

AUTEURS MAARTEN HOORN, WESSEL VAN VLIET EN GEISKE BOUMA



Pilots 'Energietransitie versnellen met de Omgevingswet'

# Energietransitie heeft nieuwe wetgeving hard nodig

Maarten Hoorn en  
Wessel van Vliet zijn  
projectleider bij  
Platform31, Geiske  
Bouma werkt als senior  
adviseur bij TNO.

Met de instrumenten omgevingsvisie, programma en omgevingsplan kan de Omgevingswet overheden ondersteunen om grip op en scherpere te krijgen in de energietransitie. Die heeft namelijk ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zowel onder als boven de grond. Het nieuwe omgevingsinstrumentarium is gericht op integraal werken, biedt afwegingsruimte voor beleid en vereist dat burgerparticipatie is gewaarborgd; en dat zijn in de praktijk essentiële onderdelen van een afgewogen en gedragen energiestrategie, zo blijkt uit de pilots 'Energietransitie versnellen met de Omgevingswet'.



Ten behoeve van de energietransitie zijn voor gemeenten drie instrumenten uit de Omgevingswet van belang: de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Op verschillende manieren zijn ze in te zetten. De omgevingsvisie bevat de uitgangspunten voor de energietransitie. Het programma is de verleiding en kan helpen bij de samenwerking met alle stakeholders. Het omgevingsplan kunnen gemeenten inzetten als een uitnodiging of juist als 'de stok'. Vanuit de cyclische gedachte van de Omgevingswet is het wellicht logisch dat eerst een visie, dan een programma en dan het plan wordt opgesteld.

De praktijk blijkt echter weerbarstig. 'Je moet kriskras durven gaan', aldus pilotcoach Jeroen van Broekhoven, namens Rho adviseurs betrokken bij de pilots. Zo startte Gemeente Goes met een programma voor de energietran-

sitie, maar kwam zij erachter dat het zonder actuele en integrale visie lastig is om een goed programma te maken. Gemeente Maastricht wilde een omgevingsplan opstellen om een wijk aardgasvrij te maken. Tijdens het pilottraject trok zij de conclusie dat je je als gemeente de vraag moet stellen of je met zo'n regulerend

de gemeente. 'Die is al af, maar wordt periodiek geactualiseerd. Als we straks wijkuitvoeringsplannen hebben, met maatregelen per wijk, kunnen die landen in een gebiedsgericht omgevingsprogramma. Met het omgevingsplan kunnen we vervolgens regels stellen om zaken mogelijk of juist onmogelijk maken. Wij

◀.....  
Zonnepanelen in de Sekdoornse Plas, Zwolle.  
Beeld Shutterstock/Frans Blok

## PROGRAMMA IS MOOI INSTRUMENT OM TE 'VERLEIDEN'

instrument nu al druk wilt zetten op de energietransitie. 'Je bent voor het aardgasvrij maken van een wijk afhankelijk van goede, betaalbare alternatieven voor aardgas. Dat is nu niet altijd het geval', aldus David Borger van Gemeente Maastricht. 'Het past daarbij beter bij onze gemeente om eerst draagvlak voor dat alternatief te creëren, voordat we dwingende regels opnemen in een omgevingsplan.'

### Lokaal gerichte aanpak

Begin met het verankeren van de energietransitie bij een omgevingsinstrument dat voor jouw gemeente logisch is. Tot dat inzicht kwam het merendeel van de gemeenten tijdens dit pilottraject. Welk instrument dat is, is voor de pilotgemeenten verschillend. Gemeente Groningen werkt aan een aardgasvrije toekomst voor de wijken Selwerd, Paddepoel en Tuinwijk. In wijkenergieviesies – die zijn te zien als onderdeel van de gemeentebrede Transitievisie Warmte – is inmiddels vastgelegd welk alternatief in welke wijk voor de hand ligt; all-electric, hybride verwarming of toch een warmtenet. 'Deze informatie – wat wil je per wijk – willen we gaan opnemen in onze omgevingsvisie', vertelt Jan Pieter Koppert, planoloog bij

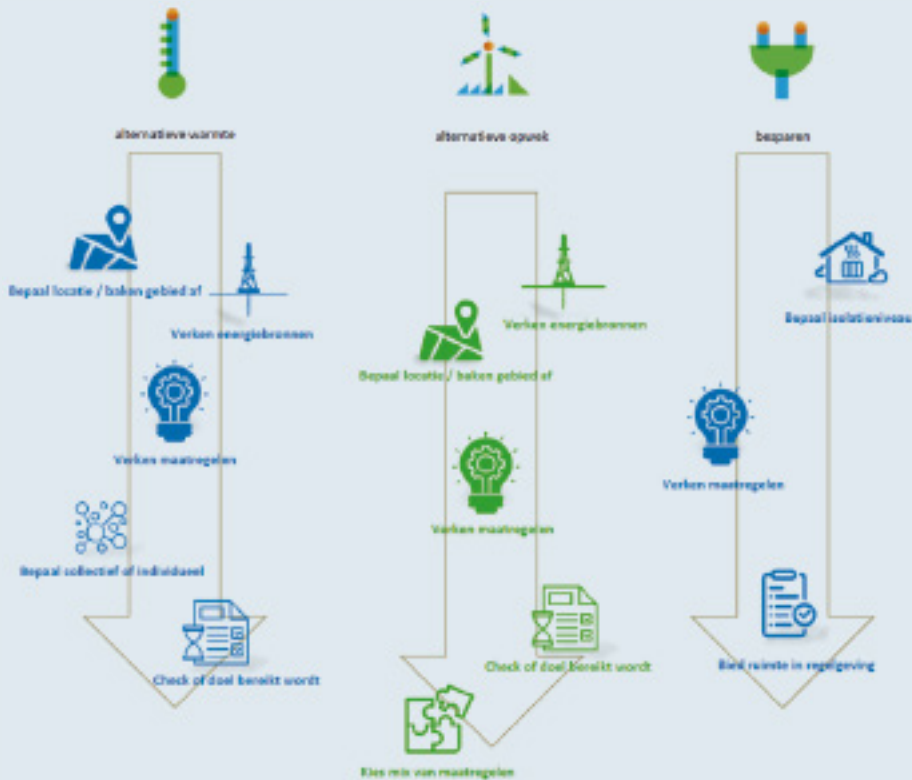
focussen ons voorlopig op het programma als instrument van verleiding, voordat we naar juridische omgevingsplanregels gaan grijpen.'

De Tilburgse praktijk laat zien dat dé aanpak niet bestaat. Daar linken ze de Regionale Energiestrategie (RES) aan het niveau van de omgevingsvisie en zijn ze voornemens de transitievisie warmte in een thematisch omgevingsprogramma Aardgasvrije Wijken te vertalen. Namelijk een vrijwillig programma, dat de raad gaat vaststellen en waar wel zienswijzen, maar geen bezwaren op zijn in te dienen. Wijkuitvoeringsplannen kunnen dan in meer gedetailleerde, gebiedsgerichte programma's landen. De 'juridische afhechting' – in de woorden van de Tilburgse procesmanager Nicolaas Veltman – vindt tot slot in het omgevingsplan en via de omgevingsvergunning plaats.

### Duiding

Om de instrumenten goed in te kunnen zetten, moet je ze goed leren kennen. Zo kun je erachter komen wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Den Haag deed aan dit pilottraject mee met de gedachte om het instrument omgevingsplan gericht in te zetten bij de binnenstedelijke ge- »

## Figuur 1 Trechter RES naar omgevingsplan Zoeterwoude



biedsontwikkeling van De Binckhorst. Voor dit gebied was al een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld. De gemeente zoekt naar mogelijkheden om dit instrument en het toekomstige omgevingsplan slim in te

zetten. Vanuit het warmteplan voor de wijk blijkt namelijk dat in de ondergrond niet voldoende energie zit om bij elke individuele ontwikkeling een warmte-koudeopslag (WKO) te realiseren. 'Je zit snel aan een aansluitplicht,

waarbij het twijfelachtig is of dat juridisch wel haalbaar is,' aldus Maayke Houtman van Gemeente Den Haag. 'We bieden nu de mogelijkheid om te salderen. Als mensen gebruik maken van een collectief systeem, mogen ze op een ander vlak iets meer, zoals een hogere bouwhoogte toepassen.'

Zoeterwoude benadrukt dat de RES een strategisch document is. Dit geeft algemene energiedoelstellingen over alternatieve warmte, opwek van energie of besparen. Een omgevingsplan bevat hele concrete regels over deze onderwerpen. Petros Ceelen van de Gemeente Zoeterwoude stelt: 'Het omgevingsplan is niet hét instrument om de RES-doelen te halen'. Eén op één vertalen van de RES naar het omgevingsplan bleek daardoor niet te kunnen. Hiervoor zijn tussenstappen noodzakelijk om die doelen concreet te maken. Om inzichtelijk te maken welke stappen noodzakelijk zijn, heeft de gemeente een trechter opgesteld om van de RES naar het omgevingsplan te gaan, waarin de tussenstappen zijn opgenomen (zie figuur 1).

### Integraliteit

Uit het pilottraject blijkt dat de Omgevingswet goed kan helpen om te voorkomen dat de energietransitie sectoraal wordt benaderd. Doordat een RES of een Transitievisie Warmte vanuit een doel van duurzaamheid wordt opgesteld, ligt dit risico op de loer. Door de inhoud van de RES naast een omgevingsvisie te leggen, worden de beslissingen die vanuit de energietransitie wordt genomen integraal bekeken. Ook is een gebiedsgerichte benadering gewenst om zo integrale besluiten te kunnen nemen. De instrumenten van de Omgevingswet kunnen hierbij helpen. Door integrale omgevingsvisies, programma's of omgevingsplannen voor specifieke gebieden op te stellen, waarin

## Andere wetgeving ook van belang

Om tot uitvoering te komen van de energietransitie biedt niet alleen de Omgevingswet mogelijkheden, maar is ook andere wetgeving belangrijk. De Warmtewet bevat regelgeving omtrent onder andere warmtenetten. Op grond van de Gaswet dienen netbeheerders bewoners aan te sluiten op het aardgasnet, waarop uitzonderingen worden gemaakt voor nieuwbouw en gebieden waar een warmteplan van toepassing is. Deze wetgeving wordt de komende jaren aangepast. Ook de Mijnbouwwet bevat regelgeving die in het kader van de energietransitie relevant kan zijn, deze wet regelt onder andere het winnen van delfstoffen in de diepe ondergrond en andere aan mijnbouw verwante activiteiten, zoals het winnen van geothermie.

## Maastricht aardgasvrij in 2050

De ambitie om in 2050 aardgasvrij te zijn is helder in Maastricht. Maar hoe breng je de warmtetransitie van strategie naar uitvoering en hoe draagt het instrumentarium van de Omgevingswet hieraan bij? Maastricht heeft in het pilottraject afgepeeld welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn binnen de Omgevingswet en de Gaswet. Maastricht komt tot de conclusie dat de aanwijzing van aardgasloze wijken kan plaatsvinden in het omgevingsplan (eventueel via omgevingswaarde), omgevingsprogramma en omgevingsvisie. De keuze van deze aanwijzing kan per gemeente verschillen. Dit is afhankelijk van de rol die de gemeente zichzelf toewijst (hoe sturend de gemeente wil zijn) en de zekerheid waarmee het uitvoering kan, wil of mag garanderen.

De benoeming in het omgevingsplan is juridisch bindend. De huidige Gaswet geeft een belemmering door een aansluitplicht te stellen voor bestaand bebouwd gebied. De Crisis- en herstelwet biedt mogelijkheden om hiervan af te wijken en deze aansluitplicht geldt ook niet bij nieuwbouw. De kans dat de Gaswet wijzigt, is aanzienlijk. Op de korte termijn is dit een belemmering.

Zelfs als de Gaswet wijzigt, blijft het de vraag of je als gemeente op deze manier druk wilt zetten op de energietransitie en of er een 'redelijk' (en dus betaalbaar) alternatief voor aardgas aangeboden kan worden. Dit hangt mede

af van de keuze in sturing (governance) die een gemeente maakt en hoe zeker een gemeente is van de geboden oplossing. Bovendien is aandacht nodig voor participatie om bij de ontwikkeling van aardgasvrije wijken draagvlak bij stakeholders te ontwikkelen. Dit heeft ook invloed op de wijze waarop het proces wordt ingericht rondom de uitwerking van een omgevingsplan.

### Daarmee zijn er vanuit de gemeente Maastricht twee handelingsperspectieven geduid:

1. Aanwijzing van aardgasvrije wijken niet in het omgevingsplan laten plaatsvinden, maar (voorlopig) via het programma of de omgevingsvisie. In dit scenario wordt de Transitievisie Warmte of Uitvoeringsplan (in de vorm van een omgevingsprogramma) zeer waarschijnlijk het product waarin de benoeming plaatsvindt. Er is geen juridische binding, enkel een bestuurlijke richting.
2. Aanwijzing wél binnen het omgevingsplan laten plaatsvinden. In dit geval tijdelijk binnen de context van de Crisis- en herstelwet (dit houdt in dat aanwijzing van aardgasvrij gecombineerd wordt met een proeftuinregeling of grootschalige herstructurering) of met voldoende draagvlak onder burgers (dit vraagt wat van de aantrekkelijkheid van het alternatief en de algemene bereidwilligheid onder burgers).

ook de energietransitie wordt meegenomen, wordt het noodzakelijk integraal naar opgaven te kijken.

De pilot in Boxtel laat zien dat het vooraf vaststellen van uitputtende regels in een bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) te complex is. Het draagt niet bij aan creativiteit en flexibiliteit. Eerst vooraf goed nadenken over het doel en de ambitie van een ontwikkeling, en de manier waarop dit gezamenlijk te bereiken is.

De ontwikkeling van het bedrijventerrein GreenTech Park Brabant stond centraal in de pilot van deze Brabantse gemeente. De gemeente zocht naar een manier om de energietransitie niet sectoraal te benaderen. 'Een stimulerend gesprek op basis van de beleidsregels biedt de meeste kansen voor het daadwerkelijk realiseren van duurzame en ener- »



**Figuur 2 Canvas Omgevingswet Goes**

Het Klimaatprogramma uit 2018 wordt in Goes dorp- en wijkgericht uitgevoerd, gekoppeld aan andere opgaven. Het dorp 's-Heer Hendrikskinderen en de wijk Goes-Oost trappen af. Goes heeft hierbij gekeken naar het instrument programma, waarbij een goede verbinding met de op te stellen omgevingsvisie een van de uitdagingen is. De gemeentelijke omgevingsvisie wordt parallel uitgewerkt aan de verkenning van het instrument programma.

Als resultaat van het pilottraject heeft Gemeente Goes een Canvas Omgevingswet opgesteld. Het Canvas Omgevingswet duidt verschillende elementen die je mee moet nemen in het Omgevingswetproces. Dit zal in eerste instantie gebruikt worden bij de verdere uitwerking van de nieuwe Omgevingsvisie, als onderdeel van het ontwikkelproces. Daarnaast bieden de elementen in het Canvas Omgevingswet aanknopingspunten voor de verdere uitwerking van de omgevingsvisie in bijvoorbeeld programma's. Voor de wijk Goes-Oost is nu de eerste versie gemaakt van een gebiedsgericht programma Energietransitie, een aantal elementen uit het Canvas Omgevingswet is daarin uitgewerkt.

gieneutrale uitwerkingen in de leefomgeving,' stelt Marjolein Fick van Gemeente Boxtel. Uitdaging voor de beleidsregel is wel een kader te scheppen aan de hand waarvan duidelijk is hoe wordt gekomen tot een consistente besluitvorming – op basis

van een zelfstandig werkende norm – zonder flexibiliteit in te perken en zonder afbreuk te doen aan het centraal stellen van 'het goede gesprek'.

### Handvatten

Vanuit alle pilots blijkt dat de do-

meinen energietransitie en Omgevingswet elkaar hard nodig hebben. De energietransitie landt in de fysieke omgeving en heeft daardoor de instrumenten van de Omgevingswet nodig. Anderzijds verandert de energietransitie de fysieke leefomgeving ingrijpend,

## Collectieve warmtevoorzieningen in Binckhorst Den Haag

Bij de ontwikkeling van de Binckhorst is het de vraag of het mogelijk is een collectieve warmtevoorziening te regelen. Reden is dat vanuit het energieonderzoek voor de Binckhorst blijkt dat er niet voldoende ruimte in de ondergrond is om voor elke nieuwe ontwikkeling een individuele warmtevoorziening (via WKO's) te realiseren.

Onder de nieuwe Omgevingswet zal in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) het vergunningstelsel rond WKO's (open en gesloten systemen) worden ondergebracht. Hiermee kun je zaken regelen omtrent aanleg en doelmatig gebruik. Denk hierbij aan interferentie tussen systemen, waardoor het energierendement kan afnemen. Daarnaast kunnen gemeenten zelf in het omgevingsplan maatwerkregels opnemen die ingaan op technische eisen c.q. gebruikruimte van de ondergrond,

zoals de omvang van de WKO, 3D bestemmen van de ondergrond, toewijzen van specifieke locatie. Het Bal biedt niet de mogelijkheid tot het regelen van een aansluitplicht en distributie. Of dit mogelijk wordt, hangt af van de ontwikkeling van de rijksregels.

Daarmee kan een gemeente dus onder de nieuwe Omgevingswet via maatwerkregels dan wel het bestemmen van een buisleiding voor gezamenlijk gebruik wel meer voorschrijven dan op dit moment mogelijk is. Als les deelt Gemeente Den Haag dat het van belang is om – als je werkt met beleidsregels – te zorgen dat de planregels voldoende ruim geformuleerd worden om later in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld energietransitie, zodat je eenvoudig beleidsregels aan kunt passen bij gewijzigde inzichten.

waardoor de instrumenten van de Omgevingswet wel aandacht aan dit onderwerp moeten besteden. Door de medewerkers die bezig zijn met de implementatie van de Omgevingswet bij de

energietransitie te betrekken, voorkom je een sectorale en stimuleer je een integrale aanpak. Maar er zijn ook specifiekere conclusies. Bij de Haagse Binckhorst is de opgave vanuit de

warmtevraag helemaal afgepeld om te bekijken wat wel en wat niet in een omgevingsplan is te regelen. Een aansluitplicht op een collectief warmtesysteem is niet te regelen. Wel is het moge- »

## Beter een goed gesprek dan een afvinklijstje

GreenTech Park Brabant in Boxtel, nu nog bruto elf hectare agrarisch gebied in het Groene Woud, moet een hub worden voor kennis en innovatie op het gebied van groene energie en producten op basis van plantaardige grondstoffen. De Provincie Noord-Brabant en de Gemeente Boxtel hebben er een ambitieuze en doorwrochte ontwikkelvisie voor gemaakt. Maar hoe zet je die ambities integraal om in concrete en vooral uitnodigende beleidsregels voor ondernemers, zonder te vervallen in een afvinklijstje. Die vraag stond centraal in de pilot die de Gemeente Boxtel inbracht in het kennis- en leertraject *Energietransitie versnellen met de Omgevingswet*.

Marjolein Fick (MijnGemeenteDichtbij) en Stan van Esdonk (Antea Group) waren bij de pilot betrokken en moeten bevestigen dat het nog niet zo makkelijk is om de ruimte en flexibiliteit als uitgangspunten van de Omgevingswet toe te passen met toch duidelijke beleidsregels, en ook nog eens te versnellen. Fick: 'Beleidsregels zijn heel geschikt om te gebruiken als je met verschillende doelstellingen en afweging van belangen te maken hebt. We wilden ze als regels op een bepaalde manier koppelen aan het omgevingsplan, maar dat bleek juridisch niet houdbaar. Dat leer je dan in zo'n pilot.'

Van Esdonk: 'Vervolgens hebben we de kernwaarden uit de ontwikkelvisie uitgesplitst in deelaspecten, en per deelaspect gekeken welk instrument uit de Omgevingswet daar het beste bij past om te gebruiken. We hebben de complexe opgave als het ware afgepeld.'

Uiteindelijk bleek dat het goede gesprek met de ondernemer centraal moet staan, liefst helemaal aan het begin van de vergunningprocedure. Fick: 'Dan heb je veel meer kans dat de ondernemer gaat meedenken en meebewegen. Door uit te leggen wat de ambities en de mogelijkheden zijn, daag je de ondernemer uit. Misschien beschikt die wel over een techniek die je niet kende, en die heel goed past in het nieuwe beleidskader voor bijvoorbeeld de energietransitie.' Van Esdonk: 'Vooral als het complexer wordt, je wilt meer doelen tegelijk realiseren, kan zo'n gesprek verhelderend en stimulerend werken. Je kunt dat niet juridisch verankeren, maar wel afspreken.'

Fick en Van Esdonk vonden de pilot heel leerzaam en interessant. 'Het zoektraject is uitdagend en brengt je echt verder. Kennis delen, erover praten met collega's, ook uit de andere pilots; je leert er heel veel van. Je zou willen dat het sneller ging, maar dit uitproberen kost tijd', constateert Van Esdonk. Hoe ervoor zorgen dat dit de standaard wijze van werken wordt in de gemeentelijke organisatie, is voor Fick nog een grote uitdaging. 'Wil je werkelijk het sectorale werken doorbreken, dan moeten ambtenaren de tijd en mogelijkheid krijgen om zich de integrale wijze van werken eigen te maken en kritisch te kijken naar de eigen rol vanuit de gemeente, daar samen het gesprek over aangaan, kijken naar mogelijke bijdrage van anderen en zoeken naar samenwerkingsverbanden binnen en buiten je organisatie. Integraal werken leer je niet vanaf je bureaustoel en leer je niet alleen binnen één organisatie. Integraal werken moet je vooral niet alleen doen.'

## Kennis- en leertraject

Dit artikel is geschreven op basis van de ervaringen van het kennis- en leertraject 'Energietransitie versnellen met de Omgevingswet'. In opdracht van het ministerie van BZK is dit traject uitgevoerd door een consortium van Antea Group, Rho adviseurs, TNO, Platform31, Over Morgen en Rebel. Acht gemeenten deden mee als pilot: Goes, Den Haag, Zoeterwoude, Maastricht, Boxtel, Groningen, Tilburg en Súdwest-Fryslân. Daarnaast deden ruim twintig gemeenten mee in een tweede ring. Alle resultaten zijn te vinden op [www.platform31.nl/energie-omgevingswet](http://www.platform31.nl/energie-omgevingswet).

### Tijdens het traject stond voor elke pilot één vraag centraal.

- **Goes:** Hoe ziet een programma energietransitie, op het niveau van een wijk, stadsdeel, gemeente eruit?
- **Den Haag:** Het omgevingsplan is het centrale kerninstrument, waarin alle regels over (activiteiten in de) fysieke omgeving een plaats moeten krijgen. Hoe worden de transitievisie warmte en warmteplannen hierin opgenomen/verwerkt?
- **Zoeterwoude:** Het omgevingsplan is het centrale kerninstrument, waarin alle regels over (activiteiten in de) fysieke omgeving een plaats moeten krijgen. Hoe wordt de RES hierin opgenomen/verwerkt?
- **Maastricht:** Vindt aanwijzing van gebieden voor aardgasloze wijken plaats in het omgevingsplan? En welke belemmeringen of knelpunten geeft de Gaswet?
- **Boxtel:** Hoe kan worden voorkomen dat de energietransitie sectoraal wordt benaderd, terwijl het een van de opgaven in het gebied is?
- **Groningen:** Welke besluiten (voor welke activiteiten) zijn nodig om een wijk aardgasvrij te maken en welke rol spelen de diverse kerninstrumenten daarbinnen?
- **Tilburg:** Hoe en waar leg je de samenwerking (tussen gemeente, bedrijven en burgers) vast? Welke instrumenten van de Omgevingswet kun je hiervoor gebruiken?
- **Súdwest-Fryslân:** Welke knelpunten komen er uit de Mijnbouwwet en hoe kunnen de beoordelingsregels voor geothermie opgenomen worden in het omgevingsplan (inclusief cumulatieve effecten)?

lijk regels over buisleidingen te stellen, waarmee dit waarschijnlijk indirect is te regelen.

Aanleiding van de pilot in de gemeente Súdwest-Fryslân was een aanvraag voor een opsporingsvergunning geothermie. De gemeente is hiervoor niet het bevoegd gezag, maar wil hierop wel graag grip houden. De gemeente ontdekte dat bij geothermie een drieluik aan wetten speelt: de Mijnbouwwet voor de geothermiebron, de Warmtewet voor de aflevering van de warmte (en om consumenten te beschermen) en ten slotte de Omgevingswet voor de bovengrondse installatie (het Rijk is bevoegd gezag) en het warmtenet. Wim Ijkema concludeert: 'Met name de Omgevingswet geeft de gemeente handvatten om haar regierol in te vullen bij het opzetten van een warmtenet. Dit is dan ook gelijk

de belangrijkste conclusie van de pilot: zorg dat je als gemeente een visie hebt over warmtenetten in je gemeente zodat je ook als een goede gesprekspartner aan tafel zit. Met de komst van de Warmtewet 2 krijgen we als gemeente extra bevoegdheden op dit gebied. Op voorhand een duidelijke visie is dan wel noodzakelijk.'

Tilburg ziet het verband tussen beide werelden sterk op het vlak van participatie. 'Een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is om de rol van de samenwerking bij besluitvorming groter te maken', geeft Wim Tijssen namens Gemeente Tilburg aan. 'Dit vergt voor complexe projecten als het aardgasvrij maken van de Tilburgse wijken een adaptieve participatiestrategie. Wie betrek je en wanneer?' Daarmee kunnen beide domeinen elkaar versterken.

De Omgevingswet biedt dus veel handvatten om de energietransitie te versnellen. Visie, programma en plan bieden mogelijkheden om de energietransitie te stimuleren. En natuurlijk ook om vast te leggen hoe de energietransitie in wijken vormgegeven moet worden. Vanuit de pilots is de algemene conclusie dat we nu nog in de fase van de energietransitie zitten dat stimuleren en verleiden het belangrijkste is. Naast de instrumenten zelf, is het proces om te komen tot die instrumenten behulpzaam bij de participatie rondom de energietransitie. En de instrumenten van de Omgevingswet helpen om niet eendimensionaal naar de energietransitie te kijken, maar om ook de andere aspecten die van belang zijn in de leefomgeving in beeld te houden. «