Pilot duurzaamheid in omgevingsplan

Aangescherpte BENG en duurzaam gebruik daken

Plan van aanpak (concept)

30 augustus, [redacted]

Inleiding

Gemeente Amsterdam heeft ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen. Uit een doorrekening van Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal door [redacted] is duidelijk dat naast de huidige inspanningen aanvullende maatregelen nodig zijn om de klimaatdoelstellingen te kunnen realiseren. De gemeente verkent alle wegen die aan de verduurzaming van de stad kunnen bijdragen. De invoering van de Omgevingswet per 1 juli 2022 biedt verschillende nieuwe mogelijkheden om de verduurzaming van de leefomgeving te versnellen. Om die reden heeft de gemeente een kwartiermaker Omgevingswet en duurzaamheid aangesteld met als taak om deze mogelijkheden te verkennen en waar mogelijk ook te helpen implementeren.

Dit plan van aanpak gaat specifiek in op de potentie van het omgevingsplan, één van de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, om de realisatie van twee specifieke duurzame doelstellingen te realiseren:

- De introductie van publiekrechtelijk bindende energieprestatie-eisen voor nieuwe gebouwen, die ambitieuzer zijn dan de landelijke norm Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG);
- Het duurzaam gebruiken van álle daarvoor geschikte Amsterdamse daken, voor de opwek van duurzame energie en/of voor klimaatadaptatie/biodiversiteit.

In dit plan van aanpak omschrijven we de aanpak van een pilot waarin, in samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen, gekomen kan worden tot regels in het omgevingsplan die het halen van bovenstaande doelen juridisch kunnen ondersteunen en borgen. Een dergelijke pilot zou kunnen fungeren als voorbeeld voor hoe nieuwe beleidsdoelstellingen, via een stapsgewijs proces, kunnen worden geïntegreerd in het omgevingsplan.

Omgevingsplan als normstellend verduurzamingsinstrument

Een veelgebruikt model voor gemeentelijke rollen is het zogenaamde NSOB-model dat vier archetypische rollen voor de overheid beschrijft: de presterende, netwerkende, responsieve en rechtmatige overheid. In iedere maatschappelijke opgave kunnen individuele of samenwerkende overheden kiezen welke van deze rollen ze in welke mate inzetten, afhankelijk van de urgentie van de opgave en de bevoegdheden en middelen die de betreffende overheden tot hun beschikking hebben.

Deze vier rollen zijn ook voor de BENG- en zon-op-dak-opgaven te onderscheiden:

- Presterende rol: bijvoorbeeld wat betreft energieprestaties en zon-op-dak op eigen gronden en vastgoed
- Netwerkende rol: bijvoorbeeld het maken van bindende afspraken met woningcorporaties en andere grotere vastgoedeigenaren en met de regionale netbeheerder
- Responsieve rol: ondersteunen van nuttige initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, bieden van kennis en subsidies, opbouwen van netwerken;
- Rechtmatige rol: juridische bindende normen stellen voor energieprestaties en zon-op-dak.

Het omgevingsplan is een instrument dat hoort bij die laatste rolneming: de rechtmatige overheid die regels stelt ten aanzien van de leefomgeving.[1] Het bevat alle juridische regels voor de leefomgeving van het hele grondgebied van een gemeente. Er is straks één omgevingsplan, in plaats van de honderden nu geldende

[1] We benadrukken in deze alinea ook het bestaan van de overige gemeentelijke rollen, omdat het stellen van juridische regels, altijd moet worden bezien in het gehele palet van rolnemingen en instrumenten dat een gemeente tot haar beschikking heeft om doelstellingen te realiseren.

bestemmingsplannen en tientallen gemeentelijke verordeningen, aangevuld met enkele beleidsonderwerpen waarvoor het Rijk tot nog toe bevoegd gezag was (de zogenaamde 'bruidsschat'). Het omgevingsplan wordt 'van rechtswege' van kracht op 1 juli 2022, de ingangsdatum van de Omgevingswet, maar iedere gemeente in Nederland hoeft pas per 31 december 2029 een voldragen omgevingsplan gerealiseerd te hebben. Amsterdam heeft een plan opgesteld hoe men gebied voor gebied naar een voldragen omgevingsplan willen toegroeien. Omdat er nog een klein jaar rest tot de invoering van de Omgevingswet is dit een mooi moment om een stevige pilot op te zetten voor het optimaal benutten van het omgevingsplan voor de verduurzaming van de stad. Vanwege de toenemende maatschappelijke en politieke druk op het realiseren van duurzame doelstellingen, krijgen gemeenten naar verwachting steeds meer mogelijkheden om – middels het omgevingsplan en andere instrumenten – de ruimtelijke aspecten van de diverse duurzame aanpakken te stimuleren of af te dwingen.

Ambitieuze BENG en zon-op-dak als onderwerpen voor een pilot omgevingsplan

Bij de invoering van de Omgevingswet op 1 juli 2022 krijgen gemeenten de mogelijkheid om voor een groot deel van de nieuwbouwopgave strengere energieprestatie-eisen te stellen dan de landelijke BENG-norm. Amsterdam is ook van zins om dit te doen. Daarnaast is er een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in voorbereiding (de internetconsultatie heeft plaatsgevonden in voorjaar 2021) waarmee gemeenten in het omgevingsplan de bevoegdheid krijgen om voor alle gebouwen die niet onder BENG-normen vallen, zoals industriegebouwen, via 'maatwerkbesluiten' te verplichten dat de daken van die gebouwen duurzaam gebruikt worden.[2] Duurzaam gebruik houdt in: voor opwek van duurzame energie en/of voor klimaatadaptatie.

Na beraad in drie R&D-brede deelsessies werd besloten dat deze beide opgaven – ambitieuzere BENG en duurzaam gebruik daken – zich het meeste lenen voor een pilot 'verduurzamen met het omgevingsplan'. Deze keuze komt voort uit het feit dat Amsterdam op deze thema's ambitieuze doelstellingen heeft, dat de juridische borging nu nog niet is geregeld, en het feit dat de Omgevingswet (naar waarschijnlijkheid) concrete nieuwe juridische mogelijkheden biedt voor deze opgaven.[3]

Ambitie strengere energieprestatienorm (ambitieuzere BENG)

Amsterdam heeft de ambitie om hogere duurzaamheidseisen voor nieuwbouw te hanteren dan de landelijk geldende BENG-norm (Bijna Energie Neutrale Gebouwen).[4] Gezien de grote bouwopgave in de stad de komende decennia kunnen aangescherpte duurzaamheidseisen voor nieuwbouw een substantiële bijdrage leveren aan energiebesparing en CO_2-reductie. Hiertoe is reeds een aanpak opgezet, met name langs de samenwerkende en realiserende rollen. De kaderstellende rol kon publiekrechtelijk vooralsnog niet worden uitgewerkt, omdat de bevoegdheid daarvoor ontbrak. Met de invoering van de Omgevingswet en het opstellen van een omgevingsplan komt die publiekrechtelijke kaderstellende bevoegdheid er wel.

Ambitie duurzaam gebruik daken: zonnepanelen en groene daken

In 2019 heeft de gemeente vastgesteld dat in 2040 voor circa 1.100 MW zonne-energie opgewekt zou moeten worden op Amsterdamse daken. Het doel van 250 MW in 2022 is binnen bereik. De verwachting is dat juridische instrumenten nodig zijn om het benodigde groeitempo naar 2040 te halen. Amsterdam heeft tevens vastgelegd dat men het aandeel groene daken wil laten groeien, voor waterretentie (klimaatadaptatie) en biodiversiteit. Aan dit streven zijn (nog) geen streefgetallen gekoppeld.

---

[2] Artikel 3.86a Bbl (maatwerkvoorschrift duurzaam gebruik dak): "Bij maatwerkvoorschrift kan, in aanvulling op de regels in deze afdeling, worden bepaald dat: a. een dak wordt gebruikt voor de opwek van hernieuwbare energie; en b. er maatregelen worden getroffen aan het dak ter verbetering van de klimaatadaptiviteit van het gebouw."

[3] Er zijn nog meer duurzame opgaven waarvoor het omgevingsplan nieuwe juridische mogelijkheden aan gemeenten biedt, onder meer middels het stellen van omgevingswaarden, maar deze blijven buiten de scope van dit plan van aanpak.

[4] Dit geldt voor alle gebouwtypen, met de uitzonderingen zijn 'bouwwerken geen gebouw zijnde', overige gebruiksfuncties en industriefuncties, omdat deze niet BENG-plichtig zijn.

Invoering van het omgevingsplan in Amsterdam

[Nader aan te vullen: paar alinea's over de inrichting van het proces van de invoering van het omgevingsplan in Amsterdam]

Opzet van de pilot (eerste concept)

Doelen

De doelen van de pilot zijn zowel inhoudelijk als procesmatig van aard:

- Inhoudelijk wordt door de pilot bijgedragen aan het halen van de doelen wat betreft het aanscherpen van de landelijke energieprestatienorm voor nieuwbouw in Amsterdam en het duurzaam gebruik van daken.
- Procesmatig wordt door de pilot bijgedragen aan het oefenen met het benutten van het instrument omgevingsplan om maatregelen te stimuleren of af te dwingen die bijdragen aan het halen van beleidsdoelen van de gemeente. Het instrument omgevingsplan zal in de pilot nadrukkelijk worden bezien in het licht van al het mogelijke instrumentarium dat de gemeente voor deze beide opgaven tot haar beschikking heeft, inclusief maar niet uitsluitend de andere instrumenten van de Omgevingswet.

Afbakening van de pilot

De pilot betreft:

- Het, in samenwerking tussen onder meer inhoudelijke experts, juristen en project-/programmamanagers, uitzoeken van en overleggen over de mogelijkheden om bovengenoemde duurzame opgaven middels (onderdelen van) het omgevingsplan verder te brengen.
- Het uitwerken van regels voor het omgevingsplan die de genoemde opgaven verder brengen.
- Het organisatiebreed communiceren over de gevonden oplossingen en opgestelde regels.

De pilot betreft niet:

- Het bediscussiëren van het gekozen invoeringspad voor het omgevingsplan in Amsterdam
- de daadwerkelijke besluitvorming over de invoering van eventuele regels in het omgevingsplan (dit kan een stap zijn die volgt op de pilot).

Organisatie

Qua organisatie van de pilot is het volgende voorstel ontwikkeld:

- Positionering van de pilot binnen directe R&D, tussen afdeling Expertise- en Kennisontwikkeling en afdeling Duurzaamheid. De hoofden van deze afdelingen fungeren in MT R&D gezamenlijk als eindverantwoordelijke voor het verloop van de pilot.
- De dagelijkse aansturing wordt uitgevoerd door twee teamleiders (één vanuit beide afdelingen), als gedelegeerd opdrachtgever. Bij afdeling Expertise- en Kennisontwikkeling bij voorkeur de teamleider Juridische Duurzaamheid, bij Duurzaamheid de teamleider Energietransitie Gebouwde Omgeving.
- Het werk wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door een pilotteam, bestaande uit minimaal:
    - 1 'onafhankelijk' pilotbegeleider, met als belangrijkste taken procesinrichting, procesvoering, rapportage en kwaliteitsbewaking;
    - 2 inhoudelijk projectleiders/opgavetrekkers (voor beide duurzame opgaven minimaal één, voor duurzaam gebruik daken wellicht 2 – één voor zon-op-dak, één voor groene daken);
    - 1 (of 2) (omgevingsplan)jurist(en);
    - Indien nuttig geacht aan te vullen met betrokken stakeholders van binnen en buiten de organisatie: vanuit afdeling Gebieden, IB, directie Economie, directie G&O, Havenbedrijf.[5]

[5] Namen die werden geopperd, voor BENG: [redacted] (Noord) of [redacted] (ingenieursbureau, Zuid) i.v.m. technische aspecten, [redacted] (G&O, i.v.m. financiële gevolgen). Voor duurzama gebruik daken: [redacted], mensen van team Groen [redacted]. Gedelegeerd opdrachtgevers: [redacted].

Tijdsinvestering
[Nader in te vullen na overleg over dit voorstel]

Volgende stappen

Overleg organiseren tussen gedelegeerd opdrachtgevers, inhoudelijk projectleiders en kwartiermaker Omgevingswet en duurzaamheid.

Vragen bespreken:

- Is er voldoende draagvlak bij betrokkenen voor een pilot langs de lijnen in dit plan?
- Hoe kijkt men aan tegen onderliggende pilotopzet (dit document)?
- Zijn de juiste betrokkenen omschreven? In hoeverre / wanneer is voldoende tijdsinzet van de omschreven betrokkenen te realiseren? Wat zijn de behoeften/wensen van de verschillende potentiële interne betrokkenen?
- Is het nuttig/wenselijk om deze pilot (ook) met externe partijen te doen? Bijvoorbeeld andere gemeenten (VNG, G4), MinBZK, RVO, ketenpartners, Platform31 o.i.d.
- Hoe kunnen de leereffecten van de pilot gemaakt worden? Welke leervragen moet de pilot beantwoorden?
- Welke vorm en planning zou de pilot praktisch moeten krijgen? Moet er bijvoorbeeld formeel een pilotplan worden vastgesteld? Zo ja, door wie? Wie zou projectleider van de daadwerkelijke totstandkoming van de pilot kunnen zijn?