

Werkblad omgevingsinstrumentarium

Keuzes vastleggen in ruimtelijk beleid

1. Verankering in omgevingsbeleid

De RES 1.0 wordt verankerd in het omgevingsbeleid van gemeenten, provincies, en waterschappen. Het Rijk heeft voor klimaat en energie in de NOVI richtinggevende principes opgenomen. Deze zijn opgenomen in de Handreiking RES 1.1 als kader voor het realiseren van ambities en doelstellingen in de RES. De energietransitie is maar één van de vele opgaven die ruimte vraagt in de leefomgeving. De integrale afweging van duurzaamheid met opgaven als de woningbouwopgave, klimaat, gezondheid of ontwikkeling van buitengebieden moet in het omgevingsbeleid worden gemaakt.

Vanaf 1 januari 2022 kunnen de afspraken uit de RES verankerd worden in de instrumenten van de Omgevingswet. Veel overheden zijn al bezig met het voorbereiden van een nieuwe Omgevingsvisie. Tot 2022 zijn de beleidsinstrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) te gebruiken en eventueel de Crisis en Herstelwet (CHW).

NPRES gaf opdracht voor een eerste verkenning van de relatie tussen de energietransitie en de verankering daarvan in de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Klik [hier](#) voor de 'routekaart'. Afgelopen half jaar organiseerden we over dit onderwerp ook diverse masterclasses. Als vervolg hierop, gaan we in de vorm van enkele pilots oefenen met het instrument 'programma' op regionale schaal onder de nieuwe Omgevingswet.

2. Afwegen integrale opgaven

Het helpt om verschillende ruimtelijke opgaven met elkaar te combineren (zie ook V3.3 in Handreiking RES 1.1). Zo kun je verschillende belangen, denkrichtingen en ontwikkelingen in de leefomgeving in een zo vroeg mogelijk stadium in samenhang meenemen en integraal afwegen. De Omgevingswet draagt met diverse kerninstrumenten bij aan het maken van deze keuzes. In de RES krijgen het duurzaam opwekken van energie, de opslag en het transport van elektriciteit en warmte een plek in de fysieke leefomgeving: boven en onder de grond, op land en water. Om uiteindelijk uitgevoerd te kunnen worden, is het nodig de projecten en plannen uit de RES vast te leggen in beleid en regels voor de leefomgeving. Voor grootschalige projecten uit de RES is meestal een omgevingsvergunning nodig. Door de afspraken in de RES nu goed te borgen in verschillende instrumenten uit de Omgevingswet, wordt het uiteindelijk makkelijker om deze omgevingsvergunning af te geven.

3. Omgevingsvergunning in 2025

Er zijn tijdig omgevingsvergunningen nodig, om in 2030 de beoogde duurzame opwek van elektriciteit met bijbehorende infrastructuur te kunnen realiseren. Er is toestemming nodig om activiteiten uit te voeren in de leefomgeving. Omdat de bouw van infrastructuur lang kan duren, is het voor alle bevoegde gezagen van belang zich nu al voor te bereiden op het verlenen van deze vergunningen en het proces daar naartoe. Voor projecten en plannen uit de RES is het nodig voor 1 januari 2025 een omgevingsvergunning af te geven om realisatie voor 2030 mogelijk te maken. Dit is in het Klimaatakkoord afgesproken.

4. Kerninstrumenten Omgevingswet

De Omgevingswet schrijft voor op welke manier we onze leefomgeving beschermen en ontwikkelen. Deze wet treedt vanaf 1 januari 2022 in werking en bundelt alle huidige wetten voor de fysieke leefomgeving. Tot 1 januari 2022 kunnen projecten onder de huidige Wro worden uitgevoerd. Om ook de uitvoering van de RES na 1 januari 2022 te borgen, is het handig vast vooruit te kijken naar de Omgevingswet. De Omgevingswet

introduceert vier kerninstrumenten voor gemeenten: de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. **Vind hier meer informatie.**

Provincies hebben naast een omgevingsvisie, programma's en de omgevingsvergunning de beschikking over de omgevingsverordening en het projectbesluit. Waterschappen krijgen er naast de programma's en de omgevingsvergunning de waterschapsverordening en het projectbesluit bij.

Via het projectbesluit kan de provincie, het Rijk of het waterschap het omgevingsplan van de gemeente aanpassen. In de omgevingsverordening en waterschapsverordening leggen provincies en waterschappen regels over de fysieke leefomgeving vast. Het Rijk stelt algemene rijksregels vast om de fysieke leefomgeving te beschermen.

Rijk	Provincie	Waterschap	Gemeente
Nationale omgevingsvisie	Provinciale omgevingsvisie	-	Gemeentelijke omgevingsvisie
Programma's	Programma's	Programma's	Programma's
Regels voor activiteiten	Omgevingsverordening	Waterschapsverordening	Omgevingsplan
Projectbesluit	Projectbesluit	Projectbesluit	Projectprocedure
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning

Tabel 1: Overzicht kerninstrumenten Omgevingswet per overheid

Meer informatie over de kerninstrumenten van de Omgevingswet:

- Klik [hier](#) voor algemene informatie over de Omgevingswet
- Klik [hier](#) voor informatie over de Omgevingswet en gemeenten
- Klik [hier](#) voor informatie over de Omgevingswet en provincies
- Klik [hier](#) voor informatie over de Omgevingswet en waterschappen

5. Verankering RES in kerninstrumenten Omgevingswet

De RES is regionaal, terwijl de instrumenten uit de Omgevingswet op verschillende beleidsniveaus kunnen worden ingezet. Dat betekent dat in RES verband - dus tussen de samenwerkingspartners provincie, gemeente en waterschap(pen) – afgesproken wordt wie wat gaat vastleggen in welke instrumenten.

De **omgevingsvisie** omvat een integrale strategische visie over de hele fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Dat biedt een kans om de ambities en doelstellingen uit de RES te borgen. De scope is breder dan die van de RES. Denkrichtingen in de RES worden gekoppeld aan andere gewenste ontwikkelingen binnen de gemeente c.q. provincie (en waterschappen), zodat een integrale afweging over het ruimtegebruik kan worden gemaakt. Hiermee komen ook de zoekgebieden in de RES terug in de visie. Zo worden de ambities concreet; de ambitie 'X TWh opwekken' wordt vertaald naar concrete gebieden waar dit gerealiseerd kan worden. Hierdoor is ook zichtbaar welke keuzes nodig zijn ten aanzien van andere opgaven. Als zoekgebieden gemeentegrenzen overstijgen, kan het handig zijn de zoekgebieden in omgevingsvisies van meerdere gemeenten op te nemen. Gemeenten kunnen ook gezamenlijk een omgevingsvisie opstellen. Door de zoekgebieden zowel in de gemeentelijke als de provinciale omgevingsvisie(s) (of omgevingsverordening/omgevingsplan) op te nemen, is het mogelijk om over gemeentegrenzen heen te kijken. Zo kun je niet alleen integrale, maar ook gebiedsgerichte en grens overstijgende keuzes maken.

Het dagelijks bestuur van een gemeente, waterschap of provincie kan besluiten een **programma** vast te stellen om uitvoering te geven aan vastgesteld beleid. Dit is optioneel, dus geen verplicht instrument. Een programma kan gebieds- of themagericht zijn. Het beschrijft concrete maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving of een gebied. Het programma is één van de manieren om de ambities uit de omgevingsvisie waar te maken. Er zijn vier soorten programma's onder de Omgevingswet:

- Onverplichte programma's (meest voorkomend);
- Verplichte programma's volgend uit EU-regelgeving (zoals actieplan Geluid, Natura 2000);
- Verplichte programma's bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde (bijvoorbeeld wanneer het niet lukt om binnen een gestelde termijn een bepaalde hoeveelheid vergroening van de stad te realiseren);
- Programma's met programmatische aanpak (zoals de Programmatische Aanpak Stikstof).

Omdat de zoekgebieden in de RES vaak gemeentegrens overstijgend zijn, is het aan te raden om een programma regionaal op te stellen. Een regionaal programma kan samen worden opgesteld door gemeenten, de provincie en waterschappen. Vervolgens moet het wel door ieder afzonderlijk bevoegd gezag als programma worden vastgesteld. Dit biedt de mogelijkheid om na het opstellen van de RES verder te werken aan concrete maatregelen en uitvoering van de RES in een programma op regionaal niveau. Neem als voorbeeld het plaatsen van duurzame opwek in agrarisch buitengebied. Dit gebied kan in twee verschillende gemeenten liggen. Op regionaal niveau is het nodig voorwaarden op te stellen, zodat elke gemeente uitvoering kan geven aan de afspraken uit het regionale programma. Het stopt dus niet bij de gemeentegrens.

De afspraken in de RES worden vertaald naar het gemeentelijke omgevingsplan. Ze kunnen ook leiden tot aanpassing van de provinciale omgevingsverordening. In het **omgevingsplan** vindt per gemeente de juridische verankering van de afspraken in de RES plaats. In het omgevingsplan staan de regels over activiteiten in de leefomgeving waar inwoners en bedrijven zich aan moeten houden. Het omgevingsplan kan daarnaast functies toekennen aan specifieke locaties. Dat bevordert de uitvoering van de RES. Hiermee worden duidelijke kaders opgesteld wat waar wel en niet mag. Op basis hiervan verleent de gemeente omgevingsvergunningen. De omgevingsverordening van de provincie werkt door op zowel gemeentelijk als regionaal niveau. Dit instrument is vergelijkbaar met het omgevingsplan van gemeenten. Hierin staan alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. De regels uit de omgevingsverordening van de provincie werken door in het gemeentelijk omgevingsplan.

Een projectprocedure maakt projecten met een publiek belang mogelijk op nationaal, provinciaal of gemeentelijk niveau. Met een projectbesluit kan een bevoegd gezag een project realiseren dat niet binnen het omgevingsplan past. Dit kunnen dus ook projecten zijn die vanuit de RES volgen. Dit kan alleen als het project een publiek belang dient. De gemeenteraad, het waterschap, de provincie en het Rijk kunnen dan de projectprocedure toepassen.

6. Governance

De verantwoordelijkheid voor het verankeren van de RES in omgevingsbeleid ligt bij gemeenten, provincies en waterschappen als partners binnen de RES-regio. Samenwerking in de regio, als een netwerk, blijft nodig voor het uitwerken en realiseren van de doelen in de RES. Bij de tweejaarlijkse herijking van de RES is het van belang dat de regionale verantwoordelijkheid behouden blijft. Het is verstandig om te peilen welke middelen en afspraken er zijn om uitvoering te kunnen blijven geven aan de regionale samenwerking. Het instrument programma is geschikt om regionale afspraken te bekrachtigen en de regionale samenwerking te bevorderen. In het programma maken overheden gezamenlijk uitvoeringsbeleid om de doelen in de RES 1.0 te realiseren. In het programma kunnen ook afspraken gemaakt worden met stakeholders die voor de uitvoering van belang zijn. Zoals netbeheerders. Daarnaast kunnen overheden ook doelen voor evaluatie en monitoring opnemen in het programma¹. Door ook op het niveau van regionale samenwerking te evalueren en monitoren, is het voor de samenwerkingspartners duidelijk of het nodig is hierop bij te sturen.

¹ Voor het instrument programma is monitoren verplicht voor de programma's met een programmatische aanpak en voor de verplichte programma's bij een dreiging van overschrijding van omgevingswaarden.

Pilots energietransitie en Omgevingswet

In dit kennistracect zijn acht 'proefgemeenten' (Den Haag, Tilburg, Súdwest-Fryslân, Zoeterwoude, Goes, Groningen, Boxtel en Maastricht) aan de slag gegaan met eigen ambities rond de energietransitie en de vertaling van deze doelen en ambities naar de instrumenten van Omgevingswet. Uit de pilots werd duidelijk dat de vakwerelden van ruimtelijke ordening en de energietransitie gekoppeld moeten worden en wel in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsvoorbereiding. Daarnaast blijkt dat het nodig is dat alle instrumenten uit de Omgevingswet in onderlinge samenhang ingezet worden. Voor overheden wordt aangeraden de energietransitie niet enkel te benaderen als energievraagstuk, maar vanuit integrale doelen die de overheden willen bereiken voor de fysieke leefomgeving.

Het eindrapport van de pilots is [hier](#) te vinden en meer informatie kan gevonden worden op de website van [Platform31](#) en op de website van [NPRES](#).

Milieueffectenrapportage (m.e.r.)

Een milieueffectrapportage heeft als doel gevolgen de gevolgen van een voorgenomen besluit of concreet plan op de fysieke leefomgeving inzichtelijk te maken. Voor wat betreft de MER kan onderscheid gemaakt worden tussen een strategische m.e.r en een plan m.e.r. Vooral de strategische m.e.r. kan RES'en helpen bij het maken van afwegingen tussen verschillende ruimtelijke scenario's. Bij het maken van de afwegingen worden de milieu- en landschapseffecten transparant gemaakt. Zo kunnen ze volwaardig en integraal meewegen in het besluitvormingsproces. De m.e.r. is niet verplicht in het RES. Wel zijn o.a. de omgevingsvisie en het omgevingsplan m.e.r.-plichtig. Om ervaringen op te doen met het instrument m.e.r in de RES hebben 6 RES regio's aangegeven hiermee aan de slag te gaan en officieel advies aan te vragen bij de Commissie MER.

7. Voorstellen voor concretisering en uitvoering RES

De concept-RES'en laten eerste denkrichtingen en globale zoekgebieden zien. De volgende stap is om de RES te koppelen aan bestaande ambities zoals vastgelegd in omgevingsbeleid van overheden. Dat wil zeggen dat de uitwerking van de RES landt in concrete projecten en initiatieven en verbonden is met verschillende opgaven en belangen in de fysieke leefomgeving. Zoals klimaatadaptatie, circulariteit en mobiliteit. Maar ook concrete opgaven zoals de ontwikkeling van woningbouw, de transitie in de landbouw en de ontwikkeling of herstructurering van bedrijventerreinen zijn opgaven waarbij de energietransitie meteen kan worden meegenomen. De RES 1.0 wordt concreter en beter uitvoerbaar als er een integrale afweging wordt gemaakt in de regio en de energietransitie hier slim aan gekoppeld wordt. De volgende vijf vragen helpen om deze stap te zetten:

a. Welke ontwikkelingen in de regio bieden meekoppelkansen voor de uitvoering van de RES?

Het helpt om met een brede blik te kijken naar het gebied waar de RES van toepassing op is. Welke andere ontwikkelingen vinden de komende jaren plaats in dit gebied? Welke belemmeringen of kansen bieden deze ontwikkelingen voor het uitvoeren van de RES? Breng deze ontwikkelingen in kaart en bepaal waar integrale verbanden en mogelijkheden liggen voor de concrete plannen in de RES. Het uitvoeren van de ontwikkelingen vindt plaats binnen de kaders die zijn vastgesteld in omgevingsbeleid van verschillende overheden binnen de regio. Verbind daarom de doelen en ambities in de RES 1.0 aan andere opgaven in de regio en leg dit vast in omgevingsbeleid.

De relatie tussen opgaven en ambities leggen provincie en gemeenten vast in de omgevingsvisie. De regels in de provinciale omgevingsverordening, het gemeentelijk omgevingsplan en de

waterschapsverordening vormen de juridische kaders waarbinnen de ontwikkelingen worden uitgevoerd. Dit vormen dus de kaders waarbinnen initiatiefnemers en marktpartijen projecten kunnen realiseren. Wanneer een project niet binnen het omgevingsplan van de gemeente valt en er wel een integraal besluit over een complexe opgave genomen moet worden, kunnen overheden gebruik maken van een projectbesluit(procedure).

Voorbeeld:

Onderdeel van de RES regio Arnhem-Nijmegen is de gemeente Lingewaard. De rijksweg A15, die de hele regio doorkruist, wordt de komende jaren verlengd. Dit geeft de mogelijkheid om nu te verkennen of tegelijk met verlenging van de weg langs de weg duurzame energieprojecten gerealiseerd kunnen worden. In het proces om te komen tot de RES 1.0 kan deze kans verder verkend worden met alle stakeholders.

b. Grootschalige versus kleinschalige ontwikkelingen; op welk schaalniveau zitten de oplossingsrichtingen (inrichting governance)?

Kijk bij de uitwerking van de RES'en wat de omvang van de oplossingsrichtingen wordt. Kleinschalige oplossingen kunnen individuele gemeenten zelf regelen. Een deel van de oplossingen zal gemeentegrensoverschrijdend zijn. Hoe zorg je er dan voor dat je buurgemeenten hier in het ruimtelijk beleid dezelfde voorwaarden gaat stellen? De oplossingen voor eventuele aanpassingen van het energienetwerk zijn vrijwel altijd regionaal. Kijk hierbij goed hoe dit het beste geregeld kan worden. Misschien kan de provincie hier een rol in spelen.

Voorbeeld:

De duurzame opwek langs de A15 is gemeente- en regio overstijgend. Een gemeente kan dit vastleggen in de omgevingsvisie, maar deze afspraken moeten ook in regionaal (regionaal programma) en/of de provinciaal (omgevingsvisie, omgevingsverordening en/of projectbesluit) beleid worden vastgelegd.

c. Wordt er gewerkt aan een omgevingsvisie (gemeentelijk en provinciaal)? Ben je als RES daarbij aangehaakt?

De gemeentelijke omgevingsvisie moet in 2024 gereed zijn. Dat betekent in de praktijk dat er gemeenten zijn die de omgevingsvisie al hebben vastgesteld. Ook zijn er gemeenten die nog bezig zijn met de ontwikkeling van deze visie of er nog niet mee begonnen zijn. De provinciale omgevingsvisie moet bij inwerkingtreding van de wet gereed zijn. Is er in deze visies rekening gehouden met de zoekgebieden in de RES? Vroegtijdig aangehaakt zijn bij het proces van de omgevingsvisie helpt om de RES integraal onderdeel te laten worden van de visie van gemeenten en provincie. Bieden de nieuwe omgevingsvisies voldoende ruimte om de oplossingsrichtingen en concrete projecten in de RES te realiseren? Als nog niet gewerkt wordt aan een nieuwe omgevingsvisie ga dan na of de ambities en doelen van de RES gerealiseerd kunnen worden. Zitten er mogelijk beperkingen in stand beleid?

Zorg er vanuit RES'en voor dat als nieuw beleid nodig is, dit tijdig wordt meegenomen bij het actualiseren of opstellen van de omgevingsvisie.

d. Wat moet je juridisch regelen in je omgevingsplan en in je omgevingsverordening?

Vanuit het beleid moet je tijdig nadenken onder welke randvoorwaarden en condities je medewerking zou willen geven aan initiatieven. En hoe je kunt stimuleren dat doelen uit de RES'en gerealiseerd gaan worden. Dit kun je regelen door juridische regels in het omgevingsplan op te nemen. Maar dit kan ook via regels in de

provinciale omgevingsverordening. Om de RES-doelen te realiseren is het goed om na te gaan in hoeverre bestaande of nieuw op te stellen regels belemmerend zijn voor RES projecten.

De Omgevingswet gaat uit van het principe 'decentraal, tenzij...'. Daarbij is het in eerste instantie een taak van gemeenten om maatschappelijke opgaven te realiseren. Als gemeenten opgaven niet zelf doelmatig of doeltreffend kunnen realiseren, kan de provincie in actie komen om haar wettelijke taken en provinciale belangen te regelen. Dat doet de provincie in een omgevingsverordening. Voor het omgevingsplan van gemeenten en de waterschapsverordening geldt dat de regels invulling geven aan de maatschappelijke opgaven uit de omgevingsvisie.

Voorbeeld:

Gemeenten kunnen via juridische regels in het omgevingsplan plekken aanwijzen, waar ze bijvoorbeeld duurzame energie in het landelijk gebied toestaan. Hierdoor weten initiatiefnemers waar en onder welke voorwaarden ze nieuwe functies voor duurzame opwek van energie kunnen realiseren.

e. Is de RES 1.0 DSO-proof en wat houdt dit in?

De manier waarop de RES 1.0 wordt gepubliceerd is niet vastgelegd. Wel is het aan te raden om de RES 1.0 te publiceren in een vorm die makkelijk om te zetten is naar een digitale publicatie, die voldoet aan de vereisten, afspraken en standaarden uit de Omgevingswet (klik [hier](#) voor informatie over aansluiten op het DSO). Het digitaal maken van de RES 1.0 zorgt ervoor dat de RES eenvoudig kan landen in het digitale omgevingsbeleid van de overheden. Daarnaast kan de RES 1.0 hierdoor aansluiten op het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Het maakt het proces om integraal uitvoering te geven aan de energie- en duurzaamheidsopgave uit het Klimaatakkoord makkelijker. Op lange termijn vergroot de aansluiting op het DSO het serviceniveau voor gebruikers en beheerders en wordt er via één platform transparant gecommuniceerd over de concrete projecten in de RES. Dit is ook voor burgers, bedrijven en andere betrokkenen en initiatiefnemers van groot belang. Ook kunnen hierdoor zowel overheden, juristen, geo-experts, energieprofessionals en andere belanghebbenden in het DSO beter met elkaar samenwerken. Met als doel om uiteindelijk de publieke dienstverlening met elkaar op een hoger niveau te brengen.

Aansluiting bij Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Koppel de data van de RES bijvoorbeeld aan de omgevingsvisie, die op zichzelf al moet voldoen aan digitale eisen voor publicatie. Het digitaal maken van de RES 1.0 zorgt voor een makkelijkere overgang in het DSO. Het resultaat is een DSO-viewer waarin de omgevingsvisie, de RES, programma's en meer in één digitaal platform staan en in samenhang kunnen worden bekeken. Dit vergroot de bruikbaarheid en zoekbaarheid voor gebruikers en beheerders (gemeenten) en draagt bij aan de integrale benadering van de fysieke leefomgeving die onder de Omgevingswet wordt beoogd.

Voor de RES Zeeland is er inmiddels een pilot opgestart om de RES 1.0 in het DSO te krijgen door de RES te publiceren in een digitaal formaat. Wanneer de pilot is afgerond, deelt NPRES de resultaten en een instructiedocument met de regio's. Meer informatie over de pilot kan gevonden worden op de website van NPRES (klik [hier](#) voor informatie in de bibliotheek van NPRES). Het streven is erop gericht om de resultaten van deze pilot voor het eind van het 3^e kwartaal van dit jaar gereed te hebben en met alle RES-regio's te gaan delen.

Vragen?

Voor vragen over dit onderwerp kunt u terecht bij thema expert Gerrie Fenten (g.fenten@npres.nl)