



Energie en Ruimte

Lessen uit de 'BNSP-pilots'

Deze publicatie is gemaakt voor gemeenten en laat zien hoe je de ambities op het gebied van de energietransitie kunt borgen met de Omgevingswet, meer specifiek in omgevingsvisies en omgevingsplannen. De lessen zijn opgedaan door de gemeenten Hof van Twente, Waalwijk en Ridderkerk in samenwerking met respectievelijk Rho adviseurs, CroonenBuro5 en Tonnaer adviseurs. In 2 masterclasses zijn de lessen uit de pilots in combinatie met cases van andere gemeenten verdiept en verbreed. Hieruit zijn handvatten en een agenda voor vervolg opgetekend als onderdeel van deze publicatie.



Energietransitie borgen in instrumenten Omgevingswet

Met de Omgevingswet wil de overheid de fysieke leefomgeving beter beschermen en benutten voor duurzame ontwikkeling. Dat gebeurt onder andere door de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. Zo is het straks bijvoorbeeld makkelijker om bouwprojecten te starten. De Crisis- en herstelwet (Chw) maakt dit nu al mogelijk, bijvoorbeeld door bestaande regels aan te passen. Ook wordt de bestuurlijke afwegingsruimte voor decentrale overheden groter.

De Omgevingswet gaat straks over de gehele fysieke leefomgeving. Daarmee wordt ook het thema energie integraal onderdeel van het omgevingsbeleid. De gedachte hierachter is dat een integrale belangenafweging de evenwichtige toedeling van ruimtelijke functies ten goede komt. Dat is cruciaal voor duurzame ontwikkelingen. Gemeenten worden verplicht een omgevingsvisie op te stellen: een samenhangende visie op de fysieke

leefomgeving met ambities en doelstellingen voor de lange termijn. In programma's en het omgevingsplan worden die doelstellingen geconcretiseerd en juridisch vastgelegd.

Daarnaast zet de Omgevingswet expliciet de gebruikers van de wet centraal. Dat is onder meer te zien in brede participatiemogelijkheden, de voorspelbaarheid, de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het versnellen van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2021 in werking.

Energie en Ruimte, waar hebben we het over?

Dat de energietransitie ruimtelijke gevolgen heeft is helder. De belangrijkste reden daarvoor is dat duurzame energie-opwekking en nieuwe energie-infrastructuur (waaronder opslag) een aanzienlijk ruimtebeslag kent. Maar de relatie tussen het energiedomein en het ruimtelijke domein wordt door de energietransitie ook op andere vlakken zichtbaar. Zo moet de vraagreductie voor een belangrijk deel in de

gebouwde omgeving plaatsvinden en is het ruimtelijk beleid daarvoor een belangrijk aanknopingspunt. Daarnaast spelen ruimtelijke schaalniveaus, zoals 'de wijk', 'de stad' of 'de regio' een cruciale rol in de balans van vraag en aanbod van energie. Ruimtelijke functies met een specifiek energieprofiel kunnen die balans versterken of verstoren, door bijvoorbeeld uitwisseling mogelijk te maken. Overigens krijgt mobiliteitsinfrastructuur en elektrisch vervoer hier in de toekomst ook een belangrijke rol in. De transitie naar een toekomstig energiesysteem is niet in de laatste plaats een sociaal maatschappelijk vraagstuk waarin vele partijen moeten investeren. De eerder genoemde ruimtelijke schaalniveaus vormen een goed startpunt voor de dialoog tussen de gebiedspartijen.

Delen van ervaringen

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) hebben drie BNSP-bureaus van juli t/m november 2017 gewerkt aan pilots. Deze pilots geven inzicht in hoe de energietransitie-opgaven geborgd kunnen worden in het instrumentarium van de Omgevingswet. Hierbij is specifiek gekeken naar de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. De pilots richtten zich op verschillende gebiedstypen:

- Pilot 1: "Groen Goor", gemeente Hof van Twente i.s.m. Rho adviseurs - Integrale duurzame herontwikkeling stedelijk uitloopgebied en industriegebied.
Focus: van omgevingsvisie naar omgevingswaarden
- Pilot 2: "Versnellen van de energietransitie", gemeente Waalwijk i.s.m. Croonenburo5 - Aanleg warmtenet, restwarmte industrieterrein benutten om een bestaande woonwijk gasloos te maken en nieuwe woonwijk van warmte te voorzien.
Focus: van omgevingsvisie naar omgevingsplan
- Pilot 3: "Bedrijventerrein Donkersloot", gemeente Ridderkerk i.s.m. Tonnaer adviseurs - bedrijventerrein met meerdere clusters, waaronder kantoorgebouwen. Verkend wordt hoe duurzaamheid en de energietransitie opgave juridisch verankerd kan worden in het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Focus: verankering ambities in regels omgevingsplan.

Reflectiesessies

In september en oktober 2017 zijn twee reflectiesessies georganiseerd, waarbij de bureaus en gemeenten samen met de begeleidingscommissie (IenM/BZK, EZK, VNG, TNO) samen zijn gekomen om de voortgang van de pilots en eerste uitkomsten met elkaar te bespreken.

Masterclasses Energie en Ruimte

Op basis van de resultaten van de pilots is een concept rapportage opgesteld die tijdens de eerste Masterclass Energie en Ruimte op 29 november 2017 in breder verband is besproken. In deze bijeenkomst waren naast de bureaus, gemeenten en de begeleidingscommissie ook deelnemers aanwezig vanuit andere geïnteresseerde gemeenten. In een masterclass op 22 maart 2018 is met een zestal nieuwe gemeenten een verdiepingsslag gemaakt op drie thema's:

1. Participatie en co-creatie;
2. De ontwerpopgave in relatie tot integraliteit en duurzaamheid;
3. Het borgen van ambities in omgevingswaarden, omgevingsplan (c.q. bestemmingsplan verbrede reikwijdte).

Lessen uit beide masterclasses zijn verwerkt in deze publicatie.

Leeswijzer

De 3 pilots worden ingeleid en er volgt een beeld van de behaalde resultaten en geleerde lessen. De pitches van de 6 gemeenten tijdens de 2^e masterclass worden gedeeld inclusief de uitdagingen en vragen die voorliggen. Op basis van de ervaringen die binnen de pilots zijn opgedaan en de input uit de masterclasses, worden handvatten gepresenteerd voor gemeenten die ook met energietransitie en Omgevingswet aan de slag willen gaan. Deze publicatie sluit af met een agenda voor vervolg. Zowel de opgedane ervaringen, de handvatten als de agenda bevatten relevante noties voor de andere overheden.

Aan de slag met 3 pilots

Pilot 'Groen Goor' **Gemeente Hof van Twente** **Rho adviseurs**

De gemeente Hof van Twente heeft een routekaart vastgesteld voor energieneutraliteit van de gemeente in 2035. Goor is de grootste van de kernen binnen de gemeente; hier is sprake van de meeste dynamiek en ontwikkeling. De gemeente ziet in Goor grote kansen voor gebiedsontwikkeling in combinatie met duurzame opwekking van energie. Het doel van deze pilot is enerzijds om uit te proberen welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt om de energietransitie ruimtelijk te verankeren en anderzijds te kijken hoe ruimtelijke ontwikkeling, energieopwekking en andere thema's binnen de fysieke leefomgeving via (in dit geval) een omgevingsvisie kunnen worden gestuurd of mogelijk zelfs gefaciliteerd. Voor zowel de energieopgaven als de ruimtelijke ontwikkelingen is het in de pilot van belang verbanden te leggen. Het leidt tot meerwaarde als bovenop mogelijke afzonderlijke businesscases koppelingen kunnen worden gemaakt in opwekking van warmte en stroom, lokaal gebruik van energie via een decentraal netwerk en de ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de stadsranden van Goor. Koppelingen kunnen ook ontstaan door gunstige voorwaarden te scheppen waarop nieuwe initiatieven kunnen inhaken. Dit kan door bijvoorbeeld een raamwerk voor een energielandschap te maken inclusief mogelijkheden voor technische ontsluiting. Dit kan ook door te inspireren, te laten zien wat de mogelijkheden zijn voor energie en de koppeling met andere thema's. Er is gewerkt in twee interactieve 'projectdagen'. De eerste dag stond in het teken van een kansenbenadering waarbij met diverse stakeholders is nagedacht over een energiemix, kansen, beperkingen en leerpunten. Samen met de andere thema's voor de fysieke leefomgeving levert deze inventarisatie de 'lagen' van de omgevingsvisie. Deze lagen zijn samengebracht in de kansenkaart Groen Goor. Op de tweede dag lag de focus op advies over het gebiedsproces en de integrale afweging van thema's waaronder naast energie ook ruimtelijke kwaliteit,

gezondheid, landbouw, economische dragers, mobiliteit, landschap en natuur. Vanuit de overkoepelende visiekaart zijn vier gebieden onderscheiden waarbij een samenhangende gebiedsgerichte aanpak getest kon worden. Per gebied is een beknopt programma uitgewerkt, een gebiedsgerichte uitwerking als een verdieping op de omgevingsvisie als stap richting uitvoering.

Resultaten en lessen

De pilot Groen Goor heeft op visieniveau de kansrijke koppelingen tussen energie en ruimte in kaart gebracht. Voor het oude Eternit-terrein resulteert dat in het combineren van energie-opwek, landschappelijke impuls, bodemsanering en toekomstige uitbreidingsplek voor wonen of bedrijven. Voor de verrommelde stadsrand Goor-Oost liggen er kansen voor het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid (auto, fiets, wandelen) waarbinnen deze structuurverandering zonne-akkers kunnen worden mee-ontworpen. In Goor-Noord wordt gezocht naar een passende grootschalige opwek in combinatie met lokaal eigenaarschap en een nieuwe, tot de verbeelding sprekende, stadsentree. Voor de Woonwijk De Whee is het interessant een eerste grootschalige besparingsrenovatie te combineren met een te faseren warmtenetwerk, ruimte voor waterberging en het verbeteren van het fietsnetwerk. Juist door op het niveau van de omgevingsvisie een integrale aanpak na te streven en de verschillende beleidsdomeinen met elkaar te verbinden en af te wegen is de doorvertaling van concrete meervoudige ruimtelijke ontwikkelingen in een programma voor een specifiek gebied of in een omgevingsplan een makkelijkere en logischere stap.

Belangrijk leerpunt vanuit deze pilot is dat de ambities voor energie en andere ruimtelijke relevante aspecten vanuit de Omgevingswet niet direct in regels hoeven te worden vertaald. Bijvoorbeeld als het gaat om de keuze voor een bepaald energiesysteem of een ambitieuze energieprestatie. Deze pilot geeft een aantal voorbeelden die juist laten zien dat de Omgevingswet ook kan worden ingezet om maatschappelijke opgaven te koppelen, zodat een aantrekkelijk ontwikkelperspectief wordt geboden. Gebiedspartijen gaan dan veel eerder

vrijwillig en creatief aan de slag. Er is namelijk veel meer mogelijk door te redeneren vanuit de ambities van de markt en de samenleving en samen met hen maatschappelijke opgaven (waaronder met hoge urgentie het thema energie) op te pakken.

Naast deze maatschappelijke koppeling is ook de afstemming met de regio belangrijk, zeker als het de grootschalige opwek van energie in het buitengebied betreft. Landschappen en structuren gaan over gemeentegrenzen heen en windturbines hebben bijvoorbeeld effect over grote afstanden.

Pilot "Versnellen van de energietransitie" Gemeente Waalwijk CroonenBuro5

De gemeente Waalwijk is bezig met de voorbereiding voor het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie en de doorvertaling ervan in het omgevingsplan. Daarnaast heeft de gemeente de ambitie om in 2043 klimaatneutraal te zijn. Daartoe heeft ze een 'Routekaart Klimaatneutraal Waalwijk (maart 2009)' opgesteld. De pilot "Versnellen van de energietransitie" heeft de mogelijkheden voor de integratie van het ruimtelijke en energetische spoor in beeld gebracht voor drie verschillende gebieden in Waalwijk: een industrieterrein, een bestaande woonwijk en een nieuwe woonwijk. In de pilot hebben de gemeente Waalwijk en CroonenBuro5 gereflecteerd op de volgende vragen:

- Hoe weeg je ambities met betrekking tot de energietransitie af tegen ambities op andere domeinen die relevant zijn voor de leefomgeving?
- Hoe vertaal je de ambities met betrekking tot de energietransitie in omgevingswaarden?
- Op welke manieren kan je die omgevingswaarden vervolgens vastleggen in het omgevingsplan?

Resultaten en lessen

In de pilot is een uitgebreide exercitie gedaan om verschillende beleidsdomeinen integraal af te wegen en te kijken welke beleidsterreinen via het stellen van omgevingswaarden extra prioriteit en politieke urgentie moeten krijgen. Moeten zij wel of niet met omgevingswaarden worden opgenomen in de omgevingsvisie, met

doorwerking naar het omgevingsplan.

Daarnaast is geëxperimenteerd met open en gesloten normen voor zowel inspanningsverplichtingen en resultaatverplichtingen. Ook is gekeken of het opnemen van een gebod een toegevoegde waarde heeft. Deze driedeling sluit mooi aan op de driedeling die in het Besluit kwaliteit leefomgeving is opgenomen voor de doorwerking van instructieregels in het omgevingsplan: *in acht nemen, rekening houden met en betrekken bij*.

Bij het bepalen van de strategie in de startfase van het opstellen van een omgevingsvisie zijn voor de gemeente en CoonenBuro5 een aantal belangrijke lessen naar voren gekomen. Om de energietransitie daadwerkelijk te kunnen versnellen is het verstandig de ambitie in de omgevingsvisie te vertalen naar omgevingswaarden en deze als een resultaatsverplichting vast te stellen. De gemeente kiest hiervoor omdat ze de systematiek van de Omgevingswet wil gebruiken om concreter te worden dan in de huidige structuurvisie het geval is. Zo ontstaat er een logische beleidslijn: van visie, waarde, programma naar plan. Als je de verschillende aspecten op de juiste plek regelt, vertaal je de ambitie in beleid en heb je de mogelijkheid om zowel op visieniveau als op gebiedsniveau de integrale afweging tussen de verschillende domeinen te maken. Hierdoor is er een goede basis om ook bij de doorvertaling in het omgevingsplan concrete maatregelen vast te stellen. Door aan het begin van het proces al na te denken over de samenhang in de manier van vastleggen in visie en plan kan een krachtigere strategie uitgezet worden voor het realiseren van de energiedoelstelling en tegelijkertijd de samenhang met andere beleidsdomeinen worden geborgd.

In 2009 is de gemeente actief gestart met het uitdragen van het belang van de energietransitie. Nu, in de eerste participatieronde voor de omgevingsvisie komt naar voren dat bewoners en gebiedspartijen vragen om de ambities en maatregelen te concretiseren en verduidelijken. Om deze vraag te beantwoorden is er voor gekozen om (waar mogelijk) ook in de regels van het omgevingsplan resultaatsverplichtingen op te nemen met een duidelijke normering, tijd en

plaats. Zo kan bijvoorbeeld voor een geplande nieuwbouwwijk een EPC norm van nul (dus strenger dan het huidige Bouwbesluit) verplicht gesteld worden. Bij het alternatief in de vorm van een stimulerende inspanningsverplichting is het verplichtende onderdeel van de energietransitie minder duidelijk. Het accepteren van een resultaatsverplichting geeft een bestuurlijke daadkracht aan. De inschatting nu is dat dit bijdraagt aan het halen van de ambitie. Advies: stel de discussie over de energietransitie niet uit.

De doelstellingen uit het Parijsakkoord zijn ambitieus. Deze worden momenteel uitgewerkt in de vorm van het Klimaatakkoord, waar begin juli het 'Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord' is gepubliceerd. De afspraken gelden niet alleen voor overheden, maar ook voor bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Het (voorwaardelijk) programma als kerninstrument van de Omgevingswet zou de noodzakelijke stok achter de deur kunnen zijn en is een interessant vehicle waarin juist door partijen gezamenlijk opgetrokken kan worden. Het programma is verplichtend voor een gemeente zelf, de uitdaging ligt in het betrekken en activeren van andere partijen.

Als aangetoond is dat een alternatief voor het gasnet binnen een bepaalde termijn haalbaar is, ontstaat de volgende vraag: kunnen met een gebod in het omgevingsplan (dat over bijvoorbeeld 10 jaar een bestaande woonwijk gasloos gemaakt wordt), de nadeelcompensatie en de bijbehorende gevolgen voorkomen worden? Als dat zo is, kan namelijk de gemeente de initiatiefnemers ook juridische steun geven in het zeer complexe proces van het realiseren van gasloze wijken. Het lijkt er in ieder geval op dat de gebodsbepaling een nuttig instrument kan zijn om de energietransitie in de gebouwde omgeving te stimuleren. Echter zal de inzet van dit instrument niet zonder flankerende maatregelen (bijvoorbeeld subsidies) en uiterste transparantie over kosten en baten kunnen. In het flankerend beleid zullen gemeenten eigenaren van bestaande bouw moeten ondersteunen in hun investeringen. Er zal straks behoefte zijn aan meer zicht op welke flankerende maatregelen nodig zijn om de gebodsbepaling succesvol in te zetten.

Pilot "Bedrijventerrein Donkersloot" **Gemeente Ridderkerk** **Tonnaer adviseurs**

Donkersloot is het oudste bedrijventerrein van Ridderkerk. Op het bedrijventerrein, dat in het hart van Ridderkerk ligt, zijn meer dan 30 bedrijven gevestigd met ruim 6.000 werknemers. De oppervlakte van het bedrijventerrein bedraagt ca. 100 ha bruto. Het bedrijventerrein kenmerkt zich door de volgende clustering: grootschalige distributie- en transportbedrijven, reguliere bedrijven en kantoor/dienstverlening. De gemeente Ridderkerk heeft de afgelopen tijd een omgevingsvisie opgesteld, waarin o.a. een duurzaamheidsparagraaf is opgenomen. Deze omgevingsvisie is vastgesteld in september 2017. In aansluiting op de gemeentelijke omgevingsvisie wordt momenteel door de gemeente Ridderkerk een Routeplan Energie uitgewerkt, dat invulling geeft aan de gemeentelijke (strategische) doelstellingen als het gaat om duurzame energie. De pilot gaat over de ontwikkeling van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (voorloper van het omgevingsplan) waarin de mogelijkheden voor juridische borging c.q. verankering van het aspect energietransitie worden verkend vooruitlopend op het op te stellen omgevingsplan voor Donkersloot. In dit verband is als uitgangspunt aangenomen dat – in de geest van de nieuwe Omgevingswet – het omgevingsplan ruimte moet geven aan bestaande en nieuwe bedrijven om op basis van vertrouwen c.q. eigen initiatief maatregelen te nemen die bijdragen aan de lokale energie(transitie)doelstellingen. Dit betekent meer concreet: enerzijds dat het omgevingsplan – ook als het gaat om het onderdeel energietransitie – niet juridisch moet worden dichtgetimmerd, anderzijds dat het omgevingsplan voldoende juridische handvatten moet bevatten om dwingend bij te sturen mocht blijken dat maatregelen op eigen initiatief niet van de grond komen en daarmee de vastgestelde doelstellingen in gevaar komen. Gedurende het gehele traject wordt er eveneens een participatietraject met ondernemers doorlopen en worden ruimtelijke en economische kansen voor de energietransitie in beeld gebracht. Deze trajecten zorgen voor waardevolle input bij het verder formuleren van

een visie, de ambitie en de strategie voor de energietransitie in Donkersloot en later in geheel Ridderkerk.

Resultaten en lessen

De pilot heeft concrete tekstvoorstellen opgeleverd voor in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Tekstvoorstellen op het gebied van:

- Opnemen van zogenaamde omgevingswaarden (in combinatie met programma); Omgevingswaarden zijn in de Omgevingswet gedefinieerd als (objectiveerbare) normen over de gewenste kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving, die een gemeente, provincie of Rijk als beleidsdoel vastlegt. Deze omgevingswaarden zijn dus bindend voor de overheid, en niet (direct) voor bedrijven en burgers.
- Opnemen van zogenaamde open normen (in combinatie met beleidsregels); Open normen betreffen normen, bijv. in een omgevingsplan, die niet exact zijn omschreven, maar onder verschillende omstandigheden nader ingevuld moeten worden (aan de hand van beleidsregels). Het hanteren van open normen bevordert op deze wijze de flexibiliteit. Uitdaging is het invullen van de open normen door middel van doeltreffende beleidsregels, die tevens voldoende rechtszekerheid bieden.
- Opnemen van een zogenaamde zorgplicht waarin de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving nader wordt ingevuld: "Voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.1 (uit concept omgevingsplan Donkersloot) houdt in ieder geval in dat bedrijven in hun bedrijfsvoering voldoende rekening houden met een duurzame, CO₂-arme energievoorziening".

Omgevingswaarden zijn juridische normen, die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen om zodoende door de decentrale overheid of het Rijk vastgestelde beleidsdoelen juridisch te verankeren. Een (uitvoerings)programma is – in het kader van de Omgevingswet – bedoeld om als (decentrale overheid of Rijk) overheid te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarden.

Vanwege de samenhang tussen de verschillende domeinen en de verschillende genoemde instrumenten heeft Tonnaer met de betrokken adviseurs botsproeven uitgevoerd. De botsproeven zijn benut om vast te stellen of de samenhang tussen de tekstvoorstellen en de overige bepalingen in het omgevingsplan Donkersloot in de praktijk werkbaar zijn, als het gaat om activiteiten in het kader van duurzame energie.

De concepttekst van omgevingsplan Donkersloot bevat een zorgplicht met als doel het nemen van eigen verantwoordelijkheid om de eigen energievoorziening van gevestigde bedrijven en nieuwe bedrijven duurzaam en CO₂-neutraal in te richten. Naast bewustwording zal de zorgplichtbepaling – in samenhang met andere maatregelen – moeten leiden tot het op eigen initiatief nemen van maatregelen. Een duurzame energieladder dient daarbij ter inspiratie. Deze ladder is niet expliciet in de regels opgenomen om bedrijven op voorhand meer ruimte te geven voor passende maatregelen.

Uit de botsproeven is naar voren gekomen dat de bepalingen van het omgevingsplan Donkersloot voldoende ruimte geven voor duurzame energie-initiatieven van bedrijven, zoals zonnepanelen, windenergie etc. Specifieke open normen om deze initiatieven te faciliteren zijn niet noodzakelijk geacht. Voor zowel bestaande bedrijven (functieverandering en/of ingrijpende wijziging van de bedrijfsvoering) als nieuwvestiging geldt dat het Chw-bestemmingsplan meldings- en vergunningplichten bevat. In dat kader zijn beoordelingsregels opgenomen over onder andere het thema energie. De beoordelingsregels zijn open geformuleerd. In het kader van deze open normen is tevens de juridische mogelijkheid gecreëerd om als 'stok achter de deur' maatwerkvoorschriften op te leggen. Deze nog op te stellen beleidsregels zullen handen en voeten moeten geven aan deze toetsing, ook als het gaat om de exacte condities waaronder maatwerkvoorschriften kunnen worden opgelegd. Op deze wijze wordt de rechtszekerheid van de op bedrijventerrein reeds gevestigde bedrijven en nieuw te vestigen bedrijven geborgd.

De gemeente Ridderkerk heeft een sterke behoefte om gevoel te krijgen bij de werking van omgevingswaarden in de praktijk, bijvoorbeeld een lokale CO2-waarde. Vooralsnog is het nog te vroeg voor de gemeente om expliciet omgevingswaarden op te nemen in de regels van het omgevingsplan. Hiervoor heeft de gemeente nog meer informatie nodig om duidelijke, objectiveerbare omgevingswaarden te kunnen vaststellen. Informatie over hoe andere gemeenten nu al bijvoorbeeld luchtkwaliteit hebben verankerd, maar ook over de vraag of de omgevingswaarden als grenswaarde, streefwaarde of richtwaarde moeten gelden, zijn vragen die nog spelen. Daarover zal ook nog met de bedrijven op bedrijventerrein Donkersloot worden overlegd. Om toch gevoel te krijgen bij de werking van omgevingswaarden - in plaats van juridisch gebonden te worden aan onrealistische omgevingswaarden - is in de regels van het omgevingsplan de verplichting opgenomen voor het college van burgemeester en wethouders om jaarlijks een uitvoeringsprogramma duurzame energie/energietransitie voor Donkersloot op te stellen dan wel te herijken.

Pitches cases: verdieping en verbreding

Tijdens de Masterclass op 22 maart hebben 6 gemeenten een pitch gegeven van hun case en de belangrijkste vragen die er leven rond Omgevingswet en energietransitie. De pitches zijn een verrijking (verdieping en verbreding) in relatie tot de drie eerder uitgewerkte pilots. Hieronder schetsen we kort de kern van de pitch per gemeente.

GEMEENTE BERGEN – Case Wells Meer [in samenwerking met Kuiper Compagnons]

De gemeente Bergen in Noord Limburg wil een groot deel van haar energieambities verwezenlijken op een locatie in eigendom van de provincie en de gemeente zelf. Het betreft het gebied Wells Meer dat, met een oppervlakte van circa 400 hectare, geschikt lijkt te zijn voor de ontwikkeling van een grootschalig energielandschap. Uitdagingen en vragen die voorliggen:

- Versterken van de verbinding tussen het energielandschap en de omgeving in het instrumentarium van de Omgevingswet;

- Ervaringen met dubbel ruimtegebruik en hoe dit in te passen c.q. te borgen in het instrumentarium van de Omgevingswet;
- Creëren van maatschappelijk draagvlak.

GEMEENTE DEVENTER – Case Zandweerd [in samenwerking met Rho Adviseurs, In2ecobuildings, Dominic Tegelbeckers Urban Design and Architecture]

De gemeente Deventer heeft de ambitie om in de nieuwbouwwijk Zandweerd een duurzaam, ontspannen en gezond woonmilieu te realiseren. Voor het energiesysteem is de ambitie om een optimaal systeem te zoeken voor de opwek, opslag en distributie van energie t.a.v. de behoefte aan stroom en warmte in de woningen.

Uitdagingen en vragen die voorliggen:

- Vastleggen van energiedoelstellingen, zodat zowel duidelijkheid als zekerheid wordt geboden;
- Realisatie van onderlinge levering van stroom en/of warmte tussen particulieren;
- Inzicht in inzet van de ondergrond (bijvoorbeeld voor warmteleidingen) en wat dit betekent voor te maken afspraken;
- Vastleggen van kwalitatieve aspecten, wat kunnen en willen we vastleggen (uitstraling zonnepanelen, geluid warmtepompen) en in hoeverre kan dit energieoplossingen in de toekomst in de weg staan.

GEMEENTE HOOGEVEEN – Case Nijstad Oost [in samenwerking met Atelier Dutch]

Nijstad Oost heeft als ambitie om een onderscheidende duurzame en groene woonbuurt te worden, tegen de bebouwde kom van Hoogeveen aan maar tegelijk onderdeel van en gelegen in het (industriële) landelijk gebied. Uitdagingen en vragen die voorliggen:

- Partijen verleiden om de transitie integraal in het landschap in te passen;
- Eigenaarschap van de energietransitie delen met de initiatiefnemers en bewoners van het gebied;
- Waterstof-Wijk: Welke normen zijn van toepassing danwel welke nieuwe normen moeten hiervoor worden ontwikkeld (o.a. rond externe veiligheid en in te stellen contouren)?

GEMEENTE GRONINGEN – Case Paddepoel
[in samenwerking met Rho Adviseurs en Enexis]

De gemeente Groningen heeft de ambitie om in 2035 energieneutraal te zijn. De wijk Paddepoel behoort tot de koploperwijken als het gaat om de uitvoering van de energieambities. Voor iedere wijk in de stad wordt een energietransitieplan (ETP) opgesteld. In dit plan wordt het toekomstige energiesysteem van de wijk beschreven en de route hier naartoe. Uitdagingen en vragen die voorliggen:

- Borgen van het energietransitieplan in de Omgevingswet
- Vertaalslag maken van energietransitieplan naar omgevingsplan. Wat is daarvoor nodig?
- De benodigde acties om in 2035 energieneutraal en aardgasloos te zijn opvolgen (afdwingen) incl. monitoring;
- Bepalen van omgevingswaarden i.h.k.v. de energietransitie en hoe geef je naast hernieuwbare energie ook elektrische mobiliteit hierin een plaats;
- Meenemen van participatie en co-creatie op een werkbare wijze;
- Als gemeente in de rol van regisseur blijven.

GEMEENTE LEEUWARDEN – Case lokale energietransitie regiobreed
[in samenwerking met Bugel Hajema en Wetterskip Fryslân]

Leeuwarden heeft de ambitie om vrij te zijn van fossiele brandstoffen. Vraag is of naast het plan voor de zon ook andere projecten ten behoeve van de energietransitie makkelijker mogelijk te maken zijn. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld een toekomstige warmtevoorziening zoals een mini-warmtenet in een dorp dat functioneert op warmte uit een lokale bron, bijvoorbeeld oppervlaktewater. Vraag is hoe dit mogelijk te maken via het instrumentarium van de Omgevingswet.

GEMEENTE OSS – Case gemeentebreed Energieneutraal
[in samenwerking met Enexis]

Duurzaam energiegebruik omvat energie besparen en anders energie opwekken en gebruiken dan voorheen. De technische mogelijkheden zijn nog volop in ontwikkeling, welke koers te varen? Uitdagingen en vragen die voorliggen:

- Organiseren van een energievisie die voldoende 'ruimte' neemt voor de eigen opgave en voldoende 'ruimte' biedt voor inbreng van andere opgaven;
- Meegeven van kaders aan planners en uitvoerders voor concrete projecten terwijl visie lokaal en regionaal nog in ontwikkeling is;
- De opgave van energietransitie verbinden met opgaven als klimaatbestendigheid en duurzaam beheer openbaar (stedelijk) gebied.

Handvatten uit de praktijk

Hierna volgen zes handvatten die in de pilots naar voren zijn gekomen en verder zijn uitgewerkt en onderbouwd in de masterclasses:

HANDVAT 1: Publieke regie voeren in samenwerking met private initiatieven

HANDVAT 2: Benut en verbind de verschillende instrumenten onder de Omgevingswet

HANDVAT 3: Kies bewust voor de wijze waarop doorwerking van ambities in een omgevingswaarde landt

HANDVAT 4: Het formuleren van omgevingswaarden en de flexibiliteit van de gekoppelde normen

HANDVAT 5: Denk na over prioritering tussen domeinen in de fysieke leefomgeving

HANDVAT 6: Zorg voor goede monitoring op voortgang in relatie tot het opstellen van programma's

Handvat 1: Publieke regie voeren in samenwerking met private initiatieven

Om de energietransitie te borgen in ruimtelijke ontwikkelingen is een bepaalde mate van regie nodig op de ruimtelijke en energetische investeringen van private partijen in de gebouwde omgeving. Definieer waarop je zou willen en moeten sturen.

In de pilot Groen Goor komt dit vraagstuk op drie plekken naar voren. Er worden nu kansen gemist op het vervuilde Eternit-terrein. De sanering kost te veel geld, waardoor waardevolle ontwikkeling uitblijft. Met de opbrengsten van de aanleg van een zonneweide zouden op termijn deze saneringskosten gedekt kunnen worden, waardoor gebiedsontwikkeling mogelijk wordt. Dit vereist echter actieve

processturing van de gemeente en een inspanning door de bestemming te wijzigen en de prioritering voor bedrijventerreinen en woningbouwlocaties aan te passen.

In dezelfde pilot komt het regievraagstuk naar voren als het gaat om draagvlak en participatie voor grootschalige energieprojecten. Dat geldt zeker als het gaat over de aanleg van windmolens en -parken. De politieke beladenheid en het NIMBY-effect rond windmolens zijn risicovol en daarmee zijn deze initiatieven kwetsbaar. De politiek heeft nu bij ieder initiatief de mogelijkheid om de realisatie ter discussie te stellen. De gemeente verliest dan de regie. Voor de haalbaarheid van windprojecten zou er een gemeentelijke visie op wind moeten zijn, en waar relevant verbonden met de visie van de regio/provincie. Daarin moet ook aandacht worden besteed aan draagvlak en participatie. Dat betekent een uitwerking van de vragen: wat is participatie en wie is hiervoor verantwoordelijk? Deze verantwoordelijkheid wordt door de overheid vaak gelegd bij de ontwikkelende partij (zij willen het initiatief ontwikkelen en zijn verantwoordelijk voor dat het initiatief wordt goedgekeurd). Maar is een ontwikkelende partij hiertoe wel in staat? En is het realiseren van de energieopgave niet een doelstelling van de overheid? Door de verantwoordelijkheid als gemeente uit handen te geven, verlies je grip op het belangrijke gesprek met de burgers over de impact van grootschalige opwek. Het grootste risico is dat als de ontwikkelende partij steken laat vallen, dat je daar als gemeentelijke overheid op wordt aangekeken en dat het een lange tijd duurt voordat het gesprek met de samenleving weer in een goede verstandhouding plaats kan vinden. Als het om initiatieven gaat met een grote impact, kan de gemeente beter de regie houden over de participatie.

Het derde project uit de pilot Groen Goor laat de behoefte om regie zien bij de keuze voor de aanleg van een warmtenet om industriële restwarmte en andere lokale bronnen te benutten. Door de grote voorinvestering en de afhankelijkheid van andere partijen (aansluiting, slimme meters en besparing) zijn netbeheerders aarzelend om deze opgave op te pakken en projecten te starten. Deze

complexiteit is een belangrijk argument om het instrument 'programma' in te zetten. Marktpartijen en overheid moeten dan samen afspraken maken over geld, verantwoordelijkheid en rollen, inclusief de uitvoering. Met een dergelijk programma neemt de overheid de regie in handen.

Tijdens de masterclass van 29 november 2017 wordt de publieke verantwoordelijkheid voor het proces van de energietransitie, en de noodzaak tot regie op synergie tussen initiatieven, volledig erkend. In veel gemeenten is budget beschikbaar om huishoudens en private partijen een zetje in de goede richting te geven. Dat kan door informatievoorziening (zoals een energiescan), maar ook in de vorm van het stimuleren van duurzame energie initiatieven.

In de masterclass van 22 maart 2018 wordt hier het perspectief van co-creatie en participatie aan toegevoegd. Het is belangrijk om partijen in de breedte mee te nemen ten aanzien van doelen en ambities, of dat nu op lokaal, regionaal of nationaal schaalniveau is. Daarmee wordt het een gezamenlijk verhaal. Dit betekent ook gebruik maken van afspraken uit het Klimaatakkoord. Samenwerken met partijen, zoeken van verbinding en het koppelen van belangen wordt als cruciaal ervaren.

Handvat 2: Benut en verbind de verschillende instrumenten onder de Omgevingswet

Het verankeren van de energietransitie doelstellingen kan via de verschillende instrumenten die de Omgevingswet biedt.

De pilots schijnen licht op de relatie tussen de instrumenten die de nieuwe Omgevingswet gaat bieden: omgevingsvisie, programma en omgevingsplan, en de mogelijkheid om ambities te vertalen in omgevingswaarden en beleidsregels. De pilots komen tot de conclusie dat de volgorde van werken belangrijk is en goed moet worden doordacht. De pilot in Waalwijk laat zien dat de energietransitie pas concreet kan worden vastgelegd als je deze in zowel de omgevingsvisie, omgevingswaarden, een programma en een plan vastlegt. Ook de pilot in Goor gaat uit van een omgevingsvisie

waarin een omgevingswaarde (onder andere voor energie) wordt benoemd. Om de link tussen visie en uitvoering zo direct mogelijk te leggen, is het effectief om gebiedsgericht een programma op te stellen, zeker als die gebieden qua uitwerking van elkaar verschillen. In Goor komt men tot de conclusie dat de doorwerking van de omgevingsvisie op een drietal manieren kan plaatsvinden:

1. (Vrijwillig) programma. Uitwerken van projecten, participatie, rol van stakeholders en concrete voorstellen in een programma gericht op concrete uitvoering. Waar nodig kunnen onderdelen van een dergelijk programma formeel als regels in het omgevingsplan worden verankerd.
2. De uitvoering van energiemaatregelen wordt direct vanuit vastgestelde omgevingswaarden (o.b.v. de omgevingsvisie) opgepakt. Een omgevingswaarde geeft onder andere de gewenste staat of kwaliteit van (een deel van) de fysieke leefomgeving aan. Daarmee dragen de acties bij aan het behalen van energiewaarden. Met een monitor wordt bijgehouden of deze gewenste staat of kwaliteit wordt behaald. Een voorwaardelijk programma kan daaraan worden gekoppeld: bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde is het verplicht om een programma op te stellen.
3. Vanuit de omgevingsvisie (en -waarden) is de vertaling naar regels voor een omgevingsplan te maken. De afweging met andere thema's zal integraal zijn (zoals voor een deel is gedaan voor de 4 gebieden in Goor), maar als energie prioriteit krijgt kunnen directe regels worden gemaakt voor bijvoorbeeld aspecten als toekomstig leidingnetwerk, opslag, opwek, etc.

Ook de deelnemende gemeenten in de beide masterclasses onderschrijven het belang van afstemming tussen de verschillende instrumenten. In de gemeente Zwartewaterland wordt tegelijkertijd gewerkt aan de omgevingsvisie én aan het programma energietransitie. "Het lijkt alsof je met een omgevingsvisie moet beginnen en dat de rest

dan pas volgt, maar verschillende activiteiten kun je ook parallel oppakken." In het programma zijn bijvoorbeeld regionale doelstellingen bepaald (4 gemeenten) die nu lokaal worden uitgewerkt en is er een samenwerkingsverband met netbeheerders en de gemeente. Ook in de gemeenten Den Haag en Leiden wordt op een programmatische manier naar de energietransitie gekeken. Bijvoorbeeld via een energie-akkoord met regionale partners en partijen.

Handvat 3: Kies bewust voor de wijze waarop doorwerking van ambities in een omgevingswaarde landt

Gemeenten kunnen kiezen voor het opnemen van een inspanningsverplichting, een resultaatverplichting en een gebod. Elke vorm heeft voor- en nadelen.

Het voordeel van een inspanningsverplichting is dat via stimulering van private partijen de eerste stappen worden gezet tot investeringen in de energietransitie, wetende dat niet iedere partij de financiële middelen heeft om die investeringen te dragen. Een inspanningsverplichting geeft geen gegarandeerd resultaat. Het gevolg is dat er minder zekerheid is dat de doelstelling wordt behaald en er meer mogelijkheden zijn om onder deze inspanningsplicht uit te komen. Dit kan ook betekenen dat ondernemers minder snel zullen investeren, omdat de huidige systemen bijvoorbeeld goedkoper zijn.

Het voordeel van een resultaatsverplichting is dat deze (over het algemeen) een duidelijker omschrijving heeft. Er wordt een bepaald resultaat verwacht. Hiervoor is het wel noodzakelijk om per regel of onderwerp duidelijk te maken wat het resultaat moet zijn en op welke wijze dit resultaat gehaald kan worden. Bijvoorbeeld door als gemeente samen met de initiatiefnemers de hoeveelheid megajoules vast te leggen, inclusief waar en wanneer die gerealiseerd moeten worden. Een ander voordeel is dat door het opnemen van resultaatsverplichtingen de kans groter is dat doelstellingen gehaald worden. Een nadeel zou kunnen zijn dat door het verplichten van een resultaat er mogelijk minder flexibel kan worden ingespeeld op nieuwe technieken. Dit is overigens wel afhankelijk van de wijze van

formulering van de resultaatsverplichting (zie handvat 4).

Het voordeel van een gebod is dat deze (over het algemeen) een heel duidelijke omschrijving heeft. Er wordt een bepaald resultaat (benutten opwekpotentie of vraagreductie) verplicht. Hiervoor is het wel noodzakelijk om per regel of onderwerp duidelijk te maken wat het resultaat moet zijn en op welke wijze dit resultaat gehaald kan worden. Een ander voordeel is dat door het opnemen van een gebod de kans het grootst is dat doelstellingen gehaald worden. Een groot nadeel is dat het opnemen van een gebodsbepaling ook kan leiden tot financiële aanspraken. Zeker in geval van de energietransitie kunnen de kosten van maatregelen fors zijn en niet voor iedereen logischerwijs te dragen. Het risico bestaat dat:

- een enkeling die ondanks een uitgebreide motivatie en participatie tegen is, deze ontwikkeling kan frustreren;
- gebruik gemaakt wordt van nadeelcompensatie waardoor de gemeente dan wel de initiatiefnemers zodanig op kosten gejaagd worden dat de noodzakelijke ontwikkeling niet meer mogelijk is.

Dat is te voorkomen door uiterste transparantie in kosten, baten en termijnen én het nemen van flankerende maatregelen, zoals bijvoorbeeld subsidies.

De pilot Donkersloot geeft een voorbeeld van de introductie van een specifieke zorgplicht. De concepttekst van omgevingsplan Donkersloot bevat een zorgplicht die strekt tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid om de eigen energievoorziening van gevestigde bedrijven en nieuwvestiging bedrijven duurzaam en CO₂-neutraal in te richten. Naast het opnemen van omgevingswaarden (in combinatie met het formuleren van beoordelingsregels) en open normen (in combinatie met concrete beleidsregels) heeft het opnemen van een uitgewerkte zorgplichtbepaling toegevoegde waarde om gemeentelijke beleidsdoelen te laten slagen. Met name met betrekking tot te onderscheiden situaties: 1) bestaande bedrijven, 2) grootschalige uitbreiding of wijziging en 3) nieuwvestiging. Aan de hand van een zorgvuldig uitgewerkte zorgplichtbepaling kan op een gefaseerde wijze van een in beginsel stimulerende aanpak

worden overgegaan naar een handhavende aanpak als 'stok achter de deur', zodat de vastgestelde energie(transitie)doelstellingen worden nagestreefd.

Handvat 4: Het formuleren van omgevingswaarden en de flexibiliteit van de gekoppelde normen

Open normen moeten nog wel verder worden uitgewerkt maar zorgen voor flexibiliteit.

De pilot Waalwijk heeft expliciet geëxperimenteerd met open en gesloten normen. In het omgevingsplan kunnen kwalitatieve beschrijvingen opgenomen worden in de regels. Dit worden ook wel 'open normen' genoemd. Een voorbeeld van een open norm is: "de ontwikkeling moet voldoende bijdragen aan de gemeentelijke energiedoelstellingen". In bestemmingsplannen en beheersverordeningen is dit niet toegestaan. Daarin kan alleen gewerkt worden met gesloten normen. Bij een gesloten norm is het direct duidelijk wat een regel betekent. Open normen zijn minder duidelijk. Niet iedereen denkt hetzelfde over, of geeft dezelfde invulling aan een kwalitatieve beschrijving of een bepaald begrip. Om te bepalen hoe een open norm moet worden gelezen, stelt de gemeente beleidsregels vast. Deze beleidsregels worden bij voorkeur vastgesteld bij het vaststellen van het omgevingsplan. Het kan overigens ook later. De beleidsregels zijn geen onderdeel van het omgevingsplan maar geven een nadere uitwerking. De beleidsregels geven dan aan hoe er kan worden voldaan aan de open norm in de regels. Beleidsregels kunnen worden vastgesteld (en gewijzigd) door het college. Dit betekent dat slagvaardiger met beleidswijzigingen omgegaan kan worden. In plaats van het wijzigen van het omgevingsplan worden dan alleen de beleidsregels aangepast (voor zover passend binnen het kader van het omgevingsplan).

Ook in pilot Donkersloot is de afweging tussen open en gesloten normen aan de orde geweest. Aangezien het hier gaat om toekomstige inpassing van duurzame energie is de flexibiliteit van open normen aan te bevelen. Het gebruik van open normen kan met name interessant zijn in hoog dynamische gebieden. In gebieden waar beheer en behoud een

belangrijk uitgangspunt is, kunnen gesloten normen duidelijkheid bieden.

In de masterclass van 22 maart 2018 wordt nogmaals gepleit voor omgevingsplannen met open normen, met een koppeling naar beleidsregels. Hierdoor is het mogelijk om ruimte te creëren om op verschillende manieren invulling te geven aan de energietransitie. Belangrijk blijft, dat er in de omgevingsvisie heldere doelstellingen en ambities geformuleerd zijn waar in het omgevingsplan een doorvertaling van gemaakt kan worden.

Handvat 5: Denk na over prioritering tussen domeinen in de fysieke leefomgeving

Door omgevingswaarden te koppelen aan bepaalde domeinen, geef je die domeinen meer gewicht en politieke prioriteit dan de andere domeinen. Dat vraagt om een gefundeerde keuze en juiste inzet van bestuurlijke afwegingsruimte.

De pilots laten verschillende manieren zien om met prioritering tussen beleidsdomeinen om te gaan. De pilot Groen Goor kiest nadrukkelijk voor een gedegen 'voorstudie' waarbij geredeneerd vanuit gebiedskarakteristieken de meekoppelkansen tussen ruimte en andere domeinen resulteren in een kansrijke prioritering. Uit deze analyse van meekoppelkansen volgt niet alleen een oordeel over het wel of niet formuleren van omgevingswaarden, maar ook over het gebruik van de bestuurlijke afwegingsruimte. De pilot laat zien dat het prioriteren van energie (in een omgevingswaarde) niet per se nodig is op het moment dat meekoppelkansen zorgen voor financieel haalbare duurzame energieprojecten.

De pilot in Waalwijk heeft gebruik gemaakt van een aantal criteria om de beleidsprioriteiten te toetsen en te analyseren of het formuleren van omgevingswaarden voor een specifiek domein als 'energie' zinvol is. De criteria die zijn gebruikt zijn:

1. de omgevingswaarde en het beleidsdoel passen bij het onderscheidend vermogen van de gemeente;
2. de gemeente heeft invloed op de sturing van het beleidsdoel en de omgevingswaarde(n);

3. de omgevingswaarde heeft een toegevoegde waarde op het behalen van het beleidsdoel;
4. de omgevingswaarde heeft een toegevoegde waarde op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
5. de omgevingswaarde is realistisch, meetbaar en haalbaar.

Ook in pilot Donkersloot is prioritering en afstemming tussen domeinen aan de orde geweest. De lessen uit deze pilot richten zich met name op het belang van veelvuldige afstemming tussen zowel het ambtelijke als politiek-bestuurlijke (wethouders) niveau met de betrokkenen van duurzaamheid/energie, milieu en ruimtelijke ordening. Op dat niveau is geconcludeerd dat de bepalingen van het omgevingsplan die betrekking hebben op andere domeinen niet belemmerend mogen werken voor de energietransitie-opgave. Om te beoordelen dat deze bepalingen de energietransitie-opgave juist faciliteren wordt aanbevolen om 'botsproeven' uit te voeren aan de hand van een lijst van voorziene activiteiten op het terrein van duurzame energie.

Tijdens de masterclass van 29 november 2017 kwam naar voren dat het maken van een integrale afweging tussen de verschillende domeinen één van de grootste uitdagingen gaat worden. Het koppelen van verschillende opgaven (inclusief de ondergrond) en een goede informatievoorziening per domein zijn daar cruciale randvoorwaarden voor.

De masterclass van 22 maart 2018 voegt hier het perspectief van de ontwerp-opgave aan toe. Er zit een spanning tussen de korte termijn actie en de lange termijn ambities. Door scenario's te ontwikkelen kunnen huidige kansen in beeld worden gebracht, maar kan ook geanticipeerd worden op nieuwe mogelijkheden (zowel energetisch als renovatie of nieuwbouw waar meegekoppeld kan worden) en technologische ontwikkelingen in de toekomst, zoals energie uit water. Dat betekent mogelijk ook het 'claimen van ruimte' om toekomstige innovaties in te kunnen passen.

Handvat 6: Zorg voor goede monitoring op voortgang in relatie tot het opstellen van programma's

Met het definiëren van omgevingswaarden en regels in het omgevingsplan verplicht de gemeente zich tot het monitoren van de voortgang en het opstellen van een programma als de omgevingswaarden niet worden gehaald.

De pilot Donkersloot verwoordt het daadkrachtig: "het houdt niet op bij het opstellen c.q. vaststellen van energieregels voor het omgevingsplan. Evaluatie en monitoring van deze regels is nodig om de beleidseffectiviteit te beoordelen."

Uit de pilot Waalwijk komen ook de risico's en nadelen naar voren van het formuleren van omgevingswaarden op energiebeleid. Als een gemeente kiest voor een resultaatverplichtende vastgestelde omgevingswaarde "energie" met een resultaatverplichtende doorvertaling in de regels, dan is de vraag hoe hard de verplichtingen voor de gemeente zelf zijn om dit ook te halen. Een initiatiefnemer kun je alleen aanspreken op zijn initiatief en de gemeente wordt aangesproken op het totaal, terwijl de gemeente weer afhankelijk is van initiatiefnemers. Indien uit de monitoring blijkt dat de vastgestelde omgevingswaarden niet gehaald worden, is het college verplicht om een programma vast te stellen met maatregelen om alsnog de doelstellingen te kunnen halen. Een middelgrote gemeente zonder financiële mogelijkheden is afhankelijk van particuliere initiatieven, subsidies en regelingen op Rijksniveau. Hoe verplichtend is dit programma dan voor het college, dat vaak alleen een actieve regierol als sturingsmiddel heeft?

Kortom, een decentrale overheid kan zichzelf ook in de voet schieten door ambitieuze doelstellingen op te nemen in het omgevingsplan en zich daar juridisch aan te binden.

Dit raakt aan een ander punt dat in beide pilots naar voren komt, namelijk het gelijk speelveld. Er ontstaan verschillen tussen gemeenten door de grotere bestuurlijke afwegingsruimte en de vrijheid om energie wel of niet als prioriteit op te nemen in het omgevingsplan (en daar

omgevingswaarden en regels aan te koppelen). Dat is natuurlijk niet erg. De vraag is echter wel of de ambitieuze gemeenten dan niet lijden onder de minder ambitieuze gemeenten, waar bouwontwikkelingen bijvoorbeeld goedkoper zijn door minder hoge verplichte investeringskosten in energietransitie maatregelen. Pilot Waalwijk werpt de vraag op: 'Is het mogelijk om het vaststellen van de omgevingswaarden "energie" landelijk verplicht te maken zodat alle gemeenten inzicht moeten geven in hoe ze omgaan met de energietransitie en dit ook monitoren?' en 'Is het mogelijk om één landelijk monitoringssysteem te verplichten en te faciliteren, zodat we met elkaar kunnen bepalen of we de gemeentelijke, provinciale en landelijke doelen halen?'.

Pilot Groen Goor formuleert deze uitdaging als volgt: 'zoals het er nu uit ziet zal de Omgevingswet wel de mogelijkheden bieden, maar ontbreekt de effectiviteit voor de energieopgave.' Geredeneerd vanuit de effectiviteit van energiebeleid binnen de Omgevingswet kan het een overweging zijn om decentrale overheden te verplichten om een visie te ontwikkelen op de vraag hoe zij zullen bijdragen aan een hernieuwbare energievoorziening. Dit zou tot een bindende afspraak moeten leiden waarbij in de visie wordt bepaald hoe het beleid doorwerkt in omgevingsplannen. Op deze manier wordt niet letterlijk voorgeschreven hoe de transitie eruit ziet, maar krijgen overheden de vrijheid om binnen een uitvoeringstermijn eigen keuzes te maken waarin de financiering en lokale omstandigheden kunnen worden meegewogen. Op deze manier kan centraal aangestuurd beleid in de Omgevingswet toch ook lokale initiatieven van onderop mogelijk maken en marktpartijen de ruimte bieden voor innovatie. Hier ligt ook nadrukkelijk een relatie met de Regionale Energie Strategie die per regio worden opgesteld en worden ingebracht in het Klimaatakkoord en de energietransitieplannen die door gemeenten opgesteld worden. Hiermee is een eerste stap al in werking gezet.

Agenda voor vervolg

Tijdens de Masterclass Energie en Ruimte op 29 november 2017 hebben de pilotgemeenten en bureaus de geleerde lessen gepresenteerd aan een breder publiek van gemeenten en verschillende ministeries. Dit is in de Masterclass Energie en Ruimte van 22 maart 2018 verdiept en verbreed met een zestal pitches van gemeenten die actief bezig zijn met de uitdaging om energie en ruimte met elkaar te verbinden.

De BNSP-pilots geven een mooie eerste vingeroefening. De pitches van de cases laten de breedte zien van de opgave om energie en ruimte in de praktijk aan elkaar te verbinden. Maar, om de relatie tussen de energietransitie en ruimtelijk beleid beter in beeld te krijgen, zijn meer ervaringen en continue kennisuitwisseling nodig. Er is duidelijk vraag naar het versterken en vergroten van de raakvlakken tussen kennis, praktijk en beleid. De deelnemers doen een voorstel voor de agenda voor vervolg die hierna is uitgewerkt.

1. Er zijn meer experimenten nodig

Wacht niet met experimenteren tot de invoering van de Omgevingswet. De connectie tussen de energietransitie en ruimtelijk beleid is groot. De huidige wetgeving (Crisis- en herstelwet) biedt veel ruimte om lokaal al ervaring op te doen met de wijze waarop de energietransitie ruimtelijk geborgd kan worden.

1A Experimenteer met gelaagdheid in de Omgevingswet

De Omgevingswet kent verschillende lagen en instrumenten: omgevingsvisie, omgevingswaarden, programma, omgevingsplan, normen, regels, vergunningen, handhaving. Vooral de rollen van het 'programma' en van de 'omgevingswaarden' zijn cruciaal. De manier waarop en wanneer deze instrumenten worden ingezet (programma aan het begin of einde van het proces, en omgevingswaarden geformuleerd op een open of gesloten wijze) beïnvloedt het succes van de ruimtelijke ontwikkeling. De instrumenten stimuleren dan juist wel of niet private investeringen, creativiteit en integrale ruimtelijke oplossingen.

Lokale overheden: experimenteer met de uitwerking van verschillende vormen van het 'programma' en 'omgevingswaarden'. Let vooral op hoe deze instrumenten integrale ruimtelijke oplossingen en private investeringen/creativiteit kunnen stimuleren. Deel kennis met elkaar over de uitwerking ervan op actoren en ruimtelijke uitkomsten. Stem af als lokale overheden wie met welke vormen van de instrumenten experimenteert om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen.

Rijksoverheid: toets de wijze waarop de gelaagdheid van de wet in de praktijk uitpakt tegen het licht van de 'bedoeling' van de wetgever met de verschillende instrumenten.

Concreet pilotvoorstel

Leg het energietransitiepad voor een bestaande wijk vast in een 'programma' zoals bedoeld in de Omgevingswet. Voldoet het programma-instrument/kan het voldoen aan de eisen die worden gesteld vanuit het transitieperspectief en vanuit de bedoeling van de Omgevingswet?

1B Experimenteer met verschillende manieren om draagvlak te creëren

De Omgevingswet beoogt een verandering van verantwoordelijkheid als het gaat om het realiseren van draagvlak voor ruimtelijke ontwikkelingen. Private partijen en initiatiefnemers krijgen meer verantwoordelijkheden en 'plichten' om te zorgen voor draagvlak van belanghebbenden. Het doel daarvan is dat het bevoegd gezag en de initiatiefnemers van tevoren goed nadenken over de kaders waarbinnen inspraak en participatie mogelijk is. Is dat in het licht van de energietransitie verstandig?

Lokale overheden en private energiepartijen: Experimenteer met verschillende manieren van stakeholdermanagement en wissel kennis uit tussen lokale overheden en private energiepartijen over welke vorm van stakeholdermanagement en welke vorm van draagvlak en participatie voor energietransitie projecten (bijv. windmolens en WKO-installaties) gewenst is.

Concreet pilotvoorstel

Wie heeft welke rol in de energietransitie? Zijn bewoners gewoon zelf verantwoordelijk? Heeft de gemeente een coördinerende en faciliterende rol? Of is een sterke organiserende en realiserende rol nodig? Zijn het de energieleveranciers die alle kennis, gegevens en middelen in huis hebben of zijn het de netwerkbedrijven? Wie speelt welke rol, denk ook aan woningcorporaties en gebiedsbeheerbedrijven?

Een begin maken met het in kaart brengen wie welke kennis, expertise en kracht heeft is een eerste stap. Geef hieraan een vervolg door in verschillende casussen die rollen uit te werken. Experimenteer met de wijze waarop verschillende partijen de regie kunnen nemen in het energietransitieproces. Een aantal rollen is uiteraard al specifiek te maken: zo moeten woningcorporaties gaan investeren in hun bezig en zullen netbeheerders hun rol pakken in het aanleggen danwel mogelijk vervangen van het net.

1C Experimenteer met de grenzen van bestuurlijke afwegingsruimte

De Omgevingswet beoogt een grote mate van flexibiliteit en lokaal maatwerk. Voor een succesvolle energietransitie is dat een vereiste. Bij de implementatie van energietransitie-maatregelen is er behoefte aan flexibiliteit: bijvoorbeeld als het gaat om het versnellen van procedures, het tijdelijk 'uitruilen' van ruimtelijke functies als hefboom voor investeringen, het toestaan van lokale energie-uitwisseling en -verevening. Dit zijn zaken die bij uitstek in een omgevingsplan kunnen en moeten worden geregeld.

Lokale overheden en private energiepartijen: breng de behoefte aan flexibiliteit in kaart en verifieer of de benodigde flexibiliteit nu en straks mogelijk is.

1D Experimenteer met sturen op synergie tussen het ruimtelijke schaalniveau en het schaalniveau van energiesystemen

Met de expliciete koppeling van de energietransitie aan het ruimtelijke beleidsinstrumentarium komt de vraag op of het ruimtelijke schaalniveau van wijken, buurten en gebieden past op het schaalniveau waarop energiesystemen vanuit

systeemperspectief geoptimaliseerd moeten worden.

Rijksoverheid, provincies, regio's en energiepartijen: verbind per regio vanuit de Regionale Energie Strategie wat de energieambitie en transitieopgave is gekoppeld aan de ruimtelijke (omgevings)visie en inpassing. Dit gaat bijvoorbeeld over elektriciteit en warmtebronnen en welke bronnen aan welke functie / welk gebruik gekoppeld kunnen worden (wonen, glastuinbouw, etc.).

Energiepartijen, regio's en lokale overheden: breng voor de verschillende energiesystemen (warmtenetten, warmte-koude netten, geothermie, smart electric grids etc.) globaal het schaalniveau in kaart waarop deze energiesystemen geoptimaliseerd en gebalanceerd moeten worden.

Lokale overheden en energiepartijen: Pilots van lokale overheden en netwerkbeheerders kunnen inzicht bieden in wat optimalisatie of systeemkeuzes op wijkniveau betekenen voor het energiesysteem op stedelijke of regionale schaal. Past volledige benutting van zonpotentie in wijk x (inclusief warmtepompen) bij de aanleg van een geothermieput of het gebruik van hoge temperatuur restwarmte in de naast gelegen wijk? Creëer inzicht in potentiële lock-ins en synergie-effecten. Verbind daarbij expliciet ook boven- en ondergrond.

1E Experimenteer met integraal beleid en integrale afwegingskaders

Gemeenten doen nu eerste ervaringen op met het ontwikkelen van integrale afwegingskaders. Hoewel de Omgevingswet integraliteit beoogt, zouden de onderliggende instrumenten (omgevingswaarden en programma's) juist bepaalde beleidsdomeinen kunnen prioriteren boven andere.

Decentrale overheden: experimenteer met de ontwikkeling van integrale ruimtelijke afwegingskaders. Let onder andere op de volgende vragen:

- Welk type informatie/data is er nodig om tussen beleidsdomeinen te kunnen kijken en die gelijkwaardig te kunnen afwegen?
- Welk type kennis en informatie is er nodig om publieke en private partijen (uit verschillende sectoren) bij elkaar te brengen?

- Welk type organisatievorm binnen lokale overheden is nodig om integraal beleid te kunnen maken?
- Welk type (bestuurlijke) afwegingskaders zijn al aanwezig en hoe kunnen die verbeterd worden om integrale afweging te stimuleren?
- Komt het prioriteren van een bepaald beleidsdomein (bijvoorbeeld energie) de integrale afweging ten goede of juist niet?

Concreet pilotvoorstel

Ga aan de slag met pilots, leren en doen, in bestaande wijken en gebieden (woonwijken en gemengde gebieden), daar is de noodzaak het grootst. In de nieuwbouwwijken is er veel meer ruimte (letterlijk en figuurlijk). Ook de industrie heeft een belangrijk aandeel in de energietransitie en moet als gebiedstype niet vergeten worden. Daarnaast kunnen decentrale overheden ook aan de slag met eigen vastgoed.

2. Ontwikkel concrete kennis en producten

2A Catalogus met concreet handelingsperspectief

Veelal hebben gemeenten, ontwikkelaars, private initiatiefnemers onvoldoende zicht op de verschillende maatregelen die genomen kunnen worden om succesvol bij te dragen aan de energietransitie.

Rijksoverheid i.s.m. lokale overheden, energiepartijen en ontwikkelaars: coördineer de ontwikkeling van een heldere catalogus/inspiratiegids met maatregelen die publieke en private partijen kunnen nemen om bij te dragen aan de energietransitie. Neem per maatregel een beschrijving op van kosten, opbrengsten en effect. Reflecteer daarnaast op het generieke / specifieke en individuele / collectieve karakter van de maatregel. Idealiter voorziet deze informatie meteen in het detailniveau dat benodigd is voor bestekken.

Concreet pilotvoorstel

Er zijn veel vragen over hoe je wordt aangesloten, of er genoeg capaciteit is, op welk grid je aan kunt sluiten (voor elektriciteit en voor warmte), wat het beste grid is, en wat gemeenten en netbeheerders hierin gezamenlijk kunnen oppakken. Dan gaat het bijvoorbeeld over type afspraken, inzet van middelen, doen van investeringen en borgen

van afspraken in het instrumentarium van de Omgevingswet. Belangrijk om hier ook de uitwerking van een Regionaal Energie Strategie in mee te nemen.

2.2 Overzicht "wat kan nu, wat kan straks, wat kan niet"

Om de energietransitie succesvol te voltooien, is een veelheid aan maatregelen nodig (de eerder genoemde catalogus: opwek, besparing, nieuwe infrastructuur, opslag, flexibele systeemaansturing etc.). Slechts een deel van deze maatregelen kan gestimuleerd worden, of heeft te maken met ruimtelijke beleidskaders. Een ander deel is bijvoorbeeld fiscaal van aard. Rijksoverheid, gemeenten en juristen: breng de uitdagingen in kaart die nu al via het huidige ruimtelijke instrumentarium geregeld kunnen worden, bijvoorbeeld via de Crisis- en herstelwet en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Rijksoverheid: breng voor het energiedomein in kaart welke doelstellingen en uitdagingen straks met de Omgevingswet geregeld kunnen worden. Het verdient aanbeveling om lokale overheden te voorzien van een gedetailleerd overzicht van hoe de Chw (bestemmingsplan verbrede reikwijdte) en de Omgevingswet van elkaar verschillen, vooral op die punten die relevant zijn voor de implementatie van energietransitie maatregelen.

Gemeenten en energiepartijen: breng via brainstorm- en scenariosessies in kaart welke maatregelen en doelstellingen ook met de Omgevingswet nog moeilijk het hoofd te bieden zijn.

3. Data en monitoring

3A Zorg dat voor integratie van publieke en private data

Binnen de voorbereiding van de Omgevingswet wordt ook gewerkt aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In 2021, bij inwerkingtreding van de wet, kan de gebruiker – overheid, burger en bedrijf – vanuit één digitaal loket vergunningen aanvragen, meldingen doen en zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. Er is ook informatie beschikbaar over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens op het gebied van water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting. Maar gebruikers hebben via het

loket ook toegang tot omgevingsdocumenten. Digitalisering heeft de potentie om de integrale beleidsafweging te ondersteunen. Rijksoverheid (+ Kadaster, RVO, CBS, TNO etc.), decentrale overheden en energiepartijen: Er is behoefte aan ervaring met de wijze waarop data/informatie/kennis uit verschillende beleidsdomeinen op elkaar afgestemd kunnen worden. Bijvoorbeeld ook als het gaat om boven- en ondergrondse planning. Het gaat dan ook om de datakwaliteit en het detailniveau ervan. Breng publieke en private data bij elkaar, ook voor marktpartijen wordt het mogelijk om aan te sluiten op het DSO. Door dergelijke bundeling van data is het mogelijk om betere diensten en instrumenten te ontwikkelen. Deze instrumenten kunnen in kaart brengen wat de impact van initiatieven op de fysieke leefomgeving is.

3B Denk na over een generiek monitoringssysteem voor de "energietransitieprestatie"

Het is onhandig en inefficiënt als alle gemeenten straks op een andere wijze gaan monitoren of ze hun energietransitie doelen gaan halen.

Rijksoverheid, decentrale overheden en energiepartijen: Ontwikkel gezamenlijk een monitoringssystematiek (inclusief data infrastructuur) die het mogelijk maakt om op efficiënte wijze de prestatie van gemeenten in kaart te brengen en te vergelijken en daarmee ook regionaal en nationaal een beeld op te bouwen. Dit monitoringssysteem zal onderdeel uitmaken van het Klimaatakkoord en inzet van de Regionale Energie Strategieën (in het kader van het Klimaatakkoord). De ontwikkeling vraagt een link naar energie én ruimte.

Bronnen

BNSP (2018) Verslag Masterclass Energie en Ruimte, 22 maart 2018

Croonenburo5 (2017) Versnellen van de energietransitie met de Omgevingswet; Gemeente Waalwijk. Oosterhout.

IenM (2017) Informatieblad Digitaal Stelsel Omgevingswet

Rho adviseurs voor Leefruimte (2017) Energie en Omgevingswet Groen Goor. Rotterdam.

Tonnaer adviseurs (2017) Rapportage pilot Donkersloot. Eindhoven.

Vereniging Stroomversnelling, *Omgevingswet & de Energietransitie*, September 2017

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

<https://www.klimaatakkoord.nl>

Colofon

Opdrachtgever

Gerrie Fenten (gerrie.fenten@minbzk.nl), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs

TNO Strategie en Beleid
Geiske Bouma (geiske.bouma@tno.nl) en
Alexander Woestenburg (alexander.woestenburg@tno.nl)

Met dank aan

Rho Adviseurs voor Leefruimte, Guido van Loenen
Gemeente Hof van Twente, Jeroen Overbeek en Janine Koetsier
CroonenBuro5, Stan van Esdonk
Gemeente Waalwijk, Esther Raats
Tonnaer Adviseurs, Jonas Peters en Durk Groenveld (Woodwater Legal)
Gemeente Ridderkerk, Ferry Beerepoot
Rho Adviseurs voor Leefruimte / Kennislab BNSP, Ruud Louwes
KuiperCompagnons / Kennislab BNSP, Frank Gorissen
BNSP, Judith Flapper

Leden begeleidingscommissie

VNG
Laura van Rossem (Aan de slag met de Omgevingswet)
Marjon Bosman (Regionale Energiestrategieën)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gerrie Fenten (Energie en Ruimte, opdrachtgever)
Jeroen Huijben (Eenvoudig Beter)
Duncan van den Hoek (Eenvoudig Beter)
Kor van Dijk (Eenvoudig Beter)
Gaston Gelissen (NOVI)
Joost van Halem (Aan de slag met de Omgevingswet)
Irma Dekker (Aan de slag met de Omgevingswet)
Annemiek Schattenberg (Aan de slag met de Omgevingswet)

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Freija Lekkerkerker (Energie en Ruimte)
Lennert Goemans (Energie en Ruimte)

TNO

Alexander Woestenburg
Geiske Bouma

Deelnemers Masterclass Energie en Ruimte 29 november 2017

Gemeente Ridderkerk	Ferry Beerepoot
Rho adviseurs	Thijs de Boer
VNG (Reg. energiestrategieën)	Marjon Bosman
TNO	Geiske Bouma
Deloitte	Ruben Buitenhuis
Min. BZK (Aan de slag met OW)	Irma Dekker
CroonenBuro5	Stan van Esdonk

Min. BZK (Energie en Ruimte)	Gerrie Fenten
Gemeente Zwartewaterland	Irene From
Min. BZK (NOVI)	Gaston Gelissen
Gemeente Leiden	Fred Goedbloed
KuiperCompagnons	Frank Gorissen
Min. BZK (Aan de slag met OW)	Joost van Halem
Gemeente Den Haag	Henk Heijkers
Min. BZK (Eenvoudig Beter)	Duncan van den Hoek
Min. BZK (Eenvoudig Beter)	Jeroen Huijben
Tonnaer Adviseurs	Bart de Jong
Rho adviseurs	Guido van Loenen
Gemeente Hof van Twente	Jeroen Overbeek
Tonnaer Adviseurs	Jonas Peters
Gemeente Waalwijk	Esther Raats
VNG (Aan de slag met OW)	Laura van Rossem
Gemeente Zwartewaterland	Milou Schrijver
TNO	Alexander Woestenburg

Deelnemers Masterclass Energie en Ruimte 22 maart 2018

Gemeente Ridderkerk	Daniel Amesz
Gemeente Bergen	Ellen Artz
Gemeente Deventer	Willemien Berkers
Gemeente Hoogeveen	Kees Boer
Rho adviseurs	Thijs de Boer
TNO	Geiske Bouma
TNO	Ingo Bousema
Min. BZK (Bouwkwaliteit)	Frederieke Brouwer
Gemeente Groningen	Paul Corzaan
Min. BZK (Aan de slag met OW)	Irma Dekker
Gemeente Bergen	Arno Derks
Min. EZK	Erik van Elshof
CroonenBuro5	Stan van Esdonk
Min. BZK (Energie en Ruimte)	Gerrie Fenten
BNSP	Judith Flapper
Min. BZK (NOVI)	Gaston Gelissen
KuiperCompagnons	Frank Gorissen
Tonnaer Adviseurs / Woodwater	Durk Groenveld
Rho adviseurs	Adna Hasic
Tonnaer Adviseurs	Rick van Hest
Antea Group	Johan van de Heijning
Gemeente Oss	Markt van 't Hof
Min. BZK (Bouwregelgeving)	Hans in 't Hout
Tonnaer Adviseurs	Bart de Jong
Universiteit Utrecht	Mark Koelman
Atelier Dutch	David de Kool
Rho adviseurs	Guido van Loenen
Rho adviseurs	Ruud Louwes
Tonnaer Adviseurs	Jonas Peters
Enexis	Henk Schimmel
BugelHajema	Mischa Teensma
Hogeschool Rotterdam	Dominic Tegelbeckers
Tonnaer Adviseurs	Frans Tonnaer
Atelier Dutch	Rob van der Velden
Gemeente Leeuwarden	Cecile Wagstaff-Schouten
Gemeente Hoogeveen	Stefan Willebrand
TNO	Alexander Woestenburg