

An aerial photograph of the Krimpenerwaard region in the Netherlands during sunset. The image shows a mix of greenery, residential houses, and a prominent stone tower on the left. In the background, a body of water and a distant city skyline are visible under a warm, orange-hued sky.

ETFAL Onderbouwing Wijzigingsbesluit Omgevingsplan Krimpenerwaard Deel 1

Thema's

Kostenverhaal | Archeologie Detailhandel | Vangnetregeling

Inhoudsopgave

ETFAL-onderbouwing wijzigingsbesluit omgevingsplan – thematisch deel 1

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding en doel
- 1.2 Karakter van het wijzigingsbesluit
- 1.3 Beleidsmatig karakter van de wijziging
- 1.4 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- 1.5 Leeswijzer

2. Juridische en systematische context

- 2.1 Het omgevingsplan onder de Omgevingswet
- 2.2 Transitie van tijdelijk naar integraal omgevingsplan
- 2.3 Thematische wijzigingsbesluiten binnen de planopbouw
- 2.4 ETFAL bij omgevingsplanregels (regel- en systeemniveau)

3. Beschrijving van het wijzigingsbesluit

- 3.1 Algemeen karakter en uitgangspunten
- 3.2 Overzicht van de thema's
 - 3.2.1 Archeologie
 - 3.2.2 Detailhandel
 - 3.2.3 Kostenverhaal
 - 3.2.4 Vangnetregeling
- 3.3 Reikwijdte en werkingsgebied van de regels

4. Beleidskader en beleidsdoorwerking

- 4.1 Rijksbeleid en wettelijke kaders
- 4.2 Provinciaal beleid (Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Zuid-Holland)
- 4.3 Gemeentelijk beleid en programma's
- 4.4 Conclusie beleidsmatige inpassing

5. Instructieregels en juridische randvoorwaarden

- 5.1 Toetsingskader instructieregels
- 5.2 Relevante instructieregels per thema
 - 5.2.1 Archeologie en cultureel erfgoed
 - 5.2.2 Detailhandel en gebruiksregulering
 - 5.2.3 Kostenverhaal
 - 5.2.4 Vangnetregeling
- 5.3 Niet-toepasselijke instructieregels
- 5.4 Milieueffectrapportage (m.e.r.)
- 5.5 Conclusie naleving instructieregels

6. Economische uitvoerbaarheid (systeemniveau)

- 1. Karakter van economische uitvoerbaarheid bij thematische regels
- 2. Kostenverhaal als onderdeel van uitvoerbaarheid
- 3. Financiële en juridische robuustheid
- 4. Conclusie economische uitvoerbaarheid

7. Evenwichtige toedeling van functies aan locaties – thematische beoordeling

- 7.1 Toetsingskader
- 7.2 Archeologie
 - 7.2.1 Beschermden belangen en gebruikruimte
 - 7.2.2 Afweging bescherming en ontwikkeling
 - 7.2.3 Bijdrage aan ETFAL

7.3 Detailhandel

- 7.3.1 Beschermde belangen
- 7.3.2 Regulerende werking van de regels
- 7.3.3 Bijdrage aan ETFAL

7.4 Kostenverhaal

- 7.4.1 Verdeling van lasten en baten
- 7.4.2 Gelijk speelveld en voorspelbaarheid
- 7.4.3 Bijdrage aan ETFAL

7.5 Vangnetregeling

- 7.5.1 Juridisch karakter
- 7.5.2 Rechtszekerheid en continuïteit
- 7.5.3 Bijdrage aan ETFAL

8. Integrale samenhang en afweging

- 8.1 Samenhang tussen de thema's
- 8.2 Balans tussen beschermen en benutten
- 8.3 Overige aspecten van de fysieke leefomgeving
- 8.4 Rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- 8.5 Ruimte voor maatwerk en toekomstige ontwikkelingen
- 8.6 Integrale conclusie

9. Eindconclusie

- 9.1 Conclusie evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- 9.2 Motivering van het wijzigingsbesluit
- 9.3 Integrale afweging
- 9.4 Slotconclusie

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Gemeenten beschikken sindsdien van rechtswege over een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan bestaat uit de voormalige bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen en de rijksregels die via de zogenoemde bruidsschat zijn overgedragen aan gemeenten.

Op grond van de Omgevingswet moeten gemeenten dit tijdelijke omgevingsplan uiterlijk op 1 januari 2032 omvormen tot één integraal en samenhangend omgevingsplan voor het gehele grondgebied.

De gemeente Krimpenerwaard heeft ervoor gekozen deze opgave gefaseerd uit te voeren. Dat betekent dat het omgevingsplan niet in één keer integraal wordt herzien, maar stapsgewijs wordt opgebouwd via thematische en gebiedsgerichte wijzigingsbesluiten. Hierbij ligt de nadruk op thematische wijzigingen, zodat samenhang per onderwerp wordt geborgd en efficiënt kan worden gewerkt aan een compleet plan.

Op 18 november 2025 heeft de gemeenteraad het eerste wijzigingsbesluit vastgesteld (milieuthema's), waarmee een eerste stap is gezet in de opbouw van het omgevingsplan en een basisstructuur is vastgelegd.

Voorliggende onderbouwing heeft betrekking op het wijzigingsbesluit omgevingsplan Krimpenerwaard – thematisch deel 1. Dit wijzigingsbesluit vormt een volgende stap in de verdere uitbouw van het omgevingsplan en voorziet in het toevoegen en harmoniseren van regels voor de volgende thema's:

- archeologie
- detailhandel
- kostenverhaal
- vangnetregeling

Het doel van deze wijziging is:

- het juridisch borgen van bestaand beleid;
- het implementeren van onderdelen van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet; en
- het waarborgen van een samenhangend, volledig en toepasbaar omgevingsplan.

Deze onderbouwing heeft als doel te motiveren dat de opgenomen regels leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Per thema wordt inzichtelijk gemaakt hoe de regels bijdragen aan een goede balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving en hoe relevante belangen zorgvuldig zijn afgewogen.

1.2 Karakter van het wijzigingsbesluit

Het wijzigingsbesluit heeft overwegend een thematisch karakter en bevat regels voor meerdere onderwerpen binnen het omgevingsplan. Een groot deel van de opgenomen regels heeft een gemeentebrede werking, terwijl enkele onderdelen zijn toegespitst op specifieke gebieden of gebiedstypen.

Het besluit is niet gericht op het mogelijk maken van concrete ruimtelijke ontwikkelingen of projecten. Het voorziet niet in de aanwijzing van nieuwe ontwikkellocaties en kent in hoofdzaak een regelstellend karakter. De wijziging heeft betrekking op het opnemen, actualiseren en harmoniseren van regels binnen het omgevingsplan.

Voor enkele onderwerpen, waaronder detailhandel, wordt onderscheid gemaakt naar specifieke gebieden. In die gevallen zijn de regels uitsluitend van toepassing binnen

aangewezen gebiedstypen en wordt de wijziging van bestaande gebruiksmogelijkheden gereguleerd. Daarbij worden geen nieuwe ontwikkellocaties of ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk gemaakt. Wel worden voor bepaalde onderwerpen regels gesteld over bestaande gebruiksmogelijkheden en functiewijzigingen. Dit geldt onder meer voor functiewijzigingen van detailhandel naar andere functies, waaronder wonen binnen aangewezen centrumgebieden.

De beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) richt zich daarom niet op één concrete ruimtelijke ontwikkeling, maar op de gevolgen van de opgenomen regels voor de fysieke leefomgeving. Daarbij wordt zowel gekeken naar de gemeentebreed werkende regels als naar de gebiedsgerichte onderdelen van het wijzigingsbesluit.

1.3 Beleidsmatig karakter van de wijziging

De aard van het wijzigingsbesluit verschilt per thema:

- **Archeologie**
De regels voorzien in het harmoniseren en actualiseren van bestaand beleid en bestaande regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan, gericht op het beschermen van archeologische waarden binnen één uniform kader.
- **Detailhandel**
De regels geven uitvoering aan bestaand beleid gericht op het beschermen en versterken van de detailhandelsstructuur, in het bijzonder binnen de centrumgebieden. Daartoe wordt een vergunningplicht geïntroduceerd voor functiewijzigingen waarbij bestaande detailhandelsfuncties worden vervangen door andere functies, waaronder wonen, dienstverlening, kantoren en maatschappelijke voorzieningen. Hierdoor kunnen dergelijke functiewijzigingen zorgvuldig worden afgewogen en kan, waar passend, maatwerk worden toegepast binnen het gebiedstype 'Centrum'.
- **Kostenverhaal**
De regeling heeft een beleidsmatig karakter en vormt de juridische vertaling van het door de gemeenteraad vastgestelde programma kostenverhaal 2026. Hiermee wordt het publiekrechtelijk instrumentarium onder de Omgevingswet geborgd.
- **Vangnetregeling**
De vangnetregeling betreft een technische, beleidsneutrale overname van rijksregels uit de bruidsschat, waarmee de volledigheid en continuïteit van het omgevingsplan worden gewaarborgd.

Door deze combinatie van beleidsmatige en beleidsneutrale onderdelen heeft het wijzigingsbesluit zowel een juridisch-technisch als een beleidsmatig karakter.

1.4 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Op grond van artikel 4.2 van de Omgevingswet dient de gemeenteraad bij het vaststellen van regels in het omgevingsplan te beoordelen of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL).

In deze onderbouwing wordt per thema inzichtelijk gemaakt hoe de voorgestelde regels bijdragen aan een zorgvuldige balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

1.5 Leeswijzer

Deze ETFAL-onderbouwing is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de juridische en systematische context van het wijzigingsbesluit;
- Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de inhoud van de thematische regels;
- Hoofdstuk 4 en 5 behandelen het relevante beleidskader en de instructieregels;
- Hoofdstuk 6 gaat in op de economische uitvoerbaarheid op systeemniveau;
- Hoofdstuk 7 bevat de thematische ETFAL-beoordeling;
- Hoofdstuk 8 en 9 bevatten de integrale afweging en conclusie.

2. Juridische en systematische context

2.1 Het omgevingsplan onder de Omgevingswet

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de voormalige bestemmingsplannen van rechtswege onderdeel geworden van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Het omgevingsplan vormt het centrale instrument voor de regulering van de fysieke leefomgeving en bepaalt welke activiteiten op welke locaties zijn toegestaan en onder welke voorwaarden.

2.2 Transitie naar een integraal omgevingsplan

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikken gemeenten van rechtswege over een zogenoemd tijdelijk omgevingsplan. Dit bestaat uit:

- de ruimtelijke regels uit de voormalige bestemmingsplannen;
- bestaande gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving;
- en rijksregels die via de bruidsschat zijn overgedragen aan gemeenten.

Gemeenten zijn verplicht dit tijdelijke omgevingsplan uiterlijk voor 1 januari 2032 om te zetten naar één integraal en samenhangend omgevingsplan.

De gemeente Krimpenerwaard heeft ervoor gekozen deze transitie gefaseerd vorm te geven, door middel van thematische en gebiedsgerichte wijzigingsbesluiten. De voorkeur ligt daarbij bij thematische wijzigingen. Hiermee wordt stapsgewijs toegewerkt naar een volledig en toekomstbestendig omgevingsplan.

2.3 Thematische wijzigingsbesluiten

Thematische wijzigingsbesluiten zijn gericht op het opnemen, actualiseren en harmoniseren van regels binnen een specifiek onderwerp of beleidsveld. In tegenstelling tot gebiedsgerichte of projectmatige wijzigingen:

- hebben deze besluiten in hoofdzaak een gemeentebrede werking, waarbij voor specifieke onderwerpen gebiedsgerichte regels kunnen worden opgenomen;
- bevatten zij algemene regels in plaats van locatiespecifieke ontwikkelingen; en
- zijn zij primair gericht op het verbeteren van de samenhang, uitvoerbaarheid en actualiteit van het omgevingsplan.

Het voorliggende wijzigingsbesluit betreft een thematische wijziging voor de onderwerpen archeologie, detailhandel, kostenverhaal en de vangnetregeling. Daarbij hebben de regels voor archeologie, kostenverhaal en de vangnetregeling grotendeels een gemeentebrede werking, terwijl de regels voor detailhandel zijn gekoppeld aan specifieke gebiedstypen.

2.4 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Op grond van artikel 4.2 van de Omgevingswet dient bij het vaststellen van regels in het omgevingsplan te worden gemotiveerd dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Omdat het wijzigingsbesluit hoofdzakelijk bestaat uit algemene regels en geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maakt, vindt de beoordeling in hoofdzaak plaats op het niveau van de regels zelf en de wijze waarop deze gezamenlijk doorwerken in het omgevingsplan. Voor enkele onderdelen, zoals detailhandel, wordt tevens beoordeeld hoe de regels doorwerken op bestaande gebruiksmogelijkheden binnen specifieke gebieden.

De beoordeling richt zich daarom op de vraag of de regels als geheel:

- bijdragen aan een evenwichtige verdeling van gebruikruimte en belangen;
- leiden tot een goede balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;
- en een samenhangend, uitvoerbaar en juridisch consistent kader vormen.

Deze benadering vormt het kader voor de verdere ETFAL-onderbouwing in deze toelichting.

3. Beschrijving van het wijzigingsbesluit

3.1 Algemeen karakter en uitgangspunten

Dit wijzigingsbesluit betreft een thematische aanpassing van het omgevingsplan. Het merendeel van de opgenomen regels heeft een gemeentebrede werking. Voor enkele onderdelen, waaronder detailhandel, zijn de regels beperkt tot specifieke gebieden of gebiedstypen.

Het besluit richt zich op het opnemen, actualiseren en harmoniseren van regels voor een beperkt aantal thema's, zonder dat sprake is van een concrete gebiedsontwikkeling of project.

Uitgangspunt is dat:

- bestaand beleid en bestaande regelingen zoveel mogelijk worden geborgd en geharmoniseerd;
- het omgevingsplan stapsgewijs wordt opgebouwd richting een integraal stelsel;
- en het plan juridisch consistent, uitvoerbaar en toepasbaar blijft.

3.2 Overzicht van de thema's

3.2.1 Archeologie

De regels voor archeologie voorzien in een uniform kader voor de bescherming van archeologische waarden. Bestaande regelingen worden geharmoniseerd en afgestemd op het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij zijn de archeologische waarden geactualiseerd, onder andere door herbeoordeling van de archeologische waardenkaart en een bijgestelde indeling van gebieden.

3.2.2 Detailhandel

De detailhandelsregels zijn gericht op het reguleren van functiewijzigingen waarbij bestaande detailhandel wordt vervangen door andere functies, waaronder wonen, dienstverlening, kantoren en maatschappelijke voorzieningen. Hiermee wordt beoogd de vitaliteit van centrumgebieden te beschermen, zonder afbreuk te doen aan bestaande planologische

beoordelingskaders. Hiermee wordt de vitaliteit van winkelgebieden beschermd, zonder dat nieuwe functies direct aan specifieke locaties worden toegedeeld.

3.2.3 Kostenverhaal

De regels over kostenverhaal voorzien in een transparant en juridisch geborgd kader voor het verhalen van kosten die samenhangen met ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het instrument kostenverhaal uit de Omgevingswet.

3.2.4 Vangnetregeling Omgevingswet

De regels die in dit wijzigingsbesluit worden opgenomen voor de Vangnetregeling Omgevingswet betreffen aanvullingen en correcties op het tijdelijke deel van het omgevingsplan, in het bijzonder de zogenoemde bruidsschat (hoofdstuk 22 van de Omgevingswet). De regeling bevat daarmee rechtstreeks relevante aanvullingen op regels die deel uitmaken van het gemeentelijke omgevingsplan.

De Vangnetregeling Omgevingswet is vastgesteld door het Rijk op grond van artikel 5.1, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet. Deze regeling biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling onvolkomenheden in het overgangsrecht en de bruidsschat te herstellen of aan te vullen, voor zover dit noodzakelijk is voor een goede invoering van de Omgevingswet. Daarbij gaat het om situaties waarin bestaande wetgeving niet voorziet, of waarin strikte toepassing van de regels leidt tot onredelijke of ongewenste gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

De vangnetregeling bevat daarmee uitsluitend bepalingen met een juridisch-technisch en herstelgericht karakter. Het betreft geen nieuw ruimtelijk beleid, maar correcties en verduidelijkingen van bestaande regels.

De aanvullingen op de bruidsschat die relevant zijn voor dit wijzigingsbesluit hebben betrekking op verschillende onderwerpen, waaronder:

- **verduidelijking van regels voor vergunningvrije erf- en perceelafscheidings**, waarbij onder meer is gepreciseerd dat deze moeten worden gerelateerd aan een hoofdgebouw en dat de situering ten opzichte van de voorzijde van het perceel nader is bepaald;
- **aanvullingen en correcties voor mantelzorgwoningen**, waaronder regels die voorkomen dat deze situaties onbedoeld onder strengere milieuregels (zoals geluid, geur, trillingen of slagschaduw) vallen;
- **aanpassingen en aanvullingen op geluid- en infrastructuurregels**, onder andere voor industrieterreinen en wegen;
- diverse **overgangsrechtelijke en technische correcties**, gericht op het voorkomen van inconsistenties en uitvoeringsproblemen.

De wijzigingen uit de Vangnetregeling Omgevingswet maken reeds onderdeel uit van het geldende juridische kader. Omdat deze wijzigingen nog niet volledig zijn verwerkt in de regels van het omgevingsplan, worden zij met dit wijzigingsbesluit alsnog opgenomen. Hiermee wordt de raadpleegbaarheid en begrijpelijkheid van het omgevingsplan verbeterd.

Om de regels inzichtelijk, consistent en digitaal raadpleegbaar te maken, worden de relevante onderdelen in dit wijzigingsbesluit technisch opgenomen in het omgevingsplan.

De bepalingen worden één-op-één overgenomen. Daarmee wordt aangesloten bij het door het Rijk vastgestelde normenkader en wordt voorkomen dat verschillen ontstaan tussen de juridisch geldende regels en de in het omgevingsplan raadpleegbare regels. De keuze voor

een ongewijzigde overname draagt bij aan de duidelijkheid, rechtszekerheid en consistentie van het omgevingsplan.

3.3 Reikwijdte en werkingsgebied

De regels zijn in beginsel van toepassing op het gehele grondgebied van de gemeente, tenzij is bepaald dat zij uitsluitend gelden binnen specifieke gebieden of gebiedstypen. Dit geldt onder meer voor de regeling voor detailhandel, die is gekoppeld aan aangewezen centrumgebieden. Het wijzigingsbesluit voorziet niet in het toedelen van nieuwe functies aan specifieke locaties, maar stelt algemene regels die richtinggevend zijn voor toekomstige initiatieven.

4. Beleidskader en beleidsdoorwerking

4.1 Rijksbeleid en wettelijke kaders

Het wijzigingsbesluit is opgesteld binnen de kaders van de Omgevingswet en draagt bij aan de doelen van de wet, zoals opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Daarbij staat het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit centraal, evenals het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

De opgenomen regels sluiten aan bij deze doelstellingen. De archeologieregels dragen bij aan de bescherming van cultureel erfgoed. De detailhandelsregels ondersteunen een vitale en aantrekkelijke centrumstructuur. De regeling voor kostenverhaal draagt bij aan de financiële uitvoerbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen. De regels uit de Vangnetregeling Omgevingswet zorgen voor een consistent en goed functionerend juridisch stelsel.

4.2 Provinciaal beleid

Het wijzigingsbesluit sluit aan bij het provinciale beleid zoals opgenomen in de Omgevingsvisie Zuid-Holland en de Omgevingsverordening Zuid-Holland.

Voor het thema archeologie zijn de provinciale aanduidingen van gebieden met een hoge archeologische waarde betrokken bij het opstellen van de gemeentelijke archeologische beleidskaart en de daarop gebaseerde regels in het omgevingsplan.

Voor het thema detailhandel sluit de regeling aan bij het provinciale uitgangspunt om detailhandelsvoorzieningen zoveel mogelijk te concentreren in bestaande centra en winkelgebieden. De regeling draagt bij aan het behoud van een vitale detailhandelsstructuur binnen de gemeente.

Voor de thema's kostenverhaal en de verwerking van de Vangnetregeling Omgevingswet zijn geen specifieke provinciale beleidsdoelen of instructieregels aan de orde. Deze onderdelen zijn niet in strijd met provinciaal beleid en passen binnen het provinciale kader voor een zorgvuldig gebruik van de fysieke leefomgeving.

4.3 Gemeentelijk beleid en programma's

Het wijzigingsbesluit geeft uitvoering aan bestaand gemeentelijk beleid, waaronder:

- erfgoed- en archeologiebeleid (Erfgoednota 2017-2022 'Rijker met Erfgoed');
- detailhandelsbeleid gericht op het behoud van vitale centrumgebieden (Retailvisie Krimpenerwaard 2019);
- en het Programma Kostenverhaal 2026 en financiële bijdragen.

De opgenomen regels vormen de juridische vertaling van deze beleidskaders naar het omgevingsplan.

Archeologie

De archeologische regels zijn gebaseerd op het gemeentelijke erfgoedbeleid en de archeologische beleidskaart van de gemeente Krimpenerwaard. Met deze regels worden aanwezige en te verwachten archeologische waarden beschermd en wordt uitvoering gegeven aan het gemeentelijke streven om cultuurhistorisch erfgoed duurzaam te behouden. Door differentiatie naar archeologische verwachting en waarde wordt bescherming afgestemd op de feitelijke risico's voor het archeologisch erfgoed.

Detailhandel

De detailhandelsregeling geeft uitvoering aan de uitgangspunten van de Retailvisie Krimpenerwaard 2019. De regeling is gericht op het behoud van aantrekkelijke en toekomstbestendige centrumgebieden, waarin ruimte blijft bestaan voor detailhandel en andere voorzieningen die bijdragen aan de leefbaarheid van de kernen.

Kostenverhaal

De regels voor kostenverhaal zijn gebaseerd op het door de gemeenteraad vastgestelde Programma Kostenverhaal en Financiële Bijdragen 2026. Met deze regeling wordt geborgd dat ruimtelijke ontwikkelingen op een transparante en evenwichtige wijze bijdragen aan de kosten van publieke voorzieningen en gemeentelijke opgaven.

Het programma is door de gemeenteraad vastgesteld als beleidsdocument. Het programma bevat onder meer uitgangspunten voor de toepassing van kostenverhaal via privaatrechtelijke en publiekrechtelijke sporen, de hoogte en systematiek van plankosten en financiële bijdragen en de wijze waarop bijdragen aan ruimtelijke investeringen en sociale woningbouw worden bepaald. Het wijzigingsbesluit vertaalt deze uitgangspunten naar juridisch bindende regels in het omgevingsplan.

Vangnetregeling

Voor de Vangnetregeling Omgevingswet is geen sprake van gemeentelijk beleid. De regeling betreft de verwerking van reeds geldende rijksregels in het omgevingsplan. Hiermee wordt de kenbaarheid, rechtszekerheid en raadpleegbaarheid van de geldende regelgeving verbeterd en blijft het omgevingsplan beter aansluiten bij het geldende juridische kader.

4.4 Conclusie beleidsmatige inpassing

Geconcludeerd wordt dat het wijzigingsbesluit uitvoering geeft aan relevante beleidsdoelen van Rijk, provincie en gemeente. De regels voor archeologie, detailhandel en kostenverhaal vormen een juridische vertaling van vastgesteld beleid. De verwerking van de Vangnetregeling Omgevingswet draagt bij aan een actueel, consistent en goed raadpleegbaar omgevingsplan. Daarmee zijn de gemaakte keuzes beleidsmatig onderbouwd en dragen zij bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

5. Instructieregels en juridische randvoorwaarden

5.1 Toetsingskader

Bij het vaststellen van regels in het omgevingsplan dienen de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) in acht te worden genomen. Deze instructieregels hebben betrekking op de toedeling van functies en de bescherming van belangen in de fysieke leefomgeving.

5.2 Relevante instructieregels per thema

5.2.1 Archeologie

Voor archeologie zijn instructieregels relevant met betrekking tot de bescherming van cultureel erfgoed. De regels voorzien in een adequate borging van deze belangen.

5.2.1.1 Rijk

In afdeling 5.1.5.5 (behoud cultureel erfgoed) bepaalt artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dat in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, waaronder bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.

Met het oog op dit belang worden in het omgevingsplan in ieder geval regels gesteld ter bescherming van daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed, waarbij onder meer wordt uitgegaan van:

- het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van beschermde (archeologische) monumenten;
- het conserveren en in stand houden van archeologische waarden, bij voorkeur in situ.

Daarnaast kunnen regels worden gesteld over:

- archeologisch onderzoek en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd;
- de gevallen waarin dergelijk onderzoek achterwege kan blijven.

Het vierde lid van artikel 5.130 Bkl bepaalt dat regels over archeologisch onderzoek in beginsel niet van toepassing zijn op activiteiten met een oppervlakte kleiner dan 100 m². In het vijfde lid van artikel 5.130 Bkl is echter bepaald dat het omgevingsplan gemotiveerd een andere oppervlakte kan vaststellen.

Afwijking drempelwaarde archeologisch onderzoek

In dit wijzigingsbesluit is ervoor gekozen om voor specifieke categorieën gebieden een lagere drempelwaarde dan 100 m² te hanteren. Deze keuze is gebaseerd op de lokale archeologische waarden en verwachtingen, zoals vastgelegd in de gemeentelijke archeologische beleidskaart en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeksrapporten.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt in verschillende categorieën:

- Waarde Archeologie 1 (WA1 – 0 m²)
Dit betreft terreinen met een zeer hoge archeologische waarde. Het gaat hierbij om terreinen die door de provincie Zuid-Holland zijn aangewezen als terrein van provinciaal archeologisch belang en om zeer kwetsbare terreinen die door de gemeente zijn aangeduid als archeologisch terrein. De gemeentelijke terreinen betreffen met name historische kerkterreinen met bijbehorende begraafplaatsen. Gelet op de bekende aanwezigheid van archeologische waarden en de kwetsbaarheid van deze locaties kan ook bij zeer kleinschalige bodemverstoring sprake zijn van onomkeerbare aantasting van archeologische resten.

Gelet op de hoge waarde en kwetsbaarheid kan ook bij zeer kleinschalige ingrepen sprake zijn van onomkeerbare aantasting. Daarom geldt hier geen vrijstellingsdrempel. Omdat op deze locaties reeds bekende behoudenswaardige archeologische waarden aanwezig zijn, acht de gemeente een beoordeling van iedere bodemverstoring noodzakelijk.

- Waarde Archeologie 2 (WA2 – 50 m²)
Dit betreft gebieden met een hoge archeologische verwachting of een verhoogde kans op archeologische resten. Het gaat onder meer om zones waar op basis van

historische kaarten, landschappelijke analyses en eerder archeologisch onderzoek waardevolle archeologische resten worden verwacht, zoals verdwenen molenlocaties en resten van militaire stellingen uit de Tweede Wereldoorlog. Omdat deze archeologische waarden vaak een beperkte ruimtelijke omvang hebben, kunnen ook relatief kleinschalige bodemverstoringen leiden tot aantasting van archeologische resten. Daarom is voor deze gebieden een drempelwaarde van 50 m² passend.

Op basis van de gemeentelijke archeologische beleidskaart en de onderliggende onderzoeken is vastgesteld dat binnen deze gebieden archeologische resten vaak een beperkte ruimtelijke omvang hebben, waardoor ook bij bodemingrepen kleiner dan 100 m² sprake kan zijn van onomkeerbare aantasting van archeologische waarden. Voor deze gebieden is daarom een vrijstellingsdrempel van 50 m² passend, omdat ook kleinere ingrepen relevante waarden kunnen raken

De gekozen drempelwaarden sluiten aan bij:

- de aard en kwetsbaarheid van de aanwezige of te verwachten archeologische waarden;
- het gemeentelijke archeologiebeleid;
- en de onderliggende onderzoeksrapporten waarop de archeologische beleidskaart is gebaseerd.

De afwijking van de standaardondergrens uit het Bkl is noodzakelijk om het behoud van archeologisch erfgoed effectief te waarborgen, in het bijzonder het uitgangspunt van behoud in situ en het voorkomen van beschadiging van archeologische waarden.

Tegelijkertijd is de regeling proportioneel, omdat:

- de strengste drempel (0 m²) alleen geldt voor zeer beperkt voorkomende en zwaar beschermde terreinen;
- voor gebieden met een lagere, maar nog steeds relevante verwachting een beperkte drempel (50 m²) geldt;
- en voor overige gebieden ruimere mogelijkheden blijven bestaan.

Hiermee is sprake van een gemotiveerde en gebiedsgerichte toepassing van artikel 5.130, vijfde lid, Bkl.

De gekozen drempelwaarden zijn gebaseerd op de gemeentelijke archeologische beleidskaart en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeksrapporten. Deze onderzoeken onderbouwen de aanwezigheid dan wel verwachting van archeologische waarden en vormen de inhoudelijke basis voor de gebiedsgerichte differentiatie in het omgevingsplan. Hiermee wordt voldaan aan de vereisten uit de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV).

5.2.1.2 Provincie

In de ZHOV zijn instructieregels opgenomen met betrekking tot archeologie. In artikel 7.69 zijn gebieden met een hoge of zeer hoge archeologische waarde aangewezen, waarvan de begrenzing is vastgelegd op kaartmateriaal.

Deze provinciale aanduidingen zijn betrokken bij het opstellen van de gemeentelijke archeologische beleidskaart. De beleidskaart, gebaseerd op onder meer onderzoek van RAAP, vormt de inhoudelijke onderlegger voor de in het omgevingsplan opgenomen archeologische regelingen en gebiedsaanduidingen.

De in de gemeentelijke archeologische beleidskaart opgenomen terreinen met een hoge archeologische waarde sluiten aan bij de momenteel geldende provinciale aanwijzingen van

terreinen van provinciaal belang. Hiermee wordt voldaan aan de vereisten uit de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening.

5.2.1.3 Conclusie instructieregels archeologie

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de in dit wijzigingsbesluit opgenomen regels voor archeologie in overeenstemming zijn met de instructieregels uit afdeling 5.1.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In het omgevingsplan wordt op adequate wijze rekening gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, waaronder archeologische waarden. Daarbij is, voor specifieke gebieden met een (zeer) hoge archeologische waarde of verwachting, gebruikgemaakt van de in artikel 5.130, vijfde lid, Bkl geboden mogelijkheid om af te wijken van de standaardondergrens van 100 m².

Deze afwijking is gebaseerd op gemeentelijk archeologiebeleid en onderliggende onderzoeksrapporten en is, gelet op de kwetsbaarheid van de betreffende gebieden, noodzakelijk en proportioneel.

Tegelijkertijd blijft ruimte bestaan voor ruimtelijke ontwikkelingen doordat differentiatie wordt aangebracht naar archeologische waarde en ingreep. Hiermee wordt een evenwichtige regeling geboden waarin bescherming van archeologische waarden wordt gecombineerd met voldoende gebruiksruimte.

Daarmee is voldaan aan de relevante instructieregels voor archeologie.

5.2.2 Detailhandel

Voor detailhandel zijn geen specifieke instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing die rechtstreeks betrekking hebben op de in dit wijzigingsbesluit opgenomen regeling voor functiewijzigingen van detailhandel naar andere functies. De regeling dient wel te voldoen aan het algemene uitgangspunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 van de Omgevingswet.

Daarnaast is rekening gehouden met artikel 7.48 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland. In dit artikel is bepaald dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen in beginsel worden geconcentreerd binnen bestaande of nieuwe winkelconcentraties en dat moet worden voorkomen dat ontwikkelingen leiden tot onaanvaardbare leegstand of een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat.

De in dit wijzigingsbesluit opgenomen vergunningplicht voor functiewijzigingen van detailhandel naar andere functies binnen het gebiedstype 'Centrum' sluit aan bij deze uitgangspunten. De regeling is gericht op het behoud van een vitale detailhandelsstructuur en stelt het bevoegd gezag in staat om bij functiewijzigingen de gevolgen voor het voorzieningenniveau, de leegstand, de ruimtelijke kwaliteit en het woon- en leefklimaat af te wegen.

Geconcludeerd wordt dat de regeling niet in strijd is met de provinciale instructieregels voor detailhandel en juist bijdraagt aan de doelstellingen die aan artikel 7.48 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland ten grondslag liggen.

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de in dit wijzigingsbesluit opgenomen regels voor detailhandel niet in strijd zijn met de relevante instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regels voorzien in een evenwichtige regulering van functiewijzigingen, waarbij zorgvuldig wordt omgegaan met het gebruik van de fysieke leefomgeving en de belangen van een vitale detailhandelsstructuur. Hiermee wordt een passende balans geborgd tussen het voorkomen van ongewenste functiewijzigingen waardoor het voorzieningenaanbod afneemt en het bieden van ruimte voor maatwerk.

Dit wijzigingsbesluit maakt geen nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk. Het bevat uitsluitend een regeling voor functiewijzigingen via een vergunningplicht. Het besluit leidt daarom niet tot een nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsopgave waarvoor een afzonderlijke behoefte- of locatieafweging noodzakelijk is. De uitgangspunten van zorgvuldig ruimtegebruik zijn geborgd in de systematiek van het omgevingsplan en worden betrokken bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Het wijzigingsbesluit is daarmee in overeenstemming met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De regeling heeft een aanvullend karakter ten opzichte van de geldende regels uit het omgevingsplan, waaronder de regels die afkomstig zijn uit de voormalige bestemmingsplannen en de bruidsschat. Deze regels blijven onverkort van toepassing. De vergunningplicht voor functiewijzigingen voorziet uitsluitend in een aanvullende beoordeling van de effecten op de detailhandelsstructuur en de vitaliteit van centrumgebieden. Overige relevante aspecten van de fysieke leefomgeving worden beoordeeld op grond van de daarvoor geldende regels en beoordelingskaders. Hiermee wordt een integrale afweging van alle relevante belangen gewaarborgd.

5.2.3 Kostenverhaal

Voor kostenverhaal zijn de regels uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit bepalend. De regeling sluit hierop aan en voorziet in een juridisch geborgd systeem. De nadere invulling van het kostenverhaal, waaronder de hoogte en systematiek van financiële bijdragen, is gebaseerd op het door de gemeenteraad vastgestelde Programma Kostenverhaal en Financiële Bijdragen 2026. Dit programma vormt het beleidsmatige kader voor de toepassing van het kostenverhaal binnen de gemeente.

5.2.4 Vangnetregeling

De vangnetregeling betreft een door het Rijk vastgestelde ministeriële regeling op grond van artikel 5.1, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet. Deze regeling voorziet in aanvullingen en correcties op het overgangsrecht en de zogenoemde bruidsschat en is bedoeld om onvolkomenheden in de invoering van de Omgevingswet te herstellen.

Op grond van artikel 5.1, derde lid, kan de vangnetregeling uitsluitend worden ingezet voor onderwerpen waarvoor:

- de Invoeringswet Omgevingswet en het overgangsrecht niet voorzien;
- strikte toepassing van deze regels onredelijk zou zijn; of
- toepassing zou leiden tot ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

De regeling heeft daarmee een reparerend en verduidelijkend karakter en bevat geen nieuwe beleidsinhoudelijke keuzes. De opgenomen bepalingen strekken ertoe om de continuïteit, uitvoerbaarheid en rechtszekerheid van het stelsel te waarborgen en om onbedoelde effecten van het overgangsrecht te voorkomen.

De vangnetregeling wijzigt het omgevingsplan niet van rechtswege, maar geldt als aanvullend normenkader. Gemeenten dienen de relevante bepalingen, voor zover die op hun grondgebied van toepassing zijn, te verwerken in het omgevingsplan om deze inzichtelijk en juridisch consistent te maken.

De vangnetregeling bevat zowel technische correcties als inhoudelijke verduidelijkingen van regels uit de bruidsschat en het overgangsrecht. Het gaat onder meer om:

- verduidelijkingen van bestaande regels (bijvoorbeeld over de situering van vergunningvrije erf- en perceelafscheidings);
- aanvullingen op overgangsrecht (bijvoorbeeld voor bestaande besluiten en situaties);

- en correcties die voorkomen dat bestaande rechten of gebruiksmogelijkheden onbedoeld worden beperkt (zoals bij mantelzorgwoningen of milieuregels).

Deze bepalingen zijn gericht op het herstellen van onvolkomenheden en het voorkomen van onbedoelde juridische of ruimtelijke effecten, zoals onterechte vergunningplichten of beperking van bestaande gebruiksruimte. De regeling brengt daarmee geen nieuwe beleidsmatige keuzes met zich mee, maar borgt de continuïteit en uitvoerbaarheid van het stelsel.

Gelet op het voorgaande wordt geconcludeerd dat de in dit wijzigingsbesluit opgenomen bepalingen uit de vangnetregeling in overeenstemming zijn met de geldende wettelijke kaders en bijdragen aan een juridisch consistent en uitvoerbaar omgevingsplan. Voor zover de opgenomen bepalingen uit de vangnetregeling voldoen aan de op het moment van vaststelling geldende instructieregels, kunnen deze worden verwerkt in het omgevingsplan.

5.3 Niet-toepasselijke instructieregels

Omdat het wijzigingsbesluit geen concrete ontwikkelingen mogelijk maakt, zijn instructieregels voor milieuaspecten zoals geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid in beginsel niet rechtstreeks aan de orde. Voor zover deze aspecten relevant zijn bij vergunningverlening blijven de geldende beoordelingskaders van toepassing.

5.4 Milieueffectrapportage (m.e.r.)

Voor het wijzigingsbesluit is beoordeeld of sprake is van een plan waarvoor een milieueffectrapport (plan-MER) of een m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld.

Het wijzigingsbesluit voorziet niet in het mogelijk maken van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of projecten. De opgenomen wijzigingen hebben betrekking op het harmoniseren, actualiseren en aanvullen van regels binnen het omgevingsplan. Daarbij worden geen nieuwe activiteiten mogelijk gemaakt die zijn opgenomen in kolom 1 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit en wordt geen aanvullend planologisch kader vastgesteld voor dergelijke activiteiten.

De regels hebben hoofdzakelijk een juridisch-technisch, beleidsmatig of beschermend karakter. Voor archeologie worden beschermingsregels opgenomen voor archeologische waarden. De regels over kostenverhaal voorzien in een financieel-juridisch kader voor toekomstige ontwikkelingen. De regels uit de Vangnetregeling Omgevingswet betreffen een technische verwerking van reeds geldende rijksregels in het omgevingsplan.

Voor het thema detailhandel geldt dat in bepaalde centrumgebieden een vergunningplicht wordt geïntroduceerd voor functiewijzigingen van detailhandel naar andere functies, waaronder wonen, dienstverlening, kantoren en maatschappelijke voorzieningen. De regeling maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk, maar voegt een aanvullend beoordelingsmoment toe voor functiewijzigingen die onder de geldende planologische regels in bepaalde gevallen al mogelijk zijn. Van een verruiming van de ontwikkelingsmogelijkheden is daarom geen sprake.

Het wijzigingsbesluit maakt geen m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten mogelijk en vormt evenmin een kader voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten. Daarnaast zijn als gevolg van de vaststelling van dit wijzigingsbesluit geen belangrijke nadelige milieugevolgen te verwachten.

Gelet hierop is geen sprake van een plan-MER-plicht of een m.e.r.-beoordelingsplicht. Het opstellen van een milieueffectrapport of het nemen van een m.e.r.-beoordelingsbesluit is daarom niet aan de orde.

5.5 Conclusie naleving instructieregels

Geconcludeerd wordt dat het wijzigingsbesluit voldoet aan de relevante instructieregels van Rijk en provincie en geen strijd oplevert met hogere regelgeving.

Daarnaast is beoordeeld dat het wijzigingsbesluit geen kader vormt voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten en dat geen sprake is van te verwachten belangrijke nadelige milieugevolgen. Het opstellen van een plan-MER of het nemen van een m.e.r.-beoordelingsbesluit is daarom niet aan de orde.

Daarmee is het wijzigingsbesluit juridisch zorgvuldig voorbereid en voldoet het aan de relevante randvoorwaarden voor vaststelling van het omgevingsplan.

6. Economische uitvoerbaarheid

6.1 Karakter van economische uitvoerbaarheid

De beoordeling van de economische uitvoerbaarheid richt zich in dit geval niet op een concreet project, maar op de vraag of de opgenomen regels leiden tot een uitvoerbaar en werkbaar omgevingsplan.

Nadeelcompensatie

Nadeelcompensatie betreft de vergoeding van schade die het gevolg is van rechtmatig overheidshandelen, voor zover deze schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een belanghebbende onevenredig treft.

In het kader van dit wijzigingsbesluit is beoordeeld of sprake kan zijn van schade als gevolg van de opgenomen regels.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Directe schade: schade als gevolg van het beperken van bestaande gebruiks- of bouwmogelijkheden;
- Indirecte schade: schade als gevolg van effecten van activiteiten in de omgeving.

Het wijzigingsbesluit heeft een thematisch karakter en voorziet niet in het mogelijk maken van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De opgenomen regels zijn gericht op het verduidelijken, harmoniseren en nader reguleren van bestaande regels binnen het omgevingsplan.

Daarbij geldt dat:

- geen bestaande gebruiks- of bouwmogelijkheden volledig worden weggenomen;
- voor bepaalde activiteiten aanvullende voorwaarden of vergunningplichten kunnen gaan gelden, onder meer ter bescherming van archeologische waarden en ter bescherming van de detailhandelsstructuur in centrumgebieden;
- geen nieuwe functies of activiteiten mogelijk worden gemaakt die nadelige effecten voor de omgeving kunnen veroorzaken; en
- de bestaande gebruiksmogelijkheden in hoofdzaak behouden blijven.

De opgenomen wijzigingen hebben overwegend een regulerend en beschermend karakter. Gelet op de aard en omvang van deze wijzigingen wordt niet verwacht dat sprake zal zijn van schade die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en aanleiding geeft tot nadeelcompensatie.

6.2 Kostenverhaal als onderdeel van uitvoerbaarheid

Met het opnemen van kostenverhaalsregels wordt geborgd dat:

- kosten die samenhangen met ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden verhaald;
- en dat nieuwe ontwikkelingen niet leiden tot ongedekte publieke kosten.

Hiermee wordt een belangrijke randvoorwaarde voor uitvoerbaarheid geborgd. Hierbij geldt dat kostenverhaal en financiële bijdragen niet alleen voorzien in het verhalen van kosten, maar ook bijdragen aan een proportionele en transparante toerekening van lasten aan ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor de financiële uitvoerbaarheid structureel en gebiedsoverstijgend wordt geborgd.

6.3 Financiële en juridische robuustheid

De regels in dit wijzigingsbesluit brengen geen directe financiële verplichtingen voor de gemeente met zich mee en maken geen ontwikkelingen mogelijk die op voorhand financieel onuitvoerbaar zijn. Tegelijkertijd wordt met de opgenomen systematiek voorkomen dat toekomstige ontwikkelingen zonder financiële dekking plaatsvinden.

Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Participatie

Op grond van artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit dient bij de voorbereiding van een omgevingsplan te worden gemotiveerd op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden en hoe belanghebbenden zijn betrokken.

Het voorliggende wijzigingsbesluit heeft een thematisch en beleidsmatig karakter en maakt geen concrete ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. De gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn beperkt en vooral juridisch-planologisch van aard. Gelet hierop is gekozen voor een participatieaanpak die is gericht op informeren en het bieden van de mogelijkheid om te reageren.

In het kader van de voorbereiding van het wijzigingsbesluit is:

- een concept ontwerp wijzigingsbesluit ter inzage gelegd, waarop belanghebbenden een reactie konden geven;
- en zijn twee inloopbijeenkomsten georganiseerd, waarbij inwoners en andere belanghebbenden de gelegenheid hebben gekregen om kennis te nemen van het wijzigingsbesluit en vragen te stellen.

Met deze aanpak is invulling gegeven aan een transparant proces waarin belanghebbenden de mogelijkheid hebben gehad om tijdig kennis te nemen van het voorgenomen besluit en daarop te reageren.

Zienswijzen en verdere procedure

Het ontwerp van het wijzigingsbesluit wordt overeenkomstig de geldende procedure ter inzage gelegd. Gedurende deze periode kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen. De ingediende zienswijzen worden betrokken bij de vaststelling van het definitieve wijzigingsbesluit en van een nota van beantwoording voorzien.

6.4 Conclusie economische uitvoerbaarheid

Geconcludeerd wordt dat het wijzigingsbesluit zowel maatschappelijk als economisch uitvoerbaar is. Belanghebbenden zijn adequaat geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om te reageren, waarmee sprake is van een zorgvuldig en transparant voorbereidingsproces dat aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Daarnaast leidt het wijzigingsbesluit niet tot evidente financiële of juridische belemmeringen en is de economische uitvoerbaarheid op systeemniveau voldoende geborgd.

7. Evenwichtige toedeling van functies aan locaties – thematische beoordeling

7.1 Toetsingskader

Bij de vaststelling van dit wijzigingsbesluit beoordeelt de gemeenteraad of de opgenomen regels leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als bedoeld in artikel 4.2 van de Omgevingswet.

Omdat dit wijzigingsbesluit geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of ontwikkellocaties mogelijk maakt, vindt de beoordeling voornamelijk plaats op regelniveau. Daarbij wordt beoordeeld hoe de opgenomen regels uitwerken op de gebruiksmogelijkheden van locaties en op de bescherming van de fysieke leefomgeving.

De beoordeling richt zich daarbij op de vraag of de regels:

- een zorgvuldige balans bieden tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;
- rechtszeker en voorspelbaar zijn voor initiatiefnemers;
- uitvoerbaar en handhaafbaar zijn; en
- ruimte bieden voor maatwerk bij concrete initiatieven.

In de volgende paragrafen wordt per thema gemotiveerd hoe de regels bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

7.2 Archeologie

7.2.1 Beschermden belangen en gebruikruimte

De regels voor archeologie zijn gericht op het beschermen van **archeologische waarden** als onderdeel van het cultureel erfgoed. Tegelijkertijd maken zij ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk door voorwaarden te stellen aan bodemingrepen.

De regeling differentieert naar:

- archeologische verwachtingswaarden;
- de omvang en diepte van bodemverstoringen;
- het onderscheid tussen regulier gebruik en ingrijpende activiteiten.

Hierdoor wordt de gebruikruimte niet generiek beperkt, maar afgestemd op het risico op aantasting van archeologische waarden.

7.2.2 Afweging bescherming en ontwikkeling

De regels voorzien in:

- vergunningsvrije drempels voor kleinschalige ingrepen;
- uitzonderingen voor normaal beheer en gebruik;
- een gefaseerde onderzoeksverplichting, afgestemd op de archeologische waarde of verwachting van een locatie en de aard en omvang van de voorgenomen ingreep.

Hiermee wordt voorkomen dat initiatieven met een lage impact onnodig worden belast, terwijl bij risicovolle ingrepen een zorgvuldige beoordeling plaatsvindt.

7.2.3 Bijdrage aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties

De archeologieregels dragen bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties doordat:

- archeologische waarden als publiek belang worden beschermd;
- bescherming van archeologische waarden wordt gecombineerd met blijvende ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen door een gebiedsgerichte en proportionele regeling;
- de lasten voor initiatiefnemers proportioneel en voorspelbaar zijn.

Hiermee ontstaat een evenwicht tussen erfgoedbescherming en ruimtelijke benutting.

7.3 Detailhandel

7.3.1 Beschermden belangen

De detailhandelsregels zijn gericht op het beschermen en versterken van een vitale en duurzame detailhandelsstructuur. Daarbij staan met name de centrumgebieden centraal, waar concentratie van detailhandel bijdraagt aan de economische vitaliteit, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van dorps- en stadskernen.

Een ongecontroleerde omzetting van detailhandelsfuncties naar andere functies, zoals wonen, dienstverlening, kantoren of maatschappelijke voorzieningen, kan leiden tot een afname van het voorzieningenaanbod, minder levendigheid in de plinten en een verzwakking van de detailhandelsstructuur. Hierdoor kunnen de aantrekkelijkheid, economische vitaliteit en het functioneren van centrumgebieden onder druk komen te staan. De regeling is daarom gericht op het zorgvuldig beoordelen van functiewijzigingen die gevolgen kunnen hebben voor de centrumfunctie van deze gebieden.

Voor de toepassing van de regeling is aangesloten bij het gebiedstype 'Centrum'. Dit gebiedstype omvat zowel de feitelijke centrumgebieden als aangrenzende centrumzones waarin detailhandel voorkomt. Deze keuze sluit aan bij de huidige systematiek van het omgevingsplan.

De regeling richt zich niet uitsluitend op functiewijzigingen naar wonen, maar ook op functiewijzigingen naar andere functies zoals dienstverlening, kantoren en maatschappelijke voorzieningen. Deze functiewijzigingen kunnen eveneens gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau, de levendigheid en de ruimtelijke structuur van centrumgebieden. Daarom worden ook deze wijzigingen betrokken in de regeling.

7.3.2 Regulerende werking van de regels

De regels bepalen dat het starten van dienstverleningsactiviteiten, kantooractiviteiten, maatschappelijke activiteiten en woonactiviteiten op de begane grond binnen het gebiedstype 'Centrum' niet zonder omgevingsvergunning is toegestaan, voor zover daarmee een bestaande detailhandelsfunctie wordt gewijzigd of verdrongen. Hiermee wordt functiewijziging niet uitgesloten, maar afhankelijk gemaakt van een nadere belangenafweging.

Door het hanteren van een vergunningplicht ontstaat ruimte voor maatwerk. Bij de beoordeling van een aanvraag kan onder meer worden betrokken:

- de positie van de locatie binnen de detailhandelsstructuur (bijvoorbeeld kernwinkelgebied, aanloopgebied of perifere ligging);
- de aanwezigheid van leegstand en de effecten op de ruimtelijke kwaliteit en het voorzieningenniveau;

- de wenselijkheid van functiemenging op de betreffende locatie;
- en de gevolgen voor het woon- en leefklimaat.

Hierdoor kan per geval worden beoordeeld of een functiewijziging ruimtelijk aanvaardbaar is en past binnen de gewenste ontwikkeling van het kernwinkelgebied. De nadere afbakening van centrumgebieden wordt in een later stadium uitgewerkt in het kader van het op te stellen omgevingsprogramma retail. De uitkomsten daarvan kunnen worden betrokken bij een volgende actualisatie van het omgevingsplan.

Voor zover op grond van andere regels uit het omgevingsplan aanvullende beoordelingen of vergunningen zijn vereist, blijven deze onverkort van toepassing. Hiermee wordt geborgd dat functiewijzigingen alleen worden toegestaan wanneer deze passen binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De regeling heeft een aanvullend karakter ten opzichte van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Indien een functie op grond van de bestaande planologische regels niet is toegestaan of reeds vergunningplichtig is, blijven die regels onverkort van toepassing. De regeling creëert geen zelfstandige mogelijkheid om functies toe te laten die op grond van het tijdelijke deel van het omgevingsplan niet zijn toegestaan. Een bestaand gebruiksverbod wordt daarmee niet omgezet in een binnenplanse vergunningplicht.

7.3.3 Bijdrage aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Bijdrage aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties

De detailhandelsregels dragen bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties doordat:

- zij gericht sturen op het behoud van een vitale detailhandelsstructuur, met name in centrumgebieden;
- ongewenste functiewijzigingen van detailhandel naar wonen, dienstverlening, kantoren of maatschappelijke functies worden voorkomen, terwijl dergelijke functiewijzigingen onder voorwaarden mogelijk blijven;
- een zorgvuldige afweging plaatsvindt tussen economische functies en woonfuncties;
- en flexibiliteit wordt geborgd door middel van vergunningverlening en maatwerk;
- bij functiewijzigingen tevens wordt beoordeeld of de nieuwe functie leidt tot een aanvaardbaar woon-, werk- en leefklimaat en geen onevenredige beperkingen veroorzaakt voor omliggende functies;
- per locatie kan worden beoordeeld welke functie het beste bijdraagt aan een aantrekkelijk, leefbaar en economisch vitaal centrumgebied.

8

Hoewel het gebiedstype 'Centrum' breder is dan de feitelijke centrumgebieden, wordt door de combinatie van deze gebiedsafbakening en de vergunningplicht een evenwichtige regeling geboden. De regeling is proportioneel, omdat niet op voorhand functies worden uitgesloten, maar per geval een ruimtelijke afweging plaatsvindt.

Hiermee wordt een balans bereikt tussen het beschermen van de detailhandelsstructuur en het bieden van ruimte voor transformatie en functiemenging. Tegelijkertijd wordt geborgd dat nieuwe functies, waaronder woonfuncties, alleen worden toegestaan wanneer deze ruimtelijk aanvaardbaar zijn en passen binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hierdoor wordt niet alleen de vitaliteit van het centrum beschermd, maar ook de kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor gebruikers en omwonenden gewaarborgd.

7.4 Kostenverhaal

7.4.1 Verdeling van lasten en baten

De kostenverhaalsregels borgen dat publieke kosten die samenhangen met ruimtelijke ontwikkelingen worden verhaald op initiatiefnemers van aangewezen bouwactiviteiten. Dit betreft uitsluitend kosten die op grond van de Omgevingswet verhaalbaar zijn en die op basis van het criterium van toerekenbaarheid aan die activiteiten kunnen worden toegerekend.

Het kostenverhaal vindt plaats via een overeenkomst of, indien deze niet tot stand komt, via het publiekrechtelijke spoor in het omgevingsplan. Hiermee wordt verzekerd dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen niet leiden tot ongedekte publieke kosten en dat de lasten van gebiedsontwikkeling worden gedragen door de ontwikkelingen die daarvan profijt hebben of daaraan bijdragen.

De regeling waarborgt daarmee een evenwichtige verdeling van lasten en baten tussen publieke en private partijen en voorkomt dat kosten onevenredig op de gemeenschap drukken.

7.4.2 Systematiek, transparantie en voorspelbaarheid

De kostenverhaalsregeling bevat een uniforme en transparante systematiek voor de wijze waarop kosten worden bepaald, toegerekend en verhaald. Vooraf is inzichtelijk:

- welke kostensoorten in aanmerking komen voor kostenverhaal;
- hoe de hoogte van de kosten wordt berekend en verdeeld;
- wanneer betalingsverplichtingen ontstaan;
- en op welke wijze kosten worden afgerekend.

Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor initiatiefnemers. Tegelijkertijd wordt een consistent en uitvoerbaar stelsel geborgd, dat aansluit bij het gemeentelijke Programma Kostenverhaal en Financiële Bijdragen 2026.

De systematiek, waaronder de toepassing van uitgiftecategorieën en de verdeling op basis van objectieve maatstaven (zoals bruto vloeroppervlakte of aantallen woningen), zorgt voor een proportionele en controleerbare toerekening van kosten aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Hiermee ontstaat een gelijk speelveld voor initiatiefnemers en wordt voorkomen dat vergelijkbare ontwikkelingen ongelijk worden behandeld.

7.4.3 Functionele samenhang en gebiedsoverstijgende bijdragen

Naast het reguliere kostenverhaal voorziet de regeling in financiële bijdragen voor gebiedsoverstijgende ontwikkelingen. Deze bijdragen worden uitsluitend ingezet voor ruimtelijke investeringen die samenhangen met gemeentelijke opgaven, waaronder:

- investeringen in infrastructuur en mobiliteitsmaatregelen (ontsluiting, doorstroming en verkeersveiligheid);
- investeringen die bijdragen aan een evenwichtige woningvoorraad, in het bijzonder het realiseren van voldoende sociale huurwoningen.

Voor deze bijdragen geldt als uitgangspunt dat sprake moet zijn van een functionele samenhang tussen de aangewezen bouwactiviteit en de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd. Van deze samenhang is sprake wanneer:

- de ontwikkeling profijt heeft van de investering;

- de ontwikkeling mede aanleiding geeft tot de investering; of
- de investering een functie vervult die samenhangt met de ontwikkeling op gemeentelijk niveau.

De toerekening van kosten en bijdragen vindt plaats op basis van de uitgangspunten van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Dit betekent dat:

- alleen kosten worden verhaald voor zover deze redelijkerwijs aan de activiteit kunnen worden toegerekend;
- de hoogte van de bijdrage in verhouding staat tot het aandeel in de opgave;
- en geen kosten worden verhaald die geen relatie hebben met de ontwikkeling.

Hiermee wordt gewaarborgd dat financiële lasten op een evenredige en ruimtelijk gemotiveerde wijze worden verdeeld.

7.4.4 Gemeentebreed schaalniveau

De regeling voor financiële bijdragen hanteert het schaalniveau van het gehele ambtsgebied van de gemeente Krimpenerwaard. Dit schaalniveau is passend, omdat de ruimtelijke opgaven waarvoor financiële bijdragen worden gevraagd een gemeentebreed karakter hebben en het niveau van individuele projecten, locaties of kernen overstijgen.

Dit betreft onder meer de woningbouwopgave, mobiliteitsopgaven en de opgave om te voorzien in voldoende sociale huurwoningen. Deze opgaven manifesteren zich op gemeentelijke schaal. Zo kunnen woningbouwontwikkelingen invloed hebben op verkeersstromen op het gemeentelijke en bovenliggende wegennet, bedienen mobiliteitsmaatregelen vaak meerdere kernen tegelijk en wordt de balans van de woningvoorraad op het niveau van de gehele gemeente beschouwd.

Door financiële bijdragen op gemeentelijk schaalniveau te organiseren, kunnen de kosten van deze gebiedsoverstijgende opgaven op een evenredige wijze worden toegerekend aan ontwikkelingen die daarvan profijt hebben, daaraan bijdragen of daarvoor mede aanleiding geven. Hiermee wordt aangesloten bij de uitgangspunten van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid die aan de regeling ten grondslag liggen.

Daardoor wordt voorkomen dat individuele projecten onevenredig worden belast of juist buiten beschouwing blijven bij de bekostiging van gemeentelijke opgaven die een bredere ruimtelijke samenhang kennen.

7.4.5 Bijdrage aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties

De kostenverhaalsregels en financiële bijdragen dragen bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties doordat zij:

- borgen dat ruimtelijke ontwikkelingen alleen plaatsvinden wanneer de daaraan verbonden publieke kosten financieel gedragen kunnen worden;
- zorgen voor een proportionele en transparante toerekening van lasten aan initiatiefnemers;
- rechtszekerheid en voorspelbaarheid bieden over financiële verplichtingen;
- en een directe koppeling leggen tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de investeringen die daarvoor noodzakelijk zijn.

Door deze systematiek wordt de financiële uitvoerbaarheid van functies op locaties vanaf het begin meegewogen in de planvorming. Ontwikkelingen die ruimtelijk wenselijk zijn, maar financieel niet uitvoerbaar, worden daarmee voorkomen, terwijl tegelijkertijd ruimte blijft voor maatwerk via overeenkomsten en nadere regels.

De regeling versterkt daarmee de samenhang tussen ruimtelijke keuzes en financiële haalbaarheid en draagt bij aan een duurzame en robuuste inrichting van de fysieke leefomgeving.

7.5 Vangnetregeling

7.5.1 Juridisch karakter

De wijzigingen uit de Vangnetregeling Omgevingswet maken reeds onderdeel uit van het geldende juridische kader. Met dit wijzigingsbesluit worden deze wijzigingen verwerkt in het omgevingsplan zodat de juridisch geldende situatie en de digitaal raadpleegbare regels weer met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

De opname heeft een technisch en harmoniserend karakter en leidt niet tot nieuwe beleidsmatige keuzes of gewijzigde beschermingsniveaus.

De vangnetregeling is gebaseerd op artikel 5.1, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet en biedt de Minister de mogelijkheid om bij ministeriële regeling onvolkomenheden in het overgangsrecht en de bruidsschat te herstellen of te verduidelijken, voor zover dat noodzakelijk is voor een goede invoering van het stelsel.

De regeling bevat uitsluitend bepalingen die:

- voorzien in ontbrekend overgangsrecht;
- onduidelikheden of tegenstrijdigheden wegnemen; of
- voorkomen dat strikte toepassing van bestaande regels leidt tot onredelijke of ongewenste gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Het betreft daarmee juridisch-technische correcties en aanvullingen, en geen nieuw gemeentelijk beleid.

7.5.2 Inhoud van de aanvullingen op de bruidsschat

De in dit wijzigingsbesluit opgenomen onderdelen van de Vangnetregeling Omgevingswet hebben betrekking op diverse onderwerpen binnen hoofdstuk 22 van de Omgevingswet.

De meest relevante onderdelen betreffen onder meer:

- verduidelijking van regels voor vergunningvrije erf- en perceelafscheidings, waarbij de situering ten opzichte van het hoofdgebouw en de voorgevel nader is uitgewerkt;
- aanvullingen en correcties met betrekking tot mantelzorgwoningen, waaronder uitzonderingen op milieuregels (zoals geluid, geur, trillingen en slagschaduw) om onbedoelde beperkingen van bestaande situaties te voorkomen;
- correcties en aanvullingen op geluid- en infrastructuurregels, met name in relatie tot industrieterreinen, wegen en overgangssituaties;.pdf)
- diverse overgangsrechtelijke en technische correcties ter voorkoming van juridische onduidelijkheid of uitvoeringsproblemen.

Deze bepalingen zijn door het Rijk vastgesteld en maken materieel onderdeel uit van het geldende normenkader voor het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

7.5.3 Eén-op-één overname in het omgevingsplan

De gemeente kiest ervoor om deze onderdelen van de Vangnetregeling Omgevingswet één-op-één over te nemen in het omgevingsplan.

Deze keuze is gerechtvaardigd omdat:

- de regeling geen beleidsvrijheid laat, maar beoogt rijksregels te corrigeren of te verduidelijken;
- de bepalingen betrekking hebben op reeds geldende rijksregels;
- een ongewijzigde overname ervoor zorgt dat de juridisch geldende regels en de in het omgevingsplan opgenomen regels overeenkomen;
- hiermee de rechtszekerheid, raadpleegbaarheid en uitvoerbaarheid van het omgevingsplan worden vergroot;
- eventuele beleidsmatige afwegingen over deze regels kunnen plaatsvinden bij de latere omzetting van de bruidsschat naar het integrale omgevingsplan.
- de regeling juist bedoeld is om onbedoelde of onredelijke gevolgen van de bestaande regels te voorkomen. Daarbij geldt dat deze aanvullingen alleen van toepassing zijn voor zover de betreffende regels uit de bruidsschat inhoudelijk ongewijzigd zijn gebleven. Dit onderstreept het belang van een één-op-één overname in het omgevingsplan om de werking van de regeling te behouden.

Daarbij geldt dat deze aanvullingen alleen van toepassing zijn voor zover de betreffende regels uit de bruidsschat inhoudelijk ongewijzigd zijn gebleven. Dit onderstreept het belang van een één-op-één overname in het omgevingsplan om de werking van de regeling te behouden.

De keuze voor een één-op-één overname draagt bovendien bij aan de rechtszekerheid en een eenduidige toepassing van regels binnen het gemeentelijk omgevingsplan. Hiermee wordt geborgd dat burgers en bedrijven niet worden geconfronteerd met afwijkende of onvolledig overgenomen regels, en dat de werking van het landelijke overgangsrecht consistent wordt toegepast.

Gelet hierop is sprake van een proportionele en zorgvuldige invulling van de regels, passend binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Door de bepalingen ongewijzigd over te nemen wordt verzekerd dat het omgevingsplan in overeenstemming blijft met het landelijke kader en dat de regels eenduidig en consistent worden toegepast.

7.5.4 Bijdrage aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties

De regels uit de Vangnetregeling Omgevingswet dragen bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties doordat zij:

- voorkomen dat bestaande regels leiden tot onbedoelde of onevenredige beperkingen voor gebruik van gronden en bouwwerken;
- zorgen voor duidelijkheid en rechtszekerheid over de toepassing van regels uit de bruidsschat;
- de continuïteit van het normenkader borgen in de overgang van oud naar nieuw omgevingsrecht;
- en voorkomen dat verschillen ontstaan tussen vergelijkbare situaties als gevolg van juridische onvolkomenheden.

Omdat de regeling uitsluitend ziet op het herstellen en verduidelijken van bestaande regels, wordt geen nieuwe ruimtelijke afweging geïntroduceerd. De bestaande balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving wordt daarmee niet gewijzigd, maar juist geborgd.

Daarmee leveren de regels een belangrijke bijdrage aan de consistentie en betrouwbaarheid van het omgevingsplan als geheel, hetgeen een essentiële randvoorwaarde vormt voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

7.6 Overige milieuthema's en leefomgevingsaspecten

Naast de in de voorgaande paragrafen behandelde thema's is beoordeeld of de regels in dit wijzigingsbesluit gevolgen hebben voor overige aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals luchtkwaliteit, geluid, bodemkwaliteit, geur, externe veiligheid, water en klimaatadaptatie, natuur en ecologie, landschap, mobiliteit, duurzaamheid en gezondheid.

Het wijzigingsbesluit heeft een thematisch en regelstellend karakter en maakt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk.

Daarom geldt voor deze aspecten:

- **Luchtkwaliteit:** er worden geen verkeers- of andere emissiebronnen toegevoegd; toetsing aan omgevingswaarden is niet aan de orde.
- **Geluid:** het besluit leidt niet tot nieuwe geluidsbronnen of geluidgevoelige functies; bestaande beschermingsregimes blijven gelden.
- **Bodem:** de regels maken geen nieuwe bodemgevoelige functies mogelijk en leiden niet tot wijziging van bodemingrepen.
- **Geur en trillingen:** er worden geen milieubelastende activiteiten mogelijk gemaakt die tot nieuwe hinder kunnen leiden.
- **Externe veiligheid:** er worden geen risicobronnen toegevoegd en geen nieuwe kwetsbare objecten mogelijk gemaakt.
- **Water en klimaatadaptatie:** het besluit heeft geen invloed op het watersysteem, verhardingsgraad of klimaatadaptatieve maatregelen.
- **Natuur en ecologie:** er vinden geen ingrepen plaats die gevolgen hebben voor beschermde soorten of gebieden.
- **Landschap:** de regeling heeft geen fysieke ruimtelijke impact en tast geen landschappelijke waarden aan.
- **Mobiliteit:** er worden geen verkeersgenererende ontwikkelingen mogelijk gemaakt.
- **Duurzaamheid en energie:** het besluit heeft geen direct effect op energiegebruik, emissies of grondstoffengebruik.
- **Gezondheid:** er worden geen nieuwe bronnen van milieubelasting toegevoegd die invloed hebben op de gezondheid.

Gelet hierop kan worden geconcludeerd dat het wijzigingsbesluit geen negatieve effecten heeft op deze aspecten van de fysieke leefomgeving. De bestaande beschermingsniveaus blijven onverkort van kracht via rijksregels, provinciale regels en het omgevingsplan.

Daarmee is ook voor deze aspecten sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

8. Integrale samenhang en afweging

8.1 Samenhang tussen de thema's

Het wijzigingsbesluit bevat regels voor vier uiteenlopende thema's: archeologie, detailhandel, kostenverhaal en de vangnetregeling. Deze thema's verschillen in aard en doelstelling, maar dragen gezamenlijk bij aan een samenhangend en functionerend omgevingsplan. Met name de combinatie van kostenverhaal en financiële bijdragen zorgt ervoor dat niet alleen projectspecifieke, maar ook gebiedsoverstijgende opgaven (zoals mobiliteit en sociale woningbouw) integraal onderdeel vormen van de ruimtelijke afweging.

De samenhang is gelegen in het feit dat de regels:

- zowel beschermende belangen (archeologie) als gebruiks- en functieregulering (detailhandel) adresseren;

- randvoorwaarden stellen aan de financiële uitvoerbaarheid van ontwikkelingen (kostenverhaal);
- en zorgen voor een volledig en consistent juridisch kader (vangnetregeling).

Hierdoor ontstaat een geïntegreerde set van regels waarin:

- inhoudelijke normen,
- procedurele waarborgen, en
- financiële randvoorwaarden

op elkaar zijn afgestemd.

De thema's vullen elkaar daarmee aan en voorkomen dat het omgevingsplan fragmentarisch of incompleet wordt ingevuld.

8.2 Balans tussen beschermen en benutten

De regels in dit wijzigingsbesluit brengen in samenhang een evenwicht tot stand tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving:

- De archeologieregels beschermen aanwezige waarden, maar bieden ruimte voor ontwikkeling door differentiatie en drempelwaarden;
- De detailhandelsregels sturen op behoud van vitale centrumgebieden, terwijl functiewijziging onder voorwaarden mogelijk blijft;
- De kostenverhaalsregels borgen dat ontwikkelingen financieel uitvoerbaar zijn, zonder dat dit op voorhand ontwikkelingen uitsluit;
- De vangnetregeling zorgt ervoor dat bestaande beschermingsniveaus en normen niet wegvallen.

In samenhang bezien zorgen deze regels ervoor dat:

- bescherming niet leidt tot onnodige beperkingen;
- benutting niet leidt tot aantasting van publieke belangen;
- en ruimtelijke ontwikkeling op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden.

8.3 Overige aspecten van de fysieke leefomgeving

Naast de thematische beoordeling is bezien welke gevolgen het wijzigingsbesluit heeft voor andere belangen van de fysieke leefomgeving die relevant zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het wijzigingsbesluit maakt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of bouwmogelijkheden mogelijk. De opgenomen regels hebben hoofdzakelijk een beschermend, regulerend of juridisch-technisch karakter. Hierdoor ontstaan geen directe effecten op aspecten als bodem, geluid, luchtkwaliteit, geur, externe veiligheid, waterhuishouding, natuur, ecologie, mobiliteit of klimaatadaptatie.

Voor archeologie worden bestaande archeologische waarden beschermd. De detailhandelsregeling introduceert uitsluitend een vergunningplicht voor bepaalde functiewijzigingen binnen bestaande centrumgebieden en leidt niet tot een uitbreiding van de ontwikkelingsmogelijkheden. De regels voor kostenverhaal en financiële bijdragen hebben uitsluitend betrekking op de financiële uitvoerbaarheid van toekomstige ontwikkelingen. De verwerking van de Vangnetregeling Omgevingswet betreft het opnemen van reeds geldende rijksregels in het omgevingsplan.

Omdat geen nieuwe activiteiten of ontwikkelingen worden toegestaan, zijn geen negatieve gevolgen te verwachten voor de kwaliteit van de leefomgeving. Evenmin ontstaan nieuwe risico's voor gezondheid, veiligheid of de omgevingskwaliteit. De bestaande beschermingsniveaus voor milieu-, natuur- en waterbelangen blijven ongewijzigd van kracht.

Geconcludeerd wordt dat het wijzigingsbesluit geen onevenredige gevolgen heeft voor overige aspecten van de fysieke leefomgeving en daarmee past binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

8.4 Rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De samenhang tussen de regels versterkt tevens de **juridische kwaliteit van het omgevingsplan**.

De regels dragen gezamenlijk bij aan:

- **rechtszekerheid**, doordat duidelijk is welke regels gelden en onder welke voorwaarden functies zijn toegestaan;
- **voorspelbaarheid**, doordat initiatiefnemers vooraf inzicht hebben in inhoudelijke en financiële kaders;
- **uitvoerbaarheid**, doordat procedures en randvoorwaarden logisch op elkaar aansluiten;
- **handhaafbaarheid**, doordat de regels concreet, toetsbaar en onderling consistent zijn.

Met name de combinatie van:

- inhoudelijke regulering (archeologie en detailhandel),
- financiële borging (kostenverhaal), en
- juridische volledigheid (vangnetregeling)

voorkomt dat in de praktijk lacunes of tegenstrijdigheden ontstaan.

8.5 Ruimte voor maatwerk en toekomstige ontwikkelingen

Een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het omgevingsplan ruimte biedt voor **maatwerk**.

De regels in dit wijzigingsbesluit voorzien hierin doordat:

- bij archeologie maatwerk mogelijk is afhankelijk van locatie en ingreep;
- bij detailhandel functiewijzigingen via een vergunning individueel kunnen worden beoordeeld;
- bij kostenverhaal flexibiliteit bestaat via overeenkomsten of planregels;
- en de vangnetregeling ruimte laat voor latere beleidsmatige aanpassingen.

Hierdoor blijft het omgevingsplan:

- voldoende flexibel voor toekomstige ontwikkelingen;
- en geschikt om in latere fases verder te worden uitgewerkt richting het integrale omgevingsplan in 2032.

8.6 Integrale conclusie

Gelet op de onderlinge samenhang van de regels kan worden geconcludeerd dat het wijzigingsbesluit leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De regels voor archeologie, detailhandel, kostenverhaal en de Vangnetregeling Omgevingswet vormen gezamenlijk een consistent en samenhangend regelstelsel. Daarbij wordt een passende balans bereikt tussen het beschermen van publieke belangen, zoals cultureel erfgoed, leefbaarheid en rechtszekerheid, en het bieden van ruimte voor gebruik en ontwikkeling binnen de fysieke leefomgeving.

Het wijzigingsbesluit maakt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of bouwmogelijkheden mogelijk. Hierdoor ontstaan geen negatieve effecten voor aspecten als geluid, luchtkwaliteit, bodem, water, natuur, externe veiligheid, mobiliteit, gezondheid en klimaatadaptatie. De bestaande beschermingsniveaus voor deze belangen blijven ongewijzigd van kracht.

Daarnaast dragen de opgenomen regels bij aan een uitvoerbaar, handhaafbaar en financieel robuust omgevingsplan. De regels bieden voldoende duidelijkheid voor initiatiefnemers en laten ruimte voor maatwerk waar dat noodzakelijk is.

Alles afwegend kan worden geconcludeerd dat het wijzigingsbesluit op een zorgvuldige wijze invulling geeft aan de doelen van de Omgevingswet en bijdraagt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties binnen de gemeente Krimpenerwaard.

9. Eindconclusie

9.1 Conclusie evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Bij de vaststelling van dit wijzigingsbesluit is beoordeeld of de opgenomen regels leiden tot een **evenwichtige toedeling van functies aan locaties**, als bedoeld in artikel 4.2 van de Omgevingswet.

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat:

- de relevante beleidskaders zijn betrokken bij de totstandkoming van de regels;
- de toepasselijke instructieregels van Rijk en provincie in acht zijn genomen;
- de economische uitvoerbaarheid op systeemniveau is geborgd; en
- per thema is gemotiveerd hoe de regels bijdragen aan een zorgvuldige balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Omdat het wijzigingsbesluit geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of ontwikkellocaties mogelijk maakt, is de beoordeling voornamelijk uitgevoerd op regelniveau. Daarbij is tevens beoordeeld hoe de opgenomen regels, waaronder de regeling voor detailhandel, doorwerken op de bestaande gebruiksmogelijkheden van locaties. Daarbij is vastgesteld dat de regels gezamenlijk leiden tot:

- een evenwichtige bescherming van publieke belangen, zoals cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit;
- een doelmatige en samenhangende regulering van gebruiksfuncties;
- en een robuust en uitvoerbaar juridisch kader voor toekomstige ontwikkelingen.

Geconcludeerd wordt dat het wijzigingsbesluit bijdraagt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

9.2 Motivering van het wijzigingsbesluit

Het wijzigingsbesluit voorziet in het opnemen en harmoniseren van regels voor de thema's archeologie, detailhandel, kostenverhaal en de vangnetregeling. Deze regels:

- borgen bestaand beleid en bestaande beschermingsniveaus;
- geven uitvoering aan het stelsel van de Omgevingswet;
- vullen het tijdelijk omgevingsplan aan en voorkomen juridische lacunes;
- en versterken de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan in de praktijk.

De regels zijn onderling samenhangend en sluiten aan bij de systematiek van het omgevingsplan, zoals deze gefaseerd wordt opgebouwd richting 2032.

9.3 Integrale afweging

In samenhang bezien:

- ontstaat een evenwicht tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;
- wordt een hoog niveau van rechtszekerheid en voorspelbaarheid geboden;
- en wordt verzekerd dat ruimtelijke ontwikkelingen zowel inhoudelijk als financieel uitvoerbaar zijn.

Het wijzigingsbesluit leidt niet tot onevenredige beperkingen voor initiatiefnemers en laat voldoende ruimte voor maatwerk bij concrete initiatieven.

9.4 Slotconclusie

Gelet op de beleidsmatige, juridische, financiële en ruimtelijke afwegingen die aan dit wijzigingsbesluit ten grondslag liggen, wordt geconcludeerd dat:

- de relevante beleidskaders van Rijk, provincie en gemeente zorgvuldig zijn betrokken;
- de toepasselijke instructieregels en wettelijke randvoorwaarden in acht zijn genomen;
- geen sprake is van onevenredige gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- de opgenomen regels uitvoerbaar, handhaafbaar en juridisch houdbaar zijn; en
- het wijzigingsbesluit leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 van de Omgevingswet.

Het wijzigingsbesluit kan daarom in redelijkheid worden vastgesteld.