tijdig op in te spelen, bezien we of en hoe we een prioritering moeten aanbrengen in de planning van woningbouwprojecten, verduurzaming en uitbreiding van bedrijventerreinen.

**Dilemma: ruimtebeslag transitie**

Transities, zoals het klimaat-adaptief maken van de stad, introductie van een circulaire economie en de energietransitie, vragen om ruimte voor infrastructuur, voor groene maatregelen en voor de opslag en productie van circulaire materialen. In traditioneel opgezette plannen ontbreekt deze ruimte of is deze niet voldoende duidelijk benoemd. Juist bij verdichtingsopgaven kan dit knellen.

Hoe verdelen we de ruimte goed, stimuleren we meervoudig grondgebruik en voorkomen we dat we problemen afwentelen op andere gebieden, of naar de toekomst?

**Nog geen keuze gemaakt tussen stimuleren of bindende regels**

Aanvullend op landelijke wetgeving, zoals de BENG-eisen (Bijna EnergieNeutrale Gebouwen) en de Wet natuurbescherming, krijgen gemeenten mogelijkheden om op lokaal niveau extra bindende regels te stellen. De raad heeft bij de vaststelling van de Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan deel II op 8 maart 2023 een amendement aangenomen dat zij bindende regels in het omgevingsplan wil opnemen. Gemeenten krijgen onder meer met het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen die voor een bepaalde datum afgesloten worden van het gas. Met dien verstande dat inwoners kunnen kiezen voor deelname aan de collectieve alternatieve warmtebron of overgaan op een individueel alternatief voor aardgas. En als vervolg op de concept-strategie voor klimaatadaptatie is het wenselijk om concrete(re) en bindende regels op te stellen die per gebied kunnen differentiëren. Daarnaast is het mogelijk om bovenwettelijke duurzaamheidseisen te stellen in koopovereenkomsten, zoals we bijvoorbeeld bij de nieuwbouw aan de Dobbelmanweg hebben toegepast.

**Dilemma: bindende regels en bovenwettelijke afspraken?**

Voor welke duurzaamheidsaspecten is het wenselijk om bindende beleidsregels op te stellen? Willen we hierbij onderscheid maken tussen basisregels voor de hele stad en aanvullend maatwerk per gebied?

In welke situaties en onder welke voorwaarden willen we bovenwettelijke afspraken maken over duurzaamheid via bijvoorbeeld grondverkoopovereenkomsten? Andere vormgeving van de grondexploitatie - vanuit het principe circulair i.p.v. lineair, afval beschouwen als grondstof - leidt tot andere berekeningen. In een circulaire economie draait het niet alleen om (initiële) investeringen, maar om waarde-creatie en waarde-behoud. Hoe vertalen we onze doelen in ons grondbeleid en in grondexploitaties door bijvoorbeeld het concretiseren van de baten van circulair bouwen in de beheer- en onderhoudsfase?

### 3.6. Extra aandacht voor het thema gezondheid

Bij de actualisatie zullen we extra aandacht besteden aan het thema gezondheid. Het thema gezondheid komt duidelijk uit de uitkomsten van het stadspanel. Het bevorderen van een gezonde fysieke leefomgeving is daarbij een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. We zullen dit doen door in te gaan op hoe we gezondheid bevorderen en beschermen. Denk bijvoorbeeld aan het creëren van ruimte om te spelen, of een vergaande uitspraak over luchtkwaliteit<sup>x</sup>.

## 4. Omgevingsvisie concreter maken door te kiezen voor een heldere manier van sturen

Bij het onderwerp sturing concentreert het college zich op het beleidshuis, sturingsfilosofie en monitoring en evaluatie. De raad ontvangt nog een apart voorstel voor het sturingsvraagstuk van de omgevingsvisie.

### 4.1. Het beleidshuis

Een van de doelen van de Omgevingswet is beleid meer samenhangend en vindbaar te maken. We willen beleid niet onnodig 'stapelen' en tegenstrijdigheden tegengaan. Zo proberen we te voorkomen dat in de ontwikkeling en uitwerking van initiatieven onduidelijk is wat de gemeentelijke doelen zijn.

Het is niet goed mogelijk om in de omgevingsvisie alle mogelijke ontwikkelingen mee te nemen. Daarvoor gaan ontwikkelingen te snel. Daarom moeten we naast de omgevingsvisie ook andere instrumenten inzetten. Hoe we onze instrumenten inzetten maken we inzichtelijk met een 'beleidshuis'. Dat is de manier waarop we de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's voor thema's en gebieden gebruiken. In de huidige omgevingsvisie zijn hier al uitspraken over gedaan<sup>xi</sup>. Die werken nu we verder uit. We doen in dit hoofdstuk geen uitspraken over het omgevingsplan.

#### 4.1.1. Opbouw beleidshuis

Het college heeft onderzoek gedaan naar manieren om het beleidshuis op te bouwen. Het college wil het beleidshuis volgens figuur 5 opbouwen. Hieronder volgt per onderdeel een beschrijving.

##### P&C-cyclus:

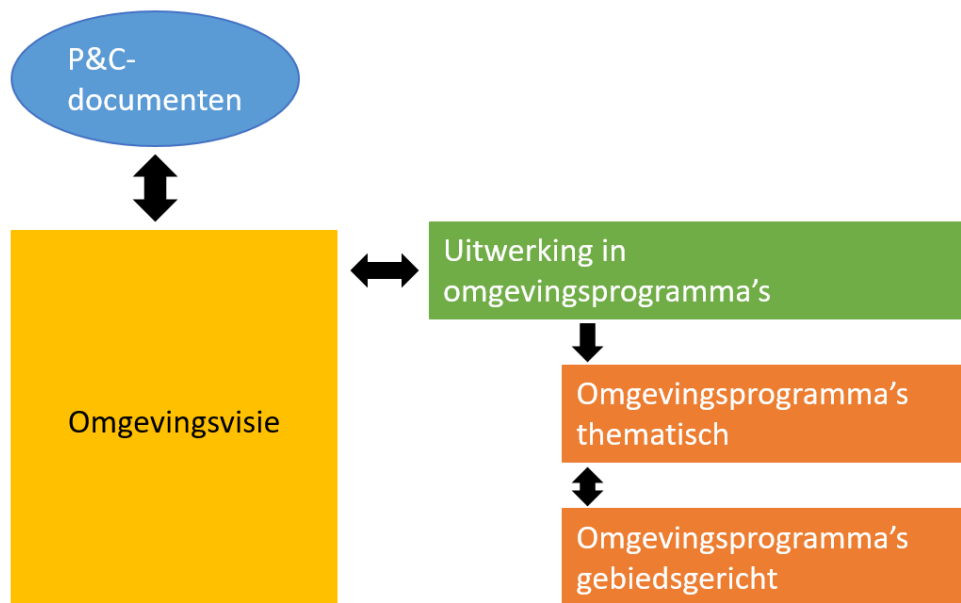
- Documenten uit de Planning en Control cyclus;
- Er bestaat een wisselwerking tussen de omgevingsvisie en de P&C-cyclus. Zo is het belangrijk dat de doelen overeenkomen.

##### Omgevingsvisie:

- Deze wordt door de raad vastgesteld;
- In de omgevingsvisie staat het strategisch beleid voor de lange termijn;
- beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (wat is er en wat is de kwaliteit daarvan);
- hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied (wat gebeurt er/gaat er gebeuren aan ontwikkelingen en instandhouding van het grondgebied);
- hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (wat zijn de na te streven doelen en op welke manier worden die bereikt).

##### Omgevingsprogramma's:

- Deze worden door het college vastgesteld;
- In een omgevingsprogramma werken we het strategische beleid (van de omgevingsvisie) uit. Het gaat hier dus om de uitvoering van beleid en daarbij horende instrumentenmix;
- We maken omgevingsprogramma's op basis van een thema. We denken nu te starten met een volkshuisvestingsprogramma<sup>xii</sup>, programma warmte<sup>xiii</sup> en programma gericht op water en riolering (WRP). We moeten dit nog verder verkennen en uitwerken en het wettelijk kader is nog onzeker. Voor het volkshuisvestingsprogramma moet bijvoorbeeld nog een wet worden aangenomen door het parlement;
- We maken op termijn gebiedsgerichte omgevingsprogramma's waarin het beleid van de omgevingsvisie en thematische programma's wordt uitgewerkt op stadsdeelniveau. We doen niet alles tegelijkertijd. We starten hierbij eerst met pilotprojecten na vaststelling van de bijgewerkte omgevingsvisie.



Figuur 5: Beleidshuis omgevingsvisie

#### **Dilemma: sectoraal beleid los van omgevingsvisie en omgevingsprogramma's**

In de huidige omgevingsvisie is opgenomen dat we geen sectoraal beleid meer maken. Maar betekent dit dan ook dat we geen visies meer maken op beleidsthema's zoals de energietransitie? Bestaat dan niet het gevaar dat we op sommige thema's geen duidelijke uitspraken meer kunnen doen en kaders kunnen stellen?

In de praktijk blijkt dat we wel sectoraal beleid zijn blijven maken los van de omgevingsvisie. Soms is dit wettelijk nodig, soms willen we snel antwoord geven op maatschappelijke problemen en soms is het praktisch om dit te doen. Daarom verwacht het college dat we sectoraal beleid blijven maken. We zijn hier wel kritisch op en vragen ons steeds af: wat is efficiënt en effectief? Het gaat dus om maatwerk bij het maken van beleid.

We blijven ook gebiedsvisies en ambitiedocumenten maken. Deze documenten zijn opgenomen in het participatiebeleid voor het ruimtelijk domein.

Onder de Omgevingswet blijft het mogelijk om beleidsdocumenten zonder wettelijke grondslag op te stellen en als beleid voor de fysieke leefomgeving te hanteren. Dat is onder het huidige recht al zo en de Omgevingswet brengt daar geen verandering in.

#### **Invloed van buitenaf en uitvoerbaarheid van het beleid**

Het beleidshuis lijkt misschien een gesloten systeem. Maar in de praktijk zijn er tal van ontwikkelingen die van invloed zijn op ons beleid en een groot beroep doen op onze organisatie. Denk aan de coronasteun voor inwoners en bedrijven, de opvang van Oekraïners, de crisishulpverlening voor asielzoekers en de energietoeslag voor onze inwoners met een laag inkomen, verenigingen en bedrijven.

Ook de middelen die wij van het Rijk ontvangen zijn van belang om uitvoering te geven aan het beleid. Nijmegen werkt samen met het Rijk aan de toekomst van Nederland. Dat doen we in de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties Kanaalzone en Stationsgebied. Het is van belang om hierin samen op te blijven trekken.

## 4.2. Sturingsfilosofie

De basis voor de keuzes en de uitwerking van de concrete sturingsstijl staan in de omgevingsvisie. De sturingsfilosofie gaat vooral over de eigen rol en die van anderen bij het oplossen van de beleidsproblemen. Zo geeft de omgevingsvisie aan voor welke zaken de gemeente verantwoordelijk is. En wat de gemeente aan burgers en bedrijven overlaat. De sturingsfilosofie in de omgevingsvisie draagt op die manier bij aan een samenhangende benadering van de maatschappelijke opgaven.

In de huidige omgevingsvisie is al opgeschreven dat we werken in het algemeen belang. Daarnaast is opgeschreven dat we ons concentreren op een paar grote projecten.

### **Uniform vs. maatwerk**

Als overheid sturen we op onze doelen in het algemeen belang. Hoe we dat doen is niet altijd hetzelfde. Dat is niet erg omdat we specifiek kijken wat nodig is, omdat niet elke situatie hetzelfde is. Zo sturen we met regels op de mogelijkheid om een woning te verkameren, maar vragen we ook eigen initiatief om overlast te voorkomen. Wel moet het duidelijk zijn waar we voor kiezen. Te veel maatwerk kan namelijk ook willekeur als gevolg hebben.

Het college vindt dat de sturingsstijl zou moeten afhangen van de aard van het probleem. De uitdagingen voor de fysieke leefomgeving zijn groot. Vaak zijn ze omvangrijk en complex. Dat vraagt een actieve rol van de gemeente. Die rol pakken we binnen de prioritaire gebieden en de grote opgaven. Ook ons eigenaarschap van de openbare ruimte vraagt om regie en een actieve rol. Zo kan de gemeente ontwikkelingen mogelijk maken op het vlak van bijvoorbeeld: klimaatadaptatie, bereikbaarheid en gezondheid. Op kleinere locaties is het denkbaar om in overleg met initiatiefnemers ontwikkelingen mogelijk te maken. Deze ontwikkelingen dragen wel altijd bij aan de doelen uit de omgevingsvisie.

De uitdagingen vragen ook om heldere communicatie, participatie en goede afstemming. Samenwerking met andere partijen is daarom essentieel om onze ambities waar te maken. Daarom kiezen we voor samenwerken. We werken bijvoorbeeld samen met de regio in de Groene Metropoolregio, werken met woningcorporaties aan betaalbare woningen en zijn met onze inwoners in gesprek over verbeteringen in hun directe omgeving.

## 4.3. Monitoring en evaluatie

De omgevingsvisie is een dynamische visie. Dat betekent dat we op basis van monitoring en evaluatie de uitvoering van de omgevingsvisie volgen en aanpassen. Gelukkig beschikken we al over verschillende monitoringsinstrumenten. In de huidige omgevingsvisie is opgenomen dat deze jaarlijks wordt geactualiseerd. In de praktijk blijkt dit niet haalbaar. Het actualiseren van de omgevingsvisie is daar te arbeidsintensief voor.

We nemen onderstaande spelregels op in de geactualiseerde omgevingsvisie:

- Indien nodig wordt de omgevingsvisie technisch bijgewerkt. Gewijzigde wetgeving, landelijke beleidswijzigingen en nieuwe gebiedsgerichte of thematische uitwerkingen worden dan verwerkt.
- Elke vier jaar kijken we of de bestuurlijke doelstellingen en uitgangspunten nog actueel zijn. Deze herijking wordt voorafgegaan door een evaluatie op de hoofddoelstellingen.
- Omgevingsprogramma's worden bijgewerkt wanneer dit noodzakelijk is. In het omgevingsprogramma zelf wordt opgenomen hoe we omgaan met evaluaties.

Monitoring en evaluatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Met bovenstaande uitgangspunten doen we hier, op een praktische manier, recht aan. Er zijn veel verschillende modellen denkbaar om de omgevingsvisie actueel te houden. Een voor de hand liggend model is aan te sluiten bij de P&C-cyclus. We hebben hier niet voor gekozen. Op korte termijn is dit niet haalbaar.

## 5. Verwerken van landelijk en regionaal beleid

Rijk, provincie, regio en gemeenten hebben ieder een rol in de ruimtelijke ordening en maken hun eigen ruimtelijk beleid. Ruimtelijk beleid dat tot stand komt op de andere (hogere) schaalniveaus werkt sturend en richtinggevend voor gemeenten. Zowel Rijk als provincie zoeken de ruimtelijke samenwerking met gemeenten voornamelijk op het niveau van de regio. Nijmegen is onderdeel van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR).

### Nationaal ruimtelijk beleid

Het nationaal ruimtelijk beleid is opgenomen in de NOVI (2020), de nationale Omgevingsvisie. De NOVI bevat 4 prioriteiten en 3 inrichtingsprincipes (inmiddels 4). De NOVI is zelfsturend voor het Rijk.



Figuur 6: Prioriteiten Rijksbeleid.

#### Inrichtingsprincipes

1. Combineren boven enkelvoudig;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
3. Afwentelen voorkomen
4. Water en bodem sturend (nieuw toegevoegd in 2022)

Het Rijk werkt aan een nieuwe omgevingsvisie (Nota Ruimte). In oktober 2023 presenteerde het Rijk via een contourennotitie de eerste uitgangspunten.

### Regie door het Rijk

Het Rijk voert regie op de ruimte via provincies en regio's (zestien NOVEX-gebieden). Nijmegen maakt onderdeel uit van NOVEX-gebied Arnhem-Nijmegen-Foodvalley. Het Rijk stimuleert woningbouw actief in gebieden waar de urgentie groot is. Nijmegen heeft met Kanaalzone en Stationsgebied twee door het Rijk aangewezen grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. In deze gebieden draagt het Rijk met financiën en kennis actief bij aan de woningbouwopgave.

### Provinciaal ruimtelijk beleid

De provincie heeft een provinciale omgevingsvisie: Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (maart 2019). Deze visie bevat ambities op 7 thema's: energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, biodiversiteit, bereikbaarheid, vestigingsklimaat en woon- en leefomgeving. De provincie Gelderland maakt met alle zeven Gelderse regio's afspraken over de invulling van ruimtelijke opgaven en de samenwerking. Hiervoor zijn regioarrangementen opgesteld (zie ook de volgende paragraaf).

## Groene Metropoolregio en Novex gebied Arnhem-Nijmegen Foodvalley

Met 17 andere gemeenten werkt Nijmegen samen in de Groene Metropoolregio. Samen met de regio Foodvalley heeft de Groene Metropoolregio de *Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen-Foodvalley: 'Meer landschap, meer stad'* gemaakt. De kern hiervan is dat we als regio een stevige groeiopgave hebben en dat wie die invullen door verdichting in bestaande steden en dorpen. We willen daarbij groeien in balans. De verstedelijkingsstrategie wordt in 2023 verder doorontwikkeld in een regioarrangement en NOVEX Ontwikkelperspectief. Waarbij er verdieping en uitbreiding plaatsvindt op de thema's natuur, water, landelijk gebied, energie en circulaire economie. Regio, provincie en Rijk hebben in maart 2023 een woondeal 2.0 gesloten, met daarin afspraken over meer en meer betaalbare woningbouw, circulaire en conceptuele woningbouw en wonen met zorg.

### 5.1. Aandachtspunten

- De huidige Omgevingsvisie bevat beperkt verwijzing naar, en uitleg bij, nationaal, provinciaal en regionaal ruimtelijk beleid.
- De Groene Metropoolregio is geen eigenstandige bestuurslaag die zelf beleid kan vaststellen. Afzonderlijke regiogemeenten stellen de regionale stukken vast. Vervolgens is het aan de gemeente zelf om de inhoud in hun eigen ruimtelijk beleid. Om bij verdere verdichting een aantrekkelijke en bereikbare stad te blijven zijn we deels afhankelijk van het ruimtelijk beleid en investeringen van buurgemeenten, waterschap, provincie en Rijk.
- Impact van water en bodem als sturend principes is nog niet in beeld.
- Gedurende de actualisatie van de omgevingsvisie zal nieuw beleid worden vastgesteld en/of worden geagendeerd. Op alle bestuurlijke niveaus wordt momenteel gewerkt aan nieuw ruimtelijk beleid en afspraken. Zoals met nationale programma's, Ruimtelijk voorstel, Regioarrangement, NOVEX-ontwikkelperspectief, actualisaties van RES en RPW.

### 5.2. Knelpunt

In de diverse afspraken tussen Rijk-provincie-waterschappen-regio zijn nu allerlei soorten sturingsprincipes opgenomen, op basis waarvan we ruimtelijke afwegingen maken en uitvoering geven aan opgaven. Daarnaast hebben we ook in onze eigen omgevingsvisie ontwikkelperincipes opgenomen. Onze gemeentelijke omgevingsvisie bevat andere principes (ontwikkelperincipes p.96) dan die uit de NOVI of die van provincie/regio in een verstedelijkingsstrategie en regio arrangement. NOVI-principes zoals 'Meervoudig boven enkelvoudig' en 'identiteit van een gebied centraal komen' of 'afwentelen voorkomen' komen wel (impliciet) terug in de omgevingsvisie.

## 6. Zorgen voor een goede aansluiting op het omgevingsplan

### Omgevingsplan

Elke gemeente moet voor 1 januari 2032 één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente vaststellen. Het omgevingsplan bevat alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Dit is ruimer dan onze huidige bestemmingsplannen, waarin we uitsluitend ruimtelijk relevante regels mogen opnemen. Het omgevingsplan gaat over wat je ziet, voelt, hoort, ruikt en beleeft. Net als de omgevingsvisie is het omgevingsplan vormvrij en moet het digitaal ontsloten worden via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

### Digitalisering

Ook de omgevingsvisie moet in het DSO worden opgenomen. Daarbij zal de omgevingsvisie aan de digitaliseringsstandaarden STOP en TPOD Omgevingsvisie<sup>xiv</sup> moeten voldoen. Deze standaarden bevat onder meer eisen op het gebied van structuur, raadpleegbaarheid en vindbaarheid, waar gemeenten bij het opstellen van de omgevingsvisie rekening mee moeten houden. Het simpelweg ontsluiten van een pdf-document (net zoals de huidige omgevingsvisie) is niet langer mogelijk, omdat het DSO geen pdf-documenten ondersteunt.

### Huidige omgevingsvisie

Om een goed omgevingsplan te maken, moet de omgevingsvisie de juiste 'haakjes' bevatten<sup>xv</sup>. Met andere woorden; als we voor een bepaald thema of gebied regels willen stellen in het omgevingsplan, moet de omgevingsvisie hiervoor de kaders scheppen. Het is dan ook wenselijk de omgevingsvisie en het omgevingsplan (meer) in samenhang met elkaar vorm te geven. Dit draagt bij aan herkenbaarheid, waardoor juridische regels herleidbaar zijn tot beleidskeuzes (en andersom). De huidige omgevingsvisie is niet concreet genoeg, waardoor beschermen en benutten niet altijd in evenwicht zijn. De verschillende oplossingen in de omgevingsvisie schuren met elkaar, maar worden niet geconfronteerd. Als meerdere oplossingen in een gebied samenkomen, hoe wordt dan de balans tussen beschermen en benutten gewaarborgd? Dit vraagt om scherpe(re) keuzes en meer concrete doelen.

### 6.1. Aandachtspunten

De omgevingsvisie moet beschrijven welke instrumenten (programma's/beleidsregel/omgevingsplan) we inzetten om de doelen en ambities (opgaven) uit de omgevingsvisie te realiseren. Maar ook de manier waarop we dit juridisch vertalen naar concrete regels. Het omgevingsplan bevat nieuwe mogelijkheden, zoals een omgevingswaarde (met monitoringsplicht), gebod of een zorgplicht. De omgevingsvisie moet handvatten bieden om doelen en ambities te laten 'landen' in het omgevingsplan en beschrijft op welke wijze we dat doen.

In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een basis-omgevingsplan opgesteld. Dit betreft een raamwerk c.q. structuur voor het omgevingsplan gevuld met regels voor onder andere bouwen, aanleggen en gebruiken. Het basis-omgevingsplan wordt vanaf 1 januari 2024 stapsgewijs verder 'ingekleurd' en uitgerold over de stad. De kennis en ervaring die is opgedaan bij het opstellen van het basis-omgevingsplan heeft geleid tot een aantal aandachtspunten voor de omgevingsvisie:

1. De omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van het beleid. Idealiter worden ambities en opgaven in de omgevingsvisie vertaald naar concrete (SMART-geformuleerde) doelen per (deel)gebied of thema. Deze doelen werken een-op-een door in het omgevingsplan. Op deze manier vormt het omgevingsplan een verlengstuk van de visie, waardoor regels herleidbaar zijn tot beleidskeuzes op stads(deel)- of wijkniveau.
2. Door in de omgevingsvisie gebieden of gebiedstypen te definiëren kunnen juridische regels gebiedspecifiek worden gemaakt. Daarnaast moet de omgevingsvisie uitspraken doen over de functies (activiteiten) die in een bepaald gebied al dan niet wenselijk zijn (in verband met het evenwichtig toedelen van functies aan locaties).
3. De geometrische begrenzing van (deel)gebieden en gebiedsaanwijzingen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan moeten met elkaar corresponderen.

4. In de Nota van Uitgangspunten (deel 2) voor het omgevingsplan staat dat we voor een aantal onderwerpen nog aan de slag moeten. Voor o.a. geur en geluid van bedrijven moeten normen worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze normen en de beleidskeuzes die hieraan ten grondslag liggen moeten een basis vinden in de omgevingsvisie.

## 6.2. Knelpunten

Het digitaal ontsluiten van de omgevingsvisie in het DSO vraagt om een andere benadering van de opbouw en uitstraling van de omgevingsvisie. Anders dan nu het geval is, moet de omgevingsvisie opgebouwd worden in tekstblokken, die door middel van annoteren gekoppeld kunnen worden aan specifieke (deel)gebieden, hoofdlijnen (van beleid) en thema's. Er is vrijheid in het kiezen van een eigen tekstopbouw. Het koppelen van tekstblokken aan (deel)gebieden vraagt om een eenduidige geografische begrenzing van stadsdelen, gebiedstypen en zoekgebieden. Een voorbeeld: het 'zoekgebied' voor een groter centrumgebied is in de huidige omgevingsvisie globaal aangegeven met een cirkel. De begrenzing van dit gebied wordt in het DSO dus heel concreet. De ervaring leert dat zodra een grens concreet (en zichtbaar) wordt, er discussie ontstaat. Daarnaast vragen de verschillende thema's en ambities in de omgevingsvisie waarschijnlijk om een andere begrenzing van gebieden, wat het eenduidig begrenzen van gebieden of gebiedstypen bemoeilijkt. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar het is wel van belang de geometrische begrenzing van gebieden af te stemmen op het omgevingsplan (en andersom). Beide zijn immers zichtbaar en raadpleegbaar in het DSO.

**Dilemma: digitalisering vs. fysiek exemplaar** We stellen de omgevingsvisie op volgens de digitaliseringsstandaarden en ontsluiten deze via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De omgevingsvisie krijgt hiermee een significant andere opbouw en uitstraling. De huidige vormgeving van de omgevingsvisie (een boekje en pdf-document) is daarmee niet langer gewenst. Daarmee wordt de omgevingsvisie minder tastbaar, maar wel digitaal raadpleegbaar via het DSO.

## 6.3. (Meekoppel-)kansen:

In de Nota van Uitgangspunten voor het omgevingsplan (deel 1) signaleren we nieuwe mogelijkheden om beleidsambities te verankeren, zoals het opnemen van omgevingswaarden, gebodsbepalingen en technische bouwregels. Deze nieuwe mogelijkheden kunnen echter wel verstreckende gevolgen hebben en moeten daarom eerst een basis vinden in de omgevingsvisie, een omgevingsprogramma of een beleidsregel. Voor de thema's gezondheid, toegankelijkheid, dierenwelzijn, duurzaamheid, klimaatadaptatie en luchtkwaliteit verkennen we – in het kader van de actualisatie van de omgevingsvisie - welke regels we willen (en kunnen) opnemen in het omgevingsplan. *Let op:* het opnemen van een omgevingswaarde leidt tot het verplicht monitoren en een programmatische aanpak bij (dreigende) overschrijding.

## Bijlage: selectie wettelijk kader

### Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

- 1. Deze wet gaat over:
  - a. de fysieke leefomgeving, en
  - b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
- 2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:
  - a. bouwwerken,
  - b. infrastructuur,
  - c. watersystemen,
  - d. water,
  - e. bodem,
  - f. lucht,
  - g. landschappen,
  - h. natuur,
  - i. cultureel erfgoed,
  - j. werelderfgoed.
- 3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:
  - a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
  - b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
  - c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
  - d. het nalaten van activiteiten.
- 4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

### Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

## AFDELING 3.1 OMGEVINGSVISIES

### Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)

- 1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.
- 2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.
- 3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.

### Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

- a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

### **Artikel 3.3 (doorwerking beginselen)**

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

## **AFDELING 3.2 PROGRAMMA'S**

### *§ 3.2.1 Algemene bepalingen*

### **Artikel 3.4 (vaststellen programma)**

Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen.

### **Artikel 3.5 (inhoud programma)**

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

## Eindnoten

<sup>i</sup> Meer informatie over de omgevingsvisie: <https://app5.nijmegen.nl/over-de-gemeente/plannen/omgevingsvisie-nijmegen>

<sup>ii</sup> In de Omgevingswet wordt gesproken over programma. Programma's gebruiken we ook in de begroting. Omdat dit verwarrend kan werken, kiezen we voor het woord omgevingsprogramma.

<sup>iii</sup> De startnotitie is te vinden via: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/2f8d5174-f5c3-4578-8b01-8dc0dedce70a?documentId=8ebfd06a-7291-43f1-9376-d9e5bae5ff0d&agendaltemId=ca79223c-96c3-43f7-bd50-0f03e383652c>

<sup>iv</sup> Het participatieplan is terug te vinden via: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e89f3de2-0353-4164-b0d4-840baee5727b?documentId=8bfcd9b1-cd6f-4dd9-9e0f-6a076f2257fc&agendaltemId=e2485d4e-26b5-417e-a1fc-778ac927a96b>

<sup>v</sup> Deze toezegging luidt: Het college zegt toe om te komen met een sturingsvoorstel over de positie van programma's binnen de Omgevingswet, hoe we dat op een goede manier koppelen aan de cyclus van de Omgevingsvisie en hoe evaluaties daarin een plek krijgen. Toezegging 1687 d.d. 24 mei 2023

<sup>vi</sup> Toezegging 1688 d.d. 24 mei 2023 <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/3944b90e-e725-45b6-a93b-3be8b57aa6ce>

<sup>vii</sup> Meer informatie over de mobiliteitstransitie: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c433ecda-5c25-4037-a15d-2f0f40c23acc?documentId=9e3d8c15-ab42-4541-aaff-b60e84ddb431&agendaltemId=1ed0f5fc-19ae-4173-a43d-cdf0592e7767>

<sup>viii</sup> Meer informatie over het woonbehoeftesonderzoek: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/590d35f4-8b5a-4cdf-81ff-de40eb562e7c?documentId=4cd9cae5-b0d1-49ee-a363-8ef89a22a00b&agendaltemId=b7841750-e814-4d0b-a0e2-9fd6706c5e53>

<sup>ix</sup> Meer informatie over het kantorenmarktonderzoek: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/b902bf2d-25da-407a-9857-618b122b15fa?documentId=bc6b24ea-a870-4587-9334-dad72df242ae&agendaltemId=82d05652-17aa-4dbf-b0e3-87be136d2a70>

<sup>x</sup> Zie brief (d.d. 30 mei 2023) over het uitvoeren van een onderzoek naar een verbod op houtstook voor ruimteverwarming op basis van de Stookwijzer

<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/771edd5b-7b11-406a-be04-73bf925e5a7b?documentId=eaa5af6e-109d-4e22-a4cb-01b81206494d>

<sup>xi</sup> Afgesproken is dat we geen sectorale beleidskaders meer maken. De omgevingsvisie werken we uit in drie soorten plannen, gericht op de uitvoering van de visie. Daarbij gaat het om: ambitiedocumenten voor gebiedsontwikkeling, thematische plannen (plan om een energie neutrale stad te worden) en omgevingsprogramma's (verbetering luchtkwaliteit). De inzet van instrumenten is verder uitgewerkt in het participatiebeleid voor het ruimtelijk domein.

<sup>xii</sup> Wet versterken regie volkshuisvesting: In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om niet langer een 'woonvisie' op te stellen maar een 'verplicht programma volkshuisvesting'. De woonvisie wordt daarmee niet langer door de gemeenteraad vastgesteld maar door het college als programma.

<sup>xiii</sup> Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie: Het voorstel regelt dat gemeenten een warmteprogramma vaststellen, dat als basis dient voor de toekomstige warmtevoorziening. Het warmteprogramma wordt in beginsel vertaald in uitvoeringsplannen op wijkniveau, die (mede) als motivering kunnen dienen voor de juridisch bindende normering in het te wijzigen omgevingsplan.

<sup>xiv</sup> Standaard officiële publicaties (STOP) en Toepassingsprofiel omgevingsdocumenten (TPOD)

<sup>xv</sup> Zoals opgenomen in de Nota van Uitgangspunten deel 2:

<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/49e71668-ec21-4e88-817c-476541b45008>