MANAGEMENTSAMENVATTING

Gemeente Borger-Odoorn ontwikkelt een warmteprogramma, welke vastgesteld moet zijn in december 2026. Vaak is een milieueffectrapportage (MER) of een MER-beoordeling van toepassing. Een plan-MER is een kostbaar proces, waarin de milieueffecten worden doorgelicht. Een MER-beoordeling is een lichtere procedure, deze bepaalt of een plan-MER noodzakelijk is.

In deze informatieve memo, bespreken we de verschillende scenario's en hun risico's voor gemeente Borger-Odoorn om een warmteprogramma vast te stellen wat voldoet aan de (mogelijke) MER-plichten. Deze scenario's zijn als volgt:

	Scenario 1: "Geen" procedure	**Scenario 2: Lichte procedure**	**Scenario 3: Zware procedure**
In het kort	Geen kaderstellend programma; maar visievormend: geen MER-plichten.	Kaderstellend programma: MER-beoordeling *Geen collectieve warmte/ geothermie*	Kaderstellend programma: Plan-MER *Collectieve warmte/ geothermie*
Kosten	€	€€ Ca. €10.000-€20.000	€€€ Minimaal €100.000
Tijd	⌛	⌛⌛ Ca. 2 maanden	⌛⌛⌛ Ca. 8 maanden
Inhoud	🗒	📝	📚
Risico's	Gebrek aan richting en inhoud; lange termijn gevolgen (mogelijke MER vervolg); kritiek.	Beoordeling kost tijd en geld, en kan uitwijzen dat er een plan-MER vereist is (kost tijd & geld)	Plan-MER kost tijd, geld en capaciteit. We komen onder tijdsdruk te staan. Waarschijnlijk niet haalbaar i.c.m. beoordeling binnen beschikbare tijd.
Voordelen	Voorlopig geen MER plichten – lagere kosten & capaciteitsvraag; minder juridische/ beleidsmatige complicaties.	Duidelijkheid over de MER-plichten, en ruimte om kaders te stellen (behalve m.b.t. warmtenet/ geothermie).	We voldoen aan onze verplichtingen (bij kaderstelling m.b.t. warmtenet/ geothermie) en krijgen nuttige inzichten.

Omdat het college akkoord is gegaan met het plan van aanpak, is scenario 2 de meest waarschijnlijke uitkomst. In het warmteprogramma geven we inzicht in beschikbare en potentiële duurzame warmtebronnen binnen de gemeente; een gebiedsgerichte analyse; en een kaart die per gebied inzicht geeft in mogelijke warmte-oplossingen. Scenario 1 biedt deze ruimte niet. Scenario 3 is niet haalbaar binnen de tijd, en is pas noodzakelijk bij definitieve plannen voor specifieke locaties waarbij geothermie of een collectieve oplossing wordt aangedragen. Door een MER-beoordeling (scenario 2) uit te laten voeren, krijgen we de ruimte een warmteprogramma te schrijven volgens ons plan van aanpak (met enige kaderstelling) waarmee we richting geven aan onze gemeentelijke warmtetransitie, en denken we te kunnen voldoen aan onze MER-plichten.

1. INLEIDING

Gemeente Borger-Odoorn ontwikkelt een warmteprogramma. Deze moet vastgesteld zijn ten laatste in december 2026. Vaak is bij een warmteprogramma een milieueffectrapportage (MER) of MER-beoordeling van toepassing. De MER is geen doel op zich, maar een instrument binnen het bredere gemeentelijke plan- en besluitvormingsproces. Het doel van een MER, is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de plan- en besluitvorming voor activiteiten met mogelijke milieueffecten (in de breedste zin van het begrip 'milieu'). We maken onderscheid tussen een MER en een MER-beoordeling; een MER is een uitgebreide procedure die verplicht is voor activiteiten waar op voorhand aanzienlijke milieueffecten worden verwacht. Een MER-beoordeling is een lichtere procedure, waarbij het bevoegd gezag (college van B&W) beoordeelt of het plan of project aanzienlijke milieueffecten met zich meebrengt. Indien dat zo blijkt te zijn, volgt er alsnog een MER.

Het doel van deze adviesmemo is om te Informeren over de mogelijke scenario's en bijbehorende risico's daarvan, zodat er tijdig een keuze kan worden gemaakt. Hiervoor volgen we de NPLW handreiking voor de MER-plicht. In deze handreiking, is ook een beslisschema opgesteld waarmee een gemeente haar plan-MER-(beoordeling) -plicht voor het warmteprogramma kan toetsen. Het invullen van het beslisschema helpt te bepalen of er een plan-MER-plicht of een plan-MER-beoordelingsplicht geldt voor het warmteprogramma. In het volgende onderdeel, gaan we verder in op de mogelijke scenario's, en de bijbehorende risico's voor het warmteprogramma en de uitvoering daarvan.

2. SCENARIO'S & RISICO'S

In deze sectie volgt een verdieping op mogelijke scenario's, en de risico's die daarbij horen. Deze analyse is bedoeld als hulpmiddel om de stuurgroep en het college te informeren, en zo tijdig een geïnformeerde keuze te (laten) maken. We analyseren de volgende scenario's, en de bijbehorende risico's:

1. **Geen kaderstellend programma – geen MER**
   Geen procedure
   Bij scenario 1 wordt gekozen voor een richtinggevend of visievormend warmteprogramma, geen kaderstellende. Hierbij zijn we qua tijd niet afhankelijk van bedrijven die de plan-MER(beoordeling) uitvoeren, en besparen we tijd en geld. Echter, is het risico dat we onvoldoende inhoud in het beleid hebben. Daarnaast moeten we goed op de hoogte zijn van de ruimte die we hebben om deze zo optimaal mogelijk te benutten (zonder MER-plicht). We kunnen ervoor kiezen om de concretiseringsslag in uitvoeringsplannen te maken.

2. **Kaderstellend programma: MER-beoordeling (*geen collectieve warmte/ geothermie)***
   Lichte procedure
   Bij scenario 2 wordt gekozen voor een kaderstellend programma, maar geven we geen kaders m.b.t. collectieve warmte en geothermie. Dan kan een MER-beoordeling volstaan. Een dergelijke beoordeling kost ca. €10.000-€20.000; en 2 maanden tijd. Het grootste risico is, dat als er uit de beoordeling blijkt dat er tóch een plan-MER nodig is, deze alsnog ten minste €100.000 kost en 8 maanden tijd. Daarnaast is er capaciteit nodig om een dergelijke opdracht uit te zetten en te controleren.

3. **Kaderstellend programma: plan-MER *(collectieve warmte/ geothermie)***

   Zware procedure
   Bij scenario 3 wordt gekozen voor een kaderstellend programma, en warmtevoorziening in collectief,

of vanuit geothermie. Dan is een plan-MER vereist. Hierbij zit een aanzienlijk risico in tijd en kosteninvestering (zoals eerder benoemd). Bij dit scenario is het zaak om spoedig te handelen om op tijd een warmteprogramma vast te kunnen stellen. Echter, lopen we dan wel op de lokale en landelijke ontwikkelingen voor.

Per scenario gaan we in op vier risico categorieën:

1. Beleidsmatig risico: risico op vertraging, onduidelijkheid of juridische complicaties.
2. Financieel risico: kosten, subsidies mislopen, inefficiëntie.
3. Operationeel risico: capaciteit, uitvoerbaarheid, samenwerking.
4. Reputatierisico : beeldvorming bij inwoners, raad, partners.

SCENARIO 1. GEEN KADERSTELLEND PROGRAMMA – GEEN MER

Bij dit scenario, passen we de inhoud van het warmteprogramma extensief aan. We vermijden alle vormen van kaderstelling en criteria, om enige MER-verplichtingen te vermijden. We zijn op de hoogte dat dit niet uitsluit dat we in volgende warmteprogramma's, uitvoeringsprogramma's, of andere plannen hier mogelijk wel aan zullen moeten voldoen.

De voordelen van deze aanpak zijn dat er geen MER nodig is, en er dus lagere kosten en capaciteit zijn. Verder is er flexibiliteit om later kaders toe te voegen, als de situatie duidelijker is. Ook geeft deze aanpak minder risico op juridische of beleidsmatige complicaties. We kunnen de concretiseringsslag maken in de uitvoeringsplannen; of ervoor kiezen om later het warmteprogramma aan te vullen/ aan te passen.

Ook zijn er risico's bij deze aanpak. Zo moeten we scherp zijn op de inhoud, zodat we het tijdig signaleren als er alsnog een MER-verplichting is. Daarnaast is er een kans dat het programma door gebrek aan kaderstelling richting en inhoud mist. Verder zijn de kosten op korte termijn weliswaar lager, maar moet er ook worden overwogen wat de gevolgen zijn op lange termijn. Tot slot kan er kritiek komen dat de milieueffecten van het warmteprogramma niet goed zijn meegenomen.

Tabel 1: Risico's scenario 1 (uitgebreid)

Categorie	Risico	Tegenmaatregelen
Beleidsmatig	Als achteraf blijkt dat er wel een mer verplichting was, dan is dit in strijd met artikel 3.46, het deugdelijk motiveren van besluiten, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dan wordt het warmteprogramma ongeldig verklaard, en wordt de uitvoering ervan uitgesteld totdat de volledige plan-mer doorlopen is.	We stellen geen kaders in ons warmteprogramma en laten veel ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. We concretiseren in warmteplannen per wijk of gebied.
	Door mijden van kaderstelling mist het programma richting en inhoud. Dit geeft risico op een beleidsvacuüm.	We geven zoveel mogelijk richting aan het warmteprogramma binnen de ruimte die we hebben. Ook onderzoeken we de ruimte om de onderbrekende inhoud onder te brengen in uitvoeringsplannen.
Financieel	Lage kosten op korte termijn, maar eventueel hogere kosten later. Er moet per uitvoeringsplan een MER uitgevoerd worden; of later alsnog een MER voor een nieuwere versie van het warmteprogramma.	We onderzoeken de juridische kaders rondom uitvoeringsplannen en de MER.
Operationeel	Minder druk op capaciteit, maar weinig houvast voor uitvoering.	We concretiseren in uitvoeringsplannen per wijk of gebied.
Reputatie	Mogelijke kritiek dat milieueffecten niet goed zijn meegenomen.	We wijden aandacht aan milieueffecten of hoe we deze later zullen meenemen in ons warmteprogramma.

SCENARIO 2. KADERSTELLEND PROGRAMMA: MER-BEOORDELING

Het schrijven van een uitgebreid, helder warmteprogramma heeft de voorkeur van de projectgroep. Echter, betekent dit dat sprake zal zijn van kaderstelling (voorkeursgebieden; blauwdrukken voor uitvoering). Indien dit enkel het geval is voor activiteiten die zelf niet mer-plichtig zijn, zal een mer-beoordeling volstaan. Daarbij worden bijvoorbeeld opgestapelde milieueffecten van een grote hoeveelheid warmtepompen in een gebied onderzocht.

De gemeente kan kiezen om te wachten op landelijke en regionale ontwikkelingen en mogelijke koppelkansen. Zo hebben we tijd om landelijke kaders en subsidies af te wachten, de mogelijkheid om te leren van andere gemeenten, en leggen we minder druk op capaciteit en het budget.

De voordelen van een programma met kaderstelling en MER-beoordeling is dat we weten aan welke plichten we moeten voldoen en milieueffecten in enige mate meenemen. Daarnaast geven we kaders, waardoor de toekomstige implicaties van het warmteprogramma duidelijker zijn.

Echter, komt deze aanpak ook met risico's. Zo zijn er financiële en operationele gevolgen- de beoordeling kost tijd, geld, en capaciteit. Mogelijke vertraging van uitvoering als gevolg, kan ook leiden tot kritiek.

Tabel 2: Risico's scenario 2 (uitgebreid)

Categorie	Risico	Tegenmaatregelen
Beleidsmatig	Bij deze optie is er geen kaderstelling op collectieve warmte of geothermie inzetbaar voor het warmteprogramma (want dit valt onder de plan-MER plicht). Dit resulteert in een sterke voorkeur voor individuele warmteoplossingen (bijv. all-electric warmtepomp).	Collectieve oplossingen en geothermie kunnen *onderzocht* worden, mits er in het warmteprogramma geen kaders voor opgezet worden. Zodra we overgaan op kaderstelling, komen we weer bij de plan-MER uit.
Financieel	Een MER-beoordeling kost €10.000 - €20.000 euro; als blijkt dat een plan-MER vereist is, komt hier nog minstens €100.000 bovenop.	We onderzoeken intern de financiële ruimte om deze kosten te dekken.
Operationeel	Onzekerheid over de planning, en gevolgen van de MER-ontwikkelingen voor deze planning. Een MER-beoordeling kost ten minste twee maanden.	We bouwen ruimte in onze planning om wendbaar te zijn en snel op veranderingen te kunnen reageren.
	De MER-beoordeling moet worden aanbesteed, uitgevoerd, en gecontroleerd. Dit kost capaciteit.	We onderzoeken waar (personele) ruimte zit, en zoeken ondersteuning (bijv. flexteam).
Reputatie	Door de vertraging, verliezen stakeholders of maatschappelijke partners vertrouwen in de gemeente.	We communiceren tijdig met stakeholders en maatschappelijke partners over het tijdspad.

SCENARIO 3. KADERSTELLEND PROGRAMMA: PLAN-MER

Bij dit scenario is de inhoud van het warmteprogramma hetzelfde als bij scenario 1. Echter, de gemeente schrijft een programma met kaders én plannen voor collectieve warmtenet(ten) of geothermie. In dit geval, is het warmteprogramma plan-MER plichtig.

In dit geval, zal de gemeente een plan-MER moeten laten uitvoeren. Het voordeel van de plan-MER is dat we in aan onze verplichtingen voldoen, en veel nuttige inzichten opdoen op voorhand.

Echter, komt deze aanpak ook met risico's. Net als een MER-beoordeling, kost een plan-MER tijd, geld en capaciteit (al zij het aanzienlijk meer). Omdat een plan-MER een uitgebreidere procedure is, komen we ook onder tijdsdruk te staan.

Tabel 3: Risico's scenario 3 (uitgebreid)

Categorie	Risico	Tegenmaatregelen
Beleidsmatig	De Plan-MER wordt gestart op basis van incomplete kaders. Er kunnen nog beleidswijzigingen komen.	We informeren ons continue over nieuwe ontwikkelingen.
	Indien het Plan-MER niet (tijdig) wordt uitgevoerd, maar dit wel had gemoeten, wordt het warmteprogramma ongeldig verklaard, en wordt de uitvoering ervan uitgesteld totdat de volledige plan-mer doorlopen is.	Indien het warmteprogramma plan-MER plichtig is, starten we zo spoedig mogelijk met het proces.
Financieel	Het uitvoeren van een Plan-MER kost geld: minstens €100.000 euro.	We onderzoeken intern de financiële ruimte om deze kosten te dekken.
	Snel handelen om tijdig te voldoen aan de Plan-MER-plichten, kan ook betekenen dat we op landelijke ontwikkelingen en beleid voorlopen, en dat er onnodige kosten worden gemaakt.	We bouwen ruimte in in onze planning om wendbaar te zijn en snel op veranderingen te kunnen reageren.
Operationeel	De Plan-MER moet worden aanbesteed, uitgevoerd, gecontroleerd. Dit kost capaciteit.	We onderzoeken waar (personele) ruimte zit en zoeken ondersteuning (bijv. flexteam).
	Het uitvoeren van een Plan-MER kost tijd. Er is een beperkt aantal bureaus dat dit kan uitvoeren, waarvan sommigen werken met wachtlijsten. De doorlooptijd is zo'n 8-10 maanden. Een plan-MER kost dus veel tijd.	We bouwen waar mogelijk ruimte in onze planning om wendbaar te zijn en snel op veranderingen te kunnen reageren. We maken zo spoedig mogelijk een keus, en ondernemen actie. De kans dat we een plan-MER doorlopen vóór december 2026 is echter nihil.
Reputatie	Het is een uitdaging een Plan-MER uit te voeren vóór eind 2026. Indien dit niet lukt: mogelijke kritiek dat milieueffecten niet goed zijn meegenomen.	We laten de ontwikkeling van het warmteprogramma en het Plan-MER-proces parallel lopen.

3. CONCLUSIE

Het plan van aanpak voor het warmteprogramma is op 9 september vastgesteld door het college. In dit stuk geeft de projectgroep aan een gebiedsgerichte analyse te willen uitvoeren, waarin per gebied kan worden gespecificeerd welke mogelijkheden er zijn. Ook is de wens collectieve oplossingen te onderzoeken.

Omdat gemeente Borger-Odoorn volgens het voorlopige plan van aanpak kaderstellend zal zijn in haar warmteprogramma, moet in ieder geval een MER-beoordeling óf plan-MER worden uitgevoerd. Omdat het nog onzeker is óf er in het warmteprogramma sprake is van collectieve warmteoplossingen en/of geothermie, is het op dit punt nog onduidelijk of het een MER-beoordeling of een plan-MER plicht betreft.

We adviseren een MER-beoordeling, om te toetsen of het programma plan-MER plichtig is en het warmteprogramma beleidsmatig in te dekken als een plan-MER niet noodzakelijk is. Het is belangrijk in deze afweging mee te nemen dat de beschikbare tijd zeer waarschijnlijk niet toereikend is voor het uitvoeren van zowel een MER-beoordeling, als een plan-MER.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: HANDREIKING NPLW SAMENGEVAT

Handreiking MER NPLW

- Plan-MER voor beleidsplannen, programma's of strategische documenten, zoals een gemeentelijk warmteprogramma.
- Richt zich op bredere milieueffecten van beleidskeuzes- onderzoekt verschillende scenario's.
- Beleid gebonden; o milieueffecten van plannen/ programma's te beoordelen
- Belangrijke punten:
  1. In **veel** gevallen is een MER verplicht, vooral voor WP's die kaders stellen voor de ontwikkeling van collectieve warmtenetten of andere technieken met aanzienlijke milieueffecten;
  2. Gemeenten kunnen het **beslisschema** van IPLO gebruiken om te bepalen of een plan-MER of plan MER-beoordeling nodig is*;
     Beslisschema plan-milieueffectrapportage | Informatiepunt Leefomgeving
  3. ***Uitzonderingen***: een WP wat geen kaders stelt voor warmtenetten en alleen alternatieve technieken bevat zonder aanzienlijke milieueffecten, zou de plan-MER-plicht kunnen vervallen.
- Procedure Plan-MER:
  - Kennisgeving WP;
  - Reikwijdte en detailniveau;
    Notitie van Reikwijdte en detailniveau (NRD) – zie NRD format NPLW
    Dit kan worden aanbesteed. Hiervoor schrijft het NPLW een standaard opdrachtomschrijving, deze hopen ze begin 2026 gereed te hebben.
  - Opstellen Plan-MER;
    Zie plan-MER format NPLW
    Hiervoor ontwikkelt NPLW bouwstenen. Deze moeten worden aangevuld met lokale informatie. Ook dit hopen ze begin 2026 gereed te hebben.
  - Vertaling resultaten;
  - Tervisielegging;
  - Vaststellen WP.