

Stichting Stevenskerk Nijmegen
t.a.v. de heer Th.J.M. Andriessen
St. Stevenskerkhof 62
6511 VZ NIJMEGEN

Postadres

Gemeente Nijmegen
ST40, Stadsontwikkeling (ST40)
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

Pauline Jansen
p17.jansen@nijmegen.nl
T 024 – 329 0650003749

Ons kenmerk

Z2025-00004967

Datum 1 april 2025
Onderwerp Gedoogbeschikking tijdelijke opbouw
en inrichting trap, steiger en
uitkijkplateau voor “Stevens’ Skywalk”,
St. Stevenskerkhof 62, 6511VZ
Nijmegen.

Geachte heer Andriessen,

Aanvraag d.d. 25 februari 2025

Op 25 februari jl. heeft u, namens de Stichting Stevenskerk Nijmegen, een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning (technische bouwactiviteit/ rijksmonumentenactiviteit) die ziet op het plaatsen van een steigerconstructie, die toegang geeft tot het dak van de St. Stevenskerk, St. Stevenskerkhof 62, 6511VZ Nijmegen. Deze aanvraag is door ons geregistreerd onder nummer Z2025-00004967.

Concreet is het uw bedoeling om een tijdelijke steigerconstructie te plaatsen die toegang geeft tot het dak van de St. Stevenskerk, bestaande uit twee (trap)torens (waarvan één met een (personen) lift) en een met steigermateriaal gebouwd wandelpad en uitkijkplateau boven op het dak van de kerk. Hiermee wordt het dak van de St. Stevenskerk (tijdelijk) toegankelijk gemaakt voor publiek en kunnen hier tevens (kleine) publieksactiviteiten worden georganiseerd. Het project is genaamd: “Stevens’ Skywalk” en duurt van 1 mei tot en met (uiterlijk) 30 oktober 2025.

Bij toetsing van uw aanvraag en bijbehorende stukken, bleek het plan in strijd met het Omgevingsplan gemeente Nijmegen (en meer bepaald met het bestemmingsplan Nijmegen Centrum Binnenstad). De steiger wordt namelijk gebouwd op een perceel met de bestemming “Verkeer”. Dit bouwen is in strijd met artikel 20.2.2, lid f van het voornoemde bestemmingsplan, waarin is vastgelegd dat een bouwwerk, dat geen gebouw is, niet hoger mag zijn dan 5 meter. De geplande steiger zal echter een hoogte van 25,86 meter bereiken.

Daarnaast is er mogelijk sprake van strijdig gebruik met de maatschappelijke bestemming van de kerk: de kerk heeft volgens het voornoemde bestemmingsplan namelijk de bestemming “Maatschappelijk”. Artikel 18.1, lid b van het bestemmingsplan staat ondersteunende horeca wel toe. Echter, uw wensen met betrekking tot het te organiseren

evenement c.q. de in dit kader te ontplooiën activiteiten, voldoen waarschijnlijk niet aan de voorwaarden voor ondersteunende horeca, zoals beschreven in artikel 32.4 van het bestemmingsplan.

Hoewel er dus sprake is van strijd met het omgevingsplan, is het toch mogelijk om ook voor deze activiteit een vergunning te verlenen, namelijk door af te wijken van het omgevingsplan. Dat heet een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: bopa). Hiervoor dient dan wel een goede ruimtelijke onderbouwing te worden gegeven. Aan deze onderbouwing wordt op dit moment hard gewerkt, maar hierdoor lukt het niet om tijdig de omgevingsvergunning voor de door u aangevraagde activiteiten te verlenen.

“Tijdig” betekent in dit geval dat er uiterlijk per 1 april 2025 moet worden begonnen met de bouwwerkzaamheden, anders wordt de startdatum van het evenement (1 mei 2025) niet gehaald. Aangezien uw aanvraag verder ontvankelijk is, en wij inmiddels al de nodige stukken en adviezen hebben ontvangen, lukt het zeer waarschijnlijk wel om de vereiste vergunning voor 1 mei 2025 af te geven.

De vraag is nu hoe we mogelijk kunnen maken dat de werkzaamheden al kunnen starten vóórdat de daarvoor vereiste vergunning is afgegeven. Dat leest u hieronder.

Juridisch kader

Zie bijlage 1.

Gedoostrategie

In de nota “VTH-Beleid Regio Nijmegen 2023-2026” d.d. 24 december 2022 is, in Hoofdstuk 4, de in Nijmegen geldende gedoostrategie vastgelegd. Deze aanpak geeft aan hoe we afwegen om handhaving achterwege te laten. We willen betrouwbaar zijn, rechtszekerheid bieden en duidelijk zijn in wat van ons verwacht mag worden. Daarom is ons uitgangspunt dat regels worden nageleefd en dat wij onze handhavingsplicht nakomen. Bij bijzondere omstandigheden kan wel van handhaving worden afgezien. Dit heet: *gedogen*. Om gelijke behandeling te waarborgen, volgen wij de landelijke richtlijn voor gedogen.

Landelijke richtlijn ‘gedogen in Nederland’

Bij kamernota (Tweede kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085) is landelijk duidelijkheid gegeven over wat gedogen is, of en zo ja in welke gevallen, in welke mate en onder welke voorwaarden gedogen aanvaardbaar kan zijn en welke middelen ingezet worden om de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen.

Onder gedogen wordt daarin verstaan: het (nog) niet handhavend optreden na constateren van een overtreding door toezichthouders. Dat betekent dat sprake is van gedogen als bij ons bekend is dat sprake is van een overtreding, waarbij wij bewust de keuze maken (nog) niet handhavend op te treden.

Wij maken van onze bevoegdheid tot gedogen slechts terughoudend, zorgvuldig en op verantwoorde wijze gebruik. Gedogen is voor ons daarom alleen aanvaardbaar als aan de volgende vier voorwaarden wordt voldaan:

1. Slechts in uitzonderingsgevallen

De afweging die bij het stellen van regels is gemaakt, doen wij niet over. Naleving van de regels is dus het uitgangspunt. In sommige situaties kan gedogen echter rechtvaardig zijn, namelijk wanneer (a) handhaving duidelijk onrechtvaardig is, (b) het achterliggende belang van de regels beter gediend wordt met gedogen dan met naleven of (c) wanneer een ander zwaarwegend belang gedogen rechtvaardigt.

2. Mits beperkt in omvang en/of tijd

Omdat gedogen alleen in uitzonderingsgevallen aan de orde mag zijn, betekent het ook dat het niet langer of in grotere mate mag plaatsvinden dan door de situatie gerechtvaardigd wordt. Doet de uitzonderingssituatie zich niet meer voor, dan moet alsnog tot handhaving worden overgegaan. Als gedogen omvangrijk wordt of structureel dreigt te worden, moet heroverweging van de regel zelf plaatsvinden. Als dat (nog) niet mogelijk is, moet overwogen worden of legalisering aan de orde kan zijn. Waar (tijdelijk) legalisering van de overtreding mogelijk is, verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

3. Vindt expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats

Gedogen is pas aan de orde wanneer dit door ons, expliciet, schriftelijk en na zorgvuldige kenbare belangenafweging is verklaard. De verklaring tot gedogen moet voor betrokkene duidelijk maken waar deze aan toe is en stelt eventuele derden-belanghebbenden in staat daartegen op te komen. Hierom zal de verklaring tot gedogen volstrekt duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden, de termijn gedurende welke dat het geval zal zijn, en welke voorwaarden daarbij gelden. Dit alles om de afwijking van de wet zo beperkt mogelijk te houden

4. Is aan controle onderworpen

Afhankelijk van de situatie zal regelmatig toezicht moeten plaatsvinden. Op deze wijze kan worden gecontroleerd of de overwegingen die tot gedogen hebben geleid nog actueel zijn. Ook kan zo worden gecontroleerd of de beperking in tijd, omvang of overige voorwaarden worden nageleefd. Zo niet, dan moet alsnog tot handhaving worden overgegaan.

Als een situatie voor gedogen in aanmerking komt, worden de volgende procedurele vereisten in acht genomen:

- Gedogen gebeurt *expliciet*, door middel van een beschikking;
- Indien van toepassing, ligt aan het gedogen een *ontvankelijke vergunningaanvraag* ten grondslag;
- De *voorbereiding* van de gedoogbeschikking geschiedt conform afdeling 4.1.2. Algemene wet bestuursrecht;
- De gedoogsituatie is onderwerp van gesprek in het reguliere overleg tussen gemeente/provincie, omgevingsdienst en - indien vereist - het openbaar ministerie;
- In de gedoogbeschikking wordt een *concrete eindtermijn* genoemd van het gedogen, waarbij als uitgangspunt geldt dat de te gedogen situatie zo kort mogelijk moet zijn;

- In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel *voor eigen risico* van de overtreder plaatsvindt. De beschikking vermeldt dat het de sanctionerende bevoegdheden van het Openbaar Ministerie en andere organen dan het gedogende bestuursorgaan onverlet laat;
- De beschikking voldoet inhoudelijk aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht;
- De gedoogbeschikking bevat - zo mogelijk - *voorschriften* waaraan overtreder dient te voldoen;
- In de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de overtreding van gedoogvoorschriften kan leiden tot *intrekking* van de gedoogbeschikking en vervolgens handhavend optreden;
- Indien sprake is van gedogen vooruitlopend op vergunningverlening, wordt in de gedoogbeschikking vermeld dat aan de gedoogbeschikking *geen rechten kunnen worden ontleend* ten aanzien van de aangevraagde vergunning.

Overwegingen

Wij zijn van mening dat er aan voornoemde vier voorwaarden en procedurele eisen voor gedogen wordt voldaan. Er is namelijk sprake van een uitzonderingsgeval (er is in Nijmegen maar één Stevens Skywalk), het betreft een zeer korte periode (tot uiterlijk 1 mei aanstaande), we leggen een en ander expliciet vast (in dit besluit), na een zorgvuldige belangenafweging (zie hieronder) en dragen tenslotte zorg voor controle op naleving van de gestelde voorwaarden en voorschriften.

Er ligt dus een ontvankelijke aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een tijdelijke steigerconstructie die toegang geeft tot het dak van de St. Stevenskerk, bestaande uit twee (trap)torens (waarvan één met een (personen) lift) en een met steigermateriaal gebouwd wandelpad en uitkijkplateau boven op het dak van de kerk. Hiermee wordt het dak van de St. Stevenskerk (tijdelijk) toegankelijk gemaakt voor publiek en kunnen hier tevens (kleine) publieksactiviteiten worden georganiseerd.

Om het project tijdig van start te kunnen laten gaan (1 mei 2025), dienen de werkzaamheden echter al op zeer korte termijn te beginnen, dus vóórdat de daarvoor vereiste vergunning door ons kan worden verleend (naar verwachting voor 1 mei 2025, dus vóórdat het evenement daadwerkelijk van start gaat).

Wij vinden dit project van groot belang voor de gemeente Nijmegen en zien dus ook graag dat dit op tijd van start kan gaan. Wij zijn daarbij echter wel van mening dat het project veilig moet zijn voor alle betrokkenen (personeel, publiek, omwonenden e.d.). De constructieve en brandveiligheid van de te bouwen constructie en het beoogde gebruik daarvan staan voor ons voorop.

Er liggen inmiddels positieve adviezen van de bij de aanvraag betrokken bouwtechnisch adviseur (SR50) en eveneens van de specialist cultuurhistorie (SR60) van de afdeling Stadsrealisatie, na een eerder positief advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Ook ligt er een positief advies van de constructeur (SR60) ten aanzien van de (*bouw* van de) steigerconstructie op zichzelf. Ten aanzien van het beoogde *gebruik* van de te realiseren steiger – en met name het wandelpad en uitkijkplateau – dient echter nog een nadere constructieve onderbouwing te worden aangeleverd met betrekking tot de afdracht van het extra gewicht op de bestaande dakconstructie.

Conclusie

Gelet op het voorgaande komen wij tot de conclusie dat de situatie past in ons gedoogbeleid en dat het gedogen dus concreet betreft: de feitelijke *bouw* van een tijdelijke steigerconstructie die toegang geeft tot het dak van de St. Stevenskerk, bestaande uit twee (trap)torens (waarvan één met een (personen) lift) en een met steigermateriaal gebouwd wandelpad en uitkijkplateau boven op het dak van de kerk, zónder dat daarvoor de vereiste omgevingsvergunning is verleend. Nu het de verwachting is dat die vergunning voor 1 mei aanstaande wél kan worden verleend en het daadwerkelijke *gebruik* van het bouwwerk pas *vanaf* die datum zal gaan plaatsvinden, vinden wij dat hieraan medewerking kan worden verleend.

Gedoogbesluit

Gelet op het voorgaande hebben wij besloten om te gedogen dat wordt gestart met de (bouw)werkzaamheden in het kader het realiseren van een tijdelijke steigerconstructie die toegang geeft tot het dak van de St. Stevenskerk, gelegen aan het St. Stevenskerkhof 62, 6511VZ Nijmegen, en bestaande uit twee (trap)torens (waarvan één met een personenlift) en een met steigermateriaal gebouwd wandelpad en uitkijkplateau boven op het dak van deze kerk, zónder dat daarvoor de vereiste omgevingsvergunning is verleend.

Dit gedoogbesluit geldt expliciet niet voor het beoogde *gebruik* van het voornoemde tijdelijke bouwwerk.

Voorwaarden / opmerkingen

Aan deze gedoogbeschikking verbinden wij de volgende voorwaarden:

1. Deze gedoogbeschikking verliest automatisch zijn rechtskracht op 1 mei 2025 of zoveel eerder als de door u op 25 februari 2025 aangevraagde omgevingsvergunning (reg.nr. Z2025-00004967) is verleend. Na deze datum behouden we ons het recht voor om handhavend op te treden;
2. U dient (exact) te bouwen conform de door u op 25 februari 2025 ingediende vergunningaanvraag en bijbehorende stukken (reg.nr. Z2025-00004967);
3. U kunt aan deze gedoogbeschikking nadrukkelijk geen rechten ontlenen ten aanzien van de door u op 25 februari 2025 aangevraagde omgevingsvergunning;
4. Deze gedoogbeschikking geldt alleen voor de specifieke hierboven omschreven overtredingen en nadrukkelijk niet voor andere mogelijke overtredingen van (wettelijke) voorschriften;
5. Het door ons gedogen van de hierboven beschreven illegale situatie geschiedt geheel en al voor uw eigen rekening en risico als eigenaar/beheerder en overtreder;

6. Dit gedoogbesluit zal worden gepubliceerd. Het is mogelijk dat derden-belanghebbenden in rechte ageren tegen de beoogde tijdelijke gedoogsituatie. Het valt dus niet uit te sluiten dat wij door de bestuursrechter kunnen worden gedwongen om alsnog handhavend op te treden;
7. Het feit dat wij de voornoemde overtreding gedogen betekent nog niet dat andere bevoegde handhavinginstanties eveneens zullen afzien van handhavend optreden;
8. Wij zullen de door ons voorwaardelijk gedoogde illegale situatie regelmatig (laten) controleren en zo nodig (aanvullende) maatregelen/voorzieningen laten treffen;
9. Adviezen/aanbevelingen van toezichthouders van de VRGZ, ter zake van de brandveiligheid, en van bureau Omgevingstoezicht en Advies (SR60), ter zake van (onder meer) de constructieve veiligheid, dienen stipt en zonder meer door u te worden opgevolgd;
10. Wij zullen dit gedoogbesluit intrekken op het moment dat wordt vastgesteld dat één of meer van de hierin gestelde voorwaarden door u worden overtreden. Vervolgens zullen wij handhavend optreden.

Geen bezwaarmogelijkheid

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 24 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1356) overwogen dat gedoogbeslissingen geen besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat deze niet op een rechtsgevolg zijn gericht. Het instellen van bezwaar tegen deze beslissing is om die reden dus niet mogelijk.

Vragen

Heeft u vragen? Neem dan contact met ons op via de persoon waarvan de contactgegevens bovenaan deze brief staan. Wilt u het kenmerk noemen? Dan kunnen wij u sneller helpen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

H.M.F. Bruls
burgemeester

BIJLAGE 1

Juridisch kader

Artikel 1.6 van de Omgevingswet bepaalt dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.7 van de Omgevingswet bepaalt dat een ieder, die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is om:

- a) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
- b) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,
- c) als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

Artikel 5.1, lid 1, aanhef en onder a van de Omgevingswet bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij AmvB aangewezen geval.

Artikel 5.1, lid 2, aanhef en onder a (juncto artikel 4.3, lid 1, aanhef en onder a) van de omgevingswet bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Artikel 5.5, lid 1, aanhef en onder a van de Omgevingswet is het verboden om te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover dat voorschrift is gesteld met het oog op:

1. Het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu;
2. Het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
3. Het beschermen van de doelmatige werking van een zuivering technisch werk;
4. Het beschermen van monumenten of archeologische monumenten.

En b. een rijksmonumentenactiviteit.

Artikel 5.5, lid 2, aanhef en onder c van de Omgevingswet is het verboden om te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.

Artikel 5.6 van de Omgevingswet bepaalt dat het verboden is om een bouwwerk, of deel daarvan, dat is gebouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in stand te laten.

Op grond van artikel 18.1 van de Omgevingswet omvat de bestuursrechtelijke handhavingstaak:

- a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
- b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en

c. het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Op grond van artikel 18.2 van de Omgevingswet berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 2.25 Bbl wijst de vergunningplichtige bouwactiviteiten aan voor bouwwerken met een dak.

Artikel 2.26 Bbl wijst de vergunningplichtige bouwactiviteiten aan voor bouwwerken zonder dak.

Artikel 2.27 Bbl noemt uitzonderingen op artikel 2.25 en 2.26.

Artikel 3.3 Bbl bepaalt dat de eigenaar van het bouwwerk, of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat bouwwerk, zorg draagt voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 3.5 Bbl bepaalt dat degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de staat van het bouwwerk tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.

Artikel 6.4 Bbl bepaalt dat degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat als gevolg van het gebruik een van de volgende situaties kan ontstaan, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om te voorkomen dat:

- a. brandgevaar wordt veroorzaakt;
- b. bij brand een gevaarlijke situatie wordt veroorzaakt;
- c. de melding van, alarmering bij of bestrijding van brand wordt belemmerd;
- d. het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd;
- e. het redden van personen of dieren bij brand wordt belemmerd; en
- f. er op een andere manier gevaar voor de brandveiligheid ontstaat of voortduurt.

Artikel 22.18 Omgevingsplan (specifieke zorgplicht gebruik bouwwerken):

Lid 1. Degene die een bouwwerk gebruikt en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat dit gebruik tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, is verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.

Artikel 22.26 Omgevingsplan (vergunningplicht)

Het is verboden om zonder (binnenplanse) omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.

Artikel 22.27 Omgevingsplan: uitzonderingen op vergunningplicht.

Artikel 22.28 Omgevingsplan: inperking van artikel 22.27 vanwege cultureel erfgoed.

Er geldt een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, samen met artikel 22.8 van de Omgevingswet, met betrekking tot een gemeentelijk beschermd monument, identiteitsbepalend object, stadsbeeld, stadsbeeldobject, provinciaal monument, voorbeschermd gemeentelijk monument, voorbeschermd provinciaal monument of *Rijksmonument*.

Indien een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit, als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet, met uitzondering van een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, gelden de beoordelingsregels in artikel 5.22 van de Omgevingswet, in artikel 8.80 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en in artikel 13.11, lid 1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Op grond van artikel 125 Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot toepassing van bestuursdwang. De bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang wordt uitgeoefend door burgemeester en wethouders, indien de toepassing van bestuursdwang dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert.

Artikel 5:21 t/m 5:36 van de Algemene wet bestuursrecht geven voorschriften waaraan het college zich dient te houden bij handhavend optreden.