

Werkinstructie wijzigen van het omgevingsplan

Gemeente Dinkelland

Versie 1.2025



1. Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Vanaf deze datum vormen de bestemmingsplannen, een aantal verordeningen en 600 rijksregels (doorgevoerd in de zogenoemde 'bruidsschat') gezamenlijk het tijdelijk omgevingsplan van de gemeente Dinkelland. Gemeenten hebben tot en met 2031 de tijd om dit tijdelijk omgevingsplan om te zetten naar een omgevingsplan dat volledig voldoet aan de Omgevingswet.

Ondertussen staat de wereld niet stil. Ruimtelijke ontwikkelingen voor grote en kleine projecten zullen er altijd zijn. Dit is met de komst van de Omgevingswet niet veranderd. De procedures zijn echter wel veranderd. Om ontwikkelingen die niet in het (tijdelijk) omgevingsplan passen mogelijk te maken, hebben we de keuze uit de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) of de wijziging van het omgevingsplan. De gemeente Dinkelland geeft er de voorkeur aan om voor zoveel mogelijk plannen de BOPA-procedure te doorlopen. Hier hebben we sinds 1 januari 2024 al veel ervaring mee opgedaan.

Voor bepaalde ontwikkelingen zal het echter noodzakelijk blijven om het omgevingsplan te wijzigen. In 2024 en 2025 hebben we deze wijzigingen gefaciliteerd met de tijdelijke maatregel die ons in staat stelde om nog gebruik te maken van ruimtelijkeplannen.nl, namelijk de TAM-IMRO procedure. In juni 2025 is echter vanuit het Rijk definitief besloten dat deze tijdelijke mogelijkheid wordt beëindigd. Wijzigingen van het omgevingsplan dienen vanaf 2026 daarom conform de 'Standaard Officiële Publicaties' en Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten' te worden opgesteld: de STOP/TPOD standaard. Deze werkinstructie gaat over het wijzigen van het omgevingsplan van de gemeente Dinkelland conform deze standaard.

2. De werkinstructie

2.1 Opbouw van de werkinstructie

Deze werkinstructie is opgesteld door BJZ.nu in opdracht van de gemeenten Dinkelland en Dinkelland. In deze werkinstructie wordt ingegaan op de volgende onderdelen:

- Ruimtelijke motivering van een wijzigingsbesluit;
- Vereisten aan de juridische planregeling;
- Digitale aspecten.

2.2 Ruimtelijke motivering van een wijzigingsbesluit

Elke wijziging van een omgevingsplan zal vergezeld gaan van een motivering. In tegenstelling tot een toelichting op een bestemmingsplan dient een motivering van een omgevingsplanwijziging aan te tonen dat met de ontwikkeling sprake is van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (hierna: Etfal), in plaats van 'een goede ruimtelijke ordening' (Gro). Het Rijk geeft in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels voor de Etfal. De provincie geeft in de omgevingsverordening instructieregels. Middels een motivering en daarbij behorende (milieukundige) onderzoeken dient te worden aangetoond dat aan de instructieregels wordt voldaan. Voor de motivering van een wijziging van het omgevingsplan wordt de standaard aangehouden zoals deze is opgenomen in bijlage 1. De motivering, alsmede de bijbehorende omgevingsonderzoeken en overige bijlagen, worden in pdf aangeleverd.

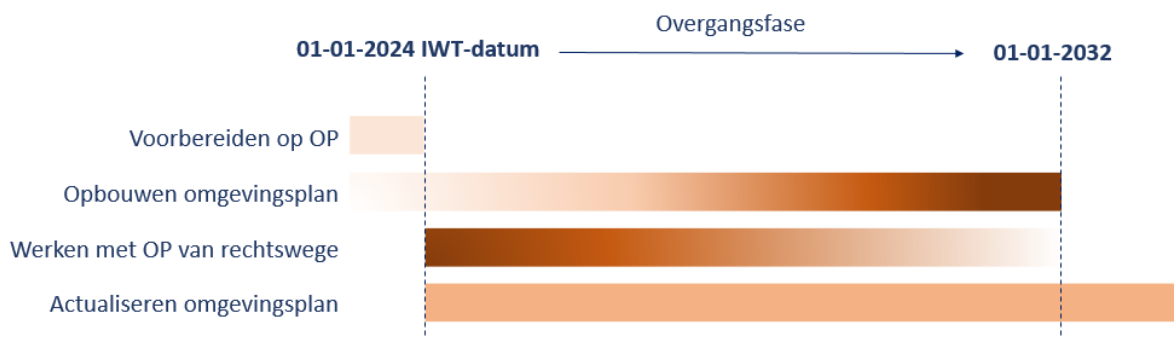
De ruimtelijke motivering bevat in hoofdstuk 7 de toelichting op de planregels. Hierin wordt een voorstel gedaan voor de regels die dienen te worden opgenomen voor het plangebied.

2.3 Vereisten aan de juridische planregeling

2.3.1 Vertrekpunt van de gemeente

De Omgevingswet gaat uit van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied. Momenteel is er sprake van een omgevingsplan van rechtswege, bestaande uit een nieuw en een tijdelijk deel. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan wordt gevormd door de besluiten die zijn aangewezen in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet, de kaarten en besluiten, bedoeld in artikel 3.5, lid 2 en 3 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en de omgevingsplanregels van rechtswege, bedoeld in artikel 22.2, lid 1, Omgevingswet (de bruidsschat).

Het nieuwe, gemeentedeekkende deel van het omgevingsplan moet op 1 januari 2032 gereed zijn. Tot die tijd werken we in drie sporen aan het omgevingsplan. Onderstaande afbeelding geeft dit weer. Het eerste spoor betreft het overhevelen van de hierboven beschreven onderdelen uit het tijdelijke omgevingsplan naar het nieuwe deel. Het tweede spoor betreft het werken met het omgevingsplan van rechtswege, op basis waarvan vergunningen worden verleend. Het derde spoor betreft het actueel houden van het omgevingsplan naar aanleiding van noodzakelijke omgevingsplanwijzigingen. Dit kan gaan over het mogelijk maken van een gebiedsontwikkeling of het vertalen van nieuw beleid naar het omgevingsplan. Bovendien zullen de verleende BOPA's periodiek moeten worden verwerkt in het omgevingsplan.



De gemeente Dinkelland is nog volop bezig met het opbouwen van de structuur en inhoud van het nieuwe deel. Dit houdt onder andere in dat de structuur van het omgevingsplan nog volop in ontwikkeling is. Daarnaast werkt de gemeente aan een strategie om de regels in het omgevingsplan te annoteren. Ook dient het omgevingsplan tot 2032 stukje voor stukje te worden uitgerold over het gemeentelijk grondgebied. De gemeente kiest voor een gebiedsgerichte opbouw. Dit houdt in dat eerst het omgevingsplan voor de kleine kernen zal worden vastgesteld. Daarna komen de andere complexere gebieden, zoals de bedrijventerreinen en het buitengebied.

Ondertussen worden ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk gemaakt op basis van (buitenplanse) omgevingsvergunningen. Vanaf 1 januari 2032 geldt de verplichting om de verleende BOPA's te verwerken in het omgevingsplan. De verleende BOPA's worden door de gemeente bijgehouden en worden verwerkt in het omgevingsplan zodra de gemeente voor dit deelgebied het omgevingsplan nieuwe deel vast zal stellen.

Naast het opbouwen en uitrollen van het omgevingsplan nieuwe deel, blijven omgevingsplanwijzigingen noodzakelijk voor bepaalde gebiedsontwikkelingen. Om ervoor te zorgen dat de opbouw van het omgevingsplan aan de ene kant en het faciliteren van deze wijzigingen aan de andere kant elkaar niet frustreert, hanteren wij de uitgangspunten zoals deze in de volgende paragrafen worden benoemd.

2.3.2 Uitgangspunten wijzigingsprocedure

Wijzigingen van het omgevingsplan worden in hoofdstuk 21 van het omgevingsplan geplaatst

Het omgevingsplan van de gemeente kan momenteel worden beschreven als een winkel die is geopend, maar in de tussentijd ook wordt verbouwd. Zowel de gemeente als externe partijen werken in diezelfde winkel. Zeker in de beginfase van de Omgevingswet willen en moeten we als gemeente te allen tijde zelf de regie houden op het omgevingsplan. Om deze reden worden de wijzigingen van het omgevingsplan in eerste instantie in hoofdstuk 21 van ons omgevingsplan geplaatst. Elke ontwikkeling krijgt hierin zijn eigen afdeling. Via een toepassingsbereik en voorrangsbepaling wordt geregeld dat de nieuwe regels voorrang krijgen boven de bestaande regels, wanneer deze met elkaar in strijd zijn. Hiervoor worden de volgende bepalingen opgenomen in de algemene bepalingen:

21.1 Toepassingsbereik

De regels in deze afdeling gaan over de locatie [Naam wijzigingsplan] en zijn van toepassing op een voor een regel bepaald werkingsgebied.

21.2 Voorrangsbepaling

De regels in deze afdeling gelden in afwijking van het bepaalde in [hoofdstuk/artikel x] van het bestemmingsplan [naam bestemmingsplan], zoals opgenomen in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan (bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet), indien en voor zover de regels met elkaar in strijd zijn.

21.3 Aanvraagvereisten

De aanvraagvereisten, bedoeld in paragraaf 22.5.2 van dit omgevingsplan, zijn van overeenkomstige toepassing op een omgevingsvergunning die is vereist op grond van deze afdeling.

In lijn met het hierboven gestelde wordt geen gebruik gemaakt van de pons. Bij een ponsvariant vervallen de ruimtelijke regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan volledig. Aangezien de opbouw van het omgevingsplan nieuwe deel nog volop in ontwikkeling is, zijn wij als gemeente hier nog niet aan toe.

In hoofdstuk 21 worden daarom alleen de regels opgenomen die noodzakelijk zijn om het plan voor het mogelijk maken van de beoogde ontwikkeling. Als het perceel bijvoorbeeld een dubbelbestemming archeologie heeft die moet (of kan) blijven gelden, dan wordt dit niet opgenomen in de wijziging, maar blijft het onderliggende bestemmingsplan van toepassing totdat dit door de gemeente is overgezet naar het omgevingsplan nieuwe deel. Omgekeerd geldt hetzelfde: als een dubbelbestemming archeologie kan worden verwijderd, wordt deze wél meegenomen (in dit geval onder 'aanwijzingen in de fysieke leefomgeving', zie bijlage 2) en wordt duidelijk aangegeven dat de regels uit het betreffende artikel uit het onderliggende bestemmingsplan kan komen te vervallen. Hetzelfde geldt voor de parkeerregels die in een apart bestemmingsplan zijn geregeld; ook deze worden niet meegenomen in hoofdstuk 21, tenzij het noodzakelijk is om van regels af te wijken, of regels te laten vervallen.

We kiezen voor een veegplansystematiek

Aangezien er sprake is van één omgevingsplan voor de hele gemeente, wijzigt elke afzonderlijke wijzigingsprocedure het gehele omgevingsplan. Hoe meer procedures er tegelijkertijd lopen, hoe meer inzet dit vraagt voor wat betreft het beheer van het omgevingsplan. Dit is een complexe opgave die het werken met één omgevingsplan met zich meebrengt, zowel technisch als inhoudelijk. De wijzigingen van het omgevingsplan worden daarbij opgesteld door meerdere stedenbouwkundige bureaus. Ondertussen zal ons casco zich steeds verder ontwikkelen, wat invloed zal hebben op de formulering van de regels en de wijze van annoteren. Hierdoor verwachten wij, wanneer elk wijzigingsplan een eigen procedure krijgt, dat de aangeleverde kwaliteit en inhoud van de plannen sterk zullen gaan verschillen. Dit zal leiden tot een hoop herstelwerkzaamheden in de toekomst aangezien we naar één uniform omgevingsplan toewerken.

Om de hoeveelheid afstemming tussen plannen en tussen procedures zo beperkt mogelijk te houden, kiest de gemeente Dinkelland ervoor om het omgevingsplan periodiek te wijzigen via zogeheten 'veegrondes'. Deze methode zal in ieder geval in 2026 worden toegepast. Opgedane ervaringen kunnen tot een herziening van deze werkwijze leiden:

Voor de veegplansystematiek hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- Er vinden twee wijzigingen per jaar plaats voor het buitengebied en twee wijzigingen per jaar voor het stedelijk gebied;
- Grotere uitleggebieden, grotere transformaties of ontwikkelingen waarbij veel zienswijzen worden verwacht krijgen, in overleg met de gemeente, een eigen afdeling in hoofdstuk 21 en volgen een eigen procedure;
- De regels en werkingsgebieden voor de veegronde worden in de software opgesteld door één van onze ruimtelijke adviespartners. Het stedenbouwkundig bureau dat door een initiatiefnemer is ingeschakeld levert wel de motivering, onderzoeken, voorstel voor de regels en de werkingsgebieden aan.

Hoofdstuk 21: Schrijfstijl van de artikelen, regels en werkingsgebieden

Als gemeente willen wij dat de regels in het omgevingsplan op een eenduidige manier worden opgeschreven. Hierdoor kunnen wij op een later moment de regels vanuit hoofdstuk 21 eenvoudig en soepel in de structuur van het omgevingsplan plaatsen. Voor het schrijven van de artikelen worden de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- Naamgeving van een wijzigingsplan: Iedere wijziging krijgt een eigen afdeling in het transitiehoofdstuk. De afdeling bevat de naam van de wijziging, die wordt opgebouwd op de volgende wijze: 'Wijziging [jaartal – buitengebied/stedelijk gebied adres, plaats]', bijvoorbeeld:
 - Wijziging 2025 – Stedelijk gebied Nicolaasplein 5, Denekamp.
- Een afdeling in hoofdstuk 21 volgt de structuur zoals opgenomen in bijlage 2. Bij het schrijven van de planregels wordt inhoudelijk aangesloten bij de regels uit het onderliggende bestemmingsplan zo lang er nog geen uitgewerkte regelbibliotheek voorhanden is;
- Het omgevingsplan gaat uit van 'functionele gebieden' in plaats van bestemmingen. Dubbelbestemmingen en gebiedsaanduidingen worden benoemd bij de naam, bijvoorbeeld:
 - Er zijn 'gebieden met archeologische verwachtingswaarden';
 - Er is een 'spoorweg';
 - Er is een 'gasleiding'.
- Maatvoeringen worden aangehaald als omgevingsnormen. Hierbij wordt de volgende formulering aangehouden:
 - "De bouwhoogte van een gebouw bedraagt maximaal de ter plaatse van de omgevingsnorm [maximum bouwhoogte gebouw] aangegeven bouwhoogte."
- Voor het overige wordt uitgegaan van 'locaties';
- Bij de naamgeving van werkingsgebieden wordt de activiteit benoemd alsmede de activiteitsregelskwalificatie, bijvoorbeeld:
 - Woonactiviteiten toegestaan;
- Elk werkingsgebied in het omgevingsplan heeft een unieke code op het DSO. Om deze reden kan er niet 2x gebruik worden gemaakt van een werkingsgebied met dezelfde naam. Om te voorkomen dat verschillende plannen gebruik maken van hetzelfde werkingsgebied, wordt bij elk werkingsgebied in hoofdstuk 21 ook het adres benoemd. Voorbeelden zijn als volgt:
 - Woonactiviteiten toegestaan – [adres A];
 - Gebieden met archeologische verwachtingswaarden – [Adres A];
 - Maximum bouwhoogte gebouw – 10 meter – [Adres A].
- Elke activiteit heeft een eigen (sub)paragraaf en bevat als eerste artikel altijd een toepassingsbereik: 'deze (sub)paragraaf gaat over [Activiteit A];
- Verder wordt tekstueel aangesloten bij de volgende tabel:

Regelkwalificatie	Schrijfstijl
Toegelaten activiteiten	1. Beginnen met benoemen van locatie: 'Op de locatie woonactiviteiten toegestaan – [Adres] ...' 2. Vervolgens de activiteit(en): '... is het wonen in woonhuizen ...' 3. Activiteitenregelkwalificatie: '... toegestaan ...' 4. Benoemen van voorwaarden (wanneer nodig): '... wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: ...'
Toegelaten activiteiten met vergunning	1. Beginnen met benoemen van de locatie: 'Op de locatie – [Adres] ...' 2. Activiteitenregelkwalificatie: '...is het verboden om zonder omgevingsvergunning...' 3. Vervolgens de activiteit(en): '... een nevenactiviteit op te starten.' 4. Benoemen van beoordelingsregels: '... De omgevingsvergunning kan worden verleend, mits: (beoordelingsregels)'
Verboden activiteiten	1. Beginnen met benoemen van de locatie: 'Op de locatie 'detailhandel verboden – [Adres]...' 2. Activiteitenregelkwalificatie: '...is het verboden. ...' 3. Vervolgens de activiteit(en): '... om detailhandel uit te oefenen'.

- Indien aan de orde, bevat hoofdstuk 21 de verplichte bebouwingscontouren en bodemfunctieklassen. Hierbij worden de volgende bepalingen gehanteerd:
 - De locatie 'bebouwingscontour geur' is aangewezen als bebouwingscontour geur, zoals bedoeld in artikel 5.97 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
 - De locatie 'bebouwingscontour jacht' is aangewezen als bebouwingscontour jacht zoals bedoeld in artikel 5.165a van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
 - De locatie 'bebouwingscontour houtkap' is aangewezen als bebouwingscontour houtkap zoals bedoeld in artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
 - De locatie 'bodemfunctieklasse [X]' is aangewezen als gebied met bodemfunctieklasse wonen zoals bedoeld in artikel 5.89p van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Overige aandachtspunten

Er worden in beginsel geen regels opgenomen waarmee wordt afgeweken van andere delen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan (zoals de bruidsschat). Indien dit wel aan de orde lijkt, moet dit vroegtijdig bij de gemeente worden gemeld. De gemeente kan op dat moment een gerichte afweging maken op basis van de door de initiatiefnemer aangedragen zwaarwegende belangen.

2.4 Digitale aspecten

Het omgevingsplan zal worden gewijzigd volgens de standaarden van STOP/TPOD. Het omgevingsplan dient te voldoen aan deze standaarden. Een omgevingsplan kan middels verschillende softwarepakketten worden opgesteld volgens de standaarden van STOP/TPOD. Momenteel is er landelijk echter (nog) geen sprake van een uitwisselingsstandaard tussen al deze pakketten.

De gemeente Dinkelland beschikt over de software van Tercera/XCLLNC. Sinds eind Q3 van 2025 is het met deze software mogelijk om meerdere wijzigingen naast elkaar te kunnen draaien. Sinds dit moment zijn wij als gemeente druk bezig om hier ervaring mee op te doen.

Annotaties en werkingsgebieden

Binnen de software zijn veel mogelijkheden om de regels te annoteren. Van bureaus wordt verwacht dat zij de minimale wettelijke vereisten aan annotaties aanleveren. Dit houdt in dat zij minimaal de locaties (werkingsgebieden) van de te hanteren regels aanlevert.

Het maken van werkingsgebieden wordt buiten de Tercera/XCLLNC software gedaan. Het stedenbouwkundig bureau levert de werkingsgebieden bij voorkeur aan in een GML, DXN of SHP bestand. De locaties worden als vlakken aangeleverd.

Wanneer de wens is om gebruik te maken van een omgevingsnorm, dan wordt hiervoor tevens de locatie aangeleverd. De gemeente zorgt voor het aanmaken van de omgevingsnorm zelf en het koppelen van de locaties aan deze normen.

Motivering en onderzoeken

De ruimtelijke motivering en de bijbehorende onderzoeken worden in pdf aangeleverd.

Disclaimer

De inwerkingtreding van de Omgevingswet zit nog vers in het geheugen. Daar waar gemeenten tot de inwerkingtreding vooral druk zijn geweest met de lopende procedures, ligt sinds het begin van 2024 de focus op het omgevingsplan. Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 om hun omgevingsplan volledig uit te werken. Gedurende deze transitieperiode zullen de verschillende procedures niet altijd even soepel verlopen. Dit kan betekenen dat:

- de looptijden van procedures uit de maat kunnen lopen;
- er (structurele) wijzigingen doorgevoerd moeten worden in het plan zonder dat stedenbouwkundige bureaus dit vooraf hadden kunnen weten;
- het antwoord op (technische) vragen wat langer op zich kan laten wachten, dan wel dat hier op een later moment onverhoopt op terug gekomen moet worden;

De gemeente Dinkelland doet haar uiterste best om de transitiefase en het werken met de Omgevingswet in zijn algemeenheid zo soepel mogelijk te laten verlopen. Voor vragen, opmerkingen en onduidelijkheden blijven we graag korte lijntjes onderhouden.

Bijlage 1: Standaard voor de wijziging van het omgevingsplan

Bijlage 2 Structuur transitiehoofdstuk

Hoofdstuk 21: Transitiehoofdstuk

Afdeling 21.1: [Wijziging Adres A]

Paragraaf 21.1: Algemene bepalingen

Artikel 21.1: Toepassingsbereik

Artikel 21.2: Voorrangsbepaling

Artikel 21.3: Aanvraagvereisten

Paragraaf 21.2: Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Subparagraaf 21.2.1: Functionele gebieden

Artikel 21.x: [functie A]

Artikel 21.x: [functie B]

Subparagraaf 21.2.2: Beperkingengebieden

Artikel 21.x: [??? beperkingengebied]

Paragraaf 21.3: Planologische gebruiksactiviteiten

Subparagraaf 21.3.1: Algemene bepalingen

Artikel 21.x: Verbodsbepaling

Subparagraaf 21.3.2: [A] activiteiten

Artikel 21.x: Toepassingsbereik

Artikel 21.x: Toegelaten activiteiten

Artikel 21.x: Toegelaten activiteiten met vergunning

Artikel 21.x: Verboden activiteiten

Subparagraaf 21.3.3: [B] Activiteiten

Paragraaf 21.4: Bouwactiviteiten

Subparagraaf 21.4.1: Algemene regels over bouwactiviteiten

Artikel 21.x: Bouwen ten behoeve van het gebruik

Subparagraaf 21.4.2: Gebouwen

Subparagraaf 21.4.3: Bijbehorende bouwwerken bij een (bedrijfs)woning

Subparagraaf 21.4.4: Overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde

Artikel 21.x: Algemeen

Artikel 21.x: [specifiek bouwwerk geen gebouw zijnde]

Paragraaf 21.5: Aanlegactiviteiten

Paragraaf 21.6: Sloopactiviteiten

Paragraaf 21.7: Overgangsrecht

Artikel 21.x: Overgangsrecht bouwwerken

Artikel 21.x: Overgangsrecht gebruiken

Afdeling 21.2: [Wijziging Adres B]