

Notitie vergunningverlening warmtenetten

Knelpunten en oplossingsrichtingen



Dit rapport is geschreven door Willemijn van Doorn-Hoekveld (Deltares), Katja Kruit (CE Delft) en Joost van den Assum (CE Delft), in opdracht van het leer- en ontwikkelprogramma van Nieuwe Warmte Nu.

mei 2025

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij projectleiders Willemijn van Doorn-Hoekveld (willemijn.vandoorn-hoekveld@deltares.nl) en Katja Kruit (kruit@ce.nl).

De informatie uit deze notitie is vrij te gebruiken met bronvermelding.

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Deltares

Deltares is een onafhankelijk kennisinstituut voor toegepast onderzoek op het gebied van water en ondergrond. Wereldwijd werken we aan slimme oplossingen voor mens, milieu en maatschappij.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Leer- en ontwikkelprogramma van Nieuwe Warmte Nu! heeft de ambitie om optimaal bij te dragen aan het versnellen en opschalen van de realisatie van duurzame collectieve warmtesystemen. Onderdeel van het Leer- en Ontwikkelprogramma is het ontwikkelen van richtlijnen en gestandaardiseerde aanpak voor toekomstige projecten. Hieronder vallen bijvoorbeeld technische normen en standaarden, meet- en monitoringssystemen, rekenmodellen, en richtlijnen voor beleid en vergunningverlening.

Dit project richt zich op dat laatste: de vergunningverlening van warmtenetten. In 2024 heeft Deltares samen met CE Delft een inventarisatie gedaan naar de benodigde vergunningen voor het aanleggen van een warmtenet en de knelpunten en oplossingsrichtingen binnen het vergunningverleningsproces.

Deze notitie is het resultaat van de inventarisatie van knelpunten en oplossingsrichtingen. Het vergunningenoverzicht dat onderdeel is van dit project wordt als los deelproduct opgeleverd (in Q1 2025).

1.2 Aanleiding, doel en onderzoeksvragen

In verschillende verkennende gesprekken in het kader van Nieuwe Warmte Nu is naar voren gekomen dat het vergunningverleningstraject een groot knelpunt kan vormen bij de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten. Er ontbrak echter een gedetailleerd beeld van waar de knelpunten precies plaatsvinden.

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan snellere realisatie van duurzame warmteprojecten door knelpunten in het vergunningverleningstraject weg te nemen.

Om het probleem verder te onderzoeken, hebben we in dit project de volgende vragen centraal gezet:

- Waar zitten knelpunten in het vergunningverleningstraject?
- Wat zijn de bestaande best practices?
- Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen om knelpunten op te lossen? (aanbevelingen)
 - Waar is standaardisatie een mogelijke oplossingsrichting?

1.3 Afbakening

Met de vergunningen voor het aanleggen van een warmtenet bedoelen we:

- Publiekrechtelijke acties (vergunningen en meldingen)
- Geen privaatrechtelijke handelingen (aankoop grond, etc.)
- Vergunningen die betrekking hebben op het gehele warmtesysteem, van warmtebron tot en met gebouwaansluiting.

1.4 Aanpak

Om deze vraag te beantwoorden hebben we de volgende stappen gezet:

1. Desk study van benodigde vergunningen
2. Stakeholderanalyse van vergunningverleningstraject(en)
3. Interviews met 13 stakeholders in verschillende soorten vergunning-verleningstrajecten (zie bijlage)
4. Synthese van knelpunten en oplossingsrichtingen.

De bevindingen uit de interviews zijn geanonimiseerd om onze gesprekspartners de ruimte te geven vrijuit te spreken over hun ervaringen en inzichten, waaronder soms gevoelige problemen in de praktijk.

Anonimisering waarborgt hun privacy en zorgt ervoor dat de gedeelde informatie open en eerlijk kan bijdragen aan het onderzoek.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de knelpunten die tijdens dit onderzoek zijn geïdentificeerd. In Hoofdstuk 3 geven we de bestaande best practices: strategieën of werkwijzen die nu gehanteerd worden en die bijdragen aan een succesvol vergunningstraject. In Hoofdstuk 4 bespreken we mogelijke oplossingsrichtingen voor de knelpunten en aanbevelingen. Hoofdstuk 5 geeft de conclusies van het onderzoek.

2. Knelpunten

In dit hoofdstuk bespreken we de knelpunten in het vergunningverleningsproces van warmtenetten. Deze knelpunten hebben we geïdentificeerd uit de kennis die we hebben opgehaald tijdens verscheidene interviews met zowel vergunningverlenende partijen als lokale warmte-initiatieven, projectontwikkelaars en brancheorganisaties. In paragraaf 0 tot en met 2.7 staan we bij de zeven geïdentificeerde knelpuntcategorieën stil. Deze categorieën zijn:

1. Gebrek aan kennis en ervaring
2. Nieuwe wet- en regelgeving (Omgevingswet)
3. Gebrek aan capaciteit bij vergunningverlenende instanties
4. Gebrek aan informatie-uitwisseling binnen en tussen organisaties
5. Schaarse ruimte
6. Onzekerheden
7. Afhankelijkheid

2.1 Gebrek aan kennis en ervaring

Het eerste geïdentificeerde knelpunt heeft betrekking op een gebrek aan kennis omtrent het vergunningsverleningsproces en warmtenetten en -bronnen. Dit gebrek aan kennis kan zowel aanwezig zijn bij vergunningverlenende instanties, met name bij gemeenten, als bij initiatiefnemers. Dit gebrek aan kennis is gedeeltelijk te wijden aan de nieuwe wet- en regelgeving (Omgevingswet).

Gebrek aan kennis bij gemeenten

Uit de interviews kwam naar voren dat er grote verschillen bestaan in het kennisniveau tussen gemeenten. Bij gemeenten waar ervaring bestaat met vergunningverlening voor het aanleggen of uitbreiden van een warmtenet, of waar de gemeente zelf eigenaar is van een warmtebedrijf, is er geen gebrek aan kennis en verloopt de vergunningverlening veel vlotter dan in gemeenten waarbij een initiatief de eerste kennismaking met de aanleg van een warmtenet is. Dit knelpunt speelt dan ook met name voor de laatste groep gemeenten.

Veel gemeentebambtenaren die een vergunningaanvraag voor een warmtenet ontvangen, beschikken over een laag kennisniveau over benodigde vergunningen voor warmtenetten. Dit probleem speelt vooral bij gemeenten waarin nog geen warmtenet ligt of het bestaande warmtenet al voor een lange tijd niet is uitgebreid. Andere gemeenten die al een warmtenet hebben, hebben dit probleem niet omdat ze jarenlang kennis hebben kunnen opbouwen tijdens het verlenen van vergunningen van (uitbreidingen) van het warmtenet in hun gemeente.

Het gebrek aan kennis is in te delen in drie verschillende onderdelen: (1) kennis over welke vergunningen verleend moeten worden, (2) kennis over wat er verder vanuit de gemeentelijke organisatie nodig is om een warmtenet te realiseren en (3) (technische) kennis over warmtenetten en -bronnen.

Vergunningverleners bij gemeenten zijn zich er soms niet van bewust van welke vergunningen een ontwikkelaar van een warmtenet allemaal nodig heeft. Hierdoor kan de gemeente de initiatiefnemer bijvoorbeeld niet wijzen op het feit dat naast een vergunningen voor de warmtebron en de warmteleidingen ook eventueel vergunningen van bijvoorbeeld het waterschap of de provincie nodig zijn. Ook binnen een gemeente is door fragmentatie soms onduidelijk welke afdelingen ook betrokken moeten zijn bij de vergunningverlening. De vergunningverlener weten in dat geval ook niet bij wie zij die informatie zouden kunnen opvragen. Doordat niet alle relevante afdelingen en belangen worden meegenomen en meegewogen aan het begin van het proces, leidt dit tot vertraging, omdat in sommige gevallen dan blijkt dat er ook andere vergunningen nodig zijn, waardoor de procedures niet parallel kunnen lopen.

Daarnaast speelt dat er ook gebrek is aan kennis over welke andere acties vanuit de gemeente vereist zijn om een warmtenet te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn afstemming met weg- en grondbeheerders en privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van de grond.¹

¹ Dit werd meermaals genoemd als knelpunt, maar valt buiten de scope van deze rapportage.

Verder hebben gemeenteambtenaren niet altijd een duidelijk beeld van de warmtetechnieken waarvoor ze een vergunning verlenen. Voorbeelden hiervan zijn de omvang van een boortoren naar geothermie of van een gebouw waarin een aquathermie-installatie staat.

In veel gevallen hangt het succes van de vergunningverlening af van personen. Vergunningverleners met veel kennis en ervaring en goede contacten met de initiatiefnemers, verlopen zonder veel vertraging. Uit de interviews komt naar voren dat dit ook als een bedreiging wordt gezien. Verlaat zo'n persoon de organisatie, dan neemt hij de kennis en ervaring mee. Het probleem van verloop van medewerkers kwam in de meeste interviews naar voren, waardoor de gemeente de opgebouwde kennis en ervaring ook kwijtraakt.

Gebrek aan kennis bij initiatiefnemers

Uit de interviews is gebleken dat sommige lokale warmte-initiatieven vaak geen compleet beeld hebben van welke vergunningen zij nodig hebben voor de aanleg van een warmtenet en welke informatie zij hiervoor moeten aanleveren.

Dit gebrek aan kennis zorgt ervoor dat initiatiefnemers van warmtenetten voor verrassingen komen te staan waarin er laat in het proces blijkt dat er toch een vergunning van een andere afdeling binnen de gemeente, of de provincie of het waterschap benodigd is. Een gesprekspartner beschreef deze verrassingen als: *"Het vergunningsproces voelde soms alsof er telkens een nieuw konijn uit een hoed getoverd wordt."*

2.2 Informatie-uitwisseling binnen en tussen organisaties

De informatie-uitwisseling zowel intern tussen afdelingen binnen een organisatie, als tussen instanties onderling als tussen een organisatie en initiatiefnemer kan verbeterd worden. Het is vaak niet duidelijk in hoeverre verschillende afdelingen/beleidsvelden met elkaar overleggen, waardoor het voor initiatiefnemers onduidelijk is of er nog meer toestemmingen en vergunningen nodig zijn, dan degene waarover ze in contact staan met het bevoegd gezag.

Het ontbreken van een integrale benadering is ook een knelpunt. Waar bepaalde toestemmingen nodig zijn, wordt in sommige gevallen alleen gekeken naar één bepaald belang en mist zicht op het grotere geheel.

Er blijken grote verschillen te bestaan in vereisten aan het detailniveau van ontwerpen en onderzoeken tussen verschillende bevoegde gezagen. Dit is deels te verklaren uit de lokale verschillen en het belang van bepaalde aspecten binnen het beheergebied. Zonder goede contacten of kennis hoe zaken werken binnen een bepaalde instantie, is hier lastig op te anticiperen door initiatiefnemers.

Uit een aantal interviews kwam naar voren dat ook de privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van de grond (vaak afdeling Stadsbeheer of Vastgoed) leidt tot vertraging, omdat deze afdelingen in veel gevallen laat in het traject betrokken worden.

Een ander punt met betrekking tot communicatie betreft persoonlijke contacten. Waar persoonlijke verhoudingen helpen een proces vlot te laten verlopen, werkt een algemeen telefoonnummer in plaats van een contactpersoon bij de gemeente zeer vertragend. Ervaring is ook dat na contact te hebben gehad via dat algemene telefoonnummer of een algemeen e-mailadres, beantwoording zeer lang op zich laat wachten.

2.3 Nieuwe wet- en regelgeving (Omgevingswet)

Sinds 1 januari 2024 is stelsel Omgevingswet ingegaan. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid en een gebrek aan kennis over hier mee om te gaan bij zowel initiatiefnemers als gemeenten. Ook blijkt de vergunningencheck van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) niet goed ingericht op de realisatie van een warmtenet. Hierdoor wordt ook het gebrek aan kennis over de benodigde vergunningen bij zowel gemeenten als initiatiefnemers (zie hierboven) niet verholpen.

Gebrek aan kennis over (de interpretatie van) regels van de Omgevingswet, leidt tot vertraging en soms tot verlamming van vergunningverleners.

Op dit moment hebben veel gemeenten aparte regelgeving voor kabels en leidingen (Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur: AVOI). Deze zouden (m.u.v. de regels voor Telecomkabels) uiterlijk per 2032 onderdeel van het omgevingsplan moeten worden. De meeste geïnterviewden die ervaring hebben met een AVOI, zijn tevreden over hoe deze werkt en hebben de hoop dat deze niet zal worden opgenomen in het omgevingsplan, omdat dit ook weer onduidelijkheid in de hand zal werken. Bij gemeenten waar duidelijk is dat volgens de regels van de AVOI wordt gewerkt, verloopt dit proces soepel. Bij gemeenten waar het onduidelijk is welke regels van toepassing zijn, werkt dit vertraging in de hand.

Door de onduidelijkheid over het al dan niet overgaan van de regels met betrekking tot kabels en leidingen, wordt op dit moment geen kennis opgedaan met het werken onder de Omgevingswet voor kabels en leidingen. Indien kabels en leidingen uiteindelijk niet hoeven worden opgenomen in omgevingsplannen, dan geeft dat geen probleem. Wordt het uiteindelijk wel onderdeel van omgevingsplannen, dan zal dat in 2032 tot problemen leiden.

2.4 Capaciteitsgebrek bij vergunningverlenende instanties

In meerdere interviews kwam capaciteitsgebrek bij vergunningverlenende instanties als knelpunt boven. Door het gebrek aan capaciteit duurt de beoordeling van vereiste analyses in sommige gevallen erg lang, waardoor het gehele project vertraging oploopt.

2.5 Schaarse ruimte

De druk op de ruimte, zowel bovengronds als ondergronds, wordt ervaren als een knelpunt. De energietransitie en daarmee samenhangend de aanleg van warmtenetten is slechts één van de vele functies die gebruik willen maken van de ruimte en de afweging van het bevoegd gezag kan ook niet gunstig voor een warmteproject uitvallen, omdat een ander belang doorslaggevend kan zijn. Dit is echter een dilemma waar alle partijen in de fysieke leefomgeving mee te maken hebben, wat niet slechts ziet op de activiteiten binnen de energietransitie, alhoewel ook deze activiteiten hier hinder aan ondervinden.

Een punt dat eveneens meespeelt is dat op dit moment veel gewerkt wordt onder het adagium 'wie het eerst komt, die het eerst maalt', wordt de schaarse ruimte niet op de meest efficiënte manier ingericht. Als voorbeeld worden bijvoorbeeld aquathermie locaties toegestaan, die een grootschaliger aquathermie installatie op een andere locatie onmogelijk maken. Er is momenteel nog (te) weinig sturing hierop.

2.6 Onzekerheden en wijzigingen tijdens het vergunningstraject

Er zijn een aantal onzekerheden of wijzigingen tijdens het traject waar niet goed op geanticipeerd kan worden. Naarmate het ontwikkel- of vergunningstraject langer duurt, wordt het risico op onzekerheden, die tot vertraging leiden, groter.

Op het moment dat het rekenmodel AERIUS (voor stikstof) verandert tijdens de procedure, moet hiermee gerekend worden, wat nieuwe analyses vergt en mogelijk moet leiden tot een wijziging van het ontwerp.

Als tijdens de procedure blijkt dat bijvoorbeeld een wijziging van het tracé nodig is, moeten vele onderzoeken opnieuw gedaan worden.

Op het gebied van ecologie en archeologie kan ook tijdens de uitvoering van het project op iets gestuit worden, waardoor het project tijdelijk komt stil te liggen.

2.7 Financiering afhankelijk van onherroepelijke vergunningen

Om de business case rond te krijgen, zijn subsidies nodig. Voor sommige subsidies is het hebben van een onherroepelijke vergunning vereist. Hierdoor neemt de druk op de termijnen voor vergunningverlening toe. Bij het overschrijden van de termijnen, kan dit betekenen dat de partij de subsidie misloopt, waardoor het hele project niet meer rendeeft.

3. Best practices

In deze paragraaf komen de best practices aan bod die genoemd werden door één of meerdere geïnterviewden. Een aantal best practices vormen (een begin van) een oplossingsrichting voor een benoemd knelpunt. Andere best practices staan los van de knelpunten.

3.1 Omgevingsmanagement

Onder de Omgevingswet is participatie erg belangrijk. Het belang van goed omgevingsmanagement werd ook genoemd in enkele interviews. Met name voor ingrepen in de fysieke leefomgeving is het belangrijk dat de omgeving in een heel vroeg stadium wordt meegenomen bij het project. Waardoor niet alleen wordt voorkomen dat er in een later stadium bewaar en beroep wordt ingediend, maar ook doordat door goede participatie het project verbeterd kan worden. Deze inspanning aan het begin van een project wordt echter ook vaak vergeten. Een rol van goed omgevingsmanagement is ook om te laten zien wat de gevolgen zijn van een initiatief. Als best practice werd aangegeven: neem omwonenden én vergunningverleners mee naar sites waar al wordt gewerkt aan een soortgelijk initiatief, zodat zij met eigen ogen kunnen zien en ervaren wat het project inhoudt.

Daarnaast wordt het doen van nulmetingen voor omwonenden ook als zeer prettig ervaren, omdat zij dan vertrouwen krijgen in een correcte schadeafhandeling, mocht dat nodig zijn.

3.2 Accounthouder en projectteam binnen de gemeente

Een accounthouder of projectleider binnen het bevoegd gezag die het aanspreekpunt is voor de initiatiefnemer en contacten legt tussen de initiatiefnemer en betrokken ambtenaren wordt als zeer werkbaar ervaren. Veel vragen worden op deze manier afgevangen en onderzoeken kunnen op deze manier op tijd worden gestart, zodat het voortraject effectief en efficiënt verloopt.

Naast een accounthouder/projectleider wordt ook het hebben van een projectteam binnen de gemeente als best practice genoemd. Dit komt de integrale beoordeling van een project ten goede en op deze manier wordt ervoor gezorgd dat alle betrokken afdelingen/beleidsvelden vroegtijdig betrokken worden.

3.3 Regelmatige communicatie met vergunningverleners

Projecten waarbij goede contacten zijn binnen de gemeente en waar regelmatig (in sommige gevallen zelfs wekelijks) contact is tussen initiatiefnemers en vergunningverleners, helpt enorm om projecten vlot te trekken. Hierbij is het van belang dat deze contactpersonen binnen het bevoegd gezag regelmatig op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen in een project.

Het is belangrijk voor initiatiefnemers om het bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium in te lichten over het project en hen mee te nemen in wat het project behelst. Dit kan in de vorm van hen meenemen naar locaties waar een soortgelijk project al is gerealiseerd/wordt gerealiseerd, zodat men gevoel krijgt waar het project om draait en een betere inschatting kan maken van de impact op de omgeving.

3.5 Standaarden voor vergunningaanvragen

Het standaardiseren van vergunningaanvragen is door meerdere partijen als een best practice geïdentificeerd. Standaardisatie vindt al plaats; zowel vanuit initiatiefnemers die de benodigde informatie voor een vergunning op dezelfde manier aanvragen als vanuit vergunningverleners die voor het behandelen van een aanvraag dezelfde informatie uitvragen. Dit werkt echter zeer ad hoc: aanvragende partijen die meerdere malen dezelfde (soort) vergunning aanvragen bij één bevoegd gezag, doen dit, zoals grote commerciële initiatiefnemers. Die hebben vaak te maken hebben met dezelfde vergunningen en vergunningverleners. Wanneer deze initiatiefnemers een eenzelfde (soort) vergunning indienen, geven ze daarbij aan waarin deze

aanvraag verschilt van de vorige aanvraag. Op deze manier kan het bevoegd gezag de aanvraag sneller beoordelen.

Rijkswaterstaat (RWS) en de STOWA zetten zich in om de benodigde vergunningen voor aquathermiebronnen te standaardiseren. Door meer standaardvergunningen en minder maatwerk te hoeven leveren, kan de beoordelingstijd verkort worden. Op dit moment loopt er onderzoek naar de mogelijkheden hiervoor.

Ook branchedocumenten zoals die van Geothermie Nederland, kunnen bijdragen aan bovenstaande punten. Door middel van een standaard format, krijgen vergunningverleners dezelfde en noodzakelijke informatie en kunnen zij deze gemakkelijker beoordelen. Idealiter hebben vergunningverleners dan ook geen extra onderzoek of analyses nodig.

In meerdere interviews werd het MOOR platform genoemd als best practice. Het MOOR platform is ontwikkeld door een privaat ICT-bedrijf dat services aanbiedt aan veel overheden. Het platform is ontwikkeld als een communicatieplatform waarbinnen landelijke afstemming van de workflow van werkzaamheden aan de ondergrondse infrastructuur plaatsvindt, met name gericht op de operationele kant van kabels en leidingen. Doel van deze platforms is het faciliteren en ontzorgen van de aanvragers (netbeheerders en aannemers). Aanvragen worden op een geüniformeerde manier ingediend en doorgestuurd naar de vergunningverleners. Deze gestandaardiseerde manier van werken wordt door vele geïnterviewden als prettig en zeer makkelijk ervaren. De standaard aanvraagformulieren zijn gezamenlijk ontwikkeld door zowel de aanvragers (netbeheerders en aannemers) als vergunningverleners (gemeenten). Hiermee zijn een algemeen geaccepteerde, werkbare formats gemaakt, waar zowel de aanvrager als de vergunningverlener goed mee uit de voeten kan. Ongeveer 280 gemeenten maken gebruik van dit instrument. Deze gemeenten zijn hier over het algemeen tevreden over. Naast het MOOR platform bestaat er ook het WoW portaal (Werkplein ondergronds Werken) voor andere overheden (die niet aangesloten zijn bij het MOOR Platform).

3.6 Regie op ruimtegebruik

De druk op de ruimte, zowel bovengronds als ondergronds, wordt ervaren als een knelpunt. De energietransitie en daarmee samenhangend de aanleg van warmtenetten is slechts één van de vele functies die aanspraak maken op de schaars beschikbare ruimte.

Het reserveren van ruimte voor warmtebronnen en warmtenetten werd als best practice genoemd, zodat latere aanvragen voor andere kleinere activiteiten, uiteindelijk geen probleem vormen voor de realisatie van een warmtenet. Dit punt ziet op zowel regie in de ondergrond, als bijvoorbeeld het aanwijzen van locaties voor aquathermie.

4. Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

Naast de best practices die genoemd zijn in de paragraaf hierboven, zijn ook nog andere oplossingsrichtingen te bedenken die potentiële knelpunten zouden kunnen oplossen. In paragraaf 4.1 t/m 4.3 bespreken we de oplossingsrichtingen per partij die deze kan implementeren. Deze partijen zijn:

1. vergunningverlenende instanties
2. initiatiefnemers
3. koepelorganisaties en netwerken

Tot slot gaan we in paragraaf 4.4 in op de mogelijkheden voor standaardisatie in het vergunningsverleningstraject van warmtenetten

4.1 Vergunningverlenende instanties

We doen vijf aanbevelingen voor vergunningverlenende instanties: (1) maak ruimtelijke reserveringen, (2) hanteer een integrale, projectmatige aanpak, (3) verminder fragmentatie, (4) bouw kennis op en (5) stel je transparant en voorspelbaar op.

Regie op ruimtegebruik

Op dit moment leidt het adagium 'wie het eerst komt, het eerst maalt' in vergunningverlening. Hierdoor kan het zijn dat bepaalde kleine initiatieven in de weg staan aan een groter, meer effectief en efficiënt initiatief doorgang te laten vinden. Op het moment dat er heldere visies liggen en plannen waarin ruimtelijke reserveringen zijn opgenomen voor bijvoorbeeld warmtebronnen en warmtenetten, kan worden voorkomen dat dat andere (kleinere) initiatieven niet de voortgang van het project belemmeren en op deze manier de meest effectieve en efficiënte locaties gebruikt worden. Er zijn initiatieven gaande van bevoegde gezagen om meer regie op de ruimte te krijgen. Het is wenselijk dat de (on-)mogelijkheden van dergelijke ruimtelijke reserveringen nader onderzocht wordt en de resultaten daarvan breder worden gedeeld.

Hanteer een integrale, projectmatige aanpak

Stel het project centraal bij een aanvraag: zorg dat het project integraal beoordeeld wordt in plaats van door elke afdeling en expertise afzonderlijk.

Omgevingstafels kunnen deze integrale beoordeling waarborgen. Omgevingstafels zijn informele vooroverleggen waarbij betrokkenen aan één tafel overleggen over alle belangen die betrokken zijn bij het project, de wet- en regelgeving die mogelijk van toepassing zijn en welke onderzoeken nodig zijn voor het indienen van een aanvraag. Vooral bij complexe vergunningsaanvragen zien we een meerwaarde voor het organiseren van een omgevingstafel

Naast de omgevingstafels kan een accounthouder of projectleider aangesteld worden, zodat initiatiefnemers één contactpersoon hebben, die een brug vormt tussen de initiatiefnemer en de collega's die de aanvraag zullen beoordelen. Hiermee kan de initiatiefnemer vroegtijdig op de hoogte worden gesteld van de benodigde onderzoeken en andere aanvragen of toestemmingen die hij of zij nodig heeft.

Verminder fragmentatie

Waar verkoking tussen disciplines en afdelingen leidt tot vertraging, is het belangrijk de verbinding te zoeken tussen deze verschillende beleidsvelden. Dit hangt nauw samen met de integrale, projectmatige aanpak. Een accounthouder of projectleider zou hier ook een rol in kunnen spelen. Daarnaast zou gedacht kunnen worden aan handreikingen met daarin de potentieel benodigde vergunningen, eventueel in de tijd gezet, zodat vroegtijdig duidelijk is welke afdelingen betrokken zouden moeten worden om het project te beoordelen.

Bouw kennis op

Het kennisniveau van de benodigde vergunningen voor een warmtenet verschilt sterk tussen gemeenten. Het beschikbaar maken van handreikingen, met daarin algemene informatie over welke vergunningen,

meldingen en ontheffingen nodig zijn voor de realisatie van warmtenetten, kan bijdragen aan het versneld opbouwen van kennis bij gemeenten die nog geen of weinig ervaring met warmtenetten hebben.

Daarnaast zou het behulpzaam zijn als vergunningverleners of beoordelaars over een overzicht zouden beschikken van collega's van andere gemeenten, provincies of waterschappen, die ervaring hebben met deze materie en hen kunnen helpen met vragen.

Zorg er ook voor dat de aanwezige kennis niet alleen bij één persoon in de organisatie zit, maar dat ook geborgd wordt dat deze kennis over kan worden gedragen/beschikbaar is voor anderen, zodat op het moment dat deze persoon de organisatie verlaat, niet alle kennis met hem verdwijnt.

Wees transparant en voorspelbaar

Het is voor initiatieven belangrijk om zicht te hebben op de realistische termijnen die nodig zijn voor het verlenen van een vergunning. Dit inzicht is onder andere van belang voor aanvragen van subsidies, maar ook voor het inplannen van bepaalde werkzaamheden door aannemers. Het is erg belangrijk om hier inzicht in te verschaffen en te communiceren als bepaalde termijnen die gehaald (dreigen te) worden, zodat initiatiefnemers kunnen schakelen binnen de parallelsporen die lopen om het initiatief gerealiseerd te krijgen.

Voorspelbaarheid zit ook in de beoordeling. Voor initiatiefnemers is het belangrijk om op voorhand een inschatting te kunnen maken over de haalbaarheid van het initiatief, doordat duidelijk is welke informatie (onderzoeken, analyses) moet worden verschaft en hoe deze informatie zal worden beoordeeld.

4.2 Initiatiefnemers

We doen twee aanbevelingen voor initiatiefnemers van warmtenetten: (1) leer het bevoegd gezag kennen en (2) bouw kennis op.

Leer het bevoegd gezag kennen

Leer de mensen kennen binnen de organisaties die de vergunningen benodigd voor je project beoordelen en stop tijd in het opbouwen van een relatie, zodat de lijntjes gedurende het traject korter zijn.

Leer de organisatie kennen: weet wat er belangrijk is binnen bijvoorbeeld de gemeente. Indien in een bepaalde gemeente behoefte is aan een uitgebreide bomenanalyse, kan deze alvast worden uitgevoerd.

Neem vergunningverleners en omwonenden mee in het plan, bijvoorbeeld door ze fysiek mee te nemen naar andere locaties waar een warmtenet/warmtebron gerealiseerd wordt. Met deze bezoeken geef je deze stakeholders een beeld bij potentieel abstracte warmtenetten en -bronnen.

Calculeer in dat het voortraject van de vergunningverlening dikwijls belangrijker is dan de werkelijke behandeltermijn en ook de meeste tijd in het project opneemt.

Kennisopbouw

Nieuwe commerciële, maar met name coöperatieve initiatieven, die geen professionele organisatie achter zich hebben staan, hebben baat bij het opbouwen van kennis over het vergunningstraject. Deze partijen kunnen gebruik maken van de hulp die koepelorganisaties bieden.

Neem kennis van hoe het vergunningsproces in zijn werk gaat en neem dat mee in de tijdslijn van het project. Aangezien een onherroepelijke vergunning in sommige gevallen een vereiste is voor de toekenning van een subsidie, is het belangrijk dat het voortraject in een vroegtijdig stadium wordt gestart.

4.3 Koepelorganisaties en netwerken

Koepelorganisaties en netwerken als Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), Unie van Waterschappen (UvW), Energie Samen, Geothermie Nederland, en interbestuurlijke programma's als het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) en Nationaal

Programma Regionale Energietransitie (NPRES) kunnen een belangrijke rol vervullen in het ondersteunen van zowel de bevoegde gezagen als de initiatiefnemers.

Actieve en sturende rol richting bevoegde gezagen

Een meer actieve en sturende rol van koepelorganisaties zou uniformiteit bevorderen en het kennisniveau kunnen verbeteren. Koepelorganisaties zouden een meer gestandaardiseerde werkwijze kunnen promoten en als broneigenaar van deze gestandaardiseerde werkwijzen, deze kunnen verbeteren met de lessons learned uit de praktijk. Hiervoor zou een loket/werkgroep ingericht kunnen worden, die enerzijds fungeert als vraagbaak voor bevoegde gezagen en anderzijds borgt dat de uniforme wijze van werken plaatsvindt.

De 'vraagbaak' is met name behulpzaam voor projectleiders, op het moment dat zij vragen hebben over bepaalde aspecten van het vergunningverleningstraject. Dit zou eventueel ook kunnen worden opgepakt door de NPLW of NPRES. Deze vraagbaak zou dan een spilfunctie kunnen vervullen tussen verschillende gemeenten, waarbij personen met veel ervaring kunnen worden gekoppeld aan de vraagsteller, waardoor bestaande kennis en ervaring gemakkelijker gedeeld kan worden. De opgedane kennis binnen de vraagbaak kan dan als input dienen voor

Daarnaast zou het opstellen van handreikingen ervoor kunnen zorgen dat met name voor bevoegde gezagen met minder of geen ervaring met warmteprojecten, zij een idee hebben wat er nodig is en wat er van hen verwacht wordt, zodat zij het project intern goed kunnen inrichten.

Inrichten vraagbaak voor initiatiefnemers

Energie Samen zou een soortgelijke rol (vraagbaak) kunnen vervullen voor coöperatieve initiatieven. Hier zou bijvoorbeeld in de Energie Samen Academie een module over vergunningverlening kunnen worden toegevoegd. Daarnaast zou, naar analogie van de branchedocumenten die bijvoorbeeld Geothermie Nederland opstelt voor de geothermiesector, standaardaanvragen kunnen worden gemaakt voor bepaalde activiteiten, waardoor de initiatiefnemer een idee krijgt van wat hij allemaal moet aanvragen.

Daarnaast kan ook gedacht worden aan een vraagbaak vergunningen, waarbij initiatiefnemers met vragen gekoppeld kunnen worden aan personen die ervaring hebben met vergunningverlening en zo aan informatie kan komen.

4.4 Mogelijkheden voor standaardisatie

Met standaardisatie bedoelen wij het ontwikkelen van afspraken of aanbevelingen die criteria en eisen vastleggen waaraan producten, diensten of processen moeten voldoen. Deze afspraken kunnen formeel worden vastgelegd en/of voorgeschreven (zoals normen), tussen organisaties onderling worden afgesproken (standaarden, richtlijnen).

Het bevoegd gezag moet alle bij een besluit relevante belangen meenemen in de afweging. Dit maakt dat standaardvergunningen niet alle situaties haalbaar zijn. Waar wel aan gewerkt kan worden, is het ontwikkelen van handreikingen om de beoordeling te standaardiseren. Hierdoor wordt duidelijkheid gegeven aan aanvragers, die weten welke informatie, onderzoeken en analyses zij aan moeten leveren en op welke manier deze informatie beoordeeld wordt. Hierbij kan ook gedacht worden aan afspraken over detailniveau van de analyses. Op dit moment blijkt dat de eisen met betrekking tot detailniveau enorm verschillen, terwijl de motivering waarom dit nodig zou zijn, niet altijd gegeven kan worden.

Daarnaast zou ingezet kunnen worden op een vervolg geven of verder ontwikkelen van een aantal best practices die in de interviews genoemd zijn.

Digitaal communicatieplatform

Zo werkt het MOOR platform met standaard indieningsformulieren en een standaard workflow. Omdat dit afgestemd is met de vergunningverleners, wordt dit als zeer prettig en handig ervaren door alle partijen. Het is duidelijk en transparant wat er van de initiatiefnemer wordt verwacht en op hun beurt, weten zij wat zij kunnen verwachten als zij hun aanvraag via het MOOR hebben ingediend.

Branchedocumenten

De branchedocumenten van Geothermie Nederland, zijn standaarden die de branche gebruikt om aanvragen te doen. Als hierbij ook nog wordt aangegeven waarin de nieuwe aanvraag verschilt van de vorige, wordt het bevoegd gezag helemaal geholpen.

Standaardvergunningen

Voor aquathermie is momenteel een onderzoek gaande om vergunningen te standaardiseren, zodat willekeur wordt verminderd en er veel meer duidelijkheid wordt gecreëerd aan de voorkant welke onderzoeken aangeleverd moeten worden.

5. Conclusie

Het realiseren van een warmtenet kan niet zonder vergunningen. En het hele proces van het eerste contact met het bevoegd gezag tot een onherroepelijke vergunning kost veel tijd.

Wat het lastig maakt is dat veel andere aspecten die bij warmteprojecten horen, afhankelijk zijn van de (duidelijkheid over) de vergunningen. Hierdoor is het van groot belang dat op tijd wordt gestart met het vergunningentraject.

Kennis en ervaring

Veel van de knelpunten die naar voren werden gebracht hebben te maken met het kennisniveau van zowel bevoegd gezag als initiatiefnemer. Met name daar waar een warmteproject het eerste in een gemeente is, waarbinnen dus nog geen ervaring is opgedaan met dit soort projecten, breekt het gebrek aan kennis en ervaring een vlotte vergunningprocedure op. Hierdoor zou het goed zijn om iets op te tuigen waar zowel initiatiefnemers als de vergunningverleners of beoordelaars hun vragen kunnen stellen en die hen in contact kan brengen met collega's die hun ervaringen kunnen delen, zodat niet het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden.

Het punt van een gebrek aan capaciteit om bepaalde zaken überhaupt op tijd te kunnen beoordelen, is bekend, maar kan helaas niet gemakkelijk opgelost worden.

Het opbouwen en borgen van kennis is van groot belang. Hier kunnen koepelorganisaties en netwerken een rol bij spelen. Een actieve rol voor de koepelorganisaties is hierbij erg belangrijk. Zij zouden handreikingen kunnen opstellen, waarin de vergunningprocedure centraal staat, zodat duidelijk is voor alle partijen welke vergunningen mogelijk benodigd zijn, welke beleidsvelden/afdelingen daarbij betrokken zouden moeten worden en in welke fase van de procedure welke aanvragen of onderzoeken zouden moeten worden gedaan. Het vergunningenoverzicht dat onderdeel is van dit project kan hiervoor ook behulpzaam zijn.

Daarnaast kunnen de koepelorganisaties aansturen op een meer uniforme, gestandaardiseerde werkwijze bij bevoegde gezagen, waarmee duidelijkheid en transparantie richting initiatiefnemers bevorderd wordt.

Accounthouder of projectleider

Het instellen van een accounthouder/projectleider binnen het bevoegd gezag is ook een best practice. Bij gemeenten die een accounthouder/projectleider hebben, wordt dit als zeer prettig en werkbaar ervaren door zowel de ambtenaren als de initiatiefnemers. Mede, omdat het van belang is om persoonlijk contact te kunnen hebben, om zo kleine problemen of vragen gemakkelijk af te vangen. Initiatiefnemers die met gemeenten te maken hebben zonder een dergelijke accounthouder/projectleider, missen een contactpersoon. Het is dan lastig om bij de juiste persoon uit te komen en het duurt langer voor er op vragen wordt gereageerd.

Wij zien de juiste inzet van omgevingstafels aan de start van een project, als zeer kansrijk om hier een goede start mee te maken.

Standaarden

Het gebruiken van standaarden kan ook behulpzaam zijn. Zo wordt door eenieder die wij spraken het MOOR platform als best practice genoemd, doordat duidelijk is wat er ingediend moet worden en voor de beoordelaar is het zeer handig dat de juiste informatie wordt ingediend, waardoor de beoordeling vergemakkelijkt wordt. Hier kunnen branchedocumenten ook een rol bij spelen.

Waar met name het voortraject van de vergunningprocedure de grootste tijdsinspanning kost, is het van groot belang dit in te calculeren in het project, zodat deze procedure parallel loopt aan andere processen en daarmee geen onnodig vertragende factor oplevert.

Bijlage

Geanonimiseerde lijst van geïnterviewden

Rol	Organisatie
Projectleider	Lokaal initiatief
Projectleider	Lokaal initiatief
Werkvoorbereider	Publiek energie- en afvalbedrijf
Werkvoorbereider	Publiek energie- en afvalbedrijf
Projectleider	Commercieel warmtebedrijf
Adviseur energie	Gemeente
Adviseur planvorming en voorbereiding	Gemeente
Business Developer Energietransitie	Gemeente
Nutscoördinator	Gemeente
Beleidsadviseur	Brancheorganisatie geothermie
Coördinator vergunningen	Publiek energiebedrijf
Coördinator kennisontwikkeling	Waterbeheerder
Accountmanager	MOOR werkt