

Samenvatting concept ontwerpwijziging omgevingsplan – thematisch deel 1

1. Waar gaan deze regels over?

Deze wijziging van het omgevingsplan bevat drie hoofdonderdelen:

1. Bescherming van cultureel erfgoed (met name archeologie)
2. Regels voor kostenverhaal en financiële bijdragen bij gebiedsontwikkeling
3. Aanvullende regels voor centrumgebieden (functies op de begane grond)

Daarnaast wordt de Vangnetregeling verwerkt in de bruidsschat en worden regels opgenomen over het overgangsrecht.

2. Archeologie en cultureel erfgoed

Doel

De regels zijn gericht op (oogmerken):

- de bescherming en het behoud van archeologische monumenten (in situ);
- de bescherming en het behoud van archeologische waarden (in situ);
- het veiligstellen (ex situ) van behoudenswaardige archeologische waarden als behoud in situ niet mogelijk is; en
- het beschikbaar houden van archeologisch erfgoed als bron van het 'gemeenschappelijke geheugen' en als middel voor wetenschappelijke studie, zonder meer maatschappelijke lasten in het leven te roepen dan strikt noodzakelijk.

Uitleg in situ en ex situ: Het in situ (op de originele plek) behouden van archeologische sporen en vondsten van vindplaatsen. Wanneer het niet mogelijk is om in situ behoud van archeologie te bewerkstelligen, kan besloten worden om tot ex situ behoud over te gaan, waarbij één (of meerdere) vindplaats(e)n volledig worden gedocumenteerd en vondsten worden bewaard in een daartoe aangewezen gemeentelijk of provinciaal archeologisch depot.

Archeologische verwachtingswaarden

De bestaande archeologische verwachtingswaarden zijn beleidsluw overgenomen uit de bestemmingsplannen. De gemeente werkt met 8 archeologische verwachtingsgebieden:

- Waarde 1 is de hoogste verwachting
- Waarde 7 is de laagste verwachting
- Waarde 8 omvat de waterbodem

Hoe hoger de verwachtingswaarde (waarbij waarde 1 de hoogste waar is), hoe sneller men een vergunning moet aanvragen voor archeologie.

Wanneer geldt een vergunningplicht?

Een vergunningplicht geldt voor groundbewerkingen en bodem verstorende activiteiten. Deze activiteiten worden aangewezen in het artikel 'aanwijzing vergunningplichtige gevallen' en betreft een opsomming van 11 activiteiten. Deze activiteiten zijn overgenomen uit de bestemmingsplannen, alleen in sommige gevallen anders verwoord om duidelijkheid te scheppen.

Uitzonderingen op de vergunningplicht

Omdat de Omgevingswet het artikel 'uitzonderingen' zoals opgenomen in bestemmingsplannen niet kent, zijn deze uitzonderingen opgenomen in lid 2 van het artikel 'vergunningplichtige gevallen'. Hier zijn ook de drempelwaarden opgenomen die samenhangen met de archeologische verwachtingswaarden.

- Verstoringsoppervlakte (bijv. 50 m², 100 m², etc.); en
- Verstoringsdiepte (bijv. 30 cm, 150 cm, etc.).

Wat omvat het artikel nog meer?

Het artikel omvat naast de oogmerken, de archeologische verwachtingswaarden met drempelwaarden, vergunningplicht en uitzonderingen op de vergunningplicht ook:

- Aanvullende meet- en rekenbepalingen → in dit artikel wordt aangegeven op welke wijze de verstoringsoppervlakte moet worden berekend, de diepte en hoogte voor de verstoringsdiepte en op welke manier archeologisch onderzoek moet worden verricht;
- Bijzondere aanvraagvereisten → Hier wordt aangegeven in lid 1 welke gegevens en bescheiden moeten worden verstrekt bij een aanvraag en aan welke eisen deze gegevens en bescheiden moeten voldoen. In lid 2 wordt weergegeven welke gegevens en bescheiden het bevoegd gezag kan vragen als zij dit nodig achten.
- Beoordelingsregels → Hierin wordt aangegeven wanneer een omgevingsvergunning wordt verleend.
- Vergunningvoorschriften → hierin staat welke vergunningvoorschriften in ieder geval kunnen worden verbonden aan een vergunning, om de oogmerken te behalen.

Belangrijke punten

Belangrijke verschillen ten opzichte van de regels in de bestemmingsplannen:

- De planregels zijn opgesteld in die nieuwe systematiek van de Omgevingswet, waardoor sommige artikelen niet meer kunnen worden opgenomen (Wijzigingsbevoegdheid) en andere artikelen op een andere manier zijn verwoord/opgenomen;
- De archeologische verwachtingswaarde kaart is herzien, waardoor sommige locaties een andere waarde hebben gekregen dan voorheen;
- De bestaande systematiek van de archeologische verwachtingswaarde 1 t/m 8 zijn behouden en verwerkt naar werkingsgebieden van de regels. De bijbehorende normen voor verstoringsoppervlakte zijn verwerkt als omgevingsnormen en zichtbaar op de kaart;
- De verstoringsoppervlakte en verstoringsdiepte zijn opgenomen als uitzondering op de vergunningplicht, in plaats van een vergunningplicht. Dit betekent dat activiteiten in beginsel vergunningplichtig zijn, tenzij de activiteit onder de vastgestelde omgevingsnormen voor verstoringsoppervlakte en verstoringsdiepte blijft;
- Er is gekozen voor een flexibele uitvoering van de onderzoeksplicht. De archeologische deskundige van de gemeente kan gemotiveerd aangeven dat nader archeologisch onderzoek niet noodzakelijk is, hiermee wordt voorkomen dat onnodige onderzoeksverplichtingen ontstaan en blijven de archeologische waarden toch voldoende beschermd;
- We maken onderscheid in verschillende aanvraagvereisten. Lid 1 bevat de aanvraagvereisten waar iedereen aan moet voldoen, lid 2 zijn aanvraagvereisten die de gemeente op verzoek kan vragen. Op deze manier hoeft niet gelijk alles te worden aangeleverd en vragen we alleen wat echt noodzakelijk is om de vergunningaanvraag te kunnen beoordelen;

- Voor kabels en leidingen is een gerichte uitzondering op de vergunningplicht opgenomen voor waarde 3 t/m 7, waardoor minder snel een vergunning moet worden aangevraagd als men voldoet aan de opgenomen eisen. Deze aanpassing is opgenomen naar aanleiding van ervaring uit de uitvoeringspraktijk;
- Er is een anticumulatiebepaling opgenomen, om te voorkomen dat een vergunning in twee wordt geknipt om onder archeologisch onderzoek uit te komen (dit is mogelijk onder de Omgevingswet); en
- De oogmerken zijn aangepast naar 'in situ', omdat in situ te behouden de voorkeur heeft.

Bestuurlijke betekenis

- Het betreft voornamelijk een beleidsarme omzetting en actualisatie van bestaande archeologische regels.
- De bescherming van archeologische waarden blijft in hoofdzaak ongewijzigd.
- Op onderdelen zijn regels verduidelijkt, geactualiseerd en waar mogelijk vereenvoudigd.
- De wijzigingen hebben naar verwachting beperkte bestuurlijke, maatschappelijke en financiële gevolgen.

Wat betekent dit voor inwoners?

- Voor de meeste inwoners verandert er weinig; de bestaande archeologische bescherming blijft grotendeels bestaan.
- Op sommige locaties kan een activiteit eerder vergunningplichtig zijn of juist minder snel, doordat de archeologische waardenkaart is geactualiseerd.
- Door de flexibele uitvoering van de onderzoeksplicht hoeven inwoners in eerste instantie minder onderzoek aan te leveren, alleen als het nodig is wordt om extra onderzoek gevraagd.
- Voor kabels en leidingen is minder snel een vergunning nodig, waardoor onnodige vergunningaanvragen worden voorkomen.

3. Kostenverhaal en financiële bijdragen

Hoofregel

De gemeente verhaalt kosten van gebiedsontwikkeling op initiatiefnemers:

- via een overeenkomst, of
- via regels in het omgevingsplan.

In principe worden de kosten van gebiedsontwikkelingen via een overeenkomst (anterieur) geregeld. De regels die in het omgevingsplan worden opgenomen zijn een verlengstuk van de nota kostenverhaal, dat mochten de kosten niet via een overeenkomst kunnen worden geregeld, er juridische gronden zijn om de kosten alsnog te verhalen op de initiatiefnemers.

Welke kosten?

Onder meer:

- plankosten (onderzoek, voorbereiding);
- aanleg openbare ruimte;
- infrastructuur; en
- bovenwijkse voorzieningen.

Verdeling van kosten

Kosten worden verdeeld op basis van:

- type ontwikkeling (bijv. woningbouw);

- omvang (m² of aantal woningen); en
- opbrengsten van grond.

Voor kleine initiatieven gelden vaste bedragen; grotere projecten worden berekend via landelijke systematiek.

Financiële bijdragen (bovenop kostenverhaal)

1. Mobiliteit

Bijdrage voor infrastructuur (wegen, verkeer):

- totaal circa €31,2 mln, waarvan ~€4,6 mln toerekenbaar aan nieuwe ontwikkelingen;
- bijdrage per m² BVO (bijv. ± €4,61–€6,15).

Vrijstellingen: o.a. sociale huur, kleine projecten.

2. Sociale woningbouw

Als een project onvoldoende sociale huur realiseert:

- kan een financiële bijdrage worden gevraagd;
- indicatief ca. €240 per m² BVO tekort.

Doel:

- evenwichtige woningvoorraad;
- compensatie via andere locaties.

Belangrijke punten

Er is bewust gekozen voor een dynamische koppeling naar de omgevingsprogramma's. Dit is juridisch kwetsbaarder dan het opnemen van vaste tarieven en percentages in het omgevingsplan zelf. Door de complexiteit en de doorlooptijd van een planwijziging is gekozen voor een dynamische koppeling. Waardoor op het moment dat tarieven en percentages wijzigen, dit direct doorwerkt in de juridische regels van het omgevingsplan.

Bestuurlijke betekenis

- Meer transparantie en sturing op kosten en bijdragen
- Betere dekking gemeentelijke investeringen
- Uitwerking van de nota kostenverhaal naar planregels
- Mogelijk effect op:
 - haalbaarheid projecten
 - onderhandelingen met ontwikkelaars

Wat betekent dit voor inwoners en initiatiefnemers?

- Voor particuliere inwoners die een klein initiatief realiseren, zijn de gevolgen doorgaans beperkt en vaak vooraf duidelijk door vaste tarieven.
- Projectontwikkelaars en initiatiefnemers van grotere bouwprojecten kunnen worden verplicht bij te dragen aan gemeentelijke investeringen, zoals infrastructuur en voorzieningen.
- De regels maken inzichtelijker welke kosten bij ontwikkelingen in rekening worden gebracht.
- De financiële bijdragen kunnen invloed hebben op de haalbaarheid, omvang of planning van grotere ontwikkelingsprojecten.
- Daar staat tegenover dat nieuwe ontwikkelingen beter bijdragen aan voorzieningen en infrastructuur die nodig zijn voor groei van de gemeente.

4. Regels voor centrumgebieden

Doel

De regels zijn bedoeld om:

- levendige en aantrekkelijke centra te behouden;
- de winkelstructuur te beschermen; en
- de economische vitaliteit van de kernen te behouden en te versterken.

Vorbereidingsbesluit

In november 2025 is een voorbereidingsbesluit genomen door het college van burgemeester en wethouders met het oog op het behoud van bestaande detailhandelsstructuur in de centrumgebieden. Het beoogt te voorkomen dat panden met een detailhandelsfunctie zonder meer kunnen worden omgezet naar een woonfunctie, waardoor de levendigheid, economische vitaliteit en functiemenging in het gebied onder druk komen te staan. Het voorbereidingsbesluit heeft een maximale geldigheidsduur. Maximaal 1 jaar en 6 maanden nadat het voorbereidingsbesluit is genomen, moet het moment van bekendmaking van het omgevingsplan zijn. Het is daarom belangrijk dat de regels in het voorbereidingsbesluit nu in procedure gaan voor besluitvorming.

Kernregel

In centrumgebieden geldt voor de begane grond een vergunningplicht voor het starten van:

- dienstverleningsactiviteiten;
- kantooractiviteiten;
- maatschappelijke activiteiten; en
- woonactiviteiten.

Hierdoor houdt de gemeente regie op het omzetten van winkelpanden naar andere functies en kan worden voorkomen dat de winkelstructuur ongewenst wordt aangetast.

Beoordeling van aanvragen

Een vergunning kan worden verleend wanneer:

- de vitaliteit en aantrekkelijkheid van het centrum niet onevenredig worden aangetast;
- geen afbreuk wordt gedaan aan het functioneren van het centrum;
- de ontwikkeling aansluit bij de Retailvisie en Omgevingsvisie;
- sprake is van structurele leegstand; en
- de nieuwe functie een positieve bijdrage levert aan het straatbeeld en de leefbaarheid.

De gemeente maakt hierbij steeds een integrale afweging van alle belangen en omstandigheden. Hierdoor hoeft niet aan alle criteria volledig te worden voldaan, maar moet er door het college worden bepaald dat er een positief totaalbeeld is.

Bestuurlijke betekenis

- Meer regie op functiewijzigingen in centrumgebieden.
- Bescherming van de winkelstructuur en boodschappenfunctie.
- Flexibiliteit om maatwerk toe te passen bij aanvragen.

Wat betekent dit voor ondernemers, vastgoedeigenaren en inwoners?

- Het wordt niet altijd mogelijk om een winkelpand op de begane grond zonder vergunning om te zetten naar bijvoorbeeld een woning, kantoor of andere functie.
- Ondernemers en eigenaren moeten vooraf een vergunningaanvraag doen voor een functiewijziging.
- Inwoners en ondernemers profiteren van aantrekkelijke en levendige centrumgebieden met een zo compleet mogelijk winkelaanbod.
- De gemeente kan maatwerk toepassen wanneer een andere functie juist bijdraagt aan de leefbaarheid of wanneer sprake is van langdurige leegstand.
- De regels moeten het omzetten van detailhandel naar andere functies (zoals wonen) tegengaan en ervoor zorgen dat de voorzieningsfunctie van de centra behouden blijft.

5. Vangnetregeling

Doel

- De vangnetregeling uit de bruidsschat wordt verwerkt in het omgevingsplan.
- Hiermee blijft een aantal bestaande regels en beschermingsniveaus juridisch geborgd totdat deze op een later moment eventueel inhoudelijk worden heroverwogen.
- Het betreft hoofdzakelijk een technische omzetting zonder nieuwe beleidskeuzes.

Wat betekent dit voor inwoners?

- Voor inwoners verandert hierdoor in de praktijk weinig.
- De regeling zorgt ervoor dat bestaande regels en bescherming van de leefomgeving blijven gelden en er geen juridische leemtes ontstaan bij de overgang naar het omgevingsplan.

6. Procedurele en overgangsregels

Belangrijkste punten:

- Bij archeologische vergunningen moet advies van deskundige worden ingewonnen;
- Bestaande rechten en lopende procedures blijven grotendeels in stand (overgangsrecht); en
- Nieuwe regels krijgen voorrang bij archeologie en het omzetten van functies in centrumgebieden boven oude bestemmingsplannen (voorrangsbepaling).

Wat betekent dit voor inwoners?

- Bestaande rechten en lopende vergunningprocedures blijven in principe gerespecteerd.
- Nieuwe aanvragen worden beoordeeld volgens de nieuwe regels van het omgevingsplan.
- De overgangsregels zorgen ervoor dat veranderingen niet onverwacht of met terugwerkende kracht gevolgen hebben voor bestaande situaties.
- Door de voorrangsbepaling is duidelijk welke regels gelden als oude en nieuwe regelingen naast elkaar bestaan.

7. Conclusie (bestuurlijk)

- actualiseert en integreert bestaande regels voor archeologie;

- harmoniseert regels over het wijzigen van functies in centrumgebieden, gezien in een deel van de gemeente hier al een vergunningplicht voor gold;
- integreert de juridische regels uit de nota kostenvehaal naar het omgevingsplan;
- verwerkt inzichten uit de inspraak-, participatie- en uitwerkingsfase;
- bevat diverse technische, juridische en redactionele verbeteringen; en
- leidt slechts beperkt tot inhoudelijke beleidswijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.
- verwerkt de vangnetregeling uit de bruidsschat, zodat bestaande regels juridisch geborgd blijven binnen het omgevingsplan;
- de verwerking van de vangnetregeling betreft hoofdzakelijk een technische omzetting en leidt niet tot wezenlijke nieuwe verplichtingen voor inwoners of initiatiefnemers.

Belangrijkste bestuurlijke aandachtspunten

- Zorgvuldige inpassing van bestaande regelgeving in het omgevingsplan.
- Juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de regels.
- Beperkte inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.
- Zorgvuldige doorloop van de formele zienswijze- en besluitvormingsprocedure.

Wat merkt de inwoner van deze wijziging?

Deze wijziging betreft grotendeels een actualisatie en harmonisatie van bestaande regels. Voor de meeste inwoners verandert er weinig in het dagelijks gebruik van woningen en percelen. De belangrijkste gevolgen zijn merkbaar voor inwoners, ondernemers, pandeigenaren en ontwikkelaars die bouwplannen uitvoeren of functies willen wijzigen in centrumgebieden. Enkele inwoners krijgen door de actualisatie van de archeologische waarde kaart andere drempelwaarden voor grondbewerkingen en bodem verstorende activiteiten, waardoor in sommige gevallen sneller een vergunning nodig is en in andere gevallen juist minder snel. De regels moeten zorgen voor meer duidelijkheid, minder verplichte indieningsvereisten voor archeologie en een aantrekkelijk en vitaal centrumgebied.