

Transitieplan

Op weg naar één omgevingsplan

Versie 2.0
Gemeente Nijmegen

April 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Op weg naar één omgevingsplan	4
2.1	Doel en strategie	4
2.2	Omvang van de opgave	4
2.3	Waar we nu staan	5
2.4	Aanpak.....	6
2.3.1	Drie sporen	6
2.3.2	Spoor 1: hoe houden we de winkel open?	7
2.3.3	Spoor 2 en 3: hoe gaan we de bestaande regels verhuizen?	10
3	Toepasbare regels: helderheid en dienstverlening.....	15
3.1	Inleiding.....	15
3.1.1	Wat zijn toepasbare regels?	15
3.1.2	Wettelijke verplichtingen en meerwaarde	15
3.2	Aanpak.....	15
3.2.1	Nijmeegse aanpak.....	15
4	Organisatie en ambtelijke capaciteit.....	17
4.1	Meenemen organisatie	17
4.2	Prioriteren en regie voeren	17
4.3	Opschalen capaciteit is nodig.....	18

1 Inleiding

Op 31 december 2031 moet onze gemeente over één omgevingsplan voor het hele grondgebied beschikken. Op dat moment vervalt namelijk het tijdelijke deel van het omgevingsplan. We hebben dus tot 2032 de tijd om de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan te laten vervallen en/of over te hevelen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook (onderdelen van) gemeentelijke verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving moeten we voor 2032 naar het omgevingsplan verhuizen. Hoewel dat nog erg ver weg lijkt, vinden we het belangrijk een visie op de lange termijn te hebben. In dit transitieplan gaan we hier nader op in. De uitgangspunten voor het omgevingsplan zijn door de gemeenteraad vastgelegd in september 2022 in de Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan ([deel 1](#) en [deel 2](#)). Dit vormt de basis voor dit transitieplan. Omdat we de afgelopen jaren veel nieuwe kennis en ervaring hebben opgedaan, zullen we de Nota van uitgangspunten deel 1 in 2025 actualiseren en opnieuw voor besluitvorming aan de gemeenteraad voorleggen.

De **transitiefase** betreft de periode vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) tot het moment waarop het tijdelijke deel van het omgevingsplan vervalt. Deze datum is vastgesteld op 31 december 2031.

Dynamisch document

Inmiddels werken we ruim een jaar met de Omgevingswet. Het afgelopen jaar hebben we de eerste ervaringen met het werken onder de Omgevingswet opgedaan. Dit heeft veel waardevolle inzichten opgeleverd. Tegelijkertijd zijn de plansoftware en landelijke voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) nog volop in ontwikkeling. In [versie 1.1](#) hebben we aangegeven dat het transitieplan een dynamisch document betreft. We houden het transitieplan actueel en passen het naar behoefte aan op basis van voortschrijdend inzicht. Zo houden we grip op de opgave (en planning) en kunnen we bijsturen waar dat nodig is. De voorliggende versie betreft versie 2.0. We maken hier een aantal andere keuzes.

2 Op weg naar één omgevingsplan

2.1 Doel en strategie

Ons uiteindelijke doel is te komen tot één omgevingsplan voor Nijmegen volgens de eisen van de Omgevingswet en in lijn met de Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan deel 1 en 2. Het in één keer opstellen van een omgevingsplan dat aan alle inhoudelijke en technische eisen voldoet is een onmogelijke opgave. Om die reden hebben we gezocht naar een fasering die recht doet aan het op tijd kunnen vaststellen van het omgevingsplan (nieuwe deel) en rekening houdend met de omvang van de opgave en de beschikbare c.q. benodigde (ambtelijke) capaciteit en financiële middelen van onze gemeente.

Zoals eerder vermeld moet het omgevingsplan voor 2032 gereed zijn. Dit lijkt nog ver weg, maar de opgave waarvoor we staan is omvangrijker dan de actualisatieopgave uit 2008. Toen moesten we volgens de Wet ruimtelijke ordening voor 1 juli 2013 alle bestemmingsplannen binnen het grondgebied actualiseren en aanpassen aan de nieuwe digitale standaarden (IMRO¹). Dat bleek destijds – ook voor Nijmegen – een race tegen de klok.

In de eerste versies van het transitieplan (versie 1.0 en 1.1) hebben we onszelf als doel gesteld het nieuwe deel van het omgevingsplan medio 2029 compleet te hebben. Op dit moment is er nog steeds onvoldoende zicht op een structurele oplossing voor het parallel wijzigen van het omgevingsplan (zie paragraaf 2.3). Daarnaast had de eerste wijziging van het omgevingsplan een langere aanlooptijd dan aanvankelijk voorzien. Het opleveren van een compleet omgevingsplan medio 2029 is daarom een optimistisch streven. We stellen in dit transitieplan onze streefdatum bij en stellen als doel het omgevingsplan eind 2030 gereed te hebben. Daarmee zijn we nog steeds ruim op tijd klaar en hebben we – bij eventuele tegenvallers – nog enige uitloop.

2.2 Omvang van de opgave

Het nieuwe deel van het omgevingsplan bestaat in globale zin uit twee bouwstenen:

1. het tijdelijke omgevingsplan (zie kader); en
2. de gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving.

Het omgevingsplan wordt bovendien (aan)gevuld met regels die volgen uit nieuw (thematisch) beleid dat gaat over de fysieke leefomgeving. Daarnaast gaan ruimtelijke ontwikkelingen gewoon door.

Even opfrissen: het tijdelijk omgevingsplan dat we per 1 januari 2024 van rechtswege krijgen bestaat uit drie onderdelen:

1. alle **ruimtelijke regels** binnen de gemeente (o.a. bestemmingsplannen en beheersverordeningen);
2. de **bruidsschat** (bestaande uit voormalige Rijksregels, waaronder het Activiteitenbesluit);
3. enkele **lokale verordeningen** (niet van toepassing voor Nijmegen*).

* Regels over archeologische monumentenzorg zijn in Nijmegen opgenomen in de bestemmingsplannen. Daarnaast heeft Nijmegen geen geurverordening en geen verordening met regels over de afvoer van hemelwater.

Het tijdelijk omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen zullen we (stapsgewijs) moeten verhuizen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Er geldt een aantal spelregels voor deze verhuizing:

1. de regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan moeten voldoen aan nieuwe digitale standaarden (STOP/TPOD²);
2. daarnaast zijn er nieuwe instructiekaders voor het omgevingsplan: het Besluit kwaliteit leefomgeving (zie Nota van Uitgangspunten deel 2) en de omgevingsverordening van de provincie Gelderland;

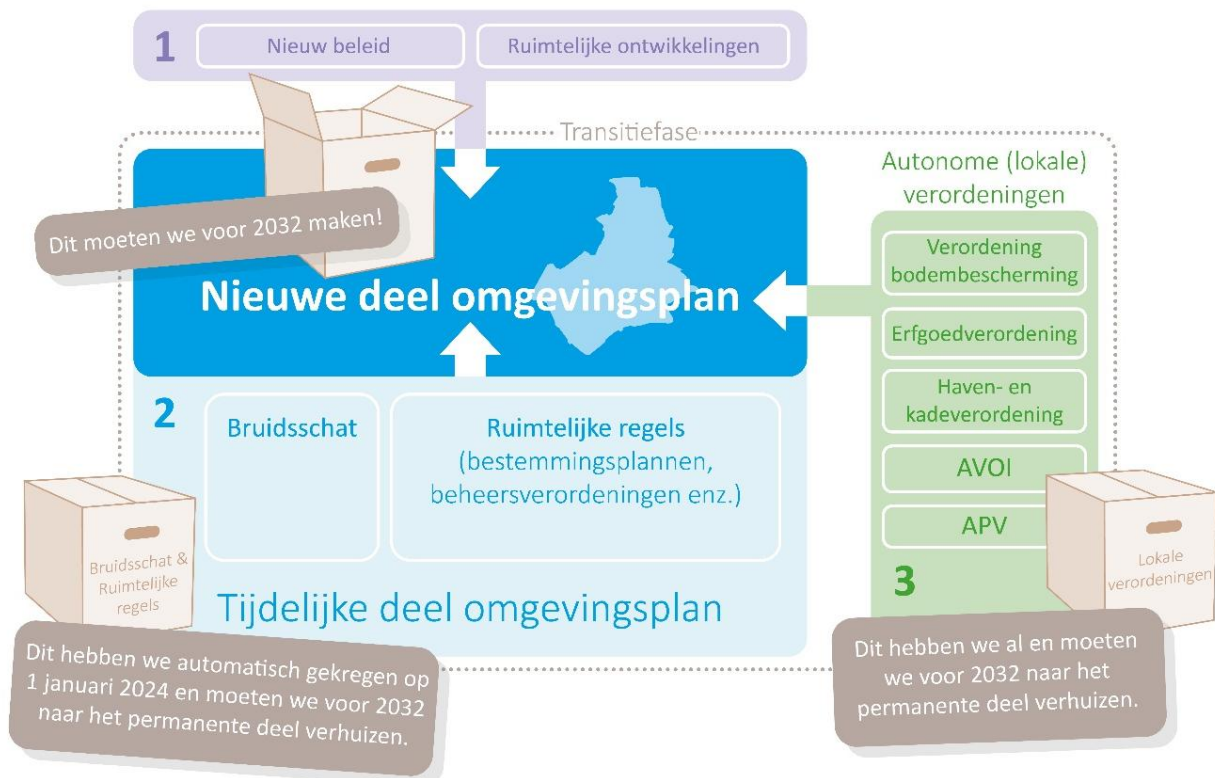
¹ Informatiemodel Ruimtelijke Ordening.

² Om omgevingsdocumenten te publiceren, zijn de Standaard voor officiële publicaties (STOP) en Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten (TPOD) ontwikkeld.

3. naast de digitale standaarden en de nieuwe instructiekaders van hoger hand is het de vraag in hoeverre de gemeente(raad) zelf haar regels wil aanpassen. Hiervoor kunnen globaal gesteld twee aanleidingen zijn:
 - a. het anders reguleren en/of dereguleren; en
 - b. beleidsmatig andere keuzes maken (in de omgevingsvisie en/of programma's).

Het verhuizen van regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan kan per *activiteit*, per *locatie*, of een *combinatie* van beide.

Transitie naar één omgevingsplan



Afbeelding: het omgevingsplan bestaat uit twee bouwstenen: het tijdelijk omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen. Daarnaast gaan ruimtelijke ontwikkelingen gewoon door en moet ook nieuw beleid voor de fysieke leefomgeving een plek krijgen in het omgevingsplan.

2.3 Waar we nu staan

De vorige versie van het transitieplan ([versie 1.1](#)) is in december 2023 door het college vastgesteld. Sindsdien zijn de eerste stappen gezet op weg naar een volwaardig en gebiedsdekkend omgevingsplan:

- **Opbouw omgevingsplan:** het opbouwen van het omgevingsplan is een complexe opgave. Er is namelijk geen 'standaard omgevingsplan' (zoals bij bestemmingsplannen wel het geval was) en het Digitaal Stelsel Omgevingswet is nog steeds in ontwikkeling. In 2024 hebben we een basisregeling opgesteld. Deze basisregeling bevat een hoofdstructuur voor het nieuwe deel van het omgevingsplan en een eerste aanzet voor de juridische regels. We hebben de basisregeling uitvoerig getest in de ontwikkelomgeving van het DSO en onze ontwerpkeuzes voorgelegd aan diverse externe (DSO-)experts. Dit heeft veel nieuwe inzichten opgeleverd, die we gebruikt hebben om de basisregeling verder te ontwikkelen. We vinden het belangrijk hier de tijd voor te nemen. Het omgevingsplan moet namelijk niet alleen juridisch sluitend zijn, maar ook goed raadpleegbaar, bevraagbaar én beheerbaar. Door nu de juiste keuzes te maken, hopen we

op termijn de vruchten te kunnen plukken. De basisregeling is op hoofdlijnen gereed, in paragraaf 2.4 beschrijven we hoe we deze een stap verder brengen.

- **Annotatierichtlijn:** het omgevingsplan is meer dan een opsomming van juridische regels. Het is een complex geheel van *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 (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. Met toepasbare regels kan het omgevingsplan bevraagd worden via de Vergunningcheck in het DSO. Het koppelen van kenmerken aan de juridische regels vergroot bovendien ook de vindbaarheid van juridische regels via Regels op de kaart in het DSO. Vanuit het oogpunt van dienstverlening zijn annotaties dus onmisbaar. In 2024 hebben we een annotatierichtlijn opgesteld die de basis vormt voor het opstellen van het omgevingsplan.
- **Regieteam:** de complexiteit van het omgevingsplan en de uitdagingen ten aanzien van parallel wijzigen en besluiten vragen om sturing. In versie 1.1 van het transitieplan hebben we daarom afgesproken te gaan werken met een regieteam. Het regieteam is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en beheren van het omgevingsplan (en het Omgevingsloket). Verder adviseert het regieteam binnen de organisatie over de te doorlopen juridisch-planologische procedure (wijziging omgevingsplan of Bopa). Het afgelopen jaar heeft het regieteam bewezen van meerwaarde te zijn. De kruisbestuiving binnen het regieteam heeft er bovendien toe geleid dat de basisregeling naar een hoger niveau is getild.
- **Eerste wijzigingsbesluit:** in december 2024 is het eerste wijzigingsbesluit als ontwerp ter inzage gelegd. Met dit wijzigingsbesluit wordt het Nijmeegse beleid voor bodembeheer vertaald naar regels in het omgevingsplan. Daarbij worden de regels over bodembeheer en gesloten bodemenergiesystemen uit de bruidsschat (tijdelijke deel) verplaatst naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook worden er nieuwe regels toegevoegd voor natuurinclusief bouwen. Daarmee is een eerste stap gezet in het opbouwen van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het eerste wijzigingsbesluit wordt in het voorjaar van 2025 vastgesteld door de gemeenteraad.
- **Werken met registers:** op dit moment verkennen we de mogelijkheden om te werken met registers. We onderzoeken de juridische (on)mogelijkheden, verkennen de mogelijkheden die het DSO biedt om registers via het omgevingsloket te ontsluiten en treffen de eerste voorbereidingen binnen onze organisatie. Werken met registers maakt het omgevingsplan dynamischer en kan op termijn veel voordelen opleveren. Samen met het DSO werken we een *Proof of concept* uit.

2.4 Aanpak

2.3.1 Drie sporen

Op weg naar een volwaardig en gebiedsdekkend omgevingsplan onderscheiden we de drie parallelle sporen:

1. het faciliteren van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en implementeren van *nieuw* beleid;
2. het verhuizen van het tijdelijke omgevingsplan naar het permanente (nieuwe) deel;
3. het verhuizen van autonome gemeentelijke verordeningen en *bestaande* beleidsregels naar het permanente (nieuwe) deel.



De bovenstaande sporen zijn gebaseerd op de Nota van Uitgangspunten deel I. Op basis van de ervaringen die we tot dusver hebben opgedaan zijn de drie sporen op onderdelen bijgesteld. De essentie blijft echter ongewijzigd. Spoor 1 is géén onderdeel van de transitie naar één omgevingsplan (maar heeft daar wel invloed op), spoor 2 en 3 zijn wél onderdeel van de transitie. Binnen de transitiefase maken we onderscheid tussen de regels in het tijdelijke deel (spoor 2) en losstaande regels in autonome verordeningen en bestaande beleidsregels (spoor 3). De bijgestelde sporen zorgen ervoor dat we beter kunnen prioriteren en de benodigde ambtelijke capaciteit efficiënt kunnen inzetten. Navolgend gaan we hier nader op in.

2.3.2 Spoor 1: hoe houden we de winkel open?

Faciliteren ruimtelijke ontwikkelingen

We zien een groot aantal ruimtelijke ontwikkelingen op ons af komen. Ontwikkelingen die in strijd zijn met het (tijdelijk) omgevingsplan kunnen op twee manieren mogelijk worden gemaakt:

- a. door het omgevingsplan te wijzigen (met een wijzigingsbesluit) of;
- b. met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa).

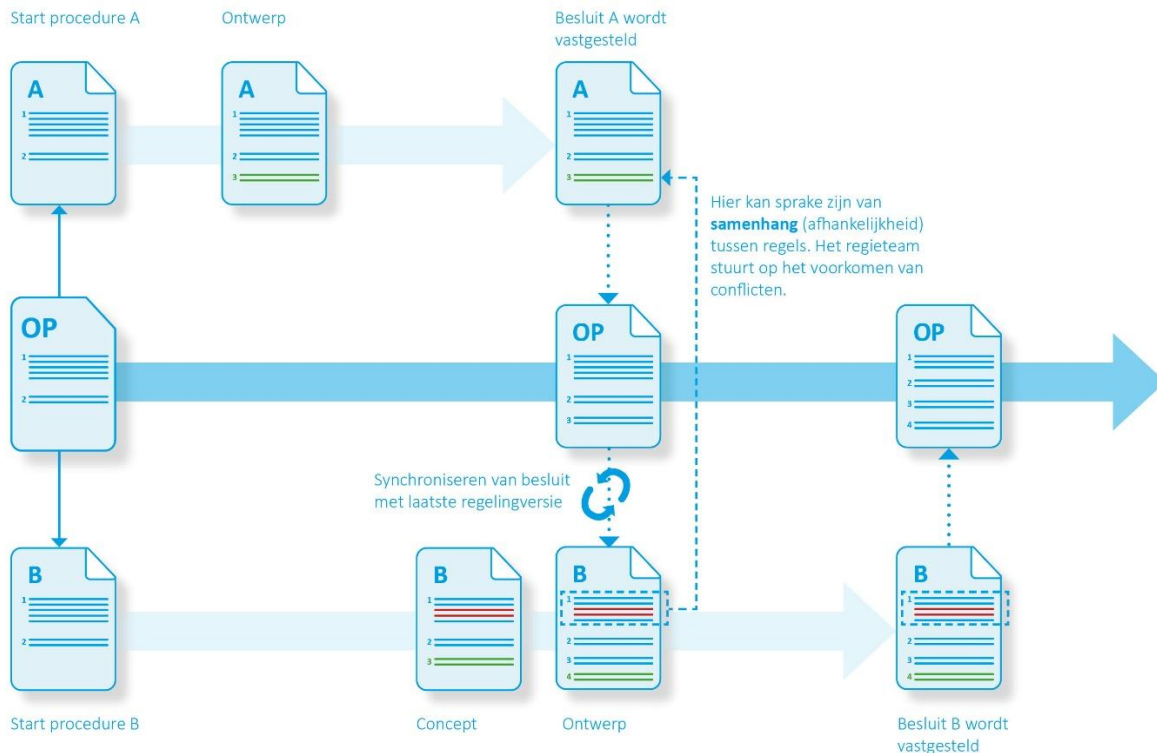
Het werken met de Bopa heeft als voordeel dat de opbouw van het nieuwe deel van het omgevingsplan ongestoord kan plaatsvinden. Een Bopa kan niet alleen ingezet worden voor kleine en concrete ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook voor grote(re) gebiedsontwikkelingen. Daarvoor is de ‘beoordelingsregel gefaseerde Bopa-vergunningverlening’ een uitkomst (artikel 12.27a Bkl). Dit maakt het tijdens de transitiefase tot 2032 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. Deze gefaseerde route heeft – zeker bij grotere ontwikkelingen – de voorkeur. De eerste ervaringen onder de Omgevingswet leren dat een groot aantal ontwikkelingen gefaciliteerd kan worden met een (gefaseerde) Bopa. Daarom zetten we ook de komende jaren in op het gebruik van dit instrument.

Een nadeel van de Bopa is dat deze binnen vijf jaar moet worden verwerkt in het omgevingsplan. Deze verplichting geldt pas vanaf 1 januari 2032. Het verwerken van een Bopa in het omgevingsplan betekent dus dubbel werk. Op lange termijn overwegen we ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren met een wijzigingsbesluit, waardoor het omgevingsplan direct wordt aangepast en dus ook actueel blijft. Het is daarbij van groot belang dat er meerdere wijzigingsprocedures parallel aan elkaar opgestart kunnen worden en eenvoudig op elkaar afgestemd kunnen worden. Op dit moment is dat nog hoogst onzeker.

Parallel wijzigen en besluiten

Tot eind 2026 kiezen we er voor om initiatieven zoveel mogelijk te faciliteren met een Bopa (al dan niet gefaseerd). Op het moment van schrijven zijn er nog altijd praktische (technische) onzekerheden over het wijzigen van het omgevingsplan, vooral wanneer er verschillende wijzigingen parallel aan elkaar in procedure worden gebracht. Onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro) stond elk bestemmingsplan op zichzelf, dat los van andere plannen functioneerde. Sinds 1 januari 2024 hebben gemeenten echter maar één (tijdelijk) omgevingsplan. Dit betekent dat elke wijziging van dat plan, automatisch doorwerkt in de volgende wijziging. Dit maakt het een grote uitdaging om ervoor te zorgen dat alle afzonderlijke wijzigingen een coherent en juridisch kloppend geheel blijven vormen. Zeker wanneer de Raad van State achteraf een besluit vernietigt.

Complexiteit parallelle procedures

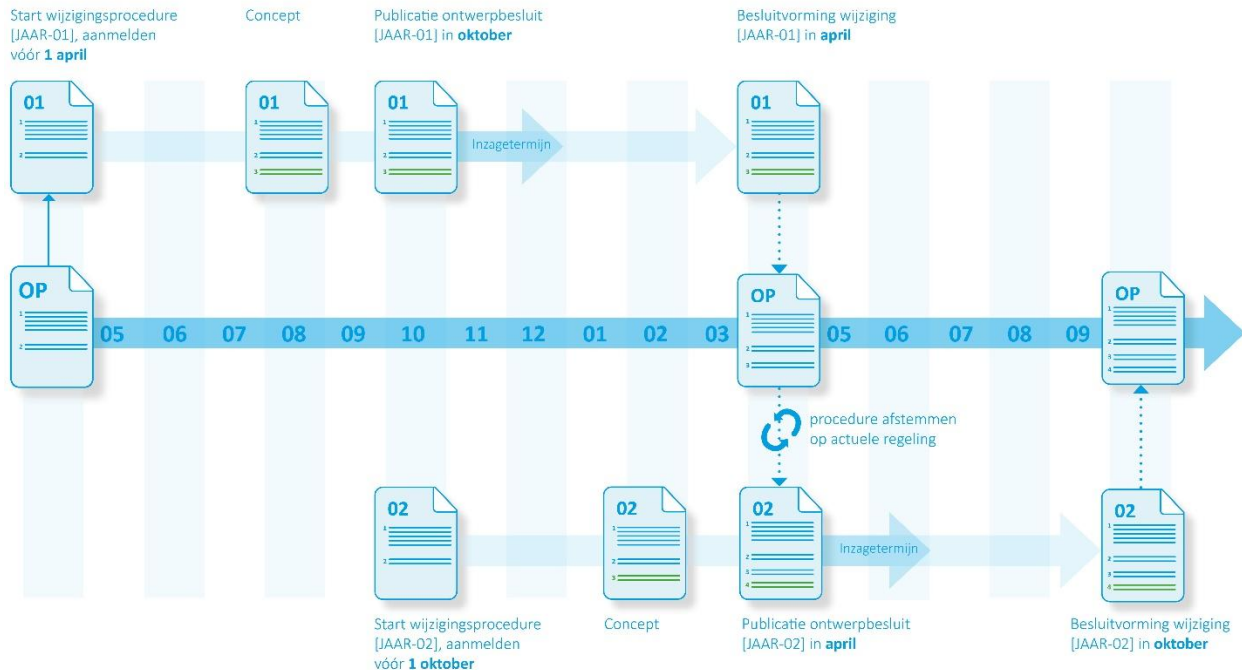


Afbeelding: de wijziging in besluit B kan gevolgen hebben voor besluit A. We spreken in dat geval van **samenhang**. Wanneer sprake is van **samenhang** is het belangrijk regie te voeren op beide procedures, zodat het omgevingsplan een coherent en juridisch kloppend geheel blijft vormen.

De onderlinge **samenhang** tussen de verschillende wijzigingsbesluiten en de volgorde waarin ze genomen worden noemen we '**parallel wijzigen en besluiten**'. Inmiddels biedt de plansoftware de mogelijkheid om verschillende procedures te vergelijken en inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Daarmee is een technisch probleem opgelost, maar is de juridische complexiteit rondom parallel wijzigen nog niet verholpen. Wanneer er twee of meer besluiten gelijktijdig ter inzage liggen, is het voor de gebruiker nog onvoldoende duidelijk tegen welk besluit zij een zienswijze moet instellen. Hier ligt nog een grote uitdaging. Daarom blijft een 'regisseur omgevingsplan' nodig. De regisseur coördineert de verschillende procedures en stuurt op het voorkomen van **samenhang**.

Vanwege de juridische complexiteit gaan we voorlopig werken volgens een vaste cyclus, waarbij we twee keer per jaar een wijzigingsbesluit in procedure brengen. Onderwerpen die voor respectievelijk 1 april en 1 oktober zijn aangemeld worden gebundeld en meegenomen in de volgende wijzigingsprocedure. Daarmee voorkomen we dat verschillende procedures onderling conflicteren en houden we grip op de wijzigingen.

Vaste cyclus wijziging omgevingsplan



STOP/TPOD is de norm

Vanaf 1 januari 2024 is er een tijdelijk alternatieve maatregel beschikbaar: TAM-IMRO. Daarmee kunnen gemeenten op basis van de huidige IMRO-standaard het omgevingsplan wijzigen voor urgente gebiedsontwikkelingen. Juridisch gezien maak je een omgevingsplan, maar technisch gezien een bestemmingsplan. Deze TAM-IMRO plannen moeten later weer worden opgenomen in het permanente deel van het omgevingsplan. Het gebruik van TAM-IMRO is verlengd tot 31 december 2025. Dit betekent dat als het ontwerpbesluit uiterlijk 31 december 2025 ter inzage is gelegd, de procedure na 1 januari 2026 afgemaakt kan worden. Tot op heden hebben we nog geen gebruik gemaakt van TAM-IMRO en de verwachting is ook dat we hier geen gebruik meer van gaan maken. We gaan ervan uit dat wijzigingen van het omgevingsplan gepubliceerd worden met de STOP/TPOD standaard. De verwachting is dat de tijdelijke alternatieve maatregelen per 1 januari 2026 definitief beëindigd worden.

Implementeren nieuw beleid

Voor een aantal thema's bestaat de wens om nieuwe regels te stellen of bestaande regels te verhuizen naar het permanente omgevingsplan, bijvoorbeeld omdat er na inwerkingtreding van de Omgevingswet sprake is van enkele leemten in de regelgeving, behoefte is aan uniformiteit of om nieuw beleid te implementeren. De eerste thematische wijziging is in het najaar van 2024 in procedure gegaan. Met dit wijzigingsbesluit zijn regels voor bodembeheeractiviteiten en natuurinclusief bouwen toegevoegd aan het permanente omgevingsplan. Deze regels gelden voor het hele grondgebied van de gemeente.

De komende jaren zien we meerdere thematische wijzigingen op ons afkomen. Uit de actualisatie van de omgevingsvisie kunnen bijvoorbeeld nieuwe doelen of opgaven komen, die vragen om regelgeving in het omgevingsplan. Het implementeren van nieuw beleid loopt via de hiervoor beschreven wijzigingscyclus.

Hoe houden we de winkel open? Met het oog op de complexiteit rondom parallelle procedures...

- ... blijven we werken met een regieteam om te adviseren over de gewenste procedure en om besluiten te coördineren en inhoudelijk op elkaar af te stemmen.
- ... gaan we ruimtelijke ontwikkelingen in ieder geval tot eind 2026 zoveel mogelijk faciliteren met een (gefaseerde) Bopa;
- ... kan voor de implementatie van nieuw beleid een wijziging van het omgevingsplan gemaakt worden (in STOP/TPOD);
- ... gaan we het omgevingsplan voorlopig twee keer per jaar wijzigen volgens een vaste cyclus (aankomen bij het regieteam voor 1 april en 1 oktober).

2.3.3 Spoor 2 en 3: hoe gaan we de bestaande regels verhuizen?

Basis-omgevingsplan als vertrekpunt

Het omgevingsplan is vormvrij. Om het tijdelijk omgevingsplan en onze gemeentelijke verordeningen op een verantwoorde wijze naar het permanente omgevingsplan te verhuizen, werken we al een hele tijd aan een basis-omgevingsplan. Dit basis-omgevingsplan bevat de contouren voor het nieuwe omgevingsplan (structuur en hoofdstukindeling) en een zo goed mogelijk gevulde bibliotheek met juridische regels, activiteiten, omgevingsnormen en gebiedsaanwijzingen. Dit basis-omgevingsplan was in eerste instantie vooral een werkdocument, maar het legt inmiddels een stevige basis voor het verhuizen van de ruimtelijke regels uit tijdelijke omgevingsplan naar het nieuwe deel.

Lange tijd hadden we het voornemen de zogenaamde ‘stoeptegelstrategie’ toe te passen (zie kader). Dit idee laten we nu los, omdat we hier geen voordeel uithalen. Het loslaten van deze strategie betekent niet dat we het basis-omgevingsplan voor niets hebben gemaakt, integendeel zelfs. Het basis-omgevingsplan is en blijft namelijk ons vertrekpunt voor het opbouwen van het nieuwe deel van het omgevingsplan. We kiezen echter wel voor een andere aanpak, waarbij we de regels per activiteit gaan verhuizen. In de volgende paragraaf wordt dit verder toegelicht.

Stoeptegelstrategie

De ‘stoeptegelstrategie’ gaat ervan uit dat de opzet van het omgevingsplan en de daarin opgenomen basisset met juridische regels voor het gebruiken (van een locatie), bouwen en aanleggen gekoppeld worden aan een zeer klein en fictief werkingsgebied. Onder andere de gemeente Amsterdam hanteert deze strategie door een basisset met regels te koppelen aan een bijna onzichtbaar locatie in het IJ. Dit heeft als gevolg dat deze regels onderdeel worden van het nieuwe deel van het omgevingsplan, maar feitelijk nog nergens van kracht zijn.

Het basis-omgevingsplan is en blijft voorlopig raadpleegbaar via de [pre-productieomgeving](#) van het DSO. We houden het basis-omgevingsplan de komende tijd actueel, zodat we eventuele wijzigingen in de regeling en functionele structuur eerst kunnen testen in de pre-productieomgeving.

Verhuizen tijdelijke deel (spoor 2)

Het tijdelijke deel bestaat uit de bruidsschat en de ruimtelijke regels in onze bestemmingsplannen en beheersverordeningen. In de Omgevingswet is bepaald dat de ruimtelijke regels op een locatie alleen gezamenlijk kunnen vervallen in het tijdelijke deel. Dit betekent dat wanneer een ruimtelijke regel voor een specifieke locatie vervalt in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, direct alle ruimtelijke regels voor diezelfde locatie moeten vervallen³. Dit gebeurt door middel van de Pons. Met de Pons worden alle bestemmingsplannen op een (zelf te begrenzen) locatie uit het tijdelijke omgevingsplan verwijderd. Dit betekent dat er voor die betreffende locatie geen ruimtelijke regels meer in het tijdelijke deel zitten en alle onderliggende bestemmingsplannen op die locatie zijn vervallen. Het is niet mogelijk om voor een locatie één ruimtelijke regel te schrappen en tegelijkertijd een andere ruimtelijke regel voor diezelfde locatie te behouden.

³ Artikel 22.6 Omgevingswet, eerste lid.

Een voorbeeld: wat niet mag

Het is niet mogelijk om voor een specifieke locatie de bestemming 'Wonen' te schrappen en tegelijkertijd de andere regels uit het betreffende bestemmingsplan (o.a. dubbelbestemmingen en algemene bouw- en gebruiksregels) te behouden. In dat geval moeten alle bestemmingsplanregels voor de betreffende locatie in één keer naar het nieuwe deel van het omgevingsplan verhuisd worden.

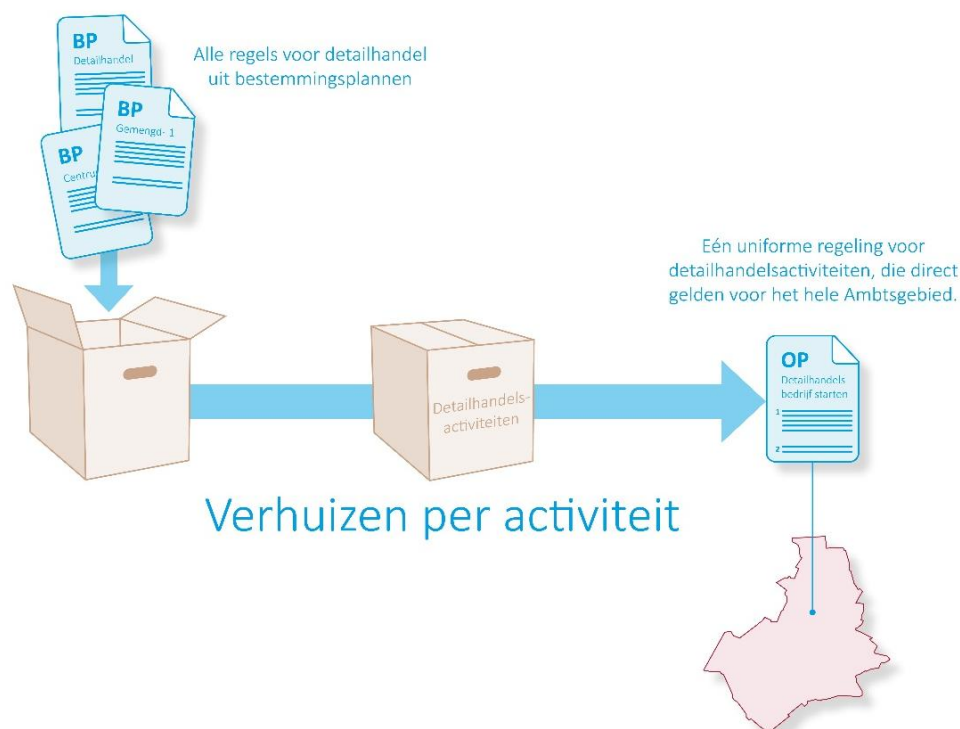
Op basis van het voorgaande hadden we lange tijd het voornemen de ruimtelijke regels gebiedsgericht te verhuizen, door deelplannen te maken voor verschillende gebieden binnen de gemeente. Door de ruimtelijke regels per wijk, stadsdeel of gebiedstype te verhuizen kan er gefaseerd worden toegewerkt naar één volwaardig omgevingsplan voor het hele gemeentelijke grondgebied. Hoewel deze strategie technisch uitvoerbaar is, kleven er ook nadelen aan. Met name vanuit het oogpunt van dienstverlening (en de techniek daarachter) is het gebiedsgericht verhuizen van regels minder wenselijk.

Verhuizen per activiteit

We wijzigen daarom onze strategie en gaan de ruimtelijke regels *activiteitgericht* verhuizen. 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 direct één uniforme regeling voor de hele stad;
- gericht participeren over een specifiek onderwerp of activiteit, in plaats van participatie per gebied (over heel veel onderwerpen/activiteiten);
- meer duidelijkheid voor inwoners en ondernemers;
- toepasbare regels kunnen efficiënter opgesteld en beheerd worden.

Verhuizen tijdelijke deel per activiteit



Afbeelding: activiteitgericht verhuizen van de ruimtelijke regels

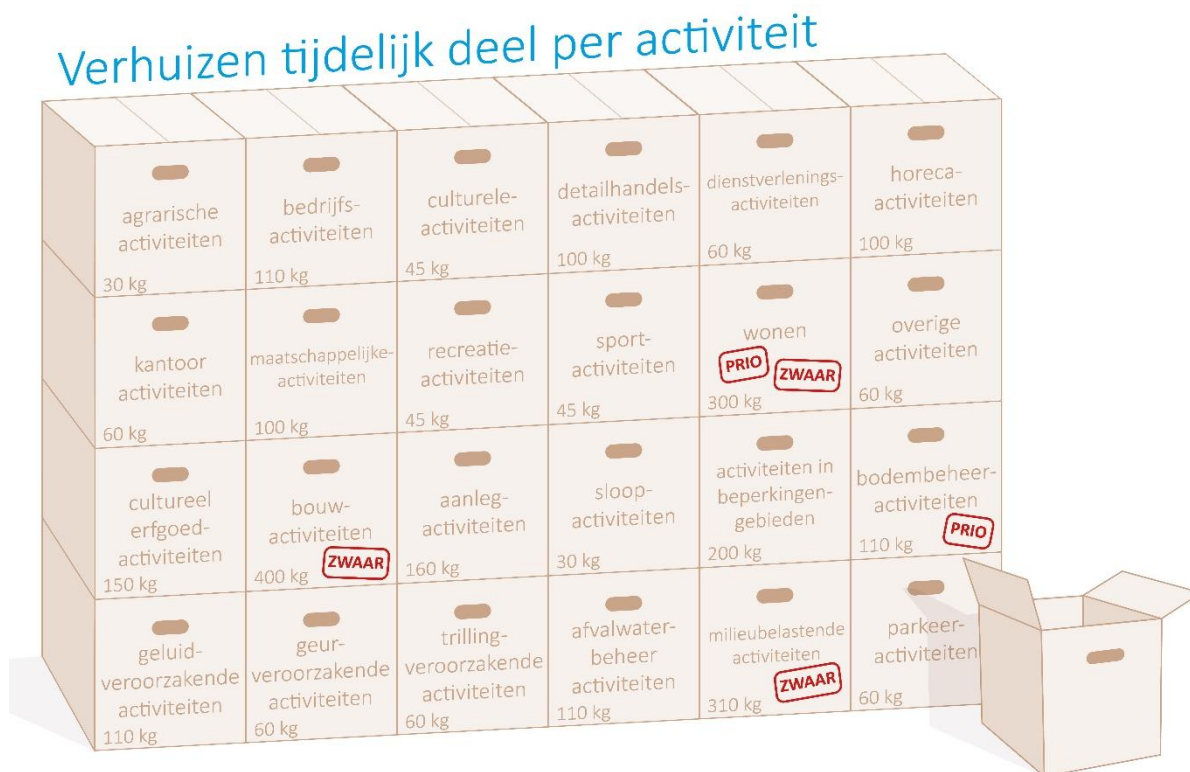
Bij het activiteitgericht verhuizen houden we de ruimtelijke regels in het tijdelijk deel voorlopig in stand. Met een voorrangsbepaling regelen we dat de regels in het nieuwe deel voor gaan op de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel. Zodra we *alle* ruimtelijke regels hebben verplaatst naar het nieuwe deel, verwijderen we de onderliggende bestemmingsplannen en beheersverordeningen gelijktijdig uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit doen we met de Pons.

Naast de ruimtelijke regels moeten we ook de bruidsschat naar het nieuwe deel verhuizen. 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, waardoor deze bevraagbaar zijn via de vergunningcheck. 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. Aanvankelijk hadden we het idee dit gebiedsgericht te doen. Dit brengt echter (te) veel technische uitdagingen met zich mee en draagt bovendien niet bij aan uniformiteit.

Omdat de bruidsschat op onderdelen in strijd is met het Besluit kwaliteit leefomgeving én er aanleiding bestaat om bepaalde regels uit de bruidsschat aan te scherpen, te verruimen of juist te laten vervallen, is de verhuizing van de bruidsschat al in gang gezet. In het voorjaar van 2025 worden de regels voor bodembeheeractiviteiten overgezet naar het nieuwe deel. Later dit jaar gaan we ook regels voor geluidveroorzakende activiteiten verhuizen.

Verhuizing in fasen

Het verhuizen van de regels van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan is een omvangrijke opgave. Daarom doen we dit stapsgewijs, per activiteit of bundeling van (aan elkaar gerelateerde) activiteiten. Onderstaande afbeelding met verhuisdozen geeft dit schematisch weer. Elke verhuisdoos is gevuld met (een bundeling van) activiteiten. De volgorde waarin we de dozen (activiteiten) verhuizen is niet vast omljnd. 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). Daarom heeft een aantal dozen prioriteit. De ene verhuisdoos bevat bovendien meer regels dan de andere. De regels voor bouw- en milieubelastende activiteiten willen we bijvoorbeeld zo veel mogelijk gebundeld verhuizen. Dit betekent dat deze verhuisdozen wat voller zitten (en dus zwaarder zijn).

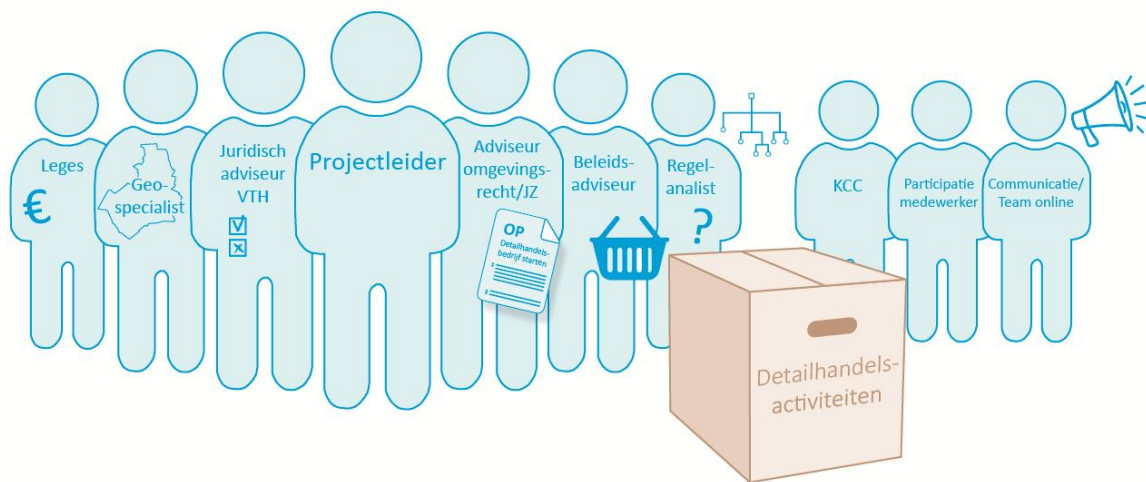


Afbeelding: gefaseerde verhuizing van de ruimtelijke regels

Om grip te houden op de voortgang van de verhuizing hebben we aan elke verhuisdoos een gewicht toebedeeld. Dit gewicht is bepaald op basis van de verwachte hoeveelheid werk voor onder andere het opstellen van de juridische regels, locaties (werkingsgebieden) en toepasbare regels voor de betreffende activiteit. Bij de ene activiteit zit het merendeel van het werk in het opstellen van de juridische regels, bij de andere activiteit zijn wellicht meer locaties (werkingsgebieden) nodig. Daarnaast wordt de zwaarte van de doos mede bepaald door politieke of maatschappelijke gevoeligheid, leges en het (her)inrichten van werkprocessen aan de achterkant.

Werken met verhuisteam

Om de verhuizing soepel te laten verlopen gaan we werken met verhuisteam. Elk verhuisteam pakt een doos (een gedeelte daarvan) op en verhuist deze naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. In een verhuisteam zijn alle relevante disciplines om te komen tot een wijziging van het omgevingsplan vertegenwoordigd; een adviseur omgevingsrecht, geo-specialist, regelanalist, beleidsadviseur en een juridisch adviseur van VTH. Aan de zijlijn kijken ook het KCC, Team online en de participatie- en communicatieadviseurs mee.



Afbeelding: werken met verhuisteam.

Verhuizen autonome verordeningen (spoor 3)

De regels uit de gemeentelijke verordeningen verhuizen we activiteitgericht naar het nieuwe deel. Deze regels gelden over het algemeen voor het hele grondgebied van de gemeente en lenen zich daarom uitstekend voor een activiteitgerichte verhuizing. Wel is het van belang dat er geen strijdigheid ontstaat met de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

Integreren verordeningen

Op dit moment zijn ook in gemeentelijke verordeningen regels opgenomen die gaan over de fysieke leefomgeving. We onderscheiden drie categorieën:

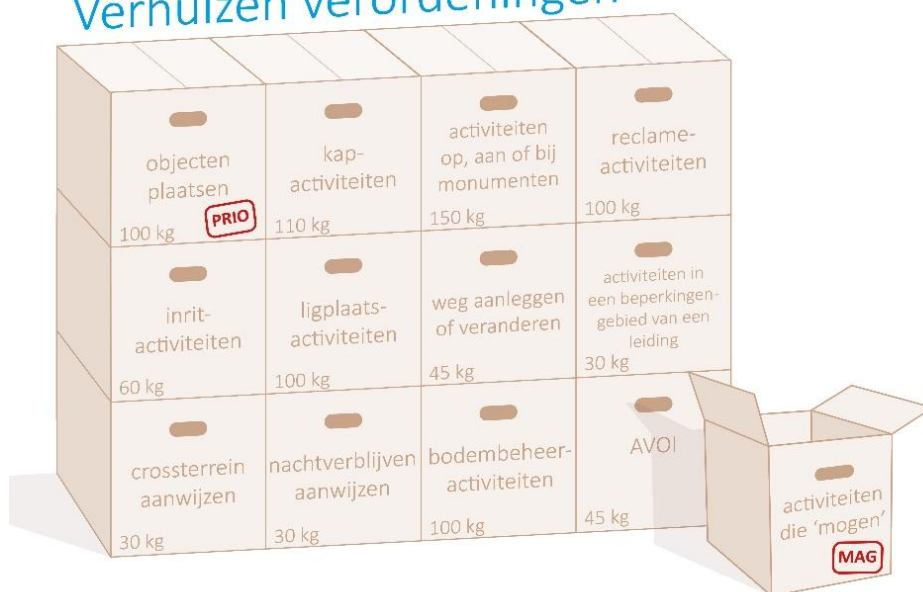
1. **Dit moet:** een deel van deze regels moet overgezet worden naar het omgevingsplan. Het Omgevingsbesluit bepaalt welke regels in de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan overgeheveld moeten worden. Dat zijn regels die dus niet in de verordening mógen achterblijven⁴.
2. **Dit mag:** er zijn ook regels die gaan over de fysieke leefomgeving en die naar het omgevingsplan mogen.
3. **Dit mag niet:** tenslotte zijn er nog regels die *niet* in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

Er is dus sprake van drie categorieën: regels die 'niet mogen', 'mogen' en 'moeten'. Tot 2032 is het wel toegestaan om de gemeentelijke verordeningen te wijzigen, zonder de wijziging in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen. Dit heeft echter niet de voorkeur, omdat we daarmee dubbel werk hebben.

In de Nota van Uitgangspunten deel 1 zijn de regels benoemd die medio 2022 in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen, én waarvan is beoordeeld dat deze voor 2032 in het omgevingsplan moeten staan. Onderstaande afbeelding met verhuisdozen geeft dit schematisch weer.

⁴ Artikel 2.1 Omgevingsbesluit.

Verhuizen verordeningen



Afbeelding: gefaseerde verhuizing van de verordeningen

Elke verhuisdoos is gevuld met (een bundeling van) activiteiten. Ook voor deze activiteiten geldt dat de volgorde waarin we de dozen verhuizen niet vast is omljnd. Wel heeft een aantal dozen prioriteit, omdat deze activiteiten relatief veel worden aangevraagd. Daarnaast kan het zijn dat zich een ‘natuurlijk’ moment aandient (bijvoorbeeld omdat de verordening geactualiseerd moet worden) of er een concrete aanleiding is om (delen van) een gemeentelijke verordening al eerder naar het nieuwe deel te verhuizen. Als dat aan de orde is, zullen we dat uiteraard doen.

De voorbereidingen voor het gefaseerd en activiteitgericht verhuizen van de regels uit de gemeentelijke verordeningen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan zijn gestart in 2024. Het daadwerkelijk verhuizen van de eerste regels verwachten we op zijn vroegst in het najaar van 2025. We vinden het namelijk belangrijk dat de structuur en opbouw van het nieuwe deel van het omgevingsplan op hoofdlijnen is uitgekristalliseerd, voordat we de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan verhuizen.

Even opfrissen: in de Nota van Uitgangspunten deel 1 hebben we de volgende prioriteit afgesproken:

Prio	Thema/activiteit	Verordening
1	objectvergunning	2:10 APV
2	kapvergunning	4:11 APV
3	aanwijzen monumenten	Erfgoedverordening
4	reclamevergunning	4:15 APV
5	inritvergunning	2:12 APV
6	ligplaatsvergunning	2.2 Haven en kadeverordening
7	instemmingsbesluit AVOI	10 AVOI
8	aanleg, veranderen weg	2:11 APV
9	onthefing van verbod objecten onder hoogspanningslijn	2:22 APV
10	aanwijzen van crossterreinen	5:32 APV
11	aanwijzen locaties voor nachtverblijf	4.19 APV
12	regels m.b.t. bestaande bodemsanering	Verordening bodembescherming

3 Toepasbare regels: helderheid en dienstverlening

3.1 Inleiding

3.1.1 Wat zijn toepasbare regels?

Toepasbare regels vertalen juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen. Hierdoor kunnen burgers en bedrijven snel en eenvoudig vaststellen of zij een omgevingsvergunning nodig hebben of een melding moeten doen. In het landelijk Omgevingsloket worden deze regels toegepast in de drie onderdelen:

- Vergunningcheck
- Aanvragen
- Maatregelen op maat.

Elk bestuursorgaan stelt haar eigen toepasbare regels op volgens de Standaard Toepasbare Regels (STTR) en het bijbehorende Informatiemodel (IMTR). 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.

Even opfrissen: in de Nota van Uitgangspunten deel 1 hebben we de volgende afspraken gemaakt:

- Westarten met het maken toepasbare regels voor veelvoorkomende activiteiten .
- Andere activiteiten worden alleen toegevoegd als dit effectief is.
- Voor een beperkt aantal regels uit de bruidsschat is aanvullend werk van de gemeente nodig. Het doel is deze voor inwerkingtreding van de wet aan te vullen.

3.1.2 Wettelijke verplichtingen en meerwaarde

Het opstellen van toepasbare regels voor indieningsvereisten is een verplichting. Dit is vastgelegd in: artikel 14.2, lid 3 van het Omgevingsbesluit en punt 5.2 van de minimale eisen voor de invoering van de Omgevingswet. 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.

Toepasbare regels binnen de Vergunningcheck en Maatregelen op maat zijn niet verplicht, maar verbeteren de dienstverlening. Ze bieden extra service en stellen burgers en bedrijven in staat om 24/7 te controleren of een activiteit is toegestaan. Dit maakt de Vergunningcheck een onmisbaar instrument.

Behouden van het dienstverleningsniveau

Bestuurlijk is overeengekomen dat het dienstverleningsniveau van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet behouden blijft. Dit betekent dat gemeenten vragenbomen moeten opstellen voor alle activiteiten waarvoor in het Omgevingsloket Online (OLO) ook een vragenboom beschikbaar was. Een deel van deze vragenbomen is door het Rijk opgesteld en via de bruidsschat aan gemeenten overgedragen. Daarnaast moeten gemeenten zelf vragenbomen maken voor activiteiten waarbij lokaal beleid een rol speelt, zoals reclamebeleid of het kappen van bomen.

3.2 Aanpak

3.2.1 Nijmeegse aanpak

In Nijmegen stellen we hoge eisen aan dienstverlening en willen we het omgevingsrecht inzichtelijk en toegankelijk maken. Daarom hanteren we een doordachte aanpak tijdens de transitiefase. Door bestaande ruimtelijke regels voornamelijk per activiteit te verhuizen (spoor 2), maken we de regels eenvoudiger toepasbaar. Het uitrollen per gebied zou namelijk leiden tot:

- Twee parallelle regelingen met elk hun eigen toepasbare regels.

- Verschillende versies van aanvraagformulieren voor hetzelfde type activiteit.
- Mogelijke verwarring bij initiatiefnemers, vooral bij projecten op de grens van twee gebieden.

Daarnaast vergt het gebiedsgericht overzetten van regels veel voorbereiding, omdat alle ruimtelijke regels (gebruik, bouwen, aanleggen en slopen) per gebied moeten worden vertaald. Door de regels per activiteit of thema aan te pakken, kunnen we deze grondiger analyseren en verbeteren. Dit zorgt voor een overzichtelijke en beheersbare aanpak. Bij elke activiteit beoordelen we of de daaraan gekoppelde regels toepasbaar moeten worden gemaakt. Dit hangt af van:

- De doelgroep (bijvoorbeeld inwoner of professional).
- 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.

Samenwerken aan toepasbare regels

Toepasbare regels worden gemaakt door de regelanalist, maar in een multidisciplinair team met de volgende rollen:

- Adviseur omgevingsrecht: deze legt de juridische achtergrond van de regel uit.
- Geo-specialist: koppelt geo-informatie aan de regels.
- Juridisch adviseur VTH: beoordeelt hoe initiatiefnemers de regels in de praktijk ervaren.
- Communicatiemedewerker: schrijft begrijpelijke teksten.
- Regelanalist: maakt de toepasbare regels met regelbeheerssoftware en begeleidt het proces.

Ook andere overheden worden betrokken, omdat het Omgevingsloket interbestuurlijk is. Het Rijk, de provincie en het waterschap publiceren ook hun regels op het Omgevingsloket. Bij de Vergunningcheck worden deze onder elkaar weergegeven. Om te voorkomen dat initiatiefnemers dubbele vragen, verwarrende termen of tegenstrijdige regels tegenkomen, stemmen we deze regels onderling af. Dit geldt ook voor buurgemeenten. Hoewel elk lokaal beleid anders is, streven we naar een uniforme weergave voor initiatiefnemers die binnen de regio een projectlocatie zoeken. In 2025 maken we verdere samenwerkingsafspraken hierover.

Klantreis en continue verbetering

In de toekomst willen we de klantreis blijven toetsen bij gebruikers. De ideale situatie is:

- De initiatiefnemer start op de gemeentelijke website.
- Hij of zij wordt doorverwezen naar het Omgevingsloket.
- Daar vindt de initiatiefnemer alle benodigde informatie en kan hij of zij aan de slag.

Dit zal niet altijd zo verlopen. Het blijft een uitdaging om volledig te zijn en in de huid van de gebruiker te kruipen. Daarom willen we de klantreis testen. Is iets onduidelijk? Dan passen we de toepasbare regels aan.

Toepasbare regels hebben geen juridische status, het is een serviceproduct. Dit blijkt ook uit de disclaimer in het Omgevingsloket. Daarnaast is het toetsen van de klantreis pas zinvol nadat de eerste wijziging van het omgevingsplan in werking is getreden. Door de regels in het omgevingsplan te annoteren, creëren we ‘haakjes’ waaraan nieuwe toepasbare regels kunnen worden gekoppeld. Dit koppelen kan pas als de regeling definitief is. Het feit dat de ‘haakjes’ in het omgevingsplan zitten maakt het wijzigen ervan complex. Als na het publiceren van de definitieve regeling blijkt dat er een haakje ontbreekt, kan dat pas bij de volgende wijzigingsprocedure hersteld worden. Er wordt op landelijk niveau nagedacht om het herstellen van foutieve annotaties eenvoudiger te maken.

4 Organisatie en ambtelijke capaciteit

4.1 Meenemen organisatie

Het opstellen van een omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente is een omvangrijke en zeer complexe opgave. Deze opgave grijpt fors in op onze huidige werkprocessen. Het opstellen van een omgevingsplan is nieuw, voor de meesten onbekend (een pad dat we nog niet eerder bewandeld hebben) en op bepaalde vlakken ook nog steeds onzeker. Het opstellen van een omgevingsplan is bovendien fundamenteel anders dan het opstellen van een bestemmingsplan. Met name de techniek achter het omgevingsplan maakt de opgave bijzonder complex. Dit betekent dat er soms iets mis zal gaan en bijsturen noodzakelijk is. Dat is niet erg, zolang daar ruimte voor is (in tijd, maar vooral in acceptatie). Naast het opbouwen van het nieuwe deel van het omgevingsplan moet ook 'de winkel open blijven'. Dit geeft een extra uitdaging, omdat beide processen op elkaar ingrijpen.

De afgelopen jaren hebben we onze organisatie voorbereid op de komst van de Omgevingswet door middel van workshops, presentaties en werkplaatsen. Dit blijft ook de komende jaren nog nodig. Het omgevingsplan is geen 'bestemmingsplan 2.0' en vraagt om een andere benadering van regels. Van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'. Het loskomen van het 'Wro-denken' is een opgave op zich. Het gaat om het daadwerkelijk inleven en doorgronden van de doelen die we in een gebied nastreven en de mate waarin regels deze doelen kunnen ondersteunen. Vervolgens moeten deze juridische regels vertaald worden naar een leesbaar omgevingsplan, dat digitaal ontsloten wordt en met behulp van toepasbare regels door mensen bevraagd kan worden. Dit betreft een hele nieuwe werkwijze. Het gaat dus nog even duren voordat iedereen binnen de organisatie vertrouwd is met het omgevingsplan en de plaats die dit instrument inneemt binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet.

Daarnaast halen we waar nodig kennis op buiten de organisatie en delen we deze met elkaar. Dat is enerzijds kennis op vakinhoudelijk gebied, maar ook kennis over de technische aspecten van het omgevingsplan.

4.2 Prioriteren en regie voeren

Voor de transitiefase voorzien we knelpunten in de capaciteit binnen onze organisatie, vooral bij de juridisch adviseurs. We prioriteren nu al als het gaat om nieuwe ontwikkelingen en de implementatie van nieuw beleid. Daar komt bij dat we nog veel moeten leren én het opstellen van het nieuwe deel van het omgevingsplan ook capaciteit vraagt.

Ontwikkelingen gaan door

Het faciliteren van (gebieds)ontwikkelingen behoort tot onze reguliere werkzaamheden en gaat gewoon door. Waar het doorlopen van een planologische procedure onder de Wet ruimtelijke ordening een routine was, moeten we nu alle wegen opnieuw verkennen. Sinds de invoering van de Omgevingswet faciliteren we (gebieds)ontwikkelingen met een (gefaseerde) Bopa. Dit is ook voor onze juridisch adviseurs en VTH een nieuw instrument en het vergt tijd om dit goed onder de knie te krijgen. De mogelijkheden van een Bopa reiken minder ver dan een bestemmingsplan en er is bovendien nog weinig jurisprudentie beschikbaar. Dit geeft uitdagingen en zorgt voor vertraging in procedures. De capaciteit komt daarmee verder onder druk te staan. Prioriteren van nieuwe ontwikkelingen blijft daarom nodig. Het prioriteren van projecten is geen onderdeel van dit transitieplan.

Naast het faciliteren van (gebieds)ontwikkelingen biedt de Omgevingswet ook de mogelijkheid om beleid voor de fysieke leefomgeving te vertalen naar regels in het omgevingsplan. Het opstellen van een wijzigingsbesluit (wijziging omgevingsplan) is complex en zal in de eerste jaren na inwerkingtreding meer tijd vragen dan een gemiddelde bestemmingsplanwijziging. Ook dit zal de komende jaren een extra claim leggen op de capaciteit binnen de organisatie. We zullen daarom ook moeten prioriteren als het gaat om de implementatie van nieuw beleid. Dit loopt via het Integraal Strategisch Overleg (ISO).

Regie op het omgevingsplan

De complexiteit van het omgevingsplan en de uitdagingen ten aanzien van parallel wijzigen en besluiten vragen om een sterke regie. In de vorige versie van het transitieplan hebben we afgesproken dat we gaan werken met een regieteam. Dit is nodig om de verschillende wijzigingsprocedures inhoudelijk en procesmatig op elkaar af te

stemmen. Daarnaast is het wenselijk grip te houden op de hoofdstructuur, annotaties en de daaraan gekoppelde waardenlijsten. De annotaties hangen bovendien sterk samen met de toepasbare regels. Het regieteam bestaat uit de procesregisseur, beheerder van het omgevingsplan, regelanalist, adviseur digitalisering en een senior juridisch adviseur van VTH. Daarmee zijn alle relevante disciplines om te komen tot een wijziging van het omgevingsplan vertegenwoordigd binnen het regieteam.

Het regieteam is verantwoordelijk voor het beheer van het omgevingsplan (en het Omgevingsloket) en het in goede banen leiden van de verschillende wijzigingen op het omgevingsplan. Ze adviseren juridisch adviseurs, projectleiders en ontwikkelaars over de te doorlopen juridisch-planologische procedure (wijziging omgevingsplan of Bopa) en zijn in staat om snel te schakelen als het bestuur en de griffie daar om vragen. Daarnaast draagt het regieteam zorg voor afstemming met VTH.

Procesregisseur: de (complexe) samenhang tussen juridische regels en de complexiteit rondom parallelle procedures, dwingt ons ertoe een coördinator voor het omgevingsplan aan te stellen. Deze regisseur monitort de lopende wijzigingsprocedures, stuurt op de vaste besluitcyclus en draagt dit uit binnen de organisatie. De regisseur stuurt hierin en waakt er bijvoorbeeld voor dat de raad niet onbedoeld twee keer dezelfde regel uit het omgevingsplan wijzigt. De regisseur is de schakel tussen de juridisch adviseurs (die verantwoordelijk zijn voor de inhoud van het wijzigingsbesluit) en het bestuur.

Beheerder omgevingsplan: het omgevingsplan is een zeer complex geheel van juridische regels, locaties en annotaties. De beheerder van het omgevingsplan is verantwoordelijk voor de annotatierichtlijn, waardenlijsten (met annotaties) en hoofdstructuur van het omgevingsplan. Daarnaast voert de beheerder samen met de geospecialist regie op het beheer van geografische informatieobjecten (GIO's). Hij of zij registreert tevens de verleende binnen- en buitenplanse omgevingsvergunningen (Bopa's) en zorgt dat deze op tijd in het omgevingsplan worden verwerkt.

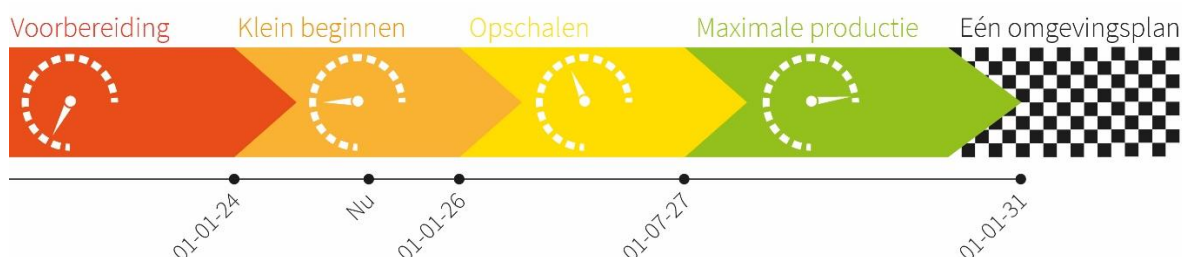
Beheerder toepasbare regels: Nijmegen heeft als één van de eerste gemeenten een regelanalist aangesteld. Een functie die inmiddels onmisbaar is gebleken. De regelanalist is – in samenspraak met de beleidsadviseurs, juridisch adviseurs, vergunningverleners en handhavers – verantwoordelijk voor het opstellen en beheren van de toepasbare regels in de Registratie Toepasbare Regels (RTR). De regelanalist is bovendien nauw betrokken bij het opstellen van de juridische regels, omdat deze sterk met elkaar verweven zijn. We bekijken de komende tijd of we een junior regelanalist aan het team kunnen toevoegen.

4.3 Opschalen capaciteit is nodig

Het opstellen van het nieuwe deel van het omgevingsplan betreft een omvangrijke opgave, die we moeten uitvoeren *naast* de reguliere planologische procedures om (woningbouw)ontwikkelingen mogelijk te maken. Het afgelopen jaar heeft het kernteam Omgevingswet veel tijd geïnvesteerd in een basisstructuur voor het omgevingsplan, een annotatierichtlijn en is er ervaring opgedaan met het wijziging(en) van het omgevingsplan in de (pre)productieomgeving. Op basis van deze ervaringen kunnen we inmiddels een betere inschatting maken van de benodigde capaciteit. We hebben ervaren dat het omgevingsplan verschillende afdelingen binnen onze organisatie raakt. Aan een juridische regel zijn niet alleen een locatie en kenmerken gekoppeld, daarachter gaan nog veel meer werkzaamheden schuil. Denk daarbij aan het inrichten en beheren van de toepasbare regels, het beheren van waardenlijsten, het inrichten van werkprocessen binnen VTH, het aanpassen van de legesverordening en het beheren van geometrie. Met andere woorden; het omgevingsplan brengt nieuwe (en minder bekende) (beheer)taken met zich mee en dwingt ons integraal (samen) te werken.

Bij de invoering van de Omgevingswet was het nog niet duidelijk wat er daadwerkelijk worden gevraagd aan kennis, kunde en capaciteit. Met de kennis van nu, kunnen we gerust stellen dat de transitieopgave behoorlijk is onderschat door onszelf, het Rijk en in de adviezen die gegeven zijn door de VNG. Nu we een goed beeld hebben van de opgave en de doorwerking van het omgevingsplan in de beleidscyclus en de keten, komen we tot de conclusie dat het opschalen van de benodigde capaciteit noodzakelijk is. Doen we dat niet, dan leidt dat tot meer en langere buitenplanse procedures (Bopa's) en lukt het niet om alle regels voor de wettelijk verplichte termijn van 2032 te verhuizen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. De 'winkel open houden' met Bopa's betekent ook dat we de capaciteit niet in kunnen zetten voor wijzigingen van het omgevingsplan. Dit is een bittere conclusie, in de wetenschap dat de financiële bijdrage vanuit het Rijk juist wordt afgebouwd. Het zwaartepunt van de transitie ligt in de laatste jaren. We zijn in 2024 klein begonnen en hebben de eerste ervaringen met het wijzigen van het

omgevingsplan opgegaan. In 2025 en 2026 gaan we opschalen en vanaf medio 2027 moeten we op de maximale productie zitten om op tijd klaar te kunnen zijn. Voorlopig is er dus extra geld nodig.



Het anders werken op verschillende vlakken en vakgebieden vraagt van teamleiders en HR om opnieuw te kijken naar de personele bezetting en prioriteit te geven aan het werken onder en met de Omgevingswet. In plaats van wijzigingen bestemmingsplan (postzegelplannen) is er nu inzet op Bopa's nodig om noodzakelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Deze capaciteit is dus niet in te zetten voor transitie van bestemmingsplannen in het tijdelijke deel naar het omgevingsplan. Reguliere werkzaamheden zoals het actualiseren van bestemmingsplannen komen weliswaar te vervallen, maar in de plaats daarvan moeten regels in het omgevingsplan worden opgenomen en beheerd. Onderstaande capaciteitsoverzicht ziet toe op de benodigde extra capaciteit. Parallel daaraan is het nodig dat bestaande medewerkers op een andere manier gaan werken. Dit vraagt om extra aandacht bij teamleiders van de verschillende afdelingen om kritisch te kijken naar de inzet van medewerkers. We gaan ervan uit dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen en de functies en taken van medewerkers opnieuw gaan beoordelen en aan te laten sluiten bij het nieuwe werken onder de Omgevingswet.

Fte	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031 en later
Spoor 2 (transitie tijdelijk omgevingsplan) – tijdelijke extra capaciteit							
Senior adviseur omgevingsrecht	2	2	2	2	2	2	-
Senior juridisch adviseur VTH	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-
Adviseur omgevingsrecht	2	3	3	3	3	3	-
Geo-specialist	2	2	2	2	2	2	-
Junior regelanalist	-	0,5	0,5	1	1	1	-
Stedenbouwkundige	-	0,5	0,5	-	-	-	-
Spoor 3 (autonome lokale verordeningen) – tijdelijke extra capaciteit							
Juridisch adviseur	2	2	2	-	-	-	-
Junior regelanalist	-	0,5	0,5	-	-	-	-
Regie en beheer omgevingsplan – structurele extra capaciteit							
Procesregisseur	1	1	1	1	1	1	1
Beheerder omgevingsplan	1	1	1	1	1	1	1
Beheerder toepasbare regels	1	1	1	1	1	1	1
Beheerder Geometrie	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Senior adviseur VTH	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Tabel: overzicht benodigde capaciteit transitiefase

Budget:

Deze coalitieperiode is er voor drie jaar geld vrijgemaakt voor de invoering van de Omgevingswet en participatie. Het gaat in om een bedrag van 4,5 ton per jaar tot 2029. De kosten die gemaakt worden zijn vooral ambtelijke capaciteit, in de rol van een projectleider, adviseur omgevingsrecht, regelanalist en geo-specialist. Daarnaast is er budget voor ICT (plansoftware), communicatie en opleiding incidentele advies en de veranderopgave. Tot en met 2031 zal er (extra) budget nodig blijven om tot één omgevingsplan te kunnen komen. Het zwaartepunt zal liggen in de laatste jaren van de transitiefase. Voor 2029 en later moeten we terug naar de raad.

We zien al de eerste positieve resultaten als het gaat om samenwerking en het afstemmen van beleid op uitvoering, maar de daadwerkelijke financiële winst is nu nog moeilijk in te schatten. Op termijn leidt onze huidige aanpak tot minder regels, efficiëntere werkprocessen, minder buitenplanse procedures en een betere dienstverlening. Op dit moment is het echter nog moeilijk om in te schatten hoeveel kosten we daarmee besparen. We zullen daar ook een monitoring aan koppelen om te beoordelen in hoeverre de implementatie van de Omgevingswet ook daadwerkelijk op verschillende gebieden en niveaus winst heeft opgeleverd.