

Startnotitie - modelrapportage plan-MER bij warmteprogramma

Februari 2026



Inleiding

Deze startnotitie beschrijft waarom en hoe je als gemeente gebruik maakt van de modelrapportage MER bij het warmteprogramma. De notitie gaat in op de toepassing van de modelrapportage, de wijze waarop je deze aanpast aan de lokale situatie en welke spelregels daarbij gelden. Deze startnotitie dient als werkinstructie en als onderlegger voor een zorgvuldige en navolgbare toepassing van de modelrapportage.

De volgende onderwerpen komen aan bod:

1. Waarom een modelrapportage MER?
2. Welke documenten zijn beschikbaar?
3. Samenhang en gebruik documenten
4. Belangrijke aandachtspunten bij gebruik modelrapportage
5. Samenwerking in regionaal verband
6. Stappenplan: hoe ga je te werk?
7. Betrokkenheid van de Commissie mer

1. Waarom een modelrapportage MER?

Gemeenten stellen een warmteprogramma op. Daar hoort in veel gevallen een plan-milieueffectrapportage (MER) bij, zodat milieu-informatie bij de besluitvorming betrokken wordt. Het opstellen van een MER kost tijd, geld en capaciteit. Tegelijkertijd komen veel onderdelen voor het opstellen van een MER bij gemeenten grotendeels overeen.

Met de modelrapportage MER ondersteunt NPLW gemeenten bij deze opgave. De modelrapportage biedt een vaste structuur en een inhoudelijke basis voor het MER bij het warmteprogramma.

Met deze aanpak richt het NPLW zich op het:

- voorkomen van dubbel werk;
- vergroten van de onderlinge consistentie tussen gemeenten;
- maken van een consistent en goed milieuonderzoek dat rekening houdt met de adviezen van Commissie mer.

Deze aanpak is bedoeld om de **inzet van tijd, kosten en capaciteit te beperken**. Of en in welke mate deze voordelen worden gerealiseerd, hangt af van de lokale situatie en de wijze waarop gemeenten de modelrapportage toepassen.

2. Welke documenten zijn beschikbaar?

De ondersteuning van het NPLW bestaat uit meerdere documenten die samen één geheel vormen:

a) *De modelrapportage plan-MER bij het warmteprogramma*

Dit document is een basisopzet voor een MER bij een warmteprogramma. De modelrapportage is (grotendeels) gebaseerd op het MER bij het warmteprogramma van de gemeente Utrecht en bevat:

- een vaste hoofdstuk- en paragraafstructuur;
- teksten die generiek bruikbaar zijn;
- bijlagen met daarin een set onderzochte buurttypen en warmtealternatieven.

b) *De gebruikshandleiding*

De gebruikshandleiding ondersteunt gemeenten bij het toepassen van de modelrapportage. De handleiding volgt dezelfde hoofdstuk- en paragraafindeling als de modelrapportage. Per onderdeel lees je de strekking, hoe je dit onderdeel moet toepassen en waar je op let bij het aanvullen van de modelrapportage tot een MER, inclusief locatie-specifieke omstandigheden. Zo helpt de gebruikshandleiding om op basis van de modelrapportage zorgvuldig en consistent een MER voor het warmteprogramma van jouw gemeente op te stellen.

c) *Standaard opdrachtformulering [publicatie volgt binnenkort]*

De standaard opdrachtformulering helpt gemeenten bij het uitzetten van een MER-opdracht aan een adviesbureau. Het vereenvoudigt de aanbesteding en opdrachtverlening en borgt het gebruik van de modelrapportage en de gebruikshandleiding.

d) *Logboek*

In het logboek leg je vast op welke punten je afwijkt van de modelrapportage. Hiermee kan de Commissie mer beter en sneller beoordelen hoe ze de werkgroep moet samenstellen en de juiste deskundigen daarvoor benaderen. Dit logboek draagt daarmee aan aan een kortere doorlooptijd en lagere advieskosten.

3. Samenhang tussen de documenten

De documenten zijn zo opgezet dat ze elkaar aanvullen. De modelrapportage vormt de inhoudelijke basis. De gebruikshandleiding helpt bij de toepassing ervan. De bijlagen bieden verdiepende informatie, data en uitgangspunten (bijvoorbeeld buurttypen) die gemeenten kunnen gebruiken voor zover deze passen bij hun situatie. De standaard opdrachtformulering ondersteunt bij het organiseren van de uitvoering.

Niet elk document richt zich op dezelfde doelgroep. Juist de samenhang tussen de documenten helpt om het proces overzichtelijk te houden en om tijd, geld en capaciteit te besparen.

Hoe werk je met de modelrapportage?

De modelrapportage is een standaardformat voor het MER bij het warmteprogramma. Je gebruikt dit format als basis en vult het aan met informatie die specifiek is voor jouw gemeente. Waar nodig pas je teksten aan.

In de modelrapportage staat aangegeven waar actie van jou wordt verwacht, bijvoorbeeld door:

- tekst tussen haakjes, die je zelf invult (zoals de naam van je gemeente);
- verwijzingen naar de gebruikshandleiding, waar wordt uitgelegd hoe je onderdelen kunt invullen.

Uitgangspunt: volg de modelrapportage

Om de kosten te beperken is het belangrijk dat je de opbouw en standaardteksten van de modelrapportage zoveel mogelijk letterlijk overneemt. Alleen als een tekst niet past bij de situatie in jouw gemeente, pas of vul je deze aan.

De modelrapportage beschrijft onder andere de generieke milieueffecten van warmteoplossingen die kunnen worden ingezet om buurten aardgasvrij te maken. Daarbij is uitgegaan van de warmteoplossingen die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) meeneemt in de startanalyse. Daarnaast bevat de modelrapportage standaardteksten om de milieueffecten per buurttype in beeld te brengen.

Aanpassen aan de gemeentelijke situatie

Je past de modelrapportage aan op basis van:

- de warmteoplossingen die jouw gemeente meeneemt in het warmteprogramma; en
- de buurttypen die in jouw gemeente voorkomen.

Naast deze generieke effecten moet je ook rekening houden met specifieke lokale omstandigheden, zoals bodemverontreinigingen, bijzondere archeologische waarden en/of bijzondere (beschermde) vleermuissoorten. Deze lokale milieueffecten voeg je per thema toe aan de modelrapportage.

Spelregels bij werken met modelrapportage

Bij het werken met de modelrapportage gelden de volgende spelregels:

- Je houdt de volgorde van thema's en aspecten uit de modelrapportage aan.
- Het verwijderen van een thema of aspect is niet mogelijk.
- Je kunt er wel voor kiezen om een extra thema toe te voegen. Kies je voor een extra thema, dan ben je zelf verantwoordelijk voor (i) het (laten) uitvoeren van het benodigde onderzoek; (ii) de verwerking in de modelrapportage en (iii) de vastlegging in het logboek.

Hoe werk je met de gebruikshandleiding?

De gebruikshandleiding volgt exact dezelfde indeling als de modelrapportage. Zo vind je per paragraaf direct de juiste toelichting.

Om de leesbaarheid te vergroten, werkt de handleiding zoveel mogelijk met een vaste opbouw per paragraaf:

- A. *Uitleg* over wat er in de gelijk genummerde paragraaf in de modelrapportage wordt beschreven en welke uitgangspunten daarbij gelden;
- B. *Instructies* over hoe je deze paragraaf kan toespitsen op de situatie in jouw gemeente. Daarbij worden ook praktische handvatten, aandachtspunten en bronnen benoemd;
- C. *Aandachtspunten* vanuit de Commissie mer die meegenomen kunnen worden in de uitwerking van de modelrapportage.

Hoe werk je met het logboek?

Je gebruikt het logboek onder andere om vast te leggen:

- welke teksten of onderdelen zijn aangepast (met duidelijke pagina- en paragraafverwijzingen);
- welke andere gegevens of aannames zijn gebruikt;
- welke buurttypen of warmtealternatieven zijn toegevoegd of vervallen;
- hoe kennisleemten zijn ingevuld of geactualiseerd.

Het logboek vormt geen onderdeel van het MER zelf, maar dient als begeleitend document. Het helpt de Commissie mer om in één oogopslag te zien:

- hoe jouw MER zich verhoudt tot de modelrapportage;
- waar sprake is van lokaal maatwerk;
- welke onderdelen nieuw of gewijzigd zijn;
- welke aanvullende (lokale) informatie je voor je MER hebt gebruikt om milieueffecten te bepalen.

Door het gebruik van een logboek vergroot je de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de beoordeling. Dit draagt bij aan een gerichte en efficiëntere advisering door de Commissie mer.

4. Belangrijke aandachtspunten

Houd bij het gebruik van de modelrapportage rekening met de volgende aandachtspunten:

- De modelrapportage bevat geen juridische uitleg over de vraag of jouw gemeente mer- of mer-beoordelingsplichtig is. Raadpleeg hiervoor de Handreiking mer in de warmtetransitie van NPLW.
- De modelrapportage geldt specifiek voor het MER bij het warmteprogramma en richt zich vooral op de algemene milieueffecten van warmtealternatieven voor de

buurttypen binnen jouw gemeente. Het MER moet aansluiten bij het voorgenomen besluit over het warmteprogramma, zoals beschreven in de Handreiking Warmteprogramma van NPLW. De modelrapportage gaat ervan uit dat in een latere fase van het planproces verdere uitwerking volgt. Bijvoorbeeld in een uitvoeringsplan of in een concreet project waarin exacte locaties en tracés worden bepaald. Wanneer deze uitwerking plaatsvindt, kan een aanvullende milieubeoordeling of een verdiepen MER nodig zijn.

- Bij het beschrijven van mitigerende maatregelen kijk je niet alleen naar het beperken van milieueffecten, maar ook naar de vergunbaarheid en uitvoerbaarheid van projecten in latere fasen. De Commissie mer adviseert om in deze fase expliciet aandacht te besteden aan maatregelen die van belang zijn om te kunnen voldoen aan wettelijke eisen of andere randvoorwaarden in vervolgbesluiten, zoals vergunningen, planwijzigingen of projectbesluiten. Dit helpt om in een later stadium realistische en haalbare keuzes te kunnen maken.
- De modelrapportage is geen invul- of afvinklijst. Je blijft als gemeente verantwoordelijk voor een MER die aansluit bij:
 - de keuzes in het warmteprogramma;
 - de lokale omstandigheden;
 - de wettelijke vereisten.
- Tijd- en kostenvoordelen staan niet vooraf vast. De mate waarin deze voordelen worden gerealiseerd hangt af van:
 - de lokale situatie;
 - de gemaakte keuzes;
 - de mate waarin je de modelrapportage volgt, zorgvuldig en consistent toepast.
- Het gebruik van de modelrapportage vraagt om transparantie. Afwijkingen, aanvullingen en nieuwe inzichten leg je vast in het logboek, zodat voor de Commissie mer duidelijk is:
 - welke onderdelen zijn overgenomen;
 - waar en waarom is afgeweken;
 - welke nieuwe informatie je hebt meegenomen.
- Wijzigingen en aanvullingen die je aanbrengt in de modelrapportage werk je consequent door in het gehele plan-MER. Dit geldt ook voor onderdelen zoals de samenvatting, conclusies en eventuele overzichtstabellen. Zo blijft het MER intern consistent en navolgbaar voor besluitvorming en toetsing.
- De modelrapportage bevat een brede set van gangbare buurttypen en relevante warmtealternatieven. In het warmteprogramma moet worden gemotiveerd:
 - welke buurttypen en alternatieven in jouw gemeente wel of niet aan de orde zijn;
 - waarom bepaalde opties afvallen of juist verder worden onderzocht.
- De modelrapportage is gebaseerd op beschikbare kennis en inzichten ten tijde van het opstellen van het MER van Utrecht en is aangevuld met een aantal teksten die qua inhoud overeenkomen met teksten uit het MER van Haarlem en

Zwolle en de NRD van Apeldoorn. Je controleert altijd of er sprake is van nieuwe ontwikkelingen, aanvullend beleid of ingevulde kennisleemten en verwerkt deze waar nodig in jouw MER.

5. Samenwerking in regionaal verband

Samenwerkende gemeenten kunnen gezamenlijk gebruikmaken van de modelrapportage, bijvoorbeeld op regionaal of bovenlokaal niveau. Dit ligt vooral voor de hand als gemeenten:

- werken binnen hetzelfde regionale samenwerkingsverband of RES-regio;
- vergelijkbare buurttypen kennen;
- dezelfde warmtealternatieven onderzoeken;
- te maken hebben met gedeelde of grensoverschrijdende infrastructuur; en/of
- hun warmteprogramma's in dezelfde periode voorbereiden en vaststellen, met vergelijkbare reikwijdte en mate van detailniveau.

Gezamenlijk optrekken helpt om analyses en uitgangspunten af te stemmen, dubbel werk en kosten te voorkomen én het proces te versnellen.

Bij gezamenlijk gebruik is het belangrijk dat:

- er per gemeente een aparte milieubeoordeling is. Dit kan bijvoorbeeld in individuele gemeentelijke deelrapporten;
- duidelijk is welke lokale (milieu-)informatie is gebruikt voor deze besluitvorming;
- deze in één pakket aan de Commissie mer wordt voorgelegd, samen met de ontwerp-warmteprogramma's.

Elke gemeente blijft individueel verantwoordelijk voor de inhoud en kwaliteit van de eigen MER en voor de besluitvorming over het warmteprogramma.

6. Stappenplan: hoe ga je te werk?

Bij toepassing van de modelrapportage doorloop je globaal de hieronder genoemde stappen. Zie deze stappen als een voorbereidingslijst en werkwijze voor het opstellen van het MER bij het warmteprogramma.

a) Positioneer het MER in het planproces van het warmteprogramma

Het MER loopt parallel aan de totstandkoming van het warmteprogramma en ondersteunt de afweging en besluitvorming door het college. Start daarom met het bepalen van de plek van het MER binnen het gemeentelijke planproces.

Breng in beeld:

- a. of een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) is opgesteld of dat dit nog moet worden gedaan;
- b. hoe het MER wordt gekoppeld aan het warmteprogramma;

- c. hoe de resultaten uit het MER worden gebruikt bij de keuze en onderbouwing van warmtealternatieven en bij de uiteindelijke besluitvorming over het warmteprogramma.

b) Breng de uitgangssituatie in beeld

Inventariseer voor jouw gemeente de uitgangssituatie en de relevante uitgangspunten voor het MER van het warmteprogramma. Maak daarbij een overzicht van:

- a. de buurttypen die in jouw gemeente voorkomen;
- b. de warmtealternatieven die je onderzoekt op basis van de NRD.

c) Verzamel beleidskaders en gebiedsinformatie

Maak per milieuaspect (zoals geluid, luchtkwaliteit, bodem en natuur) een overzicht van het lokale, regionale en provinciale (toekomstig) beleid dat relevant is voor het warmteprogramma en het MER. Controleer daarnaast of er binnen jouw gemeente op specifieke thema's of locaties bijzonderheden spelen die van invloed zijn op de milieueffecten.

d) Stem vroegtijdig af

Stem in een vroeg stadium af met:

- a. omliggende gemeenten, vooral als sprake is van regionale samenhang of gedeelde warmteoplossingen;
- b. de Commissie mer, zodat de gekozen aanpak en afbakening vooraf helder zijn.

Deze afstemming vindt bij voorkeur plaats in de fase van de opdrachtschrijving voor het MER of bij het opstellen van de NRD.

e) Werk de modelrapportage uit

Gebruik de modelrapportage als inhoudelijke basis en werk deze uit volgens de gebruikshandleiding. Beide documenten zijn exact hetzelfde opgebouwd, zodat elke paragraaf in de gebruikshandleiding overeenkomt met de paragraaf uit de modelrapportage.

Vul de modelrapportage aan met de verzamelde informatie en wijzig de teksten waar dat nodig is op basis van de lokale situatie en de keuzes in het warmteprogramma.

Loop na het opstellen van je MER nog een aantal punten na:

- Verwijder in de definitieve versie van het MER alle toelichtende aanduidingen uit de modelrapportage, zoals 'zie gebruikshandleiding'.
- Controleer bij afronding de nummering van figuren, tabellen en verwijzingen.

f) Controleer actualiteit en kennisleemten

Controleer of er na de vaststelling van het MER van Utrecht nieuwe ontwikkelingen zijn geweest die relevant zijn voor het MER van jouw gemeente. Bekijk ook of eerder benoemde kennisleemten inmiddels zijn ingevuld en verwerk deze informatie waar nodig.

g) Leg afwijkingen vast in het logboek

Wanneer je afwijkt van de modelrapportage, leg je dit vast in het logboek.

h) Vraag tijdig advies aan de Commissie mer

Vraag MER-advies aan via het aanmeldformulier van de Commissie mer. Geef daarbij aan of je gebruik hebt gemaakt van de modelrapportage en stuur het logboek mee. Plan in het proces voldoende tijd om het advies van de Commissie mer te verwerken voordat je het warmteprogramma vaststelt.

7. Betrokkenheid van de Commissie mer

De Commissie mer is op verschillende momenten betrokken geweest bij de totstandkoming van de modelrapportage. Deze betrokkenheid ziet op de opzet, insteek en werkwijze van het instrument. Zij heeft daarbij aandachtspunten en aanbevelingen meegegeven aan NPLW.

De modelrapportage creëert een herkenbaar en consistent uitgangspunt voor de beoordeling van MER'en bij warmteprogramma's. Het werken met deze modelrapportage draagt bij aan een gerichtere advisering door de Commissie mer, met mogelijk voordelen in doorlooptijd, inzet van capaciteit en (advies)kosten.

De reguliere toetsing door de Commissie mer blijft van kracht. De Commissie mer geeft geen voorafgaande goedkeuring op het MER en zal altijd beoordelen of het MER past en compleet is bij het voorliggende gemeentelijke ontwerp-warmteprogramma.

Tot slot

De modelrapportage biedt gemeenten een gezamenlijke basis voor het opstellen van een MER bij het warmteprogramma. Door te werken met een vaste structuur en herbruikbare onderdelen beoogt NPLW bij te dragen aan een efficiëntere uitvoering. De daadwerkelijke opbrengst verschilt per gemeente en hangt samen met lokale keuzes en omstandigheden.