

## Onderwerp

Wijziging voorbereidingsbesluit 'wonen in plint binnenstad' en ontwerpbesluit 'Omgevingsplan gemeente Nijmegen, wijziging 2026-01a'

<b>Programma</b>	Economie en toerisme, Wonen en Stedelijke ontwikkeling	<b>Behandeldatum</b>	16 juni 2026
<b>Portefeuillehouder</b>	N.P. Vergunst	<b>Status</b>	Openbaar

---

## Advies

1. Het wijzigingsbesluit '[Voorbereidingsbesluit wonen in de plint binnenstad \(gewijzigd\)](#)'<sup>1</sup> vast te stellen, waarmee het verbod in het 'Voorbereidingsbesluit wonen in de plint binnenstad' wordt omgezet naar een vergunningplicht voor het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag;
2. Het ontwerp wijzigingsbesluit '[Omgevingsplan gemeente Nijmegen, wijziging 2026-01a](#)'<sup>2</sup> vrij te geven voor ter visie legging, waarmee regels voor het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag aan het omgevingsplan worden toegevoegd;
3. Geen m.e.r.-procedure voor het wijzigingsbesluit 'Omgevingsplan gemeente Nijmegen, wijziging 2026-01a' te doorlopen.

## Aanleiding

In het kernwinkelgebied en de ringstraten kan de economische en recreatieve functie onder druk komen te staan doordat op straatniveau winkelpanden en andere panden met een publieksfunctie kunnen worden omgezet naar woonruimte. Hierdoor ontstaat het risico dat een levendige plint wordt onderbroken met de woonfunctie. Voor winkels en andere publieksfuncties zoals horeca is dit onwenselijk. Dit type functies is namelijk graag gesitueerd naast elkaar om zo optimaal gebruik te kunnen maken van elkaars bezoekersstromen.

Op grond van het tijdelijke deel van het omgevingsplan is in bijna de gehele binnenstad wonen op de eerste bouwlaag mogelijk (de bestemmingen Gemengd 2 t/m 7 en Centrum). Dit blijkt uit een onderzoek van Stec Groep uit 2024. Voor het toevoegen van woonruimte op de begane grond hoeft een pandeigenaar geen vergunning aan te vragen. Daarmee is er geen weigeringsgrond. Vanwege de aanhoudende krapte op de woningmarkt blijft voor pandeigenaren interessant de eerste bouwlaag te transformeren naar woonruimte.

De vooruitzichten voor economische functies in de Nijmeegse binnenstad zijn zeer positief (Stec Groep, 2024). Om het bruisende karakter van de binnenstad te behouden en te versterken, is het dan ook wenselijk om de economische- en publieksfuncties in de plint te behouden. Dit sluit aan bij de doelen in de omgevingsvisie.

---

<sup>1</sup> Deze hyperlink is geldig tot 20 juli 2026. Nadien is het voorbereidingsbesluit digitaal raadpleegbaar via <https://www.officielebekendmakingen.nl/>

<sup>2</sup> Deze hyperlink is geldig tot 20 juli 2026. Nadien is het ontwerp-wijzigingsbesluit digitaal raadpleegbaar via <https://www.officielebekendmakingen.nl/>

## Collegevoorstel

Met het oog op het beschermen van de economische en recreatieve functie van de binnenstad, is op 17 september 2025 een voorbereidingsbesluit in werking getreden, waarmee een verbod is ingesteld om te wonen op de begane grond in panden waarvan de voorzijde grenst aan straten in het kernwinkelgebied en de ringstraten. Bestaande woningen zijn van dit verbod uitgezonderd. Het doel van dit voorbereidingsbesluit was te voorkomen dat op andere percelen – buiten de plekken waar dat nu al gebeurt – gewoond wordt op de eerste bouwlaag.

Het verbod uit het voorbereidingsbesluit moet, vanwege de tijdelijke werkingsduur van een voorbereidingsbesluit, omgezet worden naar regels in het omgevingsplan. In dat kader heeft op 26 februari 2026 een inloopbijeenkomst plaatsgevonden waarbij belanghebbenden ideeën en zorgen ten aanzien van de beoogde wijziging van het omgevingsplan naar voren konden brengen. Naar aanleiding van de input die we hebben ontvangen is het wenselijk het voorbereidingsbesluit aan te passen.

### **Beoogde impact: kaderstelling**

Met het wijzigen van het voorbereidingsbesluit en het starten van de formele procedure tot wijziging van het omgevingsplan, wordt uitvoering gegeven aan de doelen van de omgevingsvisie. Elke wijziging van het omgevingsplan moet in lijn zijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit kan bereikt worden door een afweging te maken tussen alle relevante belangen die spelen bij een wijziging van het omgevingsplan. Het voorliggende voorstel sluit aan bij de volgende ambities uit de doelenboom:

1. *We zijn een aantrekkelijke stad om te wonen, met goede werklocaties, openbare ruimtes en voorzieningen.*

De relevante doelen die horen bij deze ambitie zijn:

- *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 In de binnenstad vervult de plint een belangrijke economische en recreatieve functie*

Plinten hebben een economische waarde, sociale waarde en fysieke (belevings-) waarde, en zorgen voor ontmoeting, sociale controle en transacties. Het is daarom cruciaal dat de plint in het kernwinkelgebied en de ringstraten levendig en dynamisch is. Verschillende publieksvoorzieningen dragen hieraan bij. Uiteraard op een passende plek en juiste mix in de binnenstad. Te denken valt aan detailhandel, horeca, cultuur, diensten, ambachten en lichte bedrijvigheid.

#### *1.2 Met het voorbereidingsbesluit geven we uitvoering aan de doelen in de omgevingsvisie, de gebiedsvisie Koers voor de Binnenstad en het Plan van aanpak Leegstand*

Eén van de doelen van de omgevingsvisie is het behouden en versterken van het voorzieningenniveau van de binnenstad. Dit staat op gespannen voet met het gemeentebrede doel om bestaande panden beter te benutten voor woningbouw. In de Koers voor de binnenstad worden deze botsende belangen expliciet benoemd. Daarin is beschreven dat we in de historische binnenstad, ondanks het woningtekort, terughoudend om moeten gaan met het toevoegen van nieuwe woningen. Verder is aangegeven dat het toevoegen van woningen niet ten koste mag gaan van economische functies en openbare ruimte. In het kernwinkelgebied en de ringstraten weegt het behoud van de economische

en recreatieve functie van de straat zwaarder dan het belang om meer woningen te realiseren. Het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag zorgt voor een onderbreking van de 'winkelplint', waarmee de economische en recreatieve functie van de straat onder druk kan komen te staan. Met het (gewijzigde) voorbereidingsbesluit voorkomen we dit.

Het plan van aanpak Leegstand beschrijft hoe we de binnenstad economisch gezien willen versterken, met als doel de aantrekkelijkheid van de binnenstad te vergroten voor bezoekers, ondernemers en bewoners. Eén van de acties in het plan van aanpak is dat we verkennen hoe we economische functies in de plinten kunnen behouden (door wonen op de eerste bouwlaag in het winkelgebied te voorkomen).

### *1.3 Voorbescherming voorkomt een afname van economische en publieksfuncties in de Nijmeegse binnenstad.*

De mogelijkheid woonruimte toe te voegen in de eerste bouwlaag is onwenselijk. Een inventarisatie maakt duidelijk dat dit de afgelopen jaren op kleine schaal heeft plaatsgevonden in het kernwinkelgebied en de ringstraten. Doordat het om enkele panden gaat, verspreid over verschillende straten, vallen de doorbroken plinten nog niet heel erg op. De mogelijkheid tot méér wonen in het kernwinkelgebied en de ringstraten is er echter. Omdat we dit onwenselijk vinden en de plint in dit gebied willen behouden voor levendige functies, kiezen we ervoor om geen woonruimte op de eerste bouwlaag toe te staan.

### *1.4 Met het gewijzigde voorbereidingsbesluit wordt het besluitgebied aangepast.*

Voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan heeft op 26 februari 2026 een inloopbijeenkomst plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst konden belanghebbenden ideeën en zorgen ten aanzien van de beoogde wijziging van het omgevingsplan naar voren brengen. Op basis van de ontvangen input is geconcludeerd dat het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag aan Wintersoord en de zuidzijde van de In de Betouwstraat mogelijk moet zijn. Eventuele verkleuring naar wonen in Wintersoord heeft een gering effect op de economische functie van de binnenstad, doordat de passantenstroom in deze straat gering is. De zuidzijde van de In de Betouwstraat kenmerkt zich op dit moment al als een deel waar voornamelijk gewoond wordt. In die zin wordt het besluitgebied inhoudelijk dus verfijnd. Dit vertaalt zich in het verwijderen van deze twee (delen van) straten uit de lijst met straatnamen in het artikel dat het oogmerk van de regels weergeeft. Het doel om de economische en recreatieve functie van de kernwinkelstraten en ringstraten te behouden is dus niet meer van toepassing op Wintersoord en de zuidzijde van de In de Betouwstraat.

Ten opzichte van het oorspronkelijke voorbereidingsbesluit wordt het besluitgebied vergroot. Dit komt doordat niet inzichtelijk is te maken hoe functies en (winkel)ruimten inpandig begrensd zijn. Het verbod focust zich op de voorzijde van panden. We kunnen echter niet beschrijven welk deel van een pand tot de voorzijde behoort (en dus binnen het toepassingsbereik van de regeling valt) en welk deel aan de achterzijde (en dus erbuiten), omdat elk pand inpandig anders begrensd is. Verder kan door het besluitgebied te vergroten altijd worden afgewogen of het toevoegen van woonruimte afbreuk doet aan de economische en recreatieve functie van de plint. Het toevoegen van woonruimte aan de achterzijde kan er namelijk óók toe leiden dat winkelruimte verdwijnt, omdat er een

## Collegevoorstel

onrendabele plint overblijft, winkelruimte wordt ingezet voor het stallen van fietsen of expeditie via de achterzijde niet meer mogelijk is.

### *1.6 We voeren het verbod op het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag gefaseerd in.*

Vanuit het beleid (Koers voor de binnenstad, Omgevingsvisie) bezien is het instellen van een absoluut verbod op het toevoegen van woonruimte in de eerste bouwlaag de meest effectieve stap om de plint te behouden voor economische en recreatieve functies. Tegelijkertijd kan deze stap voor eigenaren van panden in de binnenstad als te groot voelen. Om deze reden stellen we een overgangperiode in waarbij tot en met 2031 een vergunningplicht op het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag geldt. Een omgevingsvergunning wordt alleen verleend als de economische of recreatieve functie van de straten in het kernwinkelgebied en de ringstraten niet onevenredig wordt geschaad. Wanneer daar sprake van is wordt uitgewerkt in beleidsregels. Op 1 januari 2032 treedt een verbod in werking. Van dit verbod kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Er geldt dan een verzwaarde motiveringsplicht.

### *2.1 Met het ontwerp-wijzigingsbesluit bieden we duidelijkheid aan pandeigenaren*

De voorbeschermingsregels in het voorbereidingsbesluit moeten, vanwege de tijdelijke werkingsduur van het voorbereidingsbesluit, binnen 18 maanden worden omgezet naar (definitieve) regels in het omgevingsplan. Met het ontwerp-wijzigingsbesluit 'omgevingsplan gemeente Nijmegen, wijziging 2026-01a' voorzien we hierin. De regels in het ontwerp-wijzigingsbesluit zijn inhoudelijk gelijk aan de regels in het voorliggende voorbereidingsbesluit, met uitzondering van het toekomstige verbod dat in het ontwerp-wijzigingsbesluit is toegevoegd. Daarmee bieden we pandeigenaren duidelijkheid over de beoogde nieuwe regels.

### *3.1 Het besluit vormt geen kader voor m.e.r.(beoordelings)plichtige projecten*

Of een (omgevingsplan)plan een kader vormt voor te nemen besluiten is af te lezen in kolom 1 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Dit wijzigingsbesluit maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Omdat het besluit geen kader vormt voor (m.e.r.)beoordelingsplichtige projecten, is geen m.e.r.-beoordeling nodig.

## Kanttekeningen

### *1.1 We nemen een besluit op basis van het wijzigingsbesluit zoals getoond in de planviewer.*

De bijlage bij dit voorstel bevat een gewijzigd voorbereidingsbesluit en ontwerp-wijzigingsbesluit in PDF-vorm (preview van de bekendmaking op [overheid.nl](https://overheid.nl)) en een link naar beide besluiten in de viewer van onze plansoftware (het besluit).

Op basis van de getoonde inhoud in de viewer nemen we een besluit. Omdat het voorbereidingsbesluit en de wijziging van het omgevingsplan pas zichtbaar zijn in het omgevingsloket ná een positief besluit op dit voorstel, maar we wel het geheel aan tekst, locaties en kenmerken (annotaties) aan u willen tonen, maken we gebruik van de viewer in onze plansoftware.

Beide besluiten worden op [overheid.nl](https://overheid.nl) en in het omgevingsloket gepubliceerd. Binnen de functionaliteit 'Regels op de kaart' van het omgevingsloket is het mogelijk om zowel

## Collegevoorstel

juridische regels, locaties als kenmerken te zien. Kenmerken zijn nodig om de regels bevragebaar te maken via de vergunningcheck en vergroten de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan.

*1.2 Bijlage 4 bij dit voorstel is niet openbaar op grond van artikel 5.1, lid 2, onder b, Wet open overheid.*

De memo financiën die als bijlage 4 bij dit voorstel is opgenomen bevat informatie over de financiële risico's die samenhangen met het voorstel om het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag vergunningplichtig te maken (en op termijn te verbieden) en de daarmee samenhangende strategische keuzes van het college. Het openbaar maken van deze bijlage verzwakt onze positie bij de beoordeling van eventuele verzoeken om nadeelcompensatie. Het beschermen van de financiële belangen van de gemeente weegt om die reden zwaarder dan het belang van openbaarmaking.

### **Gesprek met de stad**

#### *Inloopbijeenkomst omgevingsplan*

In het kader van het ontwerp-wijzigingsbesluit is voorafgaand aan de wettelijke procedure een inloopbijeenkomst georganiseerd. Het doel van deze inloopbijeenkomst was om inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken. Tijdens de inloopbijeenkomst zijn belangstellenden in de gelegenheid gesteld hun belangen, zorgen, ideeën en expertise kenbaar te maken, zodat dit kon worden meegenomen in het ontwerp-wijzigingsbesluit. Door vroegtijdig de dialoog aan te gaan, streeft de gemeente naar betere plannen, meer draagvlak en het tijdig signaleren van mogelijke knelpunten. Een verslag van de inloopbijeenkomst is te vinden in bijlage I bij de motivering van het wijzigingsbesluit. In de motivering zelf is beschreven op welke wijze de opgehaalde input is verwerkt in het ontwerp-wijzigingsbesluit.

#### *Vooroverleg ketenpartners*

Een concept van het ontwerp-wijzigingsbesluit is ter beoordeling voorgelegd aan de bevoegde gezagen en ketenpartners die belang hebben bij de voorgenomen wijziging. Ten aanzien van het toevoegen van woonruimte op de eerste bouwlaag zijn geen reacties ingekomen.

### **Financiën**

De geschetste risico's (bijlage 4) beschouwen we als normale risico's die we als gemeente lopen bij ruimtelijke ordening. Deze nemen we mee in bepaling van onze risicopositie. In onze financiële kaders hebben we hier expliciet geen post onvoorzien voor opgenomen, mocht er daadwerkelijk sprake zijn van nadeelcompensatie dan zullen we dit via de voortgangsmonitor melden en komt dit tot uitdrukking in het resultaat van het programma Stedelijke Ontwikkeling en Wonen.

### **Vervolg**

Na een akkoord van het college wordt het voorbereidingsbesluit gepubliceerd. Dit treedt direct na publicatie in het gemeenteblad in werking. Met het vrijgeven van het ontwerp-wijzigingsbesluit start de formele voorbereidingsprocedure conform Afdeling 3:4 Algemene wet bestuursrecht met de publicatie en het ter inzage leggen van het ontwerp wijzigingsbesluit. Eenieder heeft binnen de inzagetermijn van zes weken de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het ontwerp wijzigingsbesluit. Na het aflopen van deze termijn worden de zienswijzen beoordeeld. Reacties op de zienswijzen worden verzameld

in een zienswijzennota en eventuele wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen worden verwerkt in het wijzigingsbesluit.

Het (gewijzigde) wijzigingsbesluit wordt vervolgens definitief gemaakt en, na akkoord te zijn bevonden door burgemeester en wethouders, ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Wanneer de gemeenteraad besluit het wijzigingsbesluit vast te stellen, wordt het besluit gepubliceerd en start de beroepstermijn van zes weken. De gemeente stuurt een exemplaar van het besluit aan degenen die een zienswijze op het ontwerpbesluit hebben ingediend. Binnen de beroepstermijn hebben belanghebbenden de mogelijkheid een beroepschrift in te dienen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het wijzigingsbesluit treedt vier weken nadat het bekend is gemaakt in werking.

### Bijlagen <sup>3</sup>

1. Voorbereidingsbesluit in PDF (preview van de bekendmaking op [overheid.nl](https://overheid.nl)), bestaande uit:
  - Juridische regels met renvooiservice (was-woordt);
  - Artikelgewijze toelichting met renvooiservice (was-woordt);
  - [Motivering](#) van het besluit, inclusief de volgende bijlagen:
    - Bijlage I: Overzicht documentbijlagen
      - Participatieverslag wonen in de plint
      - Plan van aanpak leegstand
2. Ontwerp wijzigingsbesluit in PDF (preview van de bekendmaking op [overheid.nl](https://overheid.nl)), bestaande uit:
  - Juridische regels met renvooiservice (was-woordt);
  - Artikelgewijze toelichting met renvooiservice (was-woordt);
  - [Motivering](#) van het besluit, inclusief de volgende bijlagen:
    - Bijlage I: Overzicht documentbijlagen
      - Participatieverslag wonen in de plint
      - Plan van aanpak leegstand
3. Verslag inloopavond Omgevingsplan Nijmegen: 26 februari 2026
4. Memo financiën (niet openbaar).

---

<sup>3</sup> De hyperlinks zijn geldig tot 20 juli 2026. Nadien is het ontwerp-wijzigingsbesluit digitaal raadpleegbaar via <https://www.officielebekendmakingen.nl/>