**Raadsvoorstel**
Openbaar

**Onderwerp**
Nota van Uitgangspunten omgevingsplan gemeente Nijmegen

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Programma** | Wonen en Stedelijke ontwikkeling | **Collegebesluit** | 30 juni 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.

Op 28 september 2022 heeft de gemeenteraad de Nota van uitgangspunten deel I vastgesteld. Daarmee is richting gegeven aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan. Op 8 maart 2023 is de Nota van uitgangspunten deel II vastgesteld. Daarin is per (milieu)thema verkend welke regels we in het omgevingsplan móeten opnemen en welke nieuwe kansen en mogelijkheden we zien.

De uitgangspunten zoals deze in respectievelijk 2022 en 2023 zijn vastgesteld zijn niet meer actueel. In dit voorstel wordt voorgesteld deze uitgangspunten in te trekken en te vervangen door een geactualiseerde Nota van Uitgangspunten. Deze geactualiseerde uitgangspunten geven richting aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan, maar doen geen uitspraken over de inhoud van de regels. Als we (nieuwe) regels aan het omgevingsplan toevoegen, doen we dat met een wijzigingsbesluit.


---

**Voorstel**

1. De ‘Nota van Uitgangspunten omgevingsplan gemeente Nijmegen’ vast te stellen, waarmee verder richting wordt gegeven aan het omgevingsplan dat in opbouw is.
2. 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. Daarmee is richting gegeven 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 blijkt 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 steeds 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 op 8 maart 2023 vastgesteld. Daarin is per (milieu)thema verkend 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. Zo is aan verschillende uitgangspunten al uitvoering gegeven en zijn nieuwe kansen en mogelijkheden al 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 doet geen uitspraken over de inhoud van de regels. Als we (nieuwe) regels aan het omgevingsplan toevoegen, motiveren we dat in de *motivering* bij het wijzigingsbesluit. Daarin beschrijven we per activiteit welke regels we stellen, waar deze regels gelden, waarom we deze regels stellen en wat dit betekent voor de uitvoering en de Nijmegenaar.

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 hebben tot 2032 de tijd om de regels uit het tijdelijke deel om te zetten 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 nieuwe ontwikkelingen en beleidsmatige wijzigingen, en we tegelijkertijd werken aan de transitie naar één nieuw omgevingsplan. Dit is een omvangrijke en complexe klus, 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 twee regimes naast elkaar; het tijdelijke deel van het omgevingsplan en 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 voor grote opgaven en moeten we realistisch zijn. We gaan er dan ook vanuit dat we een groot deel of zelfs de gehele transitieperiode nodig hebben, maar waar we kunnen versnellen doen we dat. Als gemeente zijn we vrij om onze aanpak voor de transitieperiode te bepalen. De wijze waarop Nijmegen uitvoering geeft aan de transitieopgave 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 kunnen we bijsturen waar dat nodig is. Daarbij is er ook continu aandacht voor de uitvoerbaarheid.

*1.2 Nieuwe uitgangpunten voor de opbouw van het omgevingsplan zijn nodig*
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 steeds in ontwikkeling. Hierdoor sluit de Nota van uitgangspunten deel I 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 deze geactualiseerde Nota van Uitgangspunten geven we hier invulling aan. De belangrijkste aanleiding hiervoor is het uitgangspunt om bestaande regels ‘beleidsneutraal’ te verhuizen. Dit blijkt in de praktijk niet altijd wenselijk. Als (bestaande) regels geen duidelijk doel dienen of niet werken zoals ze bedoeld zijn, heeft het geen zin deze regels beleidsneutraal over te nemen. Bijsturen is dan nodig.

*1.3 Uitgangspunten voor (milieu)thema’s leggen we vast in de omgevingsvisie*
In de Nota van uitgangspunten deel II is per (milieu)thema verkend welke regels we in het omgevingsplan móeten opnemen op basis van instructieregels (van Rijk en provincie) en welke nieuwe kansen en mogelijkheden we zien. Aan verschillende uitgangspunten uit de Nota van Uitgangspunten deel II hebben we al uitvoering gegeven. Zo hebben we kort na inwerkingtreding regels voor bodembeheer aan het omgevingsplan toegevoegd, is de bebouwingscontour houtkap opgenomen en gelden er inmiddels regels voor natuurinclusief bouwen.

De Nota van Uitgangspunten deel II signaleert ook kansen voor nieuwe (milieu)thema’s, aanscherpingen van bestaand beleid en nieuwe mogelijkheden om beleidsambities te verankeren. Deze kansen en mogelijkheden moeten echter wel hun grondslag vinden in de omgevingsvisie. De omgevingsvisie bevat doelen die de basis vormen voor het stellen van regels in het omgevingsplan. Voor veel nieuwe thema’s (o.a. gezondheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie en toegankelijkheid) is dit al gebeurd bij de actualisatie van de omgevingsvisie in 2025. De omgevingsvisie wordt periodiek bijgesteld en eens per coalitieperiode geëvalueerd en geactualiseerd. Dit zijn momenten om nieuwe beleidsdoelen te verankeren 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 weinig toegevoegde waarde meer.

*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 zijn geformuleerd en doelmatig zijn. Als we mogelijkheden zien tot vereenvoudiging van regels of deregulering, passen we dit toe, mits de kaders van de omgevingsvisie dit toelaten. Bij het opstellen van de juridische regels staan daarom altijd de volgende (ontwerp)vragen centraal: *wat willen we regelen? Waar moeten deze regels gelden? En waarom stellen we deze regels?*

Het overzetten van bestaande regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan doen we dus niet altijd regelneutraal; de instrumentkeuze en de formulering kunnen veranderen. Dit betekent niet dat we nieuw beleid maken in het omgevingsplan. Wanneer we juridische regels opnemen, moeten deze altijd voortvloeien uit de doelen die we stellen in de omgevingsvisie. Daarmee wordt het omgevingsplan een verlengstuk van de omgevingsvisie en geven we uitvoering aan de beleidsdoelen die in de omgevingsvisie gesteld worden.

**Kanttekeningen**

*1.1 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.

*1.2 De Nota van Uitgangspunten laat ruimte voor inhoudelijke afwegingen*

De geactualiseerde Nota van Uitgangspunt werkt minder als een keurslijf, maar stelt wel duidelijke kaders aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan. De geactualiseerde uitgangspunten laat meer ruimte voor inhoudelijke afwegingen. 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 regels aan het omgevingsplan toevoegen, motiveren we dat altijd in het wijzigingsbesluit. Daarin beschrijven we welke regels we aan een activiteit stellen, waarom we deze regels stellen en wat dit betekent voor de uitvoering en de Nijmegenaar.

**Gesprek met de stad**

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.

**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.

**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