



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. H. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
20 september 2022
Kenmerk
PEN/U202200624
Telefoon
06-38596555
Bijlage(n)
1

Onderwerp

Consultatiereactie Besluit gemeentelijk instrumenten warmtetransitie

Geachte heer de Jonge,

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen sturen wij u hierbij onze reactie op de consultatie van het ontwerp "Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie".

In het kader van deze consultatie hebben wij gesproken met circa 150 ambtenaren en 45 wethouders uit het hele land. Wij hebben een open discussie met elkaar gevoerd en op basis van stellingen hun mening over verschillende onderdelen van het ontwerp besluit besproken. Wij spraken met elkaar over de juridische, technische, organisatorische, en sociaal-maatschappelijke uitvoerbaarheid van dit ontwerp besluit en of het gemeenten voldoende handelingsperspectief biedt om deze in de praktijk uit te kunnen voeren. In voorliggende brief en bijlage sturen wij u onze bevindingen.

Gemeenten zijn over het algemeen positief over de uitgangspunten van het ontwerp wetvoorstel (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie) en het voorliggende ontwerp besluit. Het geeft verdere invulling aan de wijze waarop gemeenten uitvoering moeten geven aan de bevoegdheden die het wetsontwerp hen geeft. Daarmee vormt dit besluit voor gemeenten een essentiële schakel voor de uitvoering van hun regierol in de verduurzaming van de gebouwde omgeving zoals afgesproken in het klimaatakkoord. Gemeenten zien in het besluit echter ook een kwetsbaarheid. Zij komen in de situatie waarin zij een besluit moeten nemen tussen het uitstellen van de termijn waarbinnen de levering van aardgas wordt gestopt of het inzetten van handhavinginstrumenten. Beide zijn lastige keuzes om te maken en vormen daarmee ook een stevig dilemma in de uitvoering waar gemeentebesturen voor komen te staan.

Gemeenten willen op een zorgvuldige en efficiënte wijze uitvoering geven aan hun regierol. Wij hebben verschillende aandachtspunten en suggesties die voor ons noodzakelijk zijn om het onderliggende ontwerp besluit op aan te scherpen. Deze beschrijven wij hieronder op hoofdlijnen, een gedetailleerde uitwerking is als bijlage bijgevoegd.

1. Instructieregels warmteprogramma

De eisen die u met het ontwerp besluit aan het warmteprogramma stelt gaan verder dan de afspraken zoals rijk en VNG overeenkwamen in het Klimaatakkoord over de transitievisie warmte. De reden voor deze extra eisen zijn voor ons onvoldoende navolgbaar en dragen naar ons idee niet direct bij aan de doelstelling van het ontwerp besluit. Wij constateren daarnaast dat deze extra eisen niet allemaal uitvoerbaar zijn voor gemeenten en daarnaast een grote extra, en naar ons idee, onnodige werklast bij gemeenten leggen. Wij vragen u dan ook met klem om rekening te houden met de praktische uitvoerbaarheid voor gemeenten en vast te houden aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. Wij verwijzen voor een verdere onderbouwing naar de bijlage.

2. Bedrijven

Wij constateren dat het ontwerp besluit vooral oog heeft voor (particuliere) woningeigenaren. Er is onvoldoende aandacht voor de consequenties voor bedrijven, instellingen en hun bijbehorende bedrijfsprocessen. In de Nota van Toelichting is gesteld dat gemeente zich ervan vergewissen dat 'bedrijven en instellingen hun processen in beginsel kunnen voortzetten' (blz. 22). En dat gemeenten zich hiervan vergewissen bij de uitvoering van het omgevingsplan. Dit lezen wij zo dat gemeenten bij alle individuele bedrijven achter de voordeur moeten komen om zich te vergewissen dat een alternatief is gevonden om het bedrijfsproces te kunnen voortzetten. Wij onderschrijven het principe dat bedrijven hun processen moeten kunnen voortzetten maar zijn van mening dat het aan bedrijven is om zich hiervan te vergewissen en gemeenten hierover te informeren. Wij vragen u het ontwerp besluit op dit onderdeel daarom aan te passen. Wij stellen voor dat bedrijven een meldplicht krijgen om, uiterlijk twaalf maanden voordat de maatwerkregel in het omgevingsplan in werking treedt, aan het bevoegd gezag te melden wanneer zij (naar verwachting) hun bedrijfsproces niet voort kunnen zetten.

3. Toezicht en handhaving

Het systeem van toezicht en handhaving is op onderdelen kwetsbaar wat tot vertraging kan leiden. Wat als er in een gebied gebouweigenaren zijn die ondanks ontzorgingsmaatregelen en financiële middelen, niet mee gaan? Daarmee komt de datum waarop de levering van aardgas stopt in gevaar. Het ontwerp besluit gaat ervan uit dat de gemeente dan de bestaande handhavingsbevoegdheden voor de verschillende type gebouweigenaren inzet. Wij verwachten echter dat hiervoor onvoldoende grondslag is, zeker als het gaat om preventieve handhaving. De handhavingsgrondslag is er pas als de datum waarop de maatwerkregel in werking treedt moment is bereikt, want pas dan is er immers daadwerkelijk sprake van een overtreding. Dat betekent dat gemeenten niet zo veel anders kunnen dan het verzetten van de datum. En dat is kwetsbaar voor de opgave, het halen van de doelen en dus de effectiviteit van dit hele wetsvoorstel. We hebben in de bijlage een voorzet gedaan voor een mogelijke aanpak (zie pagina 11), bijvoorbeeld door op te nemen dat de netbeheerder na het verstrijken van de uiterste datum nog zes maanden wacht voordat er daadwerkelijk wordt afgesloten. Dit zou ertoe kunnen bijdragen dat gemeenten in het kader van een zorgvuldig proces, na ontzorging van gebouweigenaren, ad ultimo bestuursdwang kan toepassen om te voorkomen dat de meest kwetsbare bewoners en/of bedrijven in de kou komen te staan. Wij vragen u dit nader uit te werken in de Nota van Toelichting. Daarnaast doorlopen we een dergelijke werkwijze graag met u in een serious game of botsproef.

4. Termijn zes maanden voor ingebruikname Opt-out voor maatwerkregel in werking treedt

Uiterlijk zes maanden voordat de maatwerkregel in werking treedt moet een gebouweigenaar aangeven of de opt-out (in het ontwerp besluit vormgegeven als gelijkwaardig alternatief) gerealiseerd is. Wij verwachten dat de termijn van zes maanden te kort is, voor zowel gemeenten als voor andere partijen zoals netbeheerders, warmtebedrijven, maar ook voor aannemers en installateurs. In de zes maanden die volgen moet de gemeente zich gaan voorbereiden op een besluit: toewerken naar handhaving of de termijn uitstellen. Dit is een groot en verre gaand besluit en vraagt om een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvormingsprocedures. De gemeente moet zich voorbereiden op eventuele beroepsprocedures en mogelijk nog uiterste pogingen ondernemen om de gestelde datum alsnog te bereiken met onder andere een uitgebreid ontzorgingstraject. Wij stellen daarom voor deze termijn te verruimen naar twaalf maanden.

5. Monitoring

Wij onderschrijven de wens tot een goede monitoring van de voortgang. Gemeenten hebben echter onvoldoende instrumenten om de monitoring goed uit te kunnen voeren. Het kost veel geld en tijd wanneer 344 gemeenten elk een eigen monitoringssysteem ontwikkelen. Ditzelfde geldt voor de partijen die de data moeten aanleveren, zoals de netwerk- en warmtebedrijven. Wij pleiten daarom voor de ontwikkeling van een landelijk monitoringssysteem. Dit is efficiënter, doelmatiger en bevordert de kwaliteit van de monitoring. In dit monitoringssysteem moeten gemeenten ook toegang krijgen tot een aantal nieuwe data waar ze nu geen inzicht op hebben: 1) inzicht in getroffen isolatiemaatregelen door gebouweigenaren; 2) beschikbaarheid van informatie over milieubelastende activiteiten (en verbruiken); 3) een goed werkend, up to date energielabelsysteem voor woningen en bedrijven, en; 4) gegevens zoals aan te leveren door de netbeheerder en het warmtebedrijf. Overeenkomstig de interbestuurlijke datastrategie en bestuurlijke afspraken verzoeken wij u de monitoringsaanpak gezamenlijk uit te werken en ervoor te zorgen dat deze aansluit bij de 'kernset indicatoren voor monitoring klimaatakkoord'. Alleen op deze wijze hebben we gezamenlijk grip op de energietransitie, houden we de uitvoeringskosten beperkt, zetten we kennis en expertise efficiënt in en zorgen we ervoor dat een partij als het Planbureau voor de Leefomgeving deze gegevens ook kan verwerken. Gemeenten kunnen de beschikbare informatie dan op lokaal niveau verrijken met eigen informatie.

6. Handreiking

Het proces dat gemeenten in het kader van het ontwerp wetsvoorstel en onderliggend ontwerp besluit gaan doorlopen is zeer complex. Zij hebben gedurende de voorbereiding en uitvoering van hun bevoegdheden te maken met veel verschillende partijen, procedures, wet- en regelgeving en andere zaken. Gemeenten hebben ondersteuning in de vorm van een uitvoerige en stevige handreiking nodig om zo het planproces (van de ontwikkeling van het warmteprogramma naar de wijziging van het omgevingsplan en de uitvoering daarvan) juridisch houdbaar en praktisch uitvoerbaar vorm te kunnen geven. Deze handreiking moet worden opgesteld en gepubliceerd in gezamenlijkheid (rijk en VNG) en getoetst binnen de gemeentelijke praktijk. De handreiking bevat o.a. voorbeelden voor (aanpassing en uitvoering van het) handhavingsbeleid, participatiebeleid, zorgvuldige onderbouwing in het uitvoeringsplan en de wijziging van het omgevingsplan, MER-procedures, de relatie met de Omgevingswet en de Wet collectieve warmte, eventueel suggesties voor percentages en richtlijnen voor normering. Daarnaast moet deze aansluiten bij bestaande instrumenten en producten. Wij vragen u de ontwikkeling van deze handreiking in 2022/2023 gezamenlijk op te pakken en deze uiterlijk in 2023 in coproductie met de VNG te publiceren.

7. Betaalbaarheid gebouweigenaren

De financiële gevolgen van het ontwerp wetsvoorstel komen aan bod in de Memorie van Toelichting bij deze wet. Het is volgens ons noodzakelijk om de financiële gevolgen, naar aanleiding van de verdere uitwerking van het ontwerp besluit, nader in beeld te brengen in de Nota van Toelichting. Dit aangezien in voorliggend ontwerp besluit de nadere uitwerking van dit ontwerp wetsvoorstel is omschreven en daarmee ook inzichtelijk wordt wat de gevolgen zijn voor gemeenten en gebouweigenaren. De uitvoering en voortgang van de energietransitie in de gebouwde omgeving valt en staat met de betaalbaarheid van de maatregelen voor de gebouweigenaren. Gemeenten kunnen pas hun omgevingsplan vaststellen wanneer zij onderzocht hebben of het voldoende betaalbaar is voor gebouweigenaren. Wij vragen u in de Nota van Toelichting te omschrijven of gemeenten de betaalbaarheid voor ieder gebouw individueel moeten onderbouwen of op gemiddeld gebouwniveau.

8. Uitvoeringslasten gemeenten

We zijn tevreden met de wettelijke uitwerking van de gemeentelijke bevoegdheden via het ontwerp wetsvoorstel en het ontwerp besluit. Hiermee wordt de regierol van gemeenten steeds concreter. Uit de uitvoeringspraktijk zal blijken hoeveel capaciteit en middelen de uitvoering vraagt van gemeenten. Zeker op het vlak van monitoring, toezicht en handhaving, juridica en participatie bestaan veel onzekerheden hieromtrent. Naar wat dit precies betekent voor de toekomstige uitvoeringslasten zal nadrukkelijk onderzoek moeten worden gedaan bij de actualisatie van het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur (2024).

Tot slot

Met dit besluit wordt voor gemeenten een belangrijke afspraak uit het klimaatakkoord ingevuld, namelijk de nadere invulling van de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen waar het gebruik van aardgas kan worden beëindigd. Deze bevoegdheid is een essentiële schakel in het geheel van maatregelen om de energietransitie in de gebouwde omgeving te laten slagen.

Wij verwachten dat u onze inbreng – die tot stand is gekomen in nauw overleg met onze leden – tot zijn recht laat komen in de verdere uitwerking van dit besluit en de bovenliggende Wgiw. Graag trekken wij daar de komende periode samen met u in op en gaan graag met u in gesprek over het benodigde ontzorging- en ondersteuningspakket voor gemeenten zodat de zeer benodigde bevoegdheid voor gemeenten ook in de praktijk goed toepasbaar wordt. In aanvulling daarop hechten wij er waarde aan om de praktische uitwerking van dit besluit in de vorm van een (te ontwikkelen) serious game of botsproef samen te doorleven.

In de bijgevoegde bijlage bij deze brief gaan wij nader in op enkele specifieke elementen in het ontwerp besluit en Nota van Toelichting, die naar ons idee aanpassing dan wel verduidelijking behoeven.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Bijlage 1: Uitgewerkte artikelsgewijze reactie ontwerp besluit

ARTIKEL I (Besluit bouwwerken leefomgeving)

Artikel 3.107c (afbakening maatwerkregel duurzame energievoorziening)

Met ingang van 1 januari 2050 heeft ieder bouwwerk een voorziening voor het afnemen en gebruiken van duurzame energie en gebruikt het geen fossiele brandstof meer (art. 3.107 a en b). In artikel 3.107c, lid 2, onder c, wordt verwezen naar het gebruik van gas als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Gaswet. Dit moet worden aangepast, zodat duidelijk is dat de beëindiging enkel betrekking heeft op aardgas en andere fossiele brandstoffen zoals propaan (al dan niet met bijmenging) en niet op bijvoorbeeld 100% groen gas of waterstof.

Het vastleggen van de locaties in het warmteprogramma is gekoppeld aan de bevoegdheid om in het omgevingsplan met de nieuwe maatwerkregel (artikel 3.107b Bbl) dezelfde locatie aan te wijzen. Deze koppeling is geregeld in artikel 3.107c lid 2 Bbl. Als bij het opstellen van het uitvoeringsplan en de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan blijkt dat de locatie zoals vastgelegd in het warmteprogramma niet kan worden aangehouden (een kleine of grotere aanpassing van de locatie blijkt noodzakelijk te zijn) is het de vraag wat dan rechtens is. Dient het warmteprogramma eerst te worden gewijzigd voordat de wijziging van het omgevingsplan met de aangepaste locatie kan worden vastgesteld of kan met een goede onderbouwing de wijziging van het omgevingsplan worden vastgesteld. Ten behoeve van de doorloop en efficiëntie van het planproces vragen wij u in het ontwerp besluit en de Nota van Toelichting op te nemen dat voor beperkte wijzigingen van de locatie in het uitvoeringsplan/wijziging omgevingsplan geen wijziging van het warmteprogramma vereist is en met een onderbouwing/motivering kan worden volstaan.

ARTIKEL II (Besluit kwaliteit leefomgeving)

Art. 4.25a (warmteprogramma)

In bovenstaande artikel is omschreven wat een warmteprogramma in ieder geval dient te bevatten. Dit omvat in ieder geval: (1.a) een overzicht van de locaties en het aantal daarin aanwezige gebouwen en milieubelastende activiteiten; (1.b.) een overzicht van gebouwen die naar verwachting worden geïsoleerd; (1.e.) een beschrijving van de gemiddelde warmtebehoefte en (2.) een beschrijving van de uitvoering en resultaten van het voorgaande warmteprogramma.

Wij zien dat het ontwerp besluit op dit punt afwijkt van de afspraken die wij, VNG en rijk, met elkaar hebben gemaakt over de TVW/het warmteprogramma in het Klimaatakkoord. De reden voor deze extra eisen zijn voor ons onvoldoende navolgbaar en dragen naar ons idee niet direct bij aan de doelstelling van het ontwerp besluit. Wij constateren daarnaast dat deze extra eisen niet allemaal uitvoerbaar zijn voor gemeenten en daarnaast een grote extra, en naar ons idee, onnodige werklust bij gemeenten leggen. Wij vragen u daarom vast te houden aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. Een onderbouwing hiervoor geven we hieronder.

1a. Overzicht locaties en milieubelastende activiteiten

Het is onduidelijk op welke wijze en op welk detailniveau gemeenten inzicht moeten geven in milieubelastende activiteiten. Wij stellen voor dit artikel aan te passen en onderstaand tekstvoorstel over te nemen:

*a. een overzicht van de locaties en een **schatting van het aantal en type** daarin aanwezige gebouwen en milieubelastende activiteiten waarvoor een maatwerkregel als bedoeld in artikel 3.107c van het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt gesteld;*

1b. Overzicht te verwachten isolatiemaatregelen en (1e) gemiddelde warmtebehoefte gebouwen:

Gemeenten hebben geen zicht op isolatiemaatregelen die gebouweigenaren (verwachten te) treffen. Het enige dat gemeenten kunnen doen is ambities uitspreken over hun eigen stimuleringsmaatregelen en de mogelijke resultaten daarvan. Voor de gemiddelde warmtebehoefte geldt dat gemeenten die niet kunnen aangeven alvorens een definitief warmtealternatief te kiezen. Dat doen ze pas bij het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan. Daarnaast moeten gemeenten, zoals het nu is omschreven, de benodigde warmtebehoefte onderbouwen met behulp van een gemiddeld benodigd energielabel. Het energielabel geeft echter beperkt inzicht in de

(toekomstige) warmtevraag. Daarnaast is de huidige labelsystematiek onvoldoende up to date en betrouwbaar, waardoor de huidige warmtevraag ook moeilijk in te schatten is. De Startanalyse en de Leidraad bieden hier naar onze mening ook onvoldoende inzicht in.

2. Een beschrijving van de uitvoering en de resultaten van het vorige warmteprogramma met een samenvatting van de in het eerste lid, onder a tot en met e, bedoelde elementen:

Gemeenten hebben onvoldoende instrumenten om dit onderdeel te kunnen uitvoeren. Zij hebben geen zicht op de getroffen isolatiemaatregelen van gebouweigenaren of de resterende warmtebehoefte van gebouwen. Gebouweigenaren of uitvoerende partijen zoals aannemers en installateurs hebben geen meldplicht om getroffen maatregelen door te geven aan gemeenten. Gemeenten krijgen ook geen overzicht van de gehonoreerde (rijks-)subsidies en leningen voor isolatie- en installatiemaatregelen waarmee meer inzicht op diezelfde isolatie- en installatiemaatregelen zou kunnen worden verkregen.

Zoals gesteld kunnen wij ons niet vinden in de extra eisen die worden gesteld aan het warmteprogramma, ten aanzien van de onderlinge afspraken tussen rijk en VNG uit het Klimaatakkoord. Deze zijn voor ons onvoldoende navolgbaar. Wij onderkennen echter wel het belang om inzicht te hebben in deze gegevens. Gemeenten moeten immers de voortgang kunnen monitoren en pleiten daarom voor meer en beter inzicht in een aantal zaken (zie ook monitoring op blz. 9).

INSTRUCTIEREGELS

Artikel 5.131b (warmtetransitie)

In lid 1 onder e van deze bepaling is geregeld dat het bevoegd gezag tenminste zes maanden voor beëindiging van het gebruik van aardgas binnen de aangewezen locatie door de gebouweigenaar wordt geïnformeerd over de ingebruikname van een gelijkwaardige maatregel. In de zes maanden die volgen moet de gemeente zich voorbereiden op een besluit: toewerken naar handhaving of de termijn uitstellen. Dit is een groot en verregaand besluit en vraagt om een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvormingsprocedures. De gemeente moet zich voorbereiden op eventuele beroepsprocedures en mogelijk nog uiterste pogingen ondernemen om de gestelde datum alsnog te bereiken. Wij verwachten dat de gestelde termijn van zes maanden te kort is om dit zorgvuldige proces goed te doorlopen. Dit geldt zowel voor gemeenten als voor andere partijen zoals netbeheerders. Graag zien wij deze termijn aangepast naar twaalf maanden.

Artikel 1.c. stelt dat: de gelijkwaardige maatregel, bedoeld onder b, niet wordt toegepast zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag;

Wij vragen u om nader te omschrijven hoe een gebouweigenaar deze melding doet. De beoordeling van deze gelijkwaardigheid moet niet te ingewikkeld zijn. Er bestaat beleidsvrijheid voor gemeenten om rekening te houden met onderwerpen als luchtkwaliteit, geluidhinder en de bodemkwaliteit. Voorts is de verwachting dat gemeenten de gelijkwaardigheid beoordelen op basis van de NTA 8800:2022. Vanzelfsprekend vraagt dit om een periodieke actualisering van deze richtlijn, wij vragen u dit te bewaken en op te nemen in de Nota van Toelichting.

5.131c (uitzonderingen warmtetransitie)

In lid b van dit artikel wordt een uitzondering gemaakt voor het gebruik van gas voor de verwarming of warmwatervoorziening van een gebouw dat al is stopgezet voor inwerkingtreding van de bepaling in het omgevingsplan met daarin de aangewezen energie-infrastructuur voor de verwarming en de warmwatervoorziening. Wij constateren dat een bedrijf, waarvan het gebouw al gebruik maakt van een duurzaam alternatief maar die voor de bedrijfsprocessen nog aardgas gebruikt, onder deze uitzondering komt te vallen. Dat kan niet de bedoeling zijn van deze regeling. Wij verzoeken dan ook deze bepaling aan te passen zodat bedrijven langs deze weg en in de hier beschreven situatie geen aanspraak kunnen maken op deze uitzonderingsbepaling.

Artikel 5.131d (weging haalbaarheid, betaalbaarheid, totale maatschappelijke kosten en gevolgen energie-infrastructuur)

Zoals in artikel 6.2.2. is beschreven is de gemiddelde haalbaarheid en betaalbaarheid van een aanpak in de wijk een belangrijk onderdeel van de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan. Gemeenten maken hiervoor gebruik van de tool 'Eindgebruikerskosten' die iedere

twee tot drie jaar zal worden geactualiseerd, de handreiking betaalbaarheid die in 2022 wordt ontwikkeld en de Leidraad. Wij vragen u dan ook om ook de Leidraad periodiek te actualiseren. Bijvoorbeeld minstens 2 jaar voor de uiterlijke datum waarop het warmteprogramma vastgesteld moet worden. Wij vragen u dit op te nemen in de Nota van Toelichting.

In artikel 2.8.3 van de Nota van Toelichting worden de onderdelen haalbaarheid en betaalbaarheid nader uitgewerkt. Wij vragen hieraan toe te voegen dat de haalbaarheid en betaalbaarheid op het moment dat de wijziging omgevingsplan wordt vastgesteld, leidend is. Wij vragen u tevens in de Nota van Toelichting te beschrijven hoe gemeenten gedurende de uitvoeringsperiode van ca. 8 jaar met veranderende omstandigheden omtrent haalbaarheid en betaalbaarheid om moeten gaan.

Artikel 6.1: Doenvermogen

In de Nota van Toelichting benoemt u de lokale doenvermogen toets. U kent dit instrument daarin veel waarde toe. Wij twijfelen of dit product voldoende handvatten biedt aan gemeenten als instrument om de uitvoerbaarheid voor gebouweigenaren te vergroten en een beeld te krijgen van de werkbaarheid van het ontwerp wetsvoorstel en het ontwerp besluit. Wij stellen voor dit instrument eerst uitgebreid te toetsen aan/in de gemeentelijke praktijk alvorens deze een dusdanige stevige positie in de Nota van Toelichting van het ontwerp besluit te geven.

Artikel 5.131e (wijziging termijn naar aanleiding van resultaat monitoring)

Deze is nu omschreven alsof het enkel van toepassing is wanneer het alle gebouwen betreft. Dit kan ook 'een deel' van de gebouwen betreffen. Wij adviseren u 'een deel' in te voegen in de omschrijving en in de Nota van Toelichting te verwijzen naar de mogelijkheden hiervan.

In de Nota van Toelichting (art. 2.8.4.) verwijst u naar de 'Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers'. U laat in het midden of het redelijk is de levering van aardgas in de periode tussen 1 oktober en 1 april te beëindigen. We vragen u dit expliciet te maken.

ARTIKEL III (Omgevingsbesluit)

Artikel 10.16a (actualisatie en eerste vaststelling warmteprogramma)

Lid 3: Op basis hiervan lijkt het alsof er na 31 december 2041 geen nieuwe warmteprogramma's worden ontwikkeld en vastgesteld. Aangezien we toewerken naar 2050 en een warmteprogramma uiterlijk iedere 5 jaar wordt geactualiseerd, is dit niet correct. Er moeten nog minimaal één warmteprogramma ontwikkeld en vastgesteld worden tot 2050. Wij vragen u het artikel aan te passen.

Artikel 10.49b (gegevensverstrekking warmtetransitie)

Lid 1: Aangezien het om zowel de aanwezigheid van een aansluiting als om de capaciteit hiervan gaat vragen wij u de capaciteit nadrukkelijk in de omschrijving op te nemen. Bijvoorbeeld: "[...] *aansluitingen en toekomstige aansluitingen, alsook de capaciteit van deze aansluitingen [...]*"

Lid 3: We vragen ons af hoe er gehandeld dient te worden in het geval gegevens niet beschikbaar worden gesteld. We gaan daar dieper op in bij het onderwerp monitoring (2.9.1. Monitoring) en geven daar ook suggesties.

Gegevensverstrekking in een landelijk format

Wij vragen u om in een 4e lid van deze bepaling vast te leggen dat gegevensverstrekking door netwerk- en warmtebedrijven en het kadaster in een landelijk vastgesteld format plaats zal vinden. Op het niveau van BAG- en EAN- nummers. Zoals omschreven onder de paragraaf monitoring verwachten wij dat informatie zo veel mogelijk middels een landelijk monitoringssysteem beschikbaar wordt gesteld.

NOTA VAN TOELICHTING

Inleiding

Wij stellen voor om in de inleiding op te nemen dat het ontwerp besluit richting geeft aan de wijze waarop de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet. En dat het gebouw eigenaren, gemeenten, netwerkbedrijven en andere actoren in de eerste plaats rechtszekerheid moet bieden.

Instructieregels

a) Zie eerder gemaakte opmerkingen naar aanleiding van artikel II van het Bkl (instructieregels warmteprogramma).

b) Wij vragen u in de Nota van Toelichting een schema of illustratie op te nemen waarin is weergegeven wat gemeenten minimaal in een warmteprogramma, uitvoeringsplan en omgevingsplan moeten opnemen en hoe de besluitvorming is voorzien (rollen gemeenteraad en college). Wij zijn graag betrokken bij de ontwikkeling van dit schema/deze illustratie.

2.8.2. Haalbaarheid

In artikel 5.131d onder a staat dat in het omgevingsplan rekening gehouden moet worden met de haalbaarheid van de maatregelen. Hier ligt een enorme uitdaging voor gemeenten, want hoe toon je dat aan? Gemeenten hebben ervaring met het vaststellen van haalbare plannen, denk aan de huidige bestemmingsplannen. Deze onderbouwing op haalbaarheid vereist echter naar verwachting andere onderzoeken en expertise van gemeenten. Voor de doorloop en efficiëntie van het gehele proces is het van belang dat het vaststellingsbesluit voor de wijziging van het omgevingsplan met de daarbij behorende zorgvuldige onderbouwing/motivering, de rechterlijke toets doorstaat. In de Nota van Toelichting is hieraan heel weinig aandacht besteed hetgeen niet in verhouding staat tot het belang voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Wij vragen daarom de Nota van Toelichting op dit punt aan te vullen.

Gemeenten hebben geen zicht op de beschikbaarheid en inzet van arbeidskrachten, materialen en installaties van derden, en al helemaal niet over een periode van acht jaar tijd. Zoals we de afgelopen jaren gemerkt hebben kan hier snel verandering in plaatsvinden. Wij stellen daarom voor deze tekst uit de Nota van Toelichting te verwijderen, of op een gedetailleerde wijze te omschrijven op welke wijze gemeenten dit moeten onderbouwen, waarbij u rekening houdt met de uitvoeringspraktijk.

2.9.1. Monitoring

Algemeen: Wij onderschrijven de wens tot een goede monitoring van de voortgang op lokaal niveau. Wij willen echter voorkomen dat 344 gemeenten hun eigen monitoringssysteem moeten opzetten en dat netbeheerders, warmtebedrijven, RVO en andere partijen met 344 gemeenten moeten schakelen voor het delen van gegevens. Voor de praktische eenduidige, uitvoerbare, efficiënte en doelmatige uitvoering is het beter sommige zaken landelijk te ontwikkelen. Wij pleiten voor een landelijk monitoringssysteem waar alle gegevens; zoals getroffen isolatie- en installatiemaatregelen, milieubelastende activiteiten, energielabels en de benodigde gegevens van de netbeheerder en de warmteleverancier worden opgeslagen en ontsloten ten behoeve van lokaal gebruik door gemeenten. Gemeenten kunnen deze informatie dan verrijken met locatie specifieke informatie. Een dergelijke werkwijze bevordert de kwaliteit van de monitoring. Wij stellen voor dit landelijk monitoringssysteem te verrijken met beschikbare informatie over bijvoorbeeld asbest, loden leidingen, funderingsproblemen, subsidiebeschikkingen van RVO (ISDE, SEEH, SVM), et cetera. Op deze wijze werken we toe naar een gebouwenpaspoort dat inzicht geeft in de integrale gebouwkwaliteit. Dit landelijke monitoringssysteem moet in ieder geval overeenkomstig de interbestuurlijke datastrategie in gezamenlijkheid wordt ontwikkeld, aansluiten bij de 'kernset indicatoren voor monitoring klimaatpakket' en duidelijkheid bieden over wie welke data op welke wijze aanlevert, wat de kwaliteit van deze data is, welke datadefinities we hanteren en wie de data onder welke voorwaarden kan gebruiken.

Het monitoringssysteem moet in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:

- a. Getroffen isolatiemaatregelen: Naast informatie over de gehonoreerde subsidieaanvragen bij RVO vragen we u te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om op korte termijn een meldplicht in te richten voor gebouweigenaren en uitvoerders na het nemen van maatregelen (vergelijkbaar met zonnepanelen).
- b. Inzicht in de meest actuele versie van energielabels voor woningen en andere gebouwen. Het actualiseren van energielabels na doorgevoerde maatregelen heeft onzes inziens nadrukkelijke stimulering nodig. Dit is voor gemeenten immers cruciale sturingsinformatie.
- c. Gegevens van de netbeheerder, warmtebedrijven en anderen zoals omschreven in art. 10.49b (zowel historische gegevens als real-time informatie).

Tot slot vragen wij u de Leidraad periodiek te updaten. Minimaal 2 jaar voor de uiterlijke datum waarop het warmteprogramma opnieuw moet worden vastgesteld waarin ook de warmtebehoefte, de laagste maatschappelijke kosten en de eindgebruikerskosten geüpdatet worden.

Opbouw en actualiteit gegevens: Wij zijn tevreden over het gestelde in artikel 10.49b van het ontwerp besluit waarmee het de netbeheerder, het warmtebedrijf en het kadaster mogelijk wordt gemaakt om gegevens beschikbaar te stellen. Zoals het nu beschreven staat is dat enkel mogelijk op verzoek van gemeenten. Wij stellen voor om vast te leggen dat de betrokken organisaties deze informatie jaarlijks (Q1) proactief, zonder nadrukkelijk verzoek van individuele gemeenten, aanleveren en naast de meest actuele informatie ook de beschikbare historische informatie beschikbaar stellen. Aanvullend hierop kunnen gemeenten dan nog extra informatie opvragen op die momenten dat dit wenselijk is. Dit bevordert een proactieve samenwerking en kennisopbouw over de effectiviteit van lokale acties, doelmatigheid, draagvlak bij gebouweigenaren et cetera. Vooral in de allerlaatste fase van het traject om te komen tot het besluit voor daadwerkelijk afsluiten heeft de gemeente real life gegevens nodig van de netbeheerder en het warmtebedrijf. Als gemeente kan je dan niet vier weken wachten voordat deze gegevens verstrekt worden. Wij vragen daarom te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om een koppeling van systemen te maken zodat real life gegevensverstrekking van netbeheerders en warmtebedrijven mogelijk zijn.

Gegevensgebruik en -verzameling gemeenten: In het ontwerp besluit is het één en ander vastgelegd over gegevensverstrekking, -gebruik, en -verzameling door gemeenten. Onder andere in paragraaf 2.9.3. van de Nota van Toelichting is dat nader toegelicht. Het is voor gemeenten noodzakelijk dat zij gegevens ook langdurig kunnen beheren en verwerken en wanneer wenselijk kunnen koppelen met andere informatie over de betreffende gebouwen en hun eigenaren die in het kader van de uitvoering van de energietransitie relevant kunnen zijn. Het is wenselijk dit zo veel mogelijk te organiseren vanuit bovengenoemde landelijk monitoringssysteem waarin zowel historische als de meest actuele informatie zijn opgenomen. Dit zou tevens informatie over gerealiseerde isolatie- en installatiemaatregelen, en energielabels van zowel woningen als bedrijven moeten bevatten. Wij vragen u in paragraaf 2.9.1. (Nota van Toelichting) op te nemen dat er een landelijk monitoringssysteem komt en te omschrijven op welke wijze u gemeenten landelijk gaat ontzorgen op het vlak van monitoring en beheer van data.

7. Toezicht en handhaving

Algemeen

In de Nota van Toelichting is een toelichting nodig waarin aandacht is voor de specifieke context van toezicht en handhaving met betrekking tot de wijkgerichte aanpak. Waarin zowel toezicht en handhaving bij woningen (incl. sociale en particuliere verhuur, vve's en particuliere woningeigenaren) als bij bedrijven en bedrijfsverzamelgebouwen zijn te onderscheiden. In alle gevallen is het belangrijk dat de gemeente goed inzicht heeft in haar rollen, bevoegdheden, de afstemming met een omgevingsdienst en haar beschikbare instrumenten. Voorts vragen wij u aandacht te besteden aan de relatie van toezicht en handhaving in het kader van het ontwerp besluit, de Wet milieubeheer/Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Zoals omschreven in de begeleidende brief van deze bijlage constateren wij dat het systeem van toezicht en handhaving op onderdelen nog kwetsbaar is. We doen hierna een voorzet voor een aantal mogelijke oplossingen en vernemen graag van u hoe u hier mee omgaat.

Binnentreden woning

De gemeentelijke toezichthouder is, onder strikte voorwaarden, bevoegd tot het binnentreden van een woning in het kader van toezicht en handhaving. Het binnentreden kan, ook als er sprake is geweest van een breed ontzorgingspakket voor gebouweigenaren en kwetsbare bewoners, noodzakelijk zijn. In de Nota van Toelichting is weinig opgenomen over de (on)mogelijkheden van deze bevoegdheid onder het nieuwe regime van de Omgevingswet. Denk aan het toezichthouder aanwijzingsbesluit dat gemeenten hiervoor moeten opstellen/aanpassen. Een verwijzing naar de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 585-586) is naar ons idee een op z'n minst een welkome toevoeging. Wij adviseren u de Nota van Toelichting aan te vullen op dit punt met oog voor de uitvoering door gemeenten onder de Omgevingswet.

Preventieve handhaving

Handhavingsbevoegdheden kunnen door gemeenten alleen worden ingezet als daartoe een grondslag bestaat. Deze grondslag is in dit geval gelegen in het feit dat er sprake is van een overtreding op het moment dat de vastgelegde datum in het omgevingsplan is bereikt en het bouwwerk niet voldoet aan het gestelde in artikel 3.107 a t/m 3.107.c van het ontwerp besluit. Dat betekent dat handhaving dan pas aan de orde kan zijn. Nu is het mogelijk om op basis van de Awb preventief te handhaven (artikel 5.7 Awb). Dat is alleen mogelijk als het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. Aan het inzetten van deze vorm van handhaving zijn in de jurisprudentie strenge eisen gesteld. Wij hebben twijfels of het mogelijk en, gelet op de specifieke context van de wijkgerichte aanpak, proportioneel is om langere tijd vóór de in het omgevingsplan opgenomen datum (bijvoorbeeld zes maanden) structureel preventief handhavingsbevoegdheden in te zetten. We vermoeden daarentegen dat gemeenten zich mogelijk wel genoodzaakt voelen gebruik van deze bevoegdheid te maken. Wij vragen expliciet aandacht hiervoor in de Nota van Toelichting.

Wij verwachten dat de problematiek van het moment van kunnen handhaven mogelijk kan worden ondervangen in het ontwerp besluit. Het lijkt met het oog op preventieve handhaving (gericht op het voorkomen dat een bouwwerk op de in het omgevingsplan opgenomen termijn geen aansluiting op een hernieuwbare voorziening heeft en gebouweigenaren vanaf dat moment geen warmtevoorziening hebben) noodzakelijk dat tussen het moment waarop kan worden gehandhaafd (moment X, opgenomen in het omgevingsplan) en de daadwerkelijke beëindiging van aansluiting op het aardgasnetwerk door de netbeheerder enige tijd wordt gelaten. Een dergelijke termijn, bijvoorbeeld zes maanden, zou ertoe kunnen bijdragen dat gemeenten in het kader van een zorgvuldig proces, na ontzorging van gebouweigenaren, ad ultimo bestuursdwang kunnen toepassen om te voorkomen dat kwetsbare bewoners en/of bedrijven in de kou komen te zitten. Een en ander moet dan van een voldoende solide basis in het besluit en de toelichting worden voorzien. Een dergelijke periode tussen inwerkingtreding van de maatwerkregel en het nog in stand houden van het aardgasnetwerk moet in dat geval wel technisch en financieel haalbaar zijn. Wij denken graag mee over een regeling in het ontwerp besluit die uitvoerbaar is voor gemeenten.

Wanneer blijkt dat niet aan de redelijke termijn kan worden voldaan moet een gemeente de termijn waarvoor gebouwen op een nieuwe energie-infrastructuur kunnen worden aangesloten, uitstellen. Het past bij de gemeentelijke regierol dat er lokale beleidsvrijheid bestaat om zelfstandig te besluiten over het al dan niet inzetten van handhavingsbevoegdheden om zo te voorkomen dat de termijn in het omgevingsplan wordt verzet. Het moet, zoals eerder omschreven, worden gezien als het sluitstuk van een lang proces. Om te voorkomen dat elke gemeente het wiel zelf moet uitvinden en er te veel verschillen tussen gemeenten ontstaan stellen wij voor dat het rijk en de VNG in 2023 in een gezamenlijk te ontwikkelen handreiking (zie ook de overige onderwerpen waarnaar in deze handreiking wordt verwezen) tevens aandacht schenken aan mogelijke toezicht- en handhavingstrategieën. Hierin worden ook onderwerpen opgenomen die in de paragraaf toezicht en handhaving zijn omschreven. Wij vernemen graag van u of u dit ondersteunt.

OVERIGE ONTBREKENDE ONDERWERPEN EN/OF VOORSTELLEN

Handreiking

Op verschillende momenten in onze brief en bijlage benoemen wij de behoefte aan een stevige en door de hierbij betrokken overheden gedragen handreiking. Zoals wij in onze aanbiedingsbrief omschrijven is het proces dat gemeenten in het kader van het ontwerp wetsvoorstel en onderliggend ontwerp besluit gaan doorlopen zeer complex. Zij hebben gedurende de voorbereiding en uitvoering van hun bevoegdheden te maken met veel verschillende partijen, procedures, wet- en regelgeving en andere zaken. Gemeenten hebben ondersteuning in de vorm van een uitvoerige en stevige handreiking nodig om zo het planproces (van het voorbereiden en opstellen van een warmteprogramma naar de wijziging van het omgevingsplan en de uitvoering) juridisch houdbaar en praktisch uitvoerbaar vorm te geven. Deze handreiking moet worden opgesteld en gepubliceerd in gezamenlijkheid (rijk en VNG) en getoetst worden binnen de gemeentelijke praktijk. De handreiking bevat voorbeelden voor (aanpassing en uitvoering van het) handhavings- en participatiebeleid, de onderbouwing van het uitvoeringsplan en van de wijziging omgevingsplan, m.e.r.-procedures, de relatie met de Omgevingswet, eventueel suggesties voor percentages en richtlijnen voor normering en sluit aan bij bestaande instrumenten (zoals het 'stappenplan transitievisie warmte' en het 'stappenplan uitvoeringsplan' en de gemeentereis die zijn ontwikkeld in het Programma Aardgasvrije Wijken en de 'staalkaarten omgevingsplan'). Hierin moet specifiek aandacht zijn voor een toespitsing op verschillende partijen zoals particuliere en sociale verhuurders, VvE's, particuliere woningeigenaren, bedrijfseigenaren, eigenaren en bedrijfsgebouwen etc. Wij vragen u de ontwikkeling van deze handreiking in 2022/2023 gezamenlijk op te pakken en deze uiterlijk in 2023 in co-productie met de VNG te publiceren.

Nadeelcompensatie

Zeker wanneer de gemeente ervoor moet kiezen om de termijn uit te stellen kunnen er vragen rijzen over mogelijke schade voor gebouweigenaren, de netwerkbeheerder, het warmtebedrijf en de gemeente zelf. Bijvoorbeeld door instandhoudingskosten van het huidige energiesysteem of duurdere exploitatiekosten van een nieuw energiesysteem. In het ontwerp besluit en de Nota van Toelichting, wordt geen aandacht besteed aan mogelijke nadeelcompensatie als gevolg van (on)rechtmatig handelen door gemeenten. Wij vragen u hieromtrent minimaal een verwijzing te maken naar het ontwerp wetsvoorstel, bijvoorbeeld naar paragraaf 4.5.2. van de ontwerp Memorie van Toelichting van de Wgiw.

Milieueffectrapportage

Bij het opstellen van een warmteprogramma, een uitvoeringsplan (als daarvoor het instrument programma wordt ingezet) en de wijziging van het omgevingsplan is het bepaalde in de Omgevingswet over de milieueffectrapportage aan de orde. Zoals aangegeven verwachten wij dat rijk en VNG een stevige handreiking ontwikkelen. Het is noodzakelijk dat in deze handreiking ook nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de uitwerking van de m.e.r.-(beoordelings)plicht bij de besluitvorming in deze. Met name de mogelijkheden van hergebruik van onderzoeksresultaten in een voorgaande m.e.r. en wellicht onderdelen daarvan, kunnen leiden tot een aanzienlijke (kosten)efficiënte doorloop van de besluitvormingsprocedures. Ook hier geldt dat de leercurve voor gemeenten kan worden verkort met de juiste ondersteuning.

Bedrijven

Wij constateren dat het ontwerp besluit veel oog heeft voor woningeigenaren. Er is echter onvoldoende aandacht voor de consequenties voor bedrijven, instellingen en de bijbehorende bedrijfsprocessen.

In het besluit is gesteld dat gemeenten zich ervan vergewissen dat 'bedrijven en instellingen hun processen in beginsel kunnen voortzetten'. En dat gemeenten zich hiervan vergewissen bij de uitvoering van het omgevingsplan. Dit kan zeer bedrijfsspecifieke kennis vragen en betekent naar ons idee dat gemeenten bij alle individuele bedrijven achter de voordeur moeten komen om zich hier daadwerkelijk van te vergewissen. Wij onderschrijven het principe dat bedrijven hun processen

moeten kunnen voortzetten maar zijn van mening dat het aan bedrijven is om zich hiervan te vergewissen en gemeenten hierover te informeren. Wij stellen voor dat bedrijven de meldplicht krijgen om uiterlijk twaalf maanden voor in werking treden van de maatwerkregel aan bevoegd gezag moeten melden wanneer zij hun bedrijfsproces niet voort kunnen zetten en vragen u dit in het besluit op te nemen.

Voorts missen wij in dit besluit onder andere de afstemming met het Besluit activiteiten leefomgeving, de mogelijke afstemming met omgevingsdiensten, specifieke kennis over bedrijfsprocessen, toezicht- en handhaving en financiële instrumenten voor bedrijven. Deze onderwerpen liggen nu allemaal op de één of andere wijze bij gemeenten. Dit vraagt veel specifieke kennis, capaciteit en middelen. Wij vragen u het ontwerp besluit, waar van toepassing, aan te vullen zodat deze ook volledig is ten aanzien van bedrijfsspecifieke onderwerpen/aandachtspunten zoals hier genoemd.

Het Besluit activiteiten leefomgeving en de Label C-verplichting houden nu geen rekening met de wijkaanpak. Terwijl deze regelgeving en de daarin opgenomen instrumenten juist ondersteunend aan de wijkaanpak kunnen zijn. Wij vragen u deze regelgeving waar van toepassing in lijn te brengen met de wijkaanpak en onderliggend besluit.

Afstemming Wet collectieve warmte (Wcw)

Op onderdelen hangt hetgeen in het besluit wordt voorgesteld nauw samen met de wetgeving voor collectieve warmtevoorziening zoals die in de Wcw zijn beslag zal krijgen. We vragen met name aandacht voor de afstemming ten aanzien van de fasering in de tijd van de zogenaamde opt-out op de aansluiting op het warmtenet (inclusief de wijze van melden), de toepassing van een gelijkwaardig alternatief en de rolverdeling tussen warmtebedrijf en gemeente. De Wcw stelt immers voor dat een opt-out aan het warmtebedrijf wordt doorgegeven, en dit besluit regelt dat het gelijkwaardige alternatief aan B&W wordt gemeld. Dat betekent dat terminologie en status van de verschillende stappen goed op elkaar moet aansluiten om onduidelijkheid in de uitvoering te voorkomen. Wij verzoeken u er zorg voor te dragen dat het ontwerp besluit en de Wcw op elkaar aansluiten en dit in de Nota van Toelichting te onderbouwen.

Vereniging van Eigenaren

Zoals omschreven in de paragraaf toezicht en handhaving is de situatie bij Verenigingen van Eigenaren complex. Net als bij portiekwoningen en bedrijfsverzamelgebouwen waar eigendomsverhoudingen uiteenlopen en er mogelijk sprake is van gespikkeld bezit. Het besluitvormingstraject binnen VvE's is ingewikkeld en kan grote invloed hebben op de ontwikkelingen binnen een VvE, het behalen van de 'redelijke termijn' en de mogelijke toezicht- en handhavingstaken van een gemeente. Wij vragen u om hier extra aandacht aan te besteden in de Nota van Toelichting en de door rijk en VNG op te stellen handreiking.

Begrippenlijst

Wij vragen u een begrippenlijst of opsomming van de belangrijkste definities in de Nota van Toelichting op te nemen. Zodat geen discussie bestaat over de definitie van begrippen als 'binneninstallatie' of 'afleverset'. Wij stellen daarnaast voor een schematische weergave of illustratie van de technische systemen in een straat/woning in de Nota van Toelichting op te nemen.

Naar onze mening worden begrippen zoals huurder/gebruiker/eigenaar /bewoner/verhuurder in relatie tot een bedrijfsgebouw of een woongebouw op verschillende manieren in de tekst van het ontwerp wetsvoorstel en het ontwerp besluit toegepast en vragen u dit, waar van toepassing aan te passen. Een aantal voorbeelden hiervan zullen wij in een aparte toelichting met u delen.