- Memo

RHO ADVISEURS

Datum	14 november 2022	**Project**	RES - Omgevingswetinstrumenten
Kenmerk	RL/MdK	**Opdrachtgever**	ROV
Van	Ruud Louwes en Mark de Hek	**Aanwezig**	
Aan	Projectgroep RES	**Afwezig**	
cc		**Bijlage(n)**	

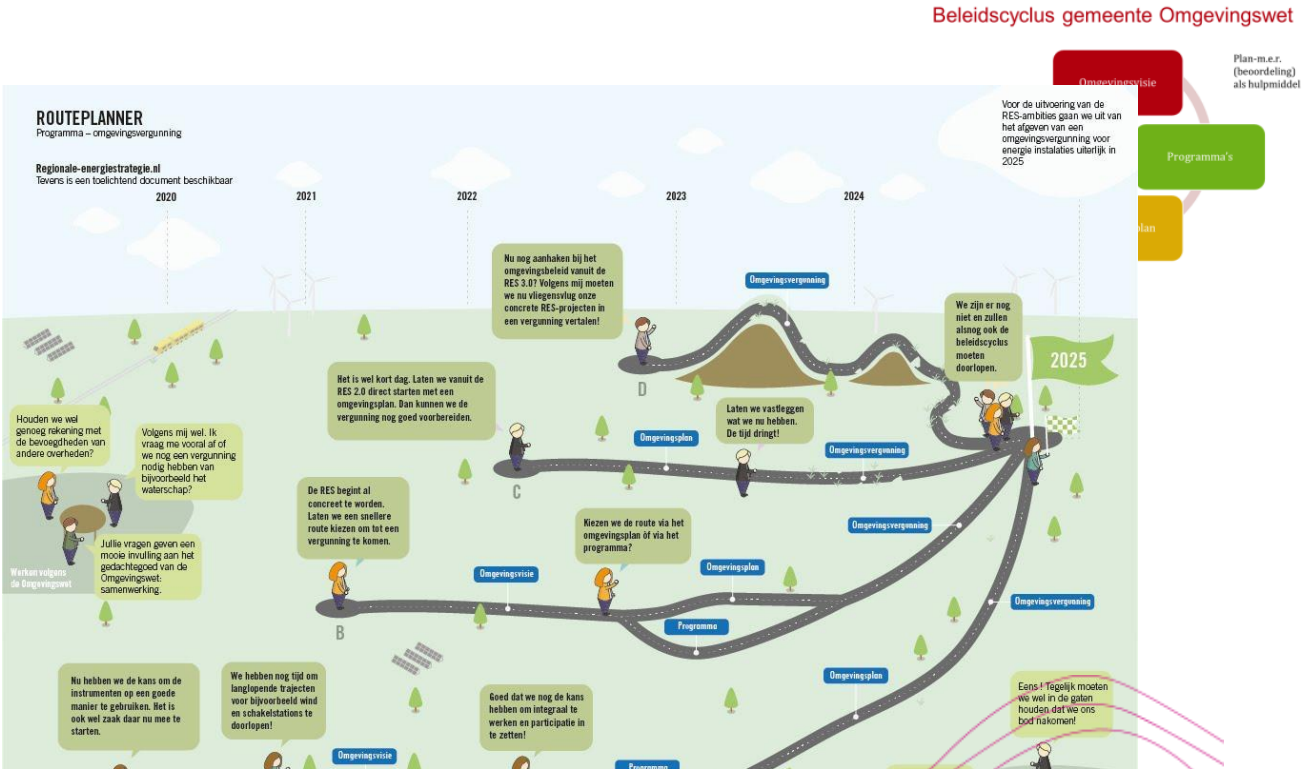
Programma

RES Midden-Holland en verlening omgevingsvergunningen

De RES-regio Midden-Holland zet met name in op het realiseren van ‘zon op land’ om de RES-ambitie zoals opgenomen in de RES 1.0 en RES 2.0 te realiseren. In dit stadium van uitwerking van de RES worden de Kansenkaart, het Afwegingskader en de Gebiedsbeschrijvingen samengesteld. Een Beoordelingskader is een optie. De vraag is op welke wijze de RES-ambitie zodanig kan worden uitgewerkt zodat op 1 januari 2025 omgevingsvergunningen kunnen zijn verleend voor een toereikende capaciteit van projecten voor zon op land.

Routes richting verlening omgevingsvergunningen voor 1 januari 2025

Voor het vertalen van de RES-ambities naar Omgevingswetinstrumenten zijn verschillende routes denkbaar. Geïnspireerd door de beleidscyclus zijn in de factsheet RES – Omgevingswet vier routes onderscheiden (20200206 NP RES Factsheets toelichting RES Omgevingswet.pdf).



De vier voorgestelde Routes zijn niet begaanbaar

De vier routes volgen in beginsel de beleidscyclus, zoals die binnen het kader van de Omgevingswet wordt voorgestaan. Echter, het volgen van de koninklijke weg ‘omgevingsvisie – programma – omgevingsplan – omgevingsvergunning’ is niet meer haalbaar, gezien de beschikbare tijdsperiode tot 2025, en is te complex. Regiobreed zouden dan de omgevingsvisie van de vijf gemeenten moeten worden aangepast en in omgevingsplannen worden vertaald. Die weg is in tijd gezien te lang en vergt een te complexe afstemming tussen de gemeenten, gezien de onderling afwijkende prioriteitsstellingen voor het ontwikkelen van Omgevingswetinstrumentarium.
Ook de routes ‘omgevingsvisie - programma/omgevingsplan – omgevingsvergunning’ en’ omgevingsplan – omgevingsvergunning’ zijn om de genoemde redenen geen zekere routes voor tijdige vergunningverlening. In uiterste nood kan de route ‘omgevingsvergunning’ in beeld komen, daaraan zijn toch diverse nadelen verbonden.

Alternatieve route via het Regionaal Programma als basis voor vertaling van de RES naar het Omgevingswetinstrumentarium

Voorgesteld wordt het Omgevingswetinstrument Programma als basis te kiezen voor vertaling van de RES naar de verschillende Omgevingswetinstrumenten en daarmee als primaire basis voor verlening van omgevingsvergunning.



Programma als voorloper van andere Omgevingswetinstrumenten

Het programma bevat bij voorkeur een integrale gebiedsgerichte of thematische afweging van opgaven voor de inrichting van de regio, gemeenten en het waterschapsgebied, met daarnaast een onderbouwing van de gemaakte keuzes of overzicht van belangen bij te maken keuzes. Aansluitend maakt een beoordelingskader voor het verlenen van omgevingsvergunningen deel uit van het programma. Het visie-deel met verantwoording van de keuzes en het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen worden opgezet als toevoeging aan de omgevingsvisie en als aanzet voor de regels in het omgevingsplan. Daarmee is het programma de voorloper van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Het programma vervult voor een eerste periode onder meer de functies van integraal afwegingskader en beoordelingskader en vult daarmee de leemte in van het nog niet tijdig op de RES afgestemde omgevingsvisies en omgevingsplannen.
Gedacht vanuit de beleidscyclus betekent dit dat in een evaluatieronde, de strategische uitspraken uit een programma een plek in de omgevingsvisie zullen krijgen en worden gevolgd door de juridische vertaling naar het omgevingsplan. Daarmee wordt de beleidscyclus gecompleteerd.

Doelen en monitoring

In het programma worden doelen opgenomen waar het programma zich op richt (artikel 3.5 Omgevingswet). Het is nuttig doelen op te nemen waarvan de realisatie kan worden gemonitord, zodat in de periode na vaststelling van het programma, de realisering van RES-projecten kan worden bijgestuurd en het programma en de daarin opgenomen afspraken eventueel kunnen worden aangescherpt of anderszins worden bijgesteld.

Programma al agenda, afsprakenkader, werk- en verantwoordelijkheidsverdeling met voorstellen Omgevingswetinstrumenten en overeenkomsten

Het programma bestaat uit meerdere onderdelen.

- Het programma kan bij uitstek worden ingericht als een agenda voor thematische en gebiedsgerichte uitwerkingen met een afsprakenkader.
- Daarvan kan een werk- en verantwoordelijkheidsverdeling voor wat betreft het treffen van maatregelen deel uitmaken.
- Het is een optie dit te combineren met voorstellen voor aanpassingen van de andere Omgevingswetinstrumenten en voorstellen voor andere afspraken en het sluiten van aanvullende overeenkomsten.

Deze agenda is in verschillende vormen denkbaar, met een juiste mix van onderdelen: adresserend, prioriterend, faserend of bijvoorbeeld gericht op samenwerking.

Van regionaal programma naar gemeentelijk programma

Het programma wordt bij voorkeur in regionaal verband opgesteld. Door aan het regionale programma een gemeentelijk hoofdstuk toe te voegen krijgt iedere gemeente een eigen afweging met een eigen beoordelingskader beschikbaar. Zo'n programma kan op die manier voor iedere gemeente de basis vormen voor de af te geven omgevingsvergunningen. Bij omgevingsvergunningverlening gebaseerd op een programma, is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vals afwijking van het geldende omgevingsplan. Vaststelling gebeurt vervolgens door ieder college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezagen.

Taakverdeling en monitoring

De uitwerking in het programma van afspraken met bijbehorende werkverdeling zorgt ervoor dat inzicht ontstaat wie, wat, waar, hoe en wanneer een activiteit verzorgt en hoe de verantwoordelijkheden zijn toegedeeld. Daarmee kan het programma bij uitstek houvast bieden voor de daadwerkelijke realisering van een RES. Dit zal dan ook blijken uit de monitoring van uitvoering van het programma.

Samenwerking en overeenkomsten

De samenwerking tussen de ketenpartners binnen het RES-kader kan in het programma worden uitgewerkt met als extra optie de uitbouw van samenwerking met andere marktpartijen en afspraken omtrent participatie door of met de omgeving. Het afsprakenkader van het programma kan in een bestuursovereenkomst worden vertaald en in een samenwerkingsovereenkomst met alle partijen, waaronder netbeheerders, zodat de afspraken voor alle ketenpartners en (andere) marktpartijen bindend worden. Op deze manier is voor het programma mede een belangrijke rol weggelegd als basis voor afstemming van RES-projecten, waaronder energie-infrastructuurprojecten, en voor investeringsbeslissingen voor RES-projecten, zowel voor zonprojecten als voor energie-infrastructuurprojecten.

Mensen en middelen

In het programma kunnen afspraken worden opgenomen over de inzet van mensen en middelen. Met het programma kan worden verkend of voldoende menskracht en financiële middelen beschikbaar zijn of dat een beroep moet of zal worden gedaan op andere partijen. Het signaleren van deze twee capaciteitsvraagstukken is medebepalend voor de uitvoerbaarheid van het programma. Bij beantwoording van deze capaciteitsvraagstukken komen op gemeentelijk niveau,

de gemeenteraad, en op provinciaal niveau provinciale staten en daarnaast het Algemeen Bestuur van een waterschap in beeld gelet op de begrotingsverantwoordelijkheid.

Vrijwillig programma

Een vrijwillig programma is de meest logische variant, omdat de andere programmavarianten volgen uit een verplichting of een programmatische aanpak bevatten.

RES Midden-Holland – RES – Programma - Omgevingsvergunningen

Onderbouwing van keuzes

De RES-regio Midden-Holland beschikt over een RES. Hierin is de visie op de RES-ambitie en de vertaling hiervan naar de omgeving opgenomen in de vorm van aanwijzing van gebieden voor zonne-energie. Voor het programma is een voorwaarde – in feite voor alle Omgevingswetinstrumenten – dat de keuzes voor de aanwijzing van gebieden in samenhang en afzonderlijk kunnen worden gemotiveerd, uitlegbaar zijn en consistent. Daaraan moet bij het opstellen van het programma expliciet aandacht worden gegeven.

Plan-m.e.r.-plicht

Rekening moet worden gehouden met een eventuele plicht voor het opstellen van een plan-mer voor het programma. Die plicht is aanwezig als het programma een kader biedt voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten en ook als bij de voorbereiding van dat programma op grond van artikel 16.53c Wet natuurbescherming een passende beoordeling moet worden gemaakt. Gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Porthos-zaak, waarbij de bouwvrijstelling onderuit is gegaan en de stikstofdepositie van de bouwfase moet worden onderzocht, kan een passende beoordeling aan de orde zijn. Overigens zijn de inzet van materieel bij de bouwfase waarbij minder of geen stikstof vrijkomt, toepassing van adblue aan de brandstof en de duur van de aanlegfase variabelen die gewijzigd kunnen worden om de stikstofdepositie te verlagen. Voor RVO/NPRES wordt momenteel door Kennislab Omgevingswet/Rhoadviseurs/Soppe een nader advies over dit onderwerp voorbereid als vervolg op het advies ‘Een plan-m.e.r.- voor de Regionale Energie Strategie?’ (Jan Jacob van Dijk; maart 2022).

Kansenkaart en Afwegingskader met Gebiedsbeschrijvingen en Beoordelingskader

Momenteel wordt aan een Kansenkaart gewerkt. Dat biedt de mogelijkheid om de keuzes zorgvuldig te maken. Aanbevolen wordt om de Kansenkaart als Plan A te presenteren. Intern en wellicht ook extern kan daarnaast een set overwegingen voor afwijking worden opgesteld in de vorm van Plan B. Het opstellen hiervan is in methodisch opzicht hoe dan ook nuttig om de onderbouwing van Plan A te versterken. Om een prioriteitsstelling voor elkaar te krijgen in de projecten die zullen worden aangemeld, wordt aan een Afwegingskader gewerkt. De Gebiedsbeschrijvingen bevatten voor de gebieden veelal een belangrijk deel van de motivering voor de keuzes.

De opzet van de Kansenkaart en het Afwegingskader zoals voorgesteld in de concept-Handreiking Afwegingskader en de concept-Handreiking Kansenkaart (9 november 2022) en de Gebiedsbeschrijvingen geven zeker vertrouwen dat een zeer doordacht kader wordt ontwikkeld. Ook de botsproeven wijzen dit uit met inbegrip van de aanpassingen die vervolgens zijn gedaan.

Met de Kansenkaart en het Afwegingskader inclusief de onderbouwingen hiervan en de Gebiedsbeschrijvingen, is een belangrijk deel van het inhoudelijk deel van het programma beschikbaar. Uitwerking lijkt nog wel nodig te zijn in de vorm van een Beoordelingskader, af te leiden uit de Kansenkaart, het Afwegingskader en de Gebiedsbeschrijvingen. Bij het Beoordelingskader hoort een toelichting waarmee dat kader als aanzet voor de regels voor het omgevingsplan beschikbaar komt.

Totstandkoming en opbouw programma (zie bijlage)

In een stroomschema zijn de stappen beschreven in de totstandkoming van het programma in algemene zin. Stappen kunnen gewijzigd, overgeslagen of toegevoegd worden als de RES daar om vraagt. De vorm en inhoud van een programma gekoppeld aan de RES is afhankelijk van de beleidsdoelstelling(en) die uitgewerkt of gerealiseerd gaan worden. In algemene zin kan als inspiratie het overzicht met ingrediënten van het programma worden gebruikt. Meer informatie hierover is te vinden in de Verkenning RES – Programma en bijbehorende uitwerking hiervan en de regionale verkenning m.b.t. specifieke onderwerpen, zoals het netwerk en lokaal eigendom. (Verkenningen inzet regionaal programma voor uitwerking RES ambitie - Regionale Energiestrategie (regionale-energiestrategie.nl)).

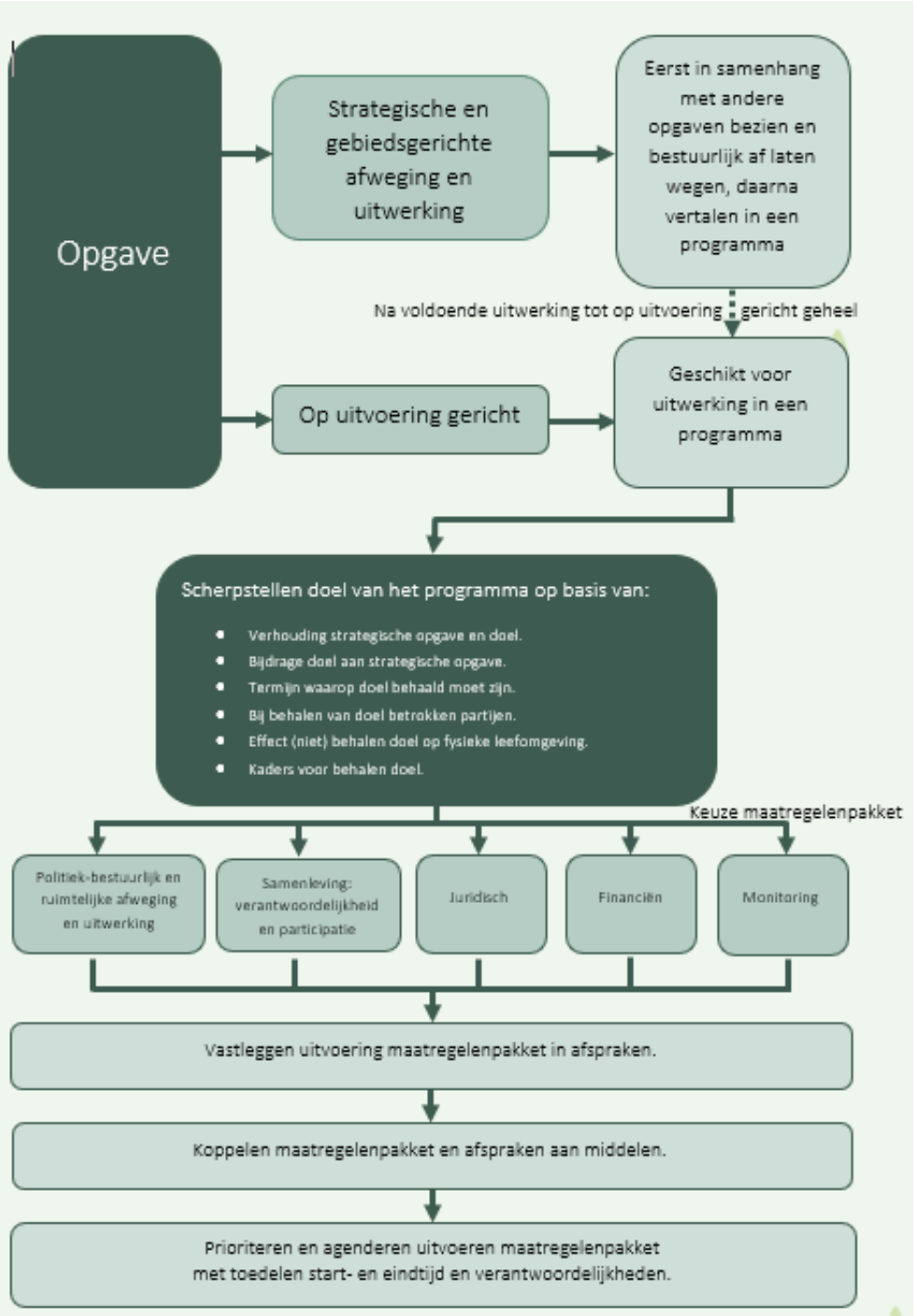
Planning (zie bijlage)

Voor het opstellen en afronden van de Kansenkaart en Afwegingskader is een tijdsplanning voorgesteld. Het programma kan parallel worden opgesteld en zodoende deel uitmaken van de participatie.

Het is sterk aan te bevelen voor de vaststelling van het programma, een consultatieronde langs de gemeenteraden in te plannen. Dan kan ook worden besproken of en op welke wijze de gemeenteraad bij de afzonderlijke RES-projecten betrokkenheid wenst of dat, gelet op de strekking en inhoud van het programma, de verlening van omgevingsvergunningen geheel aan het college van burgemeester en wethouders wordt overgelaten.

~~Bijlage~~ 1 Totstandkoming en opbouw programma en tijdsplanning

TOTSTANDKOMING PROGRAMMA



Ingrediënten van het programma

Ingrediënten van het programma
1. Inleiding
1.1. Achtergrond 1.2. Samenhang strategische opgave en programma 1.3. Vragen en doel programma
2. Inhoud van het programma
2.1. Huidige situatie (referentie) 2.2. Kaders voor ontwikkeling 2.3. Netwerkstructuur 2.4. Maatregelenpakket 2.4.1. Politiek-bestuurlijk en ruimtelijke afweging en uitwerking 2.4.2. Samenleving: verantwoordelijkheid en participatie 2.4.3. Afstemming andere Omgevingswetinstrumenten 2.4.4. Financiën 2.4.5. Monitoring
3. Vertaling maatregelenpakket naar vervolgafspraken (uitvoeringsagenda)
3.1. Afspraken tussen bestuursorganen 3.2. Afspraken tussen ketenpartners 3.3. Afspraken door bestuursorganen en ketenpartners 3.4. Middelen 3.4.1. Personele middelen 3.4.2. Financiële middelen
4. Uitvoering en aanpassing van het programma

Tijdsplanning

Akkoord op verdere uitwerking van stuurgroep	30 november 2022
Voorbereiding participatietraject	November / december
Opschaling kansenkaart	December/ januari 2023 / februari
Nadere detaillering kansenkaart en afwegingskader	Januari/ februari / maart
Start participatie (Enquetes)	Maart / april
Vervolg participatie (rondetafelgesprekken)	April / mei / juni
Vervolg participatie (straatgesprekken)	Mei / juni / juli
Uitwerking participatie, terugkoppeling en voorbereiding vaststelling raden	Juli / augustus / september
Vaststelling raden / informeren RES	September / oktober / november
Voorpublicatie openstelling uitnodigingskader	December
Openstelling uitnodigingskader	Januari 2024