Postadres
Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon
Arjen Besselink
a.besselink@nijmegen.nl
T 024 – 329 95 35

Ons kenmerk
D210996084

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Datum 13 juli 2021
Onderwerp Uitwerking Omgevingsvisie en participatie

Geachte leden van de raad,

In onze brief van 30 maart 2021, waarin we uw raad informeerden over de voortgang van de invoering van de Omgevingswet, beloofden wij u om uw raad rond de zomer 2021 te informeren over de stand van zaken rond de uitwerking van de Omgevingsvisie.

Daarnaast hebben we met uw raad afgesproken dat we een voorstel doen over hoe we (in het kader van de omgevingswet) participatie in de toekomst vormgeven. Uw raad gaat daar na het zomerreces een richtinggevende bijeenkomst over organiseren.

Ten slotte hebben wij uw raad toegezegd in gesprek te gaan over hoe wij omgaan met ruimtelijke documenten zoals ambitiedocumenten.

Aangezien de samenhang tussen bovenstaande drie punten groot is, hebben wij besloten deze punten in deze brief te bundelen. De koers in deze brief is geen definitief besluit, maar een voorstel waarover we graag met uw raad in gesprek willen.

Uitwerking Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is het meest abstracte ruimtelijke document dat de gemeente Nijmegen kent. De Omgevingsvisie beschrijft op hoofdlijn de ontwikkeling van de stad en is kaderstellend voor de verdere uitwerking. De visie is vastgesteld door uw raad en ook toekomstige actualisaties van de omgevingsvisie zullen ter besluitvorming aan uw raad worden voorgelegd. De eerstvolgende bijstelling van de Omgevingsvisie staat voor 2022/2023 gepland.

De Omgevingsvisie wordt uitgewerkt in gebiedsgerichte documenten en in algemene documenten.

Schematisch overzicht documenten uitwerking Omgevingsvisie (OGV)

Document	***Beschrijving***	***Bevoegdheid***	***Wettelijke eis participatie***
Omgevingsvisie	Overkoepelend en kaderstellend visiedocument met ruimtelijke lange termijnvisie	Raad	Motiveringsplicht*
Gebiedsvisie (GV)	Kaderstellend, integrale visie op een groot gebied	Raad	Motiveringsplicht
Ambitiedocument (AD)	Integrale gebiedsgerichte uitwerking van OGV/GV	College	Geen wettelijke eisen
Omgevingsplan	Document waarin de ruimtelijke Beleidsuitgangspunten uit de OGV, GV en AD juridisch worden vastgelegd. Opvolger van het bestemmingsplan.	Raad	Kennisgeving voornemen en motiveringsplicht
Algemene plannen (overig)	Documenten waarin de algemene uitgangspunten uit de OGV nader uitgewerkt worden, waarbij deze niet het karakter hebben van een ruimtelijke, juridische vertaling	College	Geen wettelijke eisen
Omgevings-vergunning	Besluit op het meest concrete niveau.	ODRN (namens college)	Aanvraagvereiste (geen nadere eisen)

** Motiveringsplicht*
Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe derden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.

Gebiedsgerichte documenten onder de Omgevingsvisie
Zoals uw raad al eerder constateerde, zijn er verschillende typen gebiedsgerichte documenten en gaan we met de vaststelling van deze documenten niet altijd hetzelfde om. Daarom stellen we voor hier verandering in aan te brengen. We gaan werken met de volgende documenten:

1. Gebiedsvisies
2. Ambitiedocumenten
3. (Quickscans)
4. (Locatieonderzoeken)

Quickscans (wat is op basis van bestaand beleid en regels mogelijk op een locatie) en locatieonderzoeken (welke plek is geschikt voor een bepaalde functie of programma) worden vaak gemaakt, maar worden noch door uw raad, noch ons college vastgesteld. Wij laten deze documenten daarom in deze brief buiten beschouwing. In deze documenten worden geen politiek/bestuurlijke keuzes gemaakt omdat ze blijven binnen het vastgestelde (beleids)kader.

Ad 1. De gebiedsvisie
De Omgevingsvisie gaat over de hele stad en kent een vrij hoog abstractieniveau. Er bestaat dan ook behoefte aan een meer gebiedsgerichte uitwerking van de Omgevingsvisie. Vanaf nu hanteren wij het begrip "gebiedsvisie" voor de eerste concrete stap onder de Omgevingsvisie. Wij stellen deze gebiedsvisies op voor gebieden waar grootschalige transformaties en ontwikkelingen plaatsvinden. In de gebiedsvisies worden strategische keuzes gemaakt over de ruimtelijke ontwikkelingen van het betreffende gebied. Vanwege het kaderstellende karakter en het hoge abstractieniveau is het logisch dat gebiedsvisies worden vastgesteld door uw raad.
Dat kan ook betekenen dat in sommige gevallen de gebiedsvisies kortere documenten zijn dan u gewend bent. Documenten waarin kort op hoofdlijn het strategisch kader geschetst wordt voor een gebied.

Ad 2 Het ambitiedocument
In een ambitiedocument worden de ontwikkelmogelijkheden van een locatie (één of meerdere percelen) geanalyseerd. Hierbij worden de wensen, ambities en ontwikkelmogelijkheden van het gebied vanuit verschillende disciplines en in nauw contact met de initiatiefnemer, tot een integraal document verwerkt. Dit zit qua abstractieniveau tussen de gebiedsvisie en het bestemmingsplan (straks Omgevingsplan) in.
Omdat dit een nadere uitwerking is van de Omgevingsvisie of de gebiedsvisie, stellen we voor de besluitvorming hiervoor door het college te laten plaatsvinden. Dat doen wij voortaan ook als het ambitiedocument op verzoek van een marktpartij gemaakt wordt. Bij ambitiedocumenten met een grote impact op de omgeving kiezen we ervoor om uw raad actief te informeren over de ontwikkeling.
Documenten die niet gebiedsgericht van aard zijn – zoals het ambitiedocument mobiliteit – noemen we in de toekomst géén ambitiedocument meer, omdat we eenduidigheid willen in de terminologie die we hanteren.

Omgevingsplan
Voor de volledigheid vermelden we hier ook het Omgevingsplan. Naast bovengenoemde documenten, stelt de raad, net als de huidige bestemmingsplannen, ook het Omgevingsplan vast.

<u>Algemene documenten onder de Omgevingsvisie</u>
De Omgevingsvisie is ons kaderstellende ruimtelijke document. Naast gebiedsgerichte vertalingen, zijn er ook algemene documenten die veelal uitvoeringsgericht zijn die onder

de Omgevingsvisie vallen. Denk daarbij aan nota over elektrische laadinfra, deelmobiliteit, bomenplan, koers voor verkeersmanagement, etc. Conform de nieuwe Omgevingswet worden dit soort documenten vastgesteld door ons college. Uiteraard informeren wij uw raad actief over deze documenten, én moeten deze documenten hun grondslag vinden in onze Omgevingsvisie. Indien dat laatste niet het geval is, moeten we eerst de Omgevingsvisie actualiseren.
Dit zouden we de noemer “programma” kunnen geven, maar dan moeten we waken voor verwarring met begrotingsprogramma’s en ook borgen dat we binnen de bedoeling van de Omgevingswet blijven. De bedoeling is om minder sectorale beleidsdocumenten vast te stellen en integraler te werken.
Met het actualiseren van de Omgevingsvisie in 2022/2023 willen we met een voorstel komen hoe we definitief gaan werken met het nieuwe instrument van programma’s. Graag gaan we hierover in gesprek met uw raad.
In dit kader komen we komende periode ook met voorstellen van beleidsnota’s die we kunnen intrekken.

Participatie

Participatie is een belangrijke pijler in de Omgevingswet en kan door de gemeente op veel ambitieniveaus worden vormgegeven. De Omgevingswet regelt het ‘wat’ , en niet het ‘hoe’. De wetgever stelt geen concrete eisen aan participatie, omdat zij vreest voor juridisering. Voor de Omgevingsvisie en programma’s in het kader van de Omgevingswet bestaat een motiveringsplicht, waaraan we minimaal vorm zouden kunnen geven door belanghebbenden actief te informeren. De eisen bij een wijziging van het Omgevingsplan zijn hoger; daar geldt het voornemen tot kennisgeving en een motiveringsplicht. Voor Omgevingsvergunningen is participatie een aanvraagvereiste, maar worden geen nadere regels opgesteld.
Onze ambitie is echter hoger dan bovenstaande minimumeisen. Zo is een uitgebreid participatieproces de basis geweest van onze Omgevingsvisie en hebben we in de Omgevingsvisie op hoofdlijnen invulling gegeven aan participatie. Het door uw raad vastgestelde tienpuntenplan voor participatie is input geweest voor de Omgevingsvisie. Onze Omgevingsvisie stelt dat iedere initiatiefnemer in vroeg stadium belanghebbenden betrekt (informeert en laat meedenken), en dat hij/zij na een eerste uitwerking opnieuw de mening van belanghebbenden ophaalt. Er worden in de Omgevingsvisie eisen gesteld aan dit proces, onder andere dat de ontwikkelaar een verslag maakt van de participatie waarin staat wat er met de inbreng van belanghebbenden is gebeurd.
In deze brief schetsen wij op hoofdlijn onze participatiekeuzes. Dit koppelen we aan de bovengenoemde documenten in deze brief, onder meer de Omgevingsvisie, de gebiedsvisie, het ambitiedocument, het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning.

Twee zaken zijn belangrijk bij de uitwerking van ons participatiebeleid.

1. De “*participatie-index*” die een initiatief een kader meegeeft voor de intensiteit van participatie;
2. Het “*participatieplan*”, een format voor dat wat we gaan doen.

Voordat we ingaan op participatie per document, lichten we deze twee begrippen toe.

Ad 1. Participatie-index

Participatie is vaak maatwerk. Soms is de betrokkenheid van veel stadsgenoten bij een kleine inbreiding vele malen groter dan de behoefte om mee te praten over een grote gebiedsvisie. In den lande zijn verschillende instrumenten gemaakt om de mate van participatie te bepalen. De leidraad die de gemeente Eindhoven heeft opgesteld, vinden wij een zeer werkbare methode. Hoe hoger de score op vier verschillende variabelen, hoe meer participatie. Het betreft de volgende vier variabelen die de participatie-index bepalen:

Categorie initiatief - Een grootstedelijke ingreep wordt gewogen met zeven punten, een functiewijziging op straatniveau één.

Algemeen belang - Als het algemene belang zeer groot is, wegen we dit met zeven punten. Als het algemene belang vrijwel ontbreekt, beoordelen we dit met één punt.

Maatschappelijke aandacht - Als een initiatief maatschappelijk gezien impactrijk is en onder een vergrootglas ligt, krijgt het zeven punten. Indien daar geen sprake van is, één punt.

Hinder initiatief - Als veel mensen last hebben van het initiatief, beoordelen we deze variabele met zeven punten. Indien daar geen sprake van is, krijgt de variabele één punt.

Bij een gemiddelde score van 1, is geen participatie nodig (level 1).
Bij een gemiddelde score van 2 à 3 is beperkte participatie nodig (level 2).
Bij een gemiddelde score van 4 à 5 is reguliere participatie nodig (level 3).
Bij een gemiddelde score van 6 à 7 is veel participatie nodig (level 4).

Level 4 is tevens de categorie ‘projecten met grote impact’ uit het Tienpuntenplan, waarbij uw raad vooraf om kaders voor participatie moet worden bevraagd. Graag bespreken wij met uw raad wat we als “genoeg participatie” beschouwen. Vooral ook omdat het meerwaarde heeft om het hierover eens te zijn, het kan discussies over wanneer iets voldoende is of niet tijdens een proces voorkomen. Wij werken zelf door aan een voorstel hiervoor.

In de praktijk constateren wij overigens dat er niet altijd een logische en rationele verklaring zit achter de gewenste participatie. Met deze werkwijze proberen we hier wel een kader voor te scheppen en we hopen dat uw raad daar ook in mee wil. Indien uw raad bijvoorbeeld andere variabelen of factoren van belang vindt om mee te wegen, nodigen wij u ook van harte uit deze te benoemen en het gesprek hierover met ons aan te gaan.

Ad 2. Participatieplan

In het participatieplan staat beschreven hoe de participatie eruit gaat zien. Dit plan omschrijft tenminste:

- Doel: wat beogen we met het project;
- Participatie-index: analyse van beoordeling variabelen;
- Context: wat is de voorgeschiedenis van het project, over welke locatie gaat het, wie zijn de betrokkenen en met welke belangen, etc.;
- Proces: welke stappen zetten we wanneer, hoe wordt participatie georganiseerd, hoe verwerken we input uit participatie en wie besluit en hoe worden besluiten genomen.
- Gespreksruimte: waarover gaat de participatie (en waarover niet), staan we open voor een heel ander plan (dat kan alleen in zeer vroeg stadium), etc.;

We zien het participatieplan als een ambtelijk stuk dat de basis legt voor de motiveringsplicht (i.h.k.v. de Omgevingswet).

Schematisch overzicht welke participatie wanneer

Document	***Wettelijke eis***	***Nijmeegse ambitie***	***Besluitvorming***
Omgevingsvisie	*Motiveringsplicht*	*Intensief, zoals omschreven in huidige Omgevingsvisie*	*Verslag + consequenties inbreng naar raad*
Gebiedsvisie	*Motiveringsplicht*	*Participatieplan o.b.v. index*	*Verslag + consequenties inbreng naar raad*
Omgevingsplan	*Kennisgeving voornemen en motiveringsplicht*	*Participatieplan o.b.v. index*	*Verslag + consequenties inbreng naar raad*
Omgevings-vergunning	*Aanvraagvereiste*	*Private verantwoordelijkheid, vormvrij*	*Integraal meewegen bij besluit vergunning*
Ambitiedocument	Informeren	Participatieplan o.b.v. index	Verslag + consequenties inbreng naar college
Algemene uitwerking	Informeren	Participatieplan o.b.v. index	Verslag + consequenties inbreng naar college

Afhankelijk van of en hoe we gaan werken met programma's, bepalen we ook hiervoor hoe we de participatie gaan vormgeven.
Wij stellen voor om bij bovenstaande documenten de participatie-index te gaan toepassen en participatieplannen op te gaan stellen. We gaan met uw raad na de zomer graag in gesprek over dit voorstel en over de vraag "wanneer participatie in welke situatie voldoende is" waarvoor wij nog met een nadere uitwerking bezig zijn.

Participatie is iets anders dan zienswijzen
Van belang is om participatie te onderscheiden van zienswijzen. Zienswijzen kunnen gedurende het besluitvormingsproces, tegen het ontwerp-omgevingsplan, worden ingediend conform de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Participatie gaat om het betrekken van partijen voorafgaand aan dit ontwerpplan (het voormalige ontwerpbestemmingsplan). Voor het proces om te komen tot een ontwerp-omgevingsplan wordt – zoals hiervoor al is aangegeven - een participatieplan opgesteld.

Participatie bij een omgevingsvergunning is een aanvraagvereiste en is een private verantwoordelijkheid
Een aanvrager van een Omgevingsvergunning is verplicht om op het aanvraagformulier voor een vergunning aan te geven of participatie heeft plaatsgevonden. Indien de aanvrager dit niet gedaan heeft, is dit geen formele weigeringsgrond en kunnen wij de aanvraag niet buiten behandeling plaatsen.

Wij willen aanvragers wel graag stimuleren om aan participatie te doen, en zijn ook van mening dat iedereen die een omgevingsvergunning aanvraagt zich bewust moet zijn van inwoners en bedrijven in zijn of haar omgeving. De Omgevingswet maakt hier echter een private verantwoordelijkheid van, waar wij als gemeente geen regels aan kunnen verbinden. Wel maken wij een inspiratiegids. In deze gids staan inspirerende voorbeelden wat participatie kan opleveren en hoe je een participatieproces kunt inrichten. Dat doen wij vooral omdat we eigenlijk van iedereen verwachten dat hij of zij zich gedraagt als een “goede buur”.

Een uitzondering is een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. Hiervoor verwachten wij van een aanvrager een passende participatie. Hier vragen wij een verslag van (wat heeft de aanvrager gedaan, welke input leverde belanghebbenden, wat is daarmee gebeurd, etc.) en de uitkomsten daarvan wegen we integraal mee in de besluitvorming. Dit houden wij vormvrij, de verantwoordelijkheid ligt bij de aanvrager.

Overleg met bewonersgroep
Een aantal bewoners heeft gezamenlijk een brief geschreven over (onder andere) de manier waarop wij vormgeven aan participatie. Met hen zijn wij nog in gesprek. De uitkomsten daarvan zullen wij meenemen in het gesprek met uw raad over dit onderwerp.

In de tweede helft van 2021 gaan we graag met uw raad in gesprek over ons voorstel.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout
gemeentesecretaris

drs. H.M.F. Bruls
burgemeester