Raadsvoorstel
Openbaar

Onderwerp
Nota van Uitgangspunten omgevingsplan gemeente Nijmegen (gewijzigd)

Programma	Wonen en Stedelijke ontwikkeling	**Collegebesluit**	25 augustus 2026
Portefeuillehouder	K.A. Lokker	**Behandeldatum Raad**	
		Status	Openbaar

Samenvatting
Elke gemeente moet voor 1 januari 2032 één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente vaststellen. Hierin komen juridisch bindende regels voor de fysieke leefomgeving te staan. Dit is heel breed. Het gaat over alles wat je ziet, voelt, hoort, ruikt en beleeft. Dit maakt het omgevingsplan tot een complex en veelomvattend instrument.

Met dit voorstel wordt gevraagd de Nota van uitgangspunten deel I (2022) en II (2023) in te trekken en te vervangen door een geactualiseerde Nota van Uitgangspunten. De geactualiseerde uitgangspunten geven richting aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan, maar gaat niet over de inhoud van de regels. Als we (nieuwe) regels aan het omgevingsplan toevoegen, doen we dat met een wijzigingsbesluit. Dit doen we (voorlopig) twee keer per jaar.

Voorstel

1. Het raadsvoorstel ‘Nota van Uitgangspunten omgevingsplan gemeente Nijmegen’, collegebesluit van 30 juni 2026, in te trekken en te vervangen door raadsvoorstel ‘Nota van Uitgangspunten omgevingsplan gemeente Nijmegen (gewijzigd)’;
2. De volgende uitgangspunten uit de ‘Nota van Uitgangspunten omgevingsplan gemeente Nijmegen’ vast te stellen:
    a. We hanteren onze eigen structuur
    b. We voegen regels per activiteit toe
    c. We geven voorrang aan regels die de fysieke leefomgeving beschermen
    d. We maken geen beleid in het omgevingsplan
    e. We houden rekening met bestaande rechten en feitelijk gebruik, maar sturen ook op basis van beleidsdoelen
    f. We werken met functies én activiteiten
    g. We regelen meer binnenplans en minder buitenplans
    h. Onze regels zijn duidelijk en doelmatig
    i. Onze regels zijn uitvoerbaar en handhaafbaar
    j. We monitoren onze regels en sturen bij waar nodig
    k. We streven naar een hoog niveau van dienstverlening
    l. We maken duidelijke en eenvoudige vragenbomen en aanvraagformulieren
    m. We baseren onze locaties op de basisregistraties
    n. We houden data zo veel als mogelijk bij de bron(houder)
    o. We beperken het aantal locaties zo veel als mogelijk
    p. We participeren voorafgaand aan een wijzigingsprocedure

3. De ‘Nota van Uitgangspunten deel I’ d.d. 28 september 2022 en ‘Nota van Uitgangspunten deel II’ d.d. 8 maart 2023 in te trekken.

Aanleiding
Elke gemeente moet voor 1 januari 2032 één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente vaststellen. Hierin komen juridisch bindende regels voor de fysieke leefomgeving te staan. Dit is heel breed. Het gaat over alles wat je ziet, voelt, hoort, ruikt en beleeft. Dit maakt het omgevingsplan tot een complex en veelomvattend instrument. Het omgevingsplan is vormvrij.

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

De Nota van uitgangspunten deel II is vastgesteld op 8 maart 2023. Daarin is per (milieu)thema aangegeven welke regels we in het omgevingsplan móeten opnemen op basis van instructieregels (van Rijk en provincie) en welke nieuwe kansen en mogelijkheden we zien. Ook de Nota van uitgangspunten deel II is niet meer actueel. Aan verschillende uitgangspunten is uitvoering gegeven. Daarnaast zijn nieuwe kansen en mogelijkheden vertaald naar doelen in de omgevingsvisie.

Relevante besluitgeschiedenis
- Op 28 september 2022 heeft de gemeenteraad de Nota van uitgangspunten deel I vastgesteld.
- Op 8 maart 2023 heeft de gemeenteraad de Nota van uitgangspunten deel II vastgesteld.

Beoogde impact: wijziging kaders
Dit document vervangt de Nota van Uitgangspunten deel I (2022) en II (2023) en beschrijft de belangrijkste spelregels voor de opbouw van het omgevingsplan. Het ambitieniveau is onverminderd hoog en veel uitgangspunten zetten we voort. Ze werken minder als een keurslijf, maar stellen wel duidelijke kaders. Dit document bewaakt de hoofdlijnen voor de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan, maar gaat niet over de inhoud van de regels. Als we (nieuwe) regels aan het omgevingsplan toevoegen, doen we dat met een wijzigingsbesluit.

Het voorliggende voorstel sluit aan bij de volgende ambitie uit de doelenboom:
- *we zijn een aantrekkelijke stad om te wonen, met goede werklocaties, openbare ruimtes en voorzieningen.*

Het relevante doel dat bij deze ambitie hoort is:
- *We behouden en versterken de ruimtelijke kwaliteit van onze stad, door zorg te dragen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.*

Argumenten

1.1 Voor 2032 moet iedere gemeente beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan

Gemeenten moeten voor 2032 de regels uit het tijdelijke deel omzetten naar één gebiedsdekkend omgevingsplan, waarin alle regels voor de fysieke leefomgeving een plek moeten krijgen. Dit betekent dat we in een overgangsperiode zitten waarin 'de winkel open blijft' voor ruimtelijke ontwikkelingen en beleidsmatige wijzigingen. Tegelijkertijd werken we aan de transitie naar één nieuw omgevingsplan. Dit is een omvangrijke en complexe opgave, met een grote impact op de stad. Het bouwen van een omgevingsplan vraagt niet alleen veel van onze organisatie, maar óók van de Nijmegenaar. Tot 2032 gelden er immers verschillende instrumenten naast elkaar: de lokale verordeningen, de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan (o.a. voormalige bestemmingsplannen) en de regels in het nieuwe deel. Dit vraagt veel van de uitvoering én de aanvrager.

Het heeft voordelen de transitie te versnellen en zo snel mogelijk over te stappen naar één omgevingsplan met alle regels over de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd staan we als stad ook voor andere grote opgaven en moeten we realistisch zijn. We gaan ervan uit dat we een groot deel of zelfs de hele transitieperiode nodig hebben. Waar we kunnen versnellen, doen we dat. Als gemeente zijn we vrij onze aanpak voor de transitieperiode te bepalen. De wijze waarop Nijmegen uitvoering geeft aan de transitie naar één omgevingsplan is door het college vastgelegd in het Transitieplan (versie 2.0). Het transitieplan is een dynamisch document dat periodiek geactualiseerd wordt. Zo houden we grip op de opgave (en planning) en sturen we bij waar nodig. Daarbij is er ook continu aandacht voor de uitvoerbaarheid.

1.2 Nieuwe uitgangpunten voor de opbouw van het omgevingsplan zijn nodig

De Nota van uitgangspunten deel I sluit niet meer aan bij de huidige inzichten en praktijk. Dit belemmert de transitie naar één omgevingsplan. In het raadsvoorstel voor de Nota van Uitgangspunten deel I is aangegeven dat nieuwe inzichten en knelpunten onvermijdelijk zijn. We hebben afgesproken dat wanneer aangepaste of aanvullende kaderstelling nodig is, dit aan de raad wordt voorgelegd. Met de voorliggende Nota van Uitgangspunten geven we hier gevolg aan. De belangrijkste aanleiding is het uitgangspunt om bestaande regels beleidsneutraal te verhuizen. Dit blijkt in de praktijk niet altijd wenselijk (zie ook argument 1.4). Daarom zijn 16 nieuwe uitgangspunten geformuleerd (zie dictum), die afzonderlijk zijn toegelicht in de geactualiseerde Nota van Uitgangspunten.

Bijlage 2 bij dit voorstel bevat een overzicht van de uitgangspunten uit de Nota van Uitgangspunten deel I. Per uitgangspunt is aangegeven of het uitgangspunt is uitgevoerd, wordt voortgezet of komt te vervallen.

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

Aan verschillende uitgangspunten uit de Nota van Uitgangspunten deel II is inmiddels uitvoering gegeven. Zo zijn in 2024 en 2025 regels voor bodembeheer en natuurinclusief bouwen aan het omgevingsplan toegevoegd en is de bebouwingscontour houtkap opgenomen.

De Nota van Uitgangspunten deel II signaleert kansen en mogelijkheden voor nieuwe (milieu)thema's, zoals gezondheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie en toegankelijkheid. Wat we ten aanzien van deze thema's willen bereiken, is beschreven in de omgevingsvisie. De doelen uit de omgevingsvisie vormen de basis voor het stellen van regels in het

omgevingsplan. De omgevingsvisie wordt periodiek bijgesteld en eens per coalitieperiode geëvalueerd en geactualiseerd. Dit zijn momenten om nieuwe beleidsdoelen te stellen en richting te geven aan de juridische vertaling van deze doelen naar concrete regels in het omgevingsplan. Daarmee heeft de Nota van uitgangspunten deel II uit 2023 geen toegevoegde waarde meer.

Bijlage 3 bij dit voorstel bevat een overzicht van de uitgangspunten uit de Nota van Uitgangspunten deel II. Per uitgangspunt is aangegeven of het uitgangspunt is uitgevoerd, wordt voortgezet of komt te vervallen.

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

Bij het opstellen van de juridische regels staan altijd de volgende vragen centraal: *wat willen we regelen? Waar moeten de regels gelden? En waarom stellen we regels?* De ervaring leert dat dit leidt tot minder en betere regels. Het overzetten van bestaande regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan gebeurt daardoor niet altijd regelneutraal; de instrumentkeuze en de formulering kunnen veranderen. We maken in het omgevingsplan geen nieuw beleid. Juridische regels moeten altijd voortvloeien uit de doelen in de omgevingsvisie. Daarmee wordt het omgevingsplan een verlengstuk van de omgevingsvisie en wordt uitvoering gegeven aan de beleidsdoelen die daarin staan.

Kanttekeningen

1.1 De Nota van Uitgangspunten laat ruimte voor inhoudelijke afwegingen
De geactualiseerde Nota van Uitgangspunten stelt duidelijke kaders aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan. De uitgangspunten laten ruimte voor inhoudelijke afwegingen bij het opstellen van een wijzigingsbesluit. Dit is nodig om bij het overzetten van de regels de juiste afwegingen te maken en beter te kunnen sturen op (beleids)doelen. Als we (nieuwe) regels aan het omgevingsplan toevoegen, doen we dat met een wijzigingsbesluit. Een wijzigingsbesluit bevat altijd een *motivering*. In de motivering wordt beschreven welke regels we stellen, waar de regels gelden, waarom we regels stellen en wat dit betekent voor de uitvoering en de Nijmegenaar.

Participatie
De (geactualiseerde) Nota van Uitgangspunten is niet voor participatie aangeboden. In de Nota van Uitgangspunten worden namelijk nog geen inhoudelijke keuzes gemaakt en heeft dus geen rechtsgevolgen. In oktober 2025 heeft het college het participatieplan voor (alle) wijzigingen van het omgevingsplan vastgesteld. Het participatieproces sluit aan op de wijzigingscyclus van het omgevingsplan en vindt plaats rond maart en september, ongeveer een half jaar voor de vaststelling van het de wijziging én voorafgaand aan de formele procedure.

Communicatie
Er vindt geen communicatie plaats over dit voorstel.

Financiën
In de Stadsbegroting 2026 is extra geld beschikbaar gesteld voor de transitie naar één omgevingsplan. De implementatie van de Omgevingswet als geheel blijkt de organisatie en ambtelijke inzet in ieder geval tot 2032 voor stevige uitdagingen te plaatsen. We beraden ons op passende oplossingen hiervoor.

Vervolg
De geactualiseerde Nota van Uitgangspunten geeft op hoofdlijnen richting aan de opbouw en structuur van het omgevingsplan. De inhoudelijke keuzes liggen voor in de verschillende wijzigingen van het omgevingsplan, waarbij er juridische regels aan het omgevingsplan worden toegevoegd. Dit doen we (voorlopig) twee keer per jaar.

Fatale termijn
Voor dit besluit geldt geen fatale termijn. Het doorschuiven van het besluit naar een latere besluitronde heeft mogelijk wel gevolgen voor de aankomende wijziging van het omgevingsplan, waarbij een groot aantal onderwerpen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan wordt overgezet. Het doorschuiven van besluitvorming kan dus leiden tot vertraging in de transitie naar één omgevingsplan.

Bijlage(n)
1. Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan gemeente Nijmegen (nieuw)
2. Overzicht (oude) uitgangspunten Nota van Uitgangspunten Deel I inclusief toelichting
3. Overzicht (oude) uitgangspunten Nota van Uitgangspunten Deel II inclusief toelichting