



Vitale partner in energietransitie en Omgevingswet

Waarom omgevingsdiensten belangrijker worden

De grote opgaven in de leefomgeving leiden tot bestuurlijke en organisatorische vragen. De invoering van de Omgevingswet en de energietransitie veronderstellen flinke veranderingen in de manier van werken: de opgave centraal, integraal, en als één overheid. Maar wie neemt het voortouw en wie voert het uit?

Bestuurders uit Flevoland en de Gooi en Vechtstreek bespraken het in een conferentie op uitnodiging van de Omgevingsdienst OFGV. Het opwekken van duurzame energie en de omslag naar andere warmtebronnen gaat met ongekende ruimtelijke ingrepen gepaard. De kunst is de klimaatopgave te wegen met andere belangen. En ook: alles netjes te verankeren in het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet. In de omgevingsvisie, het omgevingsplan en in programma's. Omgevingsdiensten kunnen daarin een waardevolle rol spelen, is de slotsom van de bestuurlijke conferentie (10 april 2019, Almere).

Expertise

Het idee voor een landelijk stelsel van omgevingsdiensten ontstond nu ruim tien jaar geleden. Voortgekomen uit de behoefte om handhaving van het milieurecht beter te organiseren en specialistische kennis over de leefomgeving te bundelen. Dat was naar aanleiding van grote ongelukken, zoals de vuurwerkramp in Enschede en de chemiebrand in Moerdijk, vertelt bestuursvoorzitter Jop Fackeldey van de OFGV. Naast het verlenen van vergunningen, toezichthouden en handhaven (VTH) kregen de omgevingsdiensten een taak als adviseur. 'Die taak wordt steeds belangrijker,' zegt Fackeldey. 'Omgevingsdiensten hebben de kennis en de expertise om aan de voorkant na te denken over het ruimtelijk inpassen van de energietransitie. Het gaat om de monitoringsinformatie; de brede kennis over het totale gebied en de samenhang tussen de deelonderwerpen. In mijn visie wordt de omgevingsdienst het expertisecentrum voor de fysieke leefomgeving en partner voor de energietransitie en de invoering van de Omgevingswet.'

'Het zijn je eigen ambtenaren die een stukje verderop zitten'

Bij gemeenten zijn de omgevingsdiensten niet alom geliefd met hun specialismen door hun soms onwelkome adviezen en hun afstand tot het gemeentehuis. Desondanks is het gesprek over de rol van de omgevingsdienst in het ruimtelijk beleidsproces aan de orde, zegt VNG programmamanager Omgevingswet, Kristel Lammers. Het past in de moderne netwerksamenleving om verschillende perspectieven samen te brengen in één opgave. 'Het is logisch de omgevingsdienst te betrekken bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Juist daar zit de kennis en expertise die nodig is om je beleidsambities waar te maken. Wat is verstandig om te doen? Zijn de regels die je stelt uitvoerbaar en handhaafbaar? Gemeenten en omgevingsdiensten zijn onlosmakelijk verbonden, al voelen ze het niet altijd zo. Het zijn je eigen ambtenaren die een stukje verderop zitten.'

Private partij of omgevingsdienst?

Wethouder Jaap Ladders van Almere, DB-lid van de OFGV, nam het bestuurlijk initiatief om in gesprek te gaan over de positionering van de omgevingsdienst in het licht van de energietransitie en de Omgevingswet. 'Het was eigenlijk een idee van de gemeenteraad,' zegt hij. 'We hadden een raadsbijeenkomst over alle Gemeenschappelijke Regelingen. De natuurlijke neiging is om zo'n dienst op afstand vooral bedrijfsmatig en financieel te beschouwen, maar nu zei de raad: hoe kunnen we die regeling inzetten voor de energietransitie en de Omgevingswet? Gaan we aan de slag met private partijen of zetten we de expertise van de omgevingsdienst in? In de Gemeenschappelijke Regeling werk je sowieso samen met nabijgelegen gemeenten, het voordeel is dat je niet allemaal het wiel hoeft uit te vinden en evenmin allemaal hetzelfde moet inkopen.' Ladders ziet ook de meerwaarde van de omgevingsdienst bij de planvorming rond de energietransitie en de kerninstrumenten van de Omgevingswet. 'We moeten de kennis uit de VTH-keten veel meer inzetten bij de beleidsvorming om een botsing tussen verschillende doelstellingen te voorkomen.' Een voorbeeld? Ladders denkt aan de grote drinkwatervoorraden in Flevoland. Een belang om terdege rekening mee te houden bij de afweging om al of niet grootschalig aan de slag te gaan met warmte-koudeopslag.

'Het begint met een idee over de omgeving, de regels komen later wel'

Integraal is het sleutelwoord in de Omgevingswet. Korte metten maken met de opeenstapeling van sectorale regels die initiatiefnemers verlamden. Dat kan alleen lukken als verschillende domeinen, beroepsgroepen en overheden elkaar weten te vinden. Dat is de komende jaren de echte opgave. Dat blijkt ook uit de inleiding van Pieterjan van der Hulst, de directeur van het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NP RES). Dat gemeenten tot veel in staat zijn, hebben ze al laten zien bij de decentralisaties in het sociaal domein, zegt Van der Hulst. 'Zo beschouwd is de energietransitie *business as usual*. Tegelijk is de energietransitie de grootste opgave van het kabinet-Rutte III. Het is zo groot dat je het wel samen moet doen.' Decentrale overheden staan aan de lat om de afspraken van het Klimaatakkoord te verwezenlijken. De energieopgave is op het land 35 terawatt op te wekken, de energieregio's moeten zelf een verdeling maken. Gemeenten moeten daarnaast warmtevisies opstellen om het aardgas te kunnen afschaffen. In de 30 RES-regio's moeten overheden, maatschappelijke partners, netbeheerders en bedrijven samenwerken. Ze moeten het op te stellen vermogen regionaal opstellen en de keuzes onderbouwen. Een flinke klus, ook gezien het ambitieuze tijdpad. Een half jaar na het vaststellen van het Klimaatakkoord moet de 1.0 versie van de RES klaar zijn, al is uitstel denkbaar gezien het grote belang van draagvlak in de gemeenteraden en Provinciale Staten.

Samenhang

De visievorming van de energietransitie loopt in de tijd een klein stukje voor op de Omgevingswet. Eerst moet de RES klaar zijn (medio 2020), daarna de warmtevisie (2021) en de gemeentelijke omgevingsvisie op z'n laatst in 2024. Het is evenwel van belang om ze vanuit een samenhangende benadering te ontwikkelen. Maar hoe? Kristel Lammers: 'Goed analyseren hoe de energietransitie zich verhoudt tot de andere fysieke elementen. Dat moet ook een onderdeel van de afweging zijn in de RES en in de Warmtevisie. De energietransitie en de Omgevingswet komen elkaar uiteindelijk tegen in de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Of we de doelen kunnen realiseren is afhankelijk van menselijke verhoudingen. De Omgevingswet gaat voor 80% om een andere manier

van werken: transparantie, samenhang en over de grenzen reiken van de eigen organisatie en opgave.'

Dagvoorzitter Harm Borgers, een van dé specialisten in de Omgevingswet in Nederland, concludeert dat de conferentie past in de grotere beweging. Niet de instrumenten of de regels staan centraal, maar het zoeken van oplossingen voor opgaven. Hij wijst op een voorbeeld dat een van de wethouders naar voren bracht bij de conferentie: drie gemeenten ontwikkelen samen een woninglocatie. 'Dat begint met een idee over de omgeving en de opgave die het bestuur ziet, de regels en procedures komen later wel. Van belang is dat bestuurders elkaar steeds beter gaan begrijpen en tot samenwerking komen. Zonder samenwerking wordt het lastig om samenhangend te besturen over beleid en uitvoering.' Daarin ligt de opbrengst van de Almeerse bestuurdersconferentie, zegt hij. 'Opgavegericht samenwerken om een regionaal kennisnetwerk. Opnieuw kijken: wat betekent de informatie? Hoe is de expertise belegd? Wat is de opgave en hoe kunnen we de besluitvorming en de omgang met bedrijven en burgers daarop inrichten? Dat gesprek te voeren, verdient navolging elders. Ik vind wat hier gebeurt een lichtend voorbeeld.'
