

**referentienummer**  
**datum** 5 april 2024  
**aan** Martijn Schuring  
**van** Joost Mazier en Stephan Hammink  
**kopie** Rob Verkerk  
**projectnummer** 485867.100  
**project** Herinrichting Bentinckspark - De Groene Driehoek Hoogeveen  
**betreft** Ruimtelijke procedure en belemmeringen

## 1. Inleiding

De gemeente Hoogeveen heeft Antea Group gevraagd een advies te geven inzake de meest wenselijk planologische procedure voor de herontwikkeling van het gebied “De Groene Driehoek” binnen het Bentinckspark.

Door de gemeente Hoogeveen is in samenwerking met MTD Landschapsarchitecten een visie voor het gebied “De Groene Driehoek” opgesteld, welke fasegewijs de komende jaren wordt gerealiseerd.

Het plangebied bestaat uit 3 delen, namelijk:

1. Ontwikkelveld midden: schoolgebied en sportaccommodatie
2. Ontwikkelveld zuid: park
3. Ontwikkelveld west: woningbouw

## 2. Proceduremogelijkheden

### 2.1 Pcedures

Voor de planologische procedure zijn er verschillende keuzes mogelijk. Dit zijn:

- Een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Er zijn twee mogelijkheden:
  - Reguliere procedure.
  - Uitgebreide procedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb).
- Het wijzigen van het omgevingsplan. Voor het opstellen van een omgevingsplan zijn twee verschillende mogelijkheden.
  - Omgevingsplan TAM-IMRO omgevingsplan (Tijdelijke Alternatieve Maatregel).
  - Omgevingsplan STOP/TPOD op te stellen of te wijzigen.

### 2.2 BOPA

Met een BOPA kan op basis van een concreet bouwplan een specifieke situatie worden vergund.

#### Reguliere procedure

In beginsel geldt de reguliere procedure. Vanaf indienen aanvraag duurt deze 8 weken die eenmalig met 6 weken kan worden verlengd. Anders dan eerder onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), leidt het niet tijdig beslissen in de reguliere procedure niet meer tot vergunningverlening van rechtswege. Na het besluit is bezwaar mogelijk en daarna een dubbele beroepsgang (Rechtbank, Raad van State).

Dit document is vertrouwelijk. Bezoek onze website voor de volledige disclaimer: [Algemene voorwaarden en privacyverklaring](#)

### **Uitgebreide procedure**

Er moet een uitgebreide procedure worden doorlopen als:

- er een MER moet worden gemaakt. Dat is hier niet aan de orde;
- er sprake is van een bij AMvB aangewezen geval. Dat is hier waarschijnlijk niet aan de orde, behalve als blijkt dat er sprake is van een Natura 2000-activiteit door toenemende stikstofdepositie op Natura 2000-gebied;
- op verzoek of met instemming aanvrager. Dit is niet aannemelijk;
- bevoegd gezag dat beslist vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. Deze beslissing moet per aanvraag worden genomen; het college mag niet op voorhand beslissen op welke gevallen zij de uitgebreide procedure van toepassing zal verklaren. Het bevoegd gezag kan wel in beleidsregels benoemen welke activiteiten aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Dit aspect zou aanleiding kunnen zijn voor het college om te beslissen de uitgebreide procedure te volgen.

Als de uitgebreide procedure van toepassing is, beslist het college van B&W binnen zes maanden na ontvangstdatum op de aanvraag, dit is inclusief het ontwerpbesluit waartegen zienswijzen kunnen worden ingediend. Ook bij de uitgebreide procedure kan de beslistermijn eenmalig met zes weken worden verlengd. Na het besluit inzake de BOPA is er beroep en hoger beroep mogelijk. De termijnen zijn ook hier termijnen van orde.

### **Adviesrecht gemeenteraad**

De gemeenteraad is verplicht adviseur voor het verlenen van een BOPA in de door hemzelf aangewezen gevallen. In die gevallen moet een aanvraag aan de raad worden voorgelegd. Het college moet het uitgebrachte advies verplicht opvolgen en dit tot uitdrukking brengen in het besluit op de aanvraag. Dit heet het verzwaaard adviesrecht van de raad. Dit adviesrecht wijzigt de procedure niet. Bij de reguliere procedure is er eenmalig advies van de raad nodig, bij de uitgebreide procedure twee maal (ontwerpbesluit en definitieve besluit). Het is niet bekend of de gemeente Hoogeveen een besluit heeft genomen in welke gevallen er sprake is van bindend adviesrecht.

### **Uitgangspunt: reguliere procedure van toepassing**

Het voordeel van deze procedure is met name dat de procedure relatief eenvoudig is en daarmee ook snel te doorlopen. Het nadeel is dat er een specifieke situatie wordt vergund, i.c. er moet sprake zijn van een concreet bouwplan. Hierdoor zijn gewenste aanpassingen aan het bouwplan alleen mogelijk via een nieuwe BOPA, waarbij weer moet worden aangetoond dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locatie (EFTAL).

Deze procedure is daarmee minder geschikt om het gehele plan in één keer te faciliteren, omdat een concreet bouwplan voor het hele gebied nog ontbreekt. Hiervoor ligt een omgevingsplan meer voor de hand. Desalniettemin kan een BOPA-procedure een goede optie zijn als er beoogd wordt snel te kunnen beginnen met de bouw van de school zonder dat voor de rest van het gebied voldaan wordt aan de randvoorwaarden om met een omgevingsplanprocedure te starten. Hierbij moet de afweging worden gemaakt of je voor een concreet bouwplan voor de school alleen dat bouwplan beoordeelt of dat je dat doet voor het gehele plan. Het gebied De Groene Driehoek is immers in samenhang te ontwikkelen (voorkomen moet worden dat je salamitactiek wordt verwezen, waarbij het oogt als of het geheel wordt opgedeeld in stukken omdat er geen akkoord zou zijn voor het geheel).

De doorlooptijd van een reguliere BOPA-procedure is met 8 weken + 6 weken verlenging relatief kort. Kanttekening hierbij is wel dat voor het starten van de procedure duidelijk moet zijn wat er gerealiseerd gaat worden, aangezien de specifieke situatie wordt vergund en niet een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt middels een omgevingsplan. Dit betekent dat de procedure pas gestart kan worden als het ontwerp van de nieuw te bouwen school definitief is.

Indien er geen concreet bouwplan beschikbaar is voor het gehele plangebied, is er een alternatief beschikbaar. Daarvoor hebben we artikel 12.27a Bkl. Dit artikel maakt het mogelijk om eerst een 'planologisch' basisbesluit te nemen in de vorm van een omgevingsvergunning voor een BOPA. Hiermee vergunt het college het afwijkende gebruik voor het gehele plan. Daartegen staat bezwaar, beroep en hoger beroep open. Bij dit besluit kan het bevoegd gezag toestemming geven voor het gehele plan waarbij het plan wel voldoende concreet moet zijn en voor het gehele plan moet worden aangetoond dat er sprake is van EFTAL (net als bij het omgevingsplan). Hierbij moet de plaatsing van de gebouwen / bouwblokken, de bouwhoogte en het bouwvolume inzichtelijk zijn en ook de wegen-, water- en groenstructuur. Hoeveel vrijheid je hierbij hebt is nog niet duidelijk vanwege ontbreken van jurisprudentie.

Op een later moment kan het bevoegd gezag dan een BOPA-omgevingsvergunning verlenen voor het feitelijk verrichten van de (nader uitgewerkte) bouwactiviteit. Bij de tweede vergunning beoordeelt het bevoegd gezag alleen nog de onderdelen van het bouwplan, waarin de eerdere vergunning niet voorziet. Dus bijvoorbeeld de beoordeling van de stedenbouwkundig-architectonische detaillering en de toets aan redelijke eisen van welstand. Tegen die BOPA-omgevingsvergunning staat ook bezwaar, beroep en hoger beroep open. Daarbij moet het plan dus ook voldoen aan de kaders van de eerder verleende vergunning. Daar mag geen lucht tussen zitten. Als je niet aan het eerste besluit voldoet lijkt het wel mogelijk daarvan weer af te wijken met een onderbouwing, waarin je motiveert dat die afwijking toch aan een ETFAL voldoet. Dat kan dan in dezelfde aanvraag.

Dat maakt je plan in beginsel behoorlijk inflexibel. Eventuele aanpassingen bij de nadere uitwerking of vanwege onvoorziene ontwikkelingen kun je na het eerste besluit niet doorvoeren zonder opnieuw een motivatie op te stellen dat de vergunning kan worden verleend, hetgeen ook weer open staat voor bezwaar, beroep en hoger beroep.

Dat geldt bij een Omgevingsplan niet / minder, afhankelijk hoe je het plan inhoudelijk vormgeeft, waarbij het over het algemeen de voorkeur heeft om te gaan voor optimale flexibiliteit.

## 2.3 Omgevingsplan

Er zijn twee mogelijkheden voor het opstellen van een omgevingsplan. Dit zijn een TAM-IMRO omgevingsplan en een STOP/TPOD plan. Kort gezegd houdt TAM-IMRO omgevingsplan in dat de oude IMRO-standaard voor planvorming tijdelijk kan worden gebruikt onder de Omgevingswet (nieuw juridisch kader, oude techniek). In een TAM-IMRO omgevingsplan kan de gehele beoogde situatie in één keer planologisch mogelijk gemaakt worden. Na inwerkingtreding van het Omgevingsplan kunnen voor de verschillende fases omgevingsvergunningen worden aangevraagd.

Het nadeel van een TAM-IMRO-procedure is dat het een tijdelijke alternatieve maatregel betreft. Dat betekent dat een TAM-IMRO omgevingsplan uiterlijk voor 2032 omgezet moet worden naar een STOP/TPOD plan. Ook kunnen TAM-IMRO plannen momenteel uiterlijk tot 31 december 2024 ter ontwerp inzage worden gelegd. Of deze termijn verlengd wordt is pas rond de zomer van 2024 met zekerheid te zeggen.

De STOP/TPOD methode betreft een omgevingsplan volgens de nieuwe methode en wet- en regelgeving. Hiermee is een omgevingsplan klaar voor de toekomst en hoeft deze niet meer op termijn vervangen te worden. Het nadeel van deze methode is dat veel gemeenten op dit moment nog niet voorbereid zijn op het maken van een omgevingsplan volgens deze standaard. Er kan met STOP/TPOD net als bij TAM-IMRO een specifiek ontwikkelingsgericht plan worden gemaakt voor de beoogde ontwikkeling.

Om een omgevingsplan te kunnen opstellen moet grofweg aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan.

- Het (maximale) ruimtelijk programma dat wordt toegestaan staat vast.
- De (maximale) bouwvolumes per onderdeel zijn duidelijk.
- De locaties waar activiteiten worden toegestaan zijn duidelijk.

We kunnen uiteraard flexibiliteit inbouwen, zodat met gebouwen binnen een bepaald bouwvlak kan worden geschoven. Tevens kunnen maximale bouwhoogtes worden opgenomen, Met voldoende ruimte om het plan waar nodig nog aan te passen. Ook kunnen binnenplanse afwijkingen worden opgenomen. De onderzoeken moeten daar wel op worden afgestemd.

## 3. Procedure

### 3.1 Doorlooptijden

#### BOPA Reguliere procedure

Een indicatieve planning met doorlooptijd in weken ziet er voor de BOPA reguliere procedure als volgt uit:

Activiteiten	Weken
Opstellen concept motivatie (ETFAL)	12
Beoordelen gemeente en omgevingsdienst	6
Opstellen motivatie	4
Indienen aanvraag BOPA met concreet bouwplan	1
Besluit gemeente	8+6
Publiceren besluit	0
Bezwarentermijn	6
Behandelen bezwaar (heroverweging besluit) bezwarencommissie	8
Beroep en hoger beroep	
<b>Totale doorlooptijd exclusief bezwaar en (hoger) beroep</b>	<b>37</b>

#### Omgevingsplan procedure

De doorlooptijd voor een nieuw omgevingsplan is aanmerkelijk langer dan de doorlooptijd voor een reguliere BOPA-procedure. Kanttekening hierbij is echter wel dat er activiteiten mogelijk worden gemaakt en niet een specifieke situatie wordt vergund. Dit betekent dat er niet hoeft te worden gewacht tot er een definitief ontwerp van het bouwplan beschikbaar is voordat er gestart kan worden met de procedure.

Een indicatieve planning met doorlooptijd in weken ziet er ongeveer als volgt uit:

Activiteiten	Weken
Opstellen concept ontwerp omgevingsplan	12
Beoordelen gemeente en omgevingsdienst	6
Opstellen eindconcept ontwerp omgevingsplan	4
Voorleggen aan overlegpartners	6
Opstellen definitief ontwerp omgevingsplan	2
Publiceren ontwerp omgevingsplan	0
Zienswijze termijn	6
Opstellen definitief omgevingsplan	4
Vaststellen omgevingsplan door raad	6
Publicatie omgevingsplan	2
Beroepstermijn	6
Beroep	
<b>Totale doorlooptijd (exclusief beroep)</b>	<b>54</b>

Bovenstaande doet enkele aannames omtrent de besluitvormingstermijnen binnen de gemeente en gaat er vanuit dat er geen beroep wordt ingesteld. Indien er wel beroep wordt ingesteld volgt op het vaststellen door de raad mogelijk nog een set aan aanvullende stappen met uiteindelijk een uitspraak van de Raad van State. Ook ten aanzien van de omgevingsvergunning kan de doorlooptijd aanzienlijk oplopen indien er sprake is van een bezwaarprocedure, beroep en hoger beroep.

### 3.2 Voorkeursvariant school

Omdat de beoogde doorlooptijd voor de nieuwbouw van de school verschillend is met de rest van het gebied lijkt een BOPA met reguliere procedure voor de school het meest voor de hand te liggen. Hiermee kan de school al vergund worden voordat er een omgevingsplan opgesteld wordt voor het gehele gebied van De Groene Driehoek. Dit voorkomt vertraging bij de realisatie van de school en frictie tussen gemeente en schoolbestuur door uiteenlopende tijdlijnen.

Tegen de tijd dat een omgevingsplan opgesteld gaat worden voor het gehele gebied, kan tevens nog de keuze gemaakt worden welke variant de voorkeur heeft. Ook liggen hier eventueel koppelkansen met delen in het noorden van het Bentinckspark, waar op termijn ook een nieuw omgevingsplan verwacht wordt.

### 3.3 Voorkeursvariant sporthal

In de huidige situatie heeft pakweg de westelijke helft van het gebied de functie 'Maatschappelijk'. Hierbinnen zou de uitbreiding van de sporthal met 2 gymzaaldelen passen, zoals het bouwvlak nu is aangegeven in het ontwerp van MTD Landschapsarchitecten.

Er geldt een bouwvlak met maatvoering en een maximaal bebouwingspercentage. De belangrijkste kenmerken hiervan zijn:

- Maximum bebouwingspercentage van 40%
- Maximum bouwhoogte van 15 meter
- Maximum dakhelling 60 graden
- Maximum goothoogte 15m

Indien er aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, volstaat een reguliere omgevingsvergunning voor de uitbreiding van de sporthal met 2 gymzaaldelen.



Indien er niet binnen de kaders van het omgevingsplan gewerkt kan worden zal voor de beoogde situatie wel een BOPA of planprocedure doorlopen moeten worden. In de beoogde planning volgt de uitbreiding van de bestaande sporthal met twee gymzalen in het ontwikkelveld midden op de realisatie van de school. Dit maakt de afweging omtrent welke procedure voor de hand ligt niet anders dan voor de school, maar de context wel. Omdat er meer tijd is voor de uitbreidingsplannen van de sporthal, ligt het voor de hand om de ontwikkeling op te nemen voor de omgevingsplanprocedure voor het gehele gebied.

Het advies is om in deze een moment te kiezen omtrent de te volgen procedure passend bij de voortgang van de voortgang van de rest van het plangebied en het beoogde tijdpad. Indien tegen die tijd de ontwikkelkaders voor de overige delen in het plangebied helder zijn kan als nog overwogen worden om deze ontwikkeling mee te nemen in een omgevingsplan. Indien de planning ook hier uiteen dreigt te lopen kan dan tijdig nog het besluit worden genomen om ook hier een BOPA-procedure te doorlopen.

## 4. Participatie

Het Beleidskader Participatie van de gemeente Hoogeveen (november 2023) geeft richtlijnen omtrent de wensen en eisen met betrekking tot participatie bij nieuwe ontwikkelingen.

Bijgevoegd bij het Beleidskader Participatie is een lijst met ontwikkelingen waarbij een participatietraject verplicht is. De gemeente controleert dan of de participatie voldoende is. Bij initiatieven die niet op die lijst staan is participatie niet verplicht.

Eén van de onderdelen waarbij een participatietraject verplicht is, is het *'toevoegen van functies (of het wijzigen naar een functie) anders dan woningen en bedrijven (bijvoorbeeld maatschappelijk, horeca of detailhandel).'* Of er sprake is van een toevoeging of wijziging naar een functie anders dan woningen en bedrijven is discutabel, en hangt mede af van of gekozen wordt voor een BOPA- of omgevingsplanprocedure. In de huidige situatie is het gebied namelijk grotendeels reeds bestemd voor maatschappelijke doeleinden en wordt er slechts een deel van de functie verplaatst en afgeweken van enkele bouwvlakken en maatvoeringen. Indien naar het gehele ontwikkelgebied wordt gekeken, bijvoorbeeld indien gekozen wordt voor een integraal omgevingsplan, wordt het aannemelijker dat er redelijkerwijze verwacht mag worden dat een participatieprocedure als verplichting gezien moet worden.

Hoewel er vanuit de gemeente geen formele verplichting is tot participatie bij een BOPA-procedure mag er wel vanuit gegaan worden dat een participatietraject vanuit de gemeente wenselijk is en voor de relatie met de omgeving ook van toegevoegde waarde is. Daarnaast is het plan onderdeel van een grotere gebiedsontwikkeling waarvoor het tijdspad langer is, maar waarbij mogelijk wel de combinatie gezocht kan worden op het gebied van participatie. Het ligt in dit kader voor de hand om naar het participatieniveau behorende tot 'level 3' van het Beleidskader Participatie te streven, welke bedoeld is voor het wijzigen van het omgevingsplan waarbij de gemeente de initiatiefnemer is. Dit voorkomt tevens mogelijke verwijten dat het project in stukken is opgedeeld om aan bepaalde verplichtingen te ontkomen. Ook voorkomt het mogelijk dat de gemeente moet constateren dat de participatie onvoldoende is volgens de eigen standaarden, en besluit dat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht, toegepast moet worden. Dit betekent dat de procedure dan wordt verlengd naar 26 weken. Bij 'level 3' horen de volgende eisen:

- Gebruik de handleiding participatie;
- Bespreek de ontwikkeling met de omgevingsregisseur;
- Maak een plan en toon aan dat het is uitgevoerd;
- Het minimale niveau is 'raadplegen'.



In het participatieplan moet tenminste het volgende staan:

- Wat de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen zijn van het initiatief, plan of activiteit;
- Wie de betrokkenen bij het initiatief, plan of activiteit zijn;
- Wat de initiatiefnemer precies aan participatie heeft gedaan;
- Wat de initiatiefnemer met de inbreng van betrokkenen heeft gedaan;
- Wat de resultaten zijn van de participatie.

Raadplegen in het kader van participatie wordt door de gemeente Hoogeveen als volgt gedefinieerd:  
*‘Gelegenheid bieden aan betrokkenen om hun reactie (ideeën, wensen, meningen en voorkeuren) op een voorliggend initiatief naar voren te brengen.’*

Geadviseerd wordt om in overleg met de omgevingsregisseur een plan op te stellen voor het gehele gebied en daar direct mee te starten. Hoewel de mogelijkheid bestaat dat de omgevingsplanprocedure voor het gehele gebied op zich laat wachten doordat enkele onderdelen nog niet concreet zijn, kan er in dit stadium wel al voor het gehele gebied gestart worden met het participatietraject. Een logische stap hierbij is het identificeren van stakeholders in de omgeving, hun belangen, en mogelijke issues. Dit kan dan tevens worden beschouwd als het participatietraject voor de voorliggende ontwikkelingen. Een voorbeeld van een participatiemiddel dat passend lijkt bij het gemeentelijke beleid is bijvoorbeeld een inloopavond voor omwonenden en belanghebbenden waar de plannen getoond worden en waar zij mondeling en schriftelijk hun feedback kunnen achterlaten.