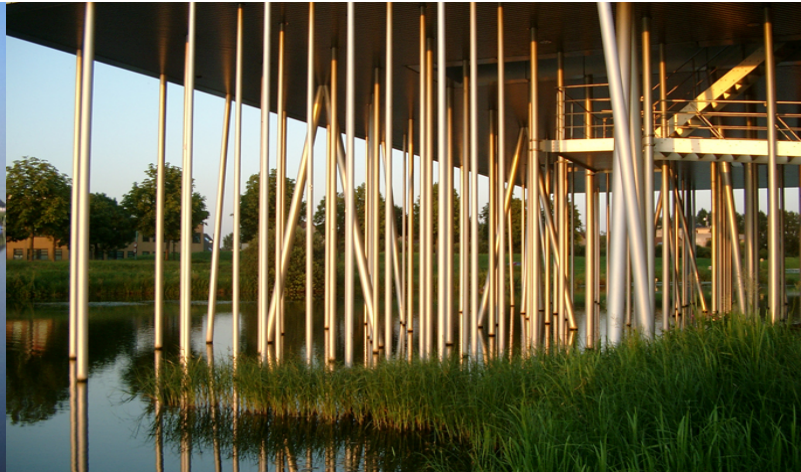


Advies aanpak knelpunten klimaatadaptief bouwen

Werkgroep Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting



Advies aanpak knelpunten klimaatadaptief bouwen

In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Werkgroep Verkenning
(bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting

Auteurs:

Simon Handgraaf – Colibri Advies BV

Gert Dekker – Ambient Advies BV

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Werkwijze	6
1.3 Leeswijzer	7
2 Schets huidig en toekomstig recht	8
2.1 Huidig recht	8
2.2 Relevante wijzigingen in de Omgevingswet	14
3 Inventarisatie en analyse knelpunten	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Beleidsmatige knelpunten	17
3.3 Juridische knelpunten	19
3.4 Technische knelpunten	19
3.5 Organisatorische knelpunten	19
3.6 Financiële knelpunten	20
4 Advies aanpak knelpunten	22
4.1 Mogelijke oplossingen	22
4.2 Toepassing van het IAK	26
4.3 Advies	30
Bijlage 1: begrippen en afkortingen	33
Bijlage 2: aanvullende juridische onderbouwing	34
Bijlage 3: Overzicht inventarisatie knelpunten	36

Samenvatting

Door klimaatverandering neemt de kans op hittestress, wateroverlast, droogte en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen. Uit een tussentijdse evaluatie van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie komt naar voren dat de aanpak door partijen niet snel genoeg gaat om de doelstelling voor 2020 te realiseren. Met het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie willen de overheden de aanpak versnellen en intensiveren. Het Deltaplan kent zeven ambities, waaronder de ambitie 'reguleren en borgen'. In deze ambitie is onder meer de volgende doelstelling opgenomen:

Het Rijk verkent voor 2020 of aanvullende (bouw)regelgeving handig en nuttig kan zijn om een klimaatbestendige inrichting te bevorderen met voldoende ruimte voor maatwerk.

Daarbij wordt bekeken of de mogelijkheden van bestaande regelgeving voldoende worden benut en of er handige en nuttige aanvullende regels denkbaar zijn. Terughoudend zijn met meer regels is daarbij het uitgangspunt.

Op initiatief van BZK is de werkgroep 'Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting' opgericht, met vertegenwoordigers van de UvW, de VNG, IPO/PNH, AGV/Waternet Amsterdam, Staf Deltacommissaris, IenW en BZK. Op verzoek van deze werkgroep hebben Colibri Advies en Ambient Advies onderzoek gedaan naar knelpunten bij klimaatadaptief bouwen en een advies uitgebracht over mogelijke oplossingsrichtingen.

Het huidige wettelijke stelsel bevat al veel mogelijkheden om klimaatadaptief bouwen juridisch te borgen. In bestemmingsplannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening kunnen eisen worden gesteld aan onder meer het minimale vloerpeil en het aanbrengen van waterberging bij (ver)nieuwbouw. De watertoets – de betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke plannen – ondersteunt het gebruik van de mogelijkheden van het bestemmingsplan. Ook kunnen in een exploitatieovereenkomst eisen worden gesteld aan het bouwrijp maken van gronden (waaronder voldoende ophoging). De milieu- en waterwetgeving biedt mogelijkheden om aan nieuwe en bestaande lozingen van afstromend hemelwater eisen te stellen, bijvoorbeeld over het bergen van dat water. Dit kan in individuele gevallen met een maatwerkvoorschrift, of gebiedsgericht met een "Verordening afvoer hemel- en grondwater" van de gemeente of de keur van het waterschap. Tot slot biedt het aanbestedingsrecht mogelijkheden om klimaatadaptief bouwen mee te nemen als criterium in aanbestedingsprocedures. Met de stelselherziening omgevingsrecht worden de mogelijkheden voor decentrale regels over klimaatadaptief bouwen (nog) groter. De regels over lozingen van hemelwater worden onder de Omgevingswet bijvoorbeeld volledig decentraal gesteld.

Er zijn ook beperkingen in het huidige en toekomstige recht. Op grond van de bouwregelgeving (Woningwet en Bouwbesluit) kunnen decentraal geen aanvullende eisen worden gesteld aan dakconstructies, die groene daken mogelijk maken. Ook in het nieuwe stelsel is decentraal maatwerk over constructieve eisen niet mogelijk.

Uit de analyse van het huidige en toekomstige recht blijkt dat met name gemeenten al heel veel kunnen vastleggen en "regelen" over klimaatadaptief bouwen en inrichten. In de praktijk gebeurt dat echter maar in beperkte mate. De knelpunten voor het toepassen van het juridische instrumentarium zijn onder te verdelen in beleidsmatige, juridische, technische, organisatorische en financiële punten. Een belangrijke constatering is dat klimaatadaptief bouwen op dit moment nog een relatief kleine rol speelt bij locatiekeuzes, bestemmen en het inrichten van ruimtelijke plannen. De aandacht neemt onmiskenbaar toe, maar het is nog geen nieuw normaal. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Om te beginnen is er onbekendheid over de mogelijkheden van decentrale regelgeving bij klimaatadaptief bouwen (onbekend maakt onbemind). Ook is bij de betrokken medewerkers en organisaties het gevoel van urgentie en de beschikbare capaciteit niet altijd voldoende aanwezig. De borging van het thema klimaatadaptatie in organisaties en in de gehanteerde werkwijze en procedures is nog

onvoldoende. Dat geldt ook voor de doorwerking van het thema hittestress in technische normen en praktijkrichtlijnen.

Op basis van de geconstateerde knelpunten zijn de volgende oplossingsrichtingen onderzocht:

- informeren: het bieden van informatie over de risico's van wateroverlast, droogte, hittestress en overstromingen (zoals de stresstest, de risicodialoog en het waterrisicodiagram van de Citydeal Klimaatadaptatie) versterkt de bewustwording over deze problemen en kan ertoe leiden dat deze aspecten beter worden meegenomen in de afweging van belangen bij gebiedsontwikkeling of stedelijke herinrichting;
- kennis delen: met cursussen, praktijkdagen, een toolbox en het ontsluiten van "best practices" kan het toepassen van de juridische mogelijkheden van het huidige en nieuwe stelsel worden bevorderd;
- bestuursakkoorden: regionale of landelijke afspraken om klimaatadaptatie te laten doorwerken in omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen kunnen ervoor zorgen dat deze instrumenten goed worden ingezet om te zorgen dat het belang van klimaatadaptatie niet meer ondergeschikt wordt gemaakt aan financiële of andere overwegingen;
- normalisatie en standaardisatie: normen of praktijkrichtlijnen beschrijven wat goede uitgangspunten en ontwerpeisen zijn om te hanteren bij het bouwen of inrichten van gronden en hebben een sterk sturende werking, zeker als de toepassing ervan met regels wordt afgedwongen;
- provinciale instructieregels: instructieregels van de provincie kunnen er voor zorgen dat klimaatadaptatie wordt meegenomen bij het opstellen of wijzigen van een omgevingsplan of waterschapsverordening, mits de provincie motiveert dat het een provinciaal belang betreft;
- rijksinstructieregels: ook het Rijk kan instrueren op omgevingsplannen en waterschapsverordeningen, mits er een rijksbelang wordt geraakt.

Deze oplossingsrichtingen zijn getoetst aan de criteria van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Na vaststelling van de aanleiding, de betrokkenen, het probleem, het doel en de rechtvaardiging van overheidsinterventie zijn de verschillende oplossingsrichtingen vergeleken op rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en gevolgen. Dit heeft geleid tot een advies over de agenda van de werkgroep 'Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting'. De agenda bestaat uit een serie initiatieven en maatregelen die opeenvolgend kunnen worden uitgewerkt:

1. Uitwerken bouwsteen / handreiking klimaatbestendig bouwen met concrete voorbeelden van lokale regelgeving en aanbestedingseisen. De bouwsteen / handreiking richt zich op de thema's wateroverlast, droogte, hitte en gevolgbeperking overstromingen (2019);
2. Organiseren kennisdelen, zoals cursussen, webinars, bijeenkomsten (2019);
3. Nationaal en/of regionale bestuursakkoord(en) met afspraken over klimaatbestendig bouwen (2020). Hierbij kan worden aangesloten bij een nieuwe bestuursovereenkomst deltaprogramma, bestuursakkoord NOVI of een separaat bestuursakkoord. De afspraken hebben betrekking op de thema's wateroverlast, droogte, hitte en gevolgbeperking overstromingen;
4. Uitwerken normen en praktijkrichtlijnen voor hittebestendig bouwen (2019-2020);
5. Verkennen of aanvullende voorschriften voor hittebestendig bouwen in het Bbl noodzakelijk zijn (2019-2020);
6. Verkennen of aanvullende voorschriften noodzakelijk zijn voor gevolgbeperking overstromingen in het Bbl (2019-2020). Het gaat hier specifiek om aspecten als verticale vluchtroutes in gebouwen;
7. Bij de uitwerking en vaststelling van de (nieuwe) provinciale omgevingsverordeningen (2019-2021) kunnen – als daar in de regio behoefte aan is – instructieregels worden opgenomen voor klimaatbestendig bouwen. Dat geldt met name voor de thema's regionale wateroverlast, droogte en gevolgbeperking overstromingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door klimaatverandering neemt de kans op hittestress, wateroverlast, droogte en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen. In de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie (2014)¹ hebben het Rijk en de decentrale overheden de ambitie vastgelegd dat Nederland in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht. Ook is de ambitie dat uiterlijk in 2020 klimaatbestendig en waterrobuust inrichten onderdeel is van het beleid en handelen van deze partijen.

Uit een tussentijdse evaluatie van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie² komt naar voren dat de aanpak door partijen niet snel genoeg gaat om de doelstelling voor 2020 te realiseren.

Om de aanpak te versnellen en te intensiveren is het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie opgesteld. Het Deltaplan is een gezamenlijk plan van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk gericht op de aanpak van wateroverlast, hittestress, droogte en de gevolgen van overstromingen. Het Deltaplan kent zeven ambities, waaronder de ambitie 'reguleren en borgen'. In deze ambitie is onder meer de volgende doelstelling opgenomen:

Het Rijk verkent voor 2020 of aanvullende (bouw)regelgeving handig en nuttig kan zijn om een klimaatbestendige inrichting te bevorderen met voldoende ruimte voor maatwerk.

Daarbij wordt bekeken of de mogelijkheden van bestaande regelgeving voldoende worden benut en of er handige en nuttige aanvullende regels denkbaar zijn. Terughoudend zijn met meer regels is daarbij het uitgangspunt.

De huidige versnelling van de (woning)bouwoopgave in grote delen van het land versterkt de behoefte bij overheden en marktpartijen om daadwerkelijk klimaatadaptief te bouwen.

Op initiatief van BZK is de werkgroep 'Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting' opgericht om bovenstaande doelstelling verder uit te werken. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de UvW, de VNG, IPO/PNH, AGV/Waternet Amsterdam, Staf Deltacommissaris, IenW en BZK. Op verzoek van deze werkgroep hebben Colibri Advies en Ambient Advies onderzoek gedaan naar knelpunten bij klimaatadaptief bouwen en een advies uitgebracht over mogelijke oplossingsrichtingen. Deze rapportage bevat de uitkomsten van het onderzoek en het advies.

Het thema vitale en kwetsbare functies komt in deze rapportage zijdelings aan bod. Op nationaal niveau werkt een interdepartementale projectgroep aan de aanpak van nationale vitale en kwetsbare functies. Het is mogelijk dat er op termijn vanuit deze projectgroep aanvullende adviezen voortkomen, gericht op het klimaatadaptief bouwen van vitale en kwetsbare functies.

1.2 Werkwijze

Het onderzoek bestaat uit een inventarisatie van ervaren knelpunten bij klimaatadaptief bouwen en een aantal werksessies. Via de leden van de werkgroep zijn knelpunten geïnventariseerd, zoals deze worden ervaren door gemeenten, waterschappen, provincies, adviesbureaus en projectontwikkelaars. Deze knelpunten zijn aangevuld met knelpunten die vanuit ons eigen netwerk naar voren zijn gebracht. In een werksessie op 22 november 2018 zijn deze knelpunten met de deelnemers verder aangescherpt en vond een dialoog plaats over oplossingsrichtingen. Daarnaast leverden wij een bijdrage aan een werksessie in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) in de serie "Normaal Amsterdams Klimaat". Deze sessie was specifiek gericht op klimaatadaptatie in tenders en aanbestedingen. In een dialoog met woningcorporaties en projectontwikkelaars zijn knelpunten en

¹ <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/deltabeslissing/deltabeslissing/>

² <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/actueel/actueel/nieuws/2017/evaluatie/>

oplossingsrichtingen verkend. Op 6 december 2018 hebben wij een bijdrage aan de themagroep klimaatbestendige gebiedsontwikkeling van de City Deal klimaatadaptatie geleverd. De rapportage beschrijft de opbrengsten van de inventarisatie en werksessies en het daaruit volgende advies. Het eerste concept van dit rapport is besproken op 6 december 2018. Op 29 januari 2019 is het eindconcept besproken en vervolgens definitief gemaakt.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de mogelijkheden die het huidige en toekomstige recht geven om als gemeente, waterschap of provincie regels te stellen aan klimaatadaptief bouwen. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de ervaren knelpunten in de praktijk. Op basis van hoofdstuk 2 en 3 beschrijft hoofdstuk 4 oplossingsrichtingen om de knelpunten en belemmeringen weg te nemen.

.

2 Schets huidig en toekomstig recht

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de mogelijkheden van het huidige en toekomstige recht voor gemeenten, waterschappen en provincies om klimaatadaptief bouwen met regelgeving af te dwingen. De beschrijving is beknopt en daarom voor juristen soms te kort door de bocht. In bijlage 2 bij dit rapport is een nadere juridische onderbouwing en nuancering opgenomen over een aantal stellingen in dit hoofdstuk.

2.1 Huidig recht

Wettelijke taken

Klimaatadaptatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en alle overheden. Een aantal wettelijke taken van overheden zijn in het bijzonder van belang voor klimaatadaptatie. Dat zijn de volgende:

1. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. De provincie en het Rijk kunnen wel via instructieregels sturen op de invulling van deze verantwoordelijkheid door gemeenten. Waterschappen adviseren bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen (de watertoets).
2. Gemeenten zorgen voor de inzameling en verwerking van overtollig regenwater en voor het voorkomen of beperken van structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand (zowel te hoog als te laag).
3. Waterschappen beheren de regionale wateren (waaronder ook regionale waterkeringen). De provincies stellen hiervoor de kaders, onder andere in de vorm van normen voor de kans op wateroverlast door te beperkte bergings- of afvoercapaciteit van regionale wateren.
4. Waterschappen beheren ook de meeste primaire en regionale waterkeringen.
5. Het Rijk stelt de normen voor de primaire waterkeringen en in enkele gevallen voor de regionale waterkeringen (o.a. langs grote kanalen). De provincie stelt de normen voor regionale waterkeringen.
6. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is beheerder van de rijkswateren en enkele primaire en regionale waterkeringen.

De wettelijke taken hebben vooral betrekking op ruimtelijke ordening en waterbeheer. Het voorkomen of beperken van hittestress is niet als afzonderlijke wettelijke taak vastgelegd.

Wet ruimtelijke ordening

Voor de ruimtelijke ordening ligt het primaat bij de gemeente. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) stelt de gemeenteraad bestemmingsplannen vast voor haar grondgebied. In een bestemmingsplan is aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor het gebruik van gronden en bouwwerken. Het bestemmingsplan bestaat uit een verbeelding (plankaart), planregels en een toelichting. Het bestemmingsplan heeft rechtstreekse juridische werking voor burgers, bedrijven en overheden. Zij moeten zich houden aan de regels van het bestemmingsplan bij het bouwen van bouwwerken en bij het gebruiken van gronden of bouwwerken.

Het uitgangspunt voor het bestemmingsplan is een goede ruimtelijke ordening. Daarvoor maakt de gemeente een afweging van alle ruimtelijke belangen. Een goede waterhuishouding, en specifiek de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op wateroverlast, watertekort en de gevolgen van overstromingen, zijn ruimtelijke belangen. Ook de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op hittestress vallen onder ruimtelijke belangen en kunnen daarom via regels in het bestemmingsplan behartigd worden.

Gemeenten dienen in het bestemmingsplan rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben op de waterhuishoudkundige situatie. Op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn gemeenten verplicht om een watertoets uit te voeren. Dat houdt in dat de gemeente de waterbeheerder (waterschap en/of Rijkswaterstaat) betreft bij de voorbereiding van een bestemmingsplan en in de toelichting beschrijft hoe in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding (op basis van een

wateradvies van de waterbeheerder). In de watertoets kunnen ook de gevolgen van watertekorten en de gevolgbeperving van overstromingen worden meegenomen (maar dat gebeurt nog niet altijd). De

Bestemmingsplan als toetsgrond bij omgevingsvergunning bouwen

Op grond van de Wro (en de jurisprudentie) mag een bestemmingsplan geen actieve verplichtingen bevatten om maatregelen te nemen of (bouw)werken tot stand te brengen. In het bestemmingsplan staat alleen wat is toegelaten ('toelatingsplanologie'). Het bestemmingsplan kan gebruikt worden om diverse regels te stellen over het bouwen van bouwwerken, die relevant zijn voor klimaatadaptatie. De belangrijkste zijn:

- minimaal vloerpeil;
- maximale omvang van bebouwd oppervlak per perceel.

De regels van het bestemmingsplan zijn toetsgrond voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen. Een belangrijke beperking aan de regels van het bestemmingsplan over de maximale omvang van bebouwing is opgenomen in bijlage II, artikel 2, derde lid van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond hiervan zijn bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied in afwijking van de bouwregels van het bestemmingsplan toegestaan, tot een maximum van 50 % van het bebouwingsgebied.³ Eisen aan de maximale oppervlakte van bijbehorende bouwwerken hebben dus een beperkte betekenis, omdat daar in het achtererfgebied zonder omgevingsvergunning van kan worden afgeweken. Gemeenten kunnen overigens wel met regels of bestemmingen in het bestemmingsplan bepalen of een terrein wel of niet als erf gebruikt mag worden (en dus ook of het als achtererfgebied geldt of niet).

Vanwege de beperking tot toelatingsplanologie kan het bestemmingsplan geen actieve verplichting bevatten om waterberging te realiseren. Het is wel mogelijk om hierover een *voorwaardelijke verplichting* in het bestemmingsplan op te nemen.⁴ Een voorwaardelijke verplichting kan zowel in een bouwregel als in een gebruiksregel worden opgenomen. Gebruiksregels zijn het aantrekkelijkst, omdat handhaving op overtreding daarvan ook na de bouw kan plaatsvinden, zodat niet alleen de aanleg maar ook de instandhouding van de waterberging kan worden afgedwongen.

Een beperking in de mogelijkheid van gebruiksregels is gelegen in het verplichte overgangsrecht van het bestemmingsplan (art. 3.2.2 Bro). Het gebruiksovergangsrecht bepaalt dat het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet. Een gebruiksregel over waterberging in het bestemmingsplan heeft daarom geen effect op bestaand gebruik; pas als het gebruik verandert, moet aan de gebruiksregel worden voldaan.

Regels in het bestemmingsplan zijn beperkt tot aspecten die ruimtelijk relevant zijn. Op basis van jurisprudentie kunnen bijvoorbeeld wel regels worden gesteld over de aanleg van waterberging, maar niet over de wijze waarop die waterberging wordt ingericht. Dat laatste is een "uitvoeringsaspect" en is niet ruimtelijk relevant.

Omgevingsvergunning voor aanlegactiviteiten

Op grond van art. 3.3 Wro kan in het bestemmingsplan worden bepaald dat het in een gebied verboden is om werken (die geen bouwwerken zijn) of werkzaamheden uit te voeren zonder omgevingsvergunning. Deze vergunningplicht kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan het aanleggen van verharding in de tuin. Met andere woorden: voor nieuw aan te leggen situaties kan een vergunningplicht in het bestemmingsplan worden ingezet om verharding van tuinen tegen te gaan. Voorwaarde is wel dat de vergunningplicht nodig is om te voorkomen dat gronden minder geschikt worden voor de verwezenlijking van bestemming van die gronden, of om een

³ Dit geldt tot een bebouwingsgebied van 150 m²; daarboven mag resp. 20 % (tot 300 m²) en 10 % (tot maximaal 150 m² in totaal) bebouwd worden.

⁴ Zie bijv. Raad van State 27 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY7300), 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2540), 26 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1125).

verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen. In het bestemmingsplan wordt ook het toetsingskader voor verlening van de vergunning opgenomen (bijvoorbeeld dat de vergunning wordt geweigerd bij overschrijding van een bepaald percentage van het perceeloppervlak). Verder kunnen op grond van art. 2.22 lid 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voorwaarden worden verbonden aan deze omgevingsvergunning, als dat nodig is met het oog op het belang dat is vastgelegd in dat toetsingskader. Op die manier kunnen bijvoorbeeld eisen worden gesteld aan waterberging, als er een aanlegvergunningplicht in het bestemmingsplan staat voor het aanbrengen van verharding met het oog op beperking van wateroverlast.

Omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan

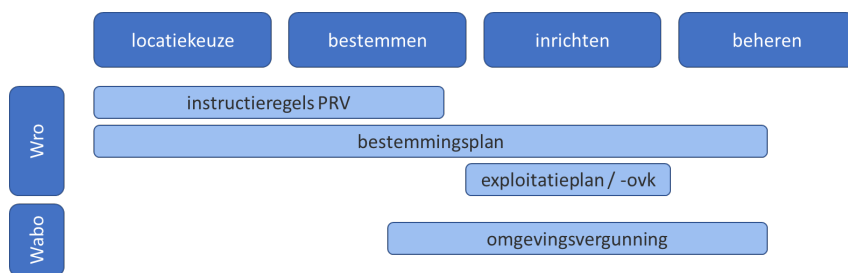
Afwijken van het bestemmingsplan is mogelijk op vier manieren. De eerste is het afwijken zonder vergunning, voor kleine bouwwerken of kleinschalig gebruik dat is opgenomen in bijlage II, artikel 2, Bor. De tweede is afwijken met toepassing van de afwijkmogelijkheid die in het bestemmingsplan zelf is opgenomen (een binnenplanse omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan). Het bestemmingsplan bevat dan ook de toetsgronden voor het verlenen of weigeren van die vergunning. De derde mogelijkheid is toepassing van de “kruimellijst”: bouwen of gebruik van gronden dat is benoemd in bijlage II, artikel 4, Bor. De laatste mogelijkheid is de buitenplanse omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. In dat laatste geval is een goede ruimtelijke onderbouwing vereist. In die ruimtelijke onderbouwing zullen ook de relevante aspecten van klimaatadaptatie (zoals gevolgen voor wateroverlast of hittestress) moeten worden meegenomen.

Doorwerking van provinciaal beleid en rijksbeleid

De provincie en het Rijk kunnen, met het oog op de door hen behartigde belangen, invloed uitoefenen op het vaststellen van bestemmingsplannen door gemeenten door het stellen van (instructie)regels op grond van hoofdstuk 4 Wro. Het Rijk heeft in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening onder meer regels gesteld over de mogelijkheden die bestemmingsplannen mogen bieden voor het bouwen en het gebruiken van gronden rond primaire waterkeringen en de grote rivieren. Ook in provinciale ruimtelijke verordeningen zijn regels te vinden die waterhuishoudkundige belangen behartigen, bijvoorbeeld over overstromingsbestendig bouwen in buitendijkse gebieden.

Bouw- en woonrijp maken: exploitatieplan en exploitatieovereenkomst

De Wro stimuleert het sluiten van anterieure exploitatieovereenkomsten over gebiedsontwikkeling (een privaatrechtelijke overeenkomst met de exploitant over het betalen van een bijdrage in de kosten die door de gemeente gemaakt moeten worden om de grondexploitatie mogelijk te maken). Als een anterieure exploitatieovereenkomst is gesloten, hoeft de gemeente geen exploitatieplan vast te stellen (art. 6.12 lid 2 Wro). In de Wro worden eisen gesteld aan de inhoud van het exploitatieplan, met name over de verrekening van de exploitatiekosten. Daarnaast bepaalt art. 6.13 Wro dat in een exploitatieplan ook eisen kunnen worden opgenomen over de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om bijvoorbeeld eisen te stellen aan de minimale ophoging, de kwaliteit van de grond die voor ophogen wordt gebruikt en de aanleg van oppervlaktewater of waterbergingsvoorzieningen. De Wro stelt geen eisen aan anterieure exploitatieovereenkomsten. De gemeente kan in de exploitatieovereenkomst dezelfde eisen opnemen die ook in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen.



Figuur 1: Illustratie beschikbare instrumenten in verschillende fasen RO-keten (huidig recht)

Woningwet

De Woningwet biedt de grondslag voor algemene rijksregels over het bouwen van bouwwerken. Deze zijn te vinden in het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit bevat regels met het oog op de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid van bouwwerken. Dat betekent dat het belang van het voorkomen van financiële/economische schade aan bouwwerken door bodemdaling (zettingen) of overstroming niet door het Bouwbesluit wordt behartigd.

In relatie tot klimaatbestendigheid zijn de eisen aan wering van vocht van buiten (afdeling 3.5) en de afvoer van hemelwater (afdeling 6.4) relevant. Het Bouwbesluit bevat geen regels over hittebestendigheid van bouwwerken, het voorkomen van schade door droogte (zoals paalrot) of het beperken van de gevolgen van overstromingen. De regels van het Bouwbesluit zijn uitputtend; gemeenten kunnen geen technische bouwregels stellen in het bestemmingsplan of de bouwverordening die afwijken van het Bouwbesluit of de regels van het Bouwbesluit aanvullen. Dit betekent dat gemeenten niet kunnen voorschrijven dat dakconstructies zwaarder worden gemaakt, zodat er (in de toekomst) waterberging of een groen-blauw dak op kan worden aangelegd. Dit laat overigens onverlet dat gemeenten via regels in het bestemmingsplan wel waterberging kunnen voorschrijven; als een ontwikkelaar er voor kiest om die waterberging in de vorm van een groen-blauw dak te realiseren, zal hij wel zelf zorg moeten dragen dat de dakconstructie daarop berekend is.

De regels over wering van vocht van buiten zijn erop gericht om vochtoverlast door hemelwater of (optrekkend) grondwater te voorkomen. Uitwendige scheidingsconstructies van een verblijfsgebied, een toiletruimte en een badruimte moeten waterdicht zijn. Dit betekent dat het dak en de gevels regen, sneeuw en hagel moeten kunnen weren en dat een vloer of kelderwand grondwater moet kunnen keren. Deze eisen gelden zowel voor bestaande bouw als nieuwbouw. De waterdichtheid wordt bepaald volgens NEN 2778. De testmethode bestaat uit besproeiing van de gevel met een beregeningstoestel, waarna aan de binnenzijde van de gevel een onderdruk wordt gecreëerd en wordt beoordeeld of de constructie lekt. Deze test houdt niet in dat de gevel een bepaalde waterstand buiten het gebouw moet kunnen keren. Wering van vocht van buiten houdt dus geen weerstand tegen overstroming in. De regels in het Bouwbesluit zijn bedoeld om het risico voor de aanwezigen te beheersen (op tijd veilig kunnen vluchten). De rijksregels voor bouwen gaan er van uit dat de overstromingsrisico's op andere manieren beheersbaar gemaakt moeten worden dan door het bestendig maken van gebouwen.

In afdeling 6.4 van het Bouwbesluit staan regels over de afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater. Er zijn verschillende eisen voor nieuwbouw en bestaande bouw. Het dak van een nieuw te bouwen gebouw moet een afvoervoorziening voor hemelwater hebben met een capaciteit die minimaal voldoet aan NEN 3215. Voor bestaande bouw en nieuwbouw geldt dat de binnen een gebouw gelegen afvoerleidingen voor hemelwater waterdicht moeten zijn.

Door de verwijzing (ook in de artikelen over afvoerleidingen voor huishoudelijk afvalwater) naar NEN 3215 is geregeld dat huishoudelijk afvalwater en hemelwater bij nieuwbouw gescheiden moeten worden afgevoerd. Dit maakt het mogelijk om het opgevangen hemelwater lokaal terug te brengen in het milieu.

Op grond van art. 6.18 lid 4 Bouwbesluit bepaalt het college van B&W op welke plaats en hoogte en met welke diameter de aansluitleidingen voor huishoudelijk afvalwater en hemelwater op de perceelgrens moeten worden aangelegd. Dit wordt wel het aansluitvoorschrift genoemd. In dit artikel is de koppeling gelegd met de milieuregelgeving: een aansluitvoorschrift over hemelwaterleidingen wordt alleen gesteld als de lozing van dat hemelwater op de gemeentelijke riolering is toegestaan. Het aansluitvoorschrift kan naar verwachting ook worden gebruikt om bovengrondse afvoer van hemelwater voor te schrijven. De gemeente kan hiermee borgen dat hemelwater van daken kan worden verwerkt in bovengronds gelegen voorzieningen, zoals wadi's of zaksloten.

Wet milieubeheer en Waterwet

De Wet milieubeheer (Wm) en de Waterwet (Wtw) bevatten de grondslag voor het huidige juridische kader over het lozen van afstromend hemelwater in de bodem, de riolering en het oppervlaktewater.

Algemene rijksregels en maatwerkvoorschriften

Het lozen van afstromend hemelwater is geregeld via algemene rijksregels op grond van de Wet milieubeheer en de Waterwet. Deze algemene regels zijn geordend naar doelgroep en zijn te vinden in de volgende algemene maatregelen van bestuur:

Doelgroep	AMvB
Huishoudens	Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah)
Inrichtingen en landbouwbedrijven	Activiteitenbesluit milieubeheer (Ab)
Overig	Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi)

Het lozen van hemelwater in oppervlaktewater, op de bodem en in een openbaar hemelwaterriool is volgens deze drie amvb's toegestaan. Het lozen van hemelwater op een openbaar vuilwaterriool is toegestaan, als lozen op de bodem, het oppervlaktewater of een openbaar hemelwaterriool niet mogelijk is. Dit geldt overigens alleen voor nieuwe lozingen; via het overgangsrecht is bepaald dat bestaande lozingen op het openbare vuilwaterriool mogen worden voortgezet (zie bijvoorbeeld art. 3.3 lid 6 Ab en art. 5.4 lid 1 Blbi).

Naast de toestemming om te lozen, zijn er in de genoemde besluiten geen concrete regels opgenomen over de berging van hemelwater. Dat aspect valt deels wel onder de zorgplicht die op grond van deze besluiten geldt voor iedereen die loost (zie art. 2.1 Ab, art. 2.1 Blbi en art. 4 Blah). De zorgplicht bepaalt dat iedereen die loost en die weet of had kunnen weten dat door het lozen nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die gevolgen moet voorkomen of beperken, voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Onder het voorkomen van negatieve gevolgen voor het milieu valt onder andere dat de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater (de riolering) moet worden beschermd. Op iedereen die hemelwater loost, rust daarom de verplichting om geen wateroverlast in de riolering te veroorzaken.

De gemeente kan maatwerkvoorschriften stellen over het lozen van hemelwater op de riolering of de bodem, ter concretisering van de algemene eisen van de zorgplicht. Een maatwerkvoorschrift is een individuele beschikking, gericht tot één rechtspersoon (zoals een perceeleigenaar of een bedrijf). In zo'n maatwerkvoorschrift kan ook worden geëist dat een bepaalde hoeveelheid hemelwater moet worden geborgen, voordat er kan worden geloosd. Als het hemelwater wordt geloosd op oppervlaktewater is niet de gemeente bevoegd, maar het waterschap. De regels van het Rijk over lozen op oppervlaktewater gaan alleen over waterkwaliteit. De regels over waterkwantiteit kunnen door waterschappen worden geformuleerd in de keur.

Keur en algemene regels van het waterschap

Het waterschap stelt regels over activiteiten met gevolgen voor het watersysteem in de keur en de daarop gebaseerde algemene regels, vrijstellingsregels of uitvoeringsregels. De keur en algemene regels gelden in het hele beheergebied van het waterschap. Alle waterschappen hebben regels gesteld over ofwel het aanbrengen van verhard oppervlak en de daarbij benodigde compenserende waterberging, ofwel het lozen van grotere hoeveelheden water in oppervlaktewater. Zij geven met deze regels mede invulling aan de norm voor regionale wateroverlast die de provincies hebben opgenomen in hun waterverordening of omgevingsverordening: de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht (NBW-normen).

Als het waterschap in de keur een vergunningplicht hanteert voor het aanbrengen van verhard oppervlak of het lozen van een hoeveelheid water, dan kan die vergunning volgens art. 6.21 en 2.1 Waterwet alleen worden verleend als de kans op overstroming of wateroverlast voldoende wordt beperkt.

Hemelwaterverordening

Artikel 10.32a Wm biedt aan gemeenten de mogelijkheid om bij verordening regels te stellen over het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in de riolering. Die regels kunnen ook inhouden dat het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een openbaar vuilwaterriool binnen een in die verordening aangegeven termijn moet worden beëindigd. De regels in de verordening gelden in het hele gemeentelijk grondgebied.

De VNG heeft een model voor de “verordening afvoer hemel- en grondwater” (kortweg: hemelwaterverordening) opgesteld. Het model is in 2016 bijgewerkt en is nu opgenomen in de Kennisbank stedelijk waterbeheer van Stichting Rioned. De modelverordening verplicht particulieren om – in nader aan te wijzen gebieden – de lozing van hemelwater op het openbare vuilwaterriool binnen een bepaalde termijn te beëindigen. De gebieden staan niet in de verordening, maar worden steeds in een apart besluit van B&W (de gebiedsaanwijzing) aangewezen. Het verbod om (nog langer) hemelwater te lozen op de openbare vuilwaterriolering geldt pas na inwerkingtreding van het gebiedsaanwijzingsbesluit. De modelverordening bevat de mogelijkheid om op aanvraag ontheffing te verlenen van het verbod om hemelwater te lozen. Deze ontheffing is bedoeld voor gevallen waarin het voor een perceeleigenaar niet goed mogelijk is om het hemelwater op een andere wijze te verwerken en is een uitwerking van de opdracht in art. 10.32a lid 2 Wm om geen lozingsverbod in te stellen als van de perceeleigenaar redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer kan worden gevergd.

De hemelwaterverordening biedt ook de mogelijkheid om regels te stellen over het bergen van hemelwater op eigen terrein. Deze mogelijkheid wordt tot nu toe sporadisch gebruikt en is niet uitgewerkt in de modelverordening.

Als de gemeente een hemelwaterverordening vaststelt, geldt deze naast de algemene rijksregels van het Blah, Ab en Blbi. De hemelwaterverordening kan daarom ook gebruikt worden om het op grote schaal stellen van maatwerkvoorschriften over hemelwaterlozingen op grond van die amvb's te voorkomen.



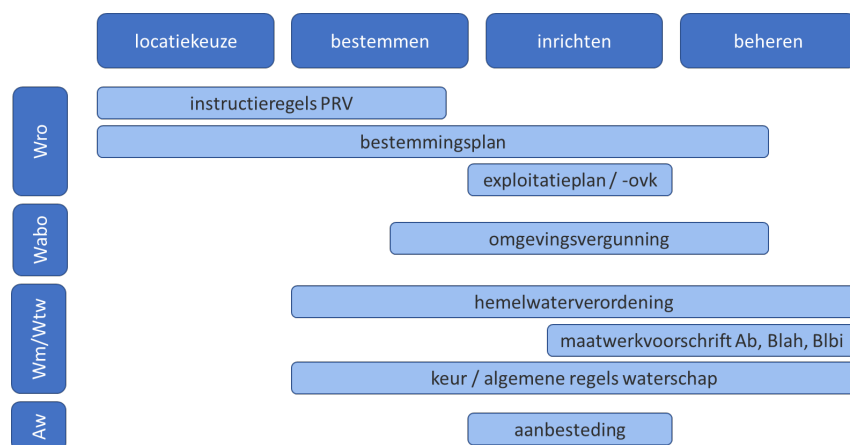
Figuur 2: Illustratie beschikbare instrumenten in verschillende fasen RO-keten (huidig recht)

Aanbestedingswet 2012

Als de overheid opdracht geeft om een locatie te (her)ontwikkelen, is het aanbestedingsrecht van toepassing: de Aanbestedingswet 2012 en het daarop gebaseerde Aanbestedingsbesluit. Deze dienen hoofdzakelijk ter implementatie van de Europese richtlijnen over aanbestedingen van werken, diensten en leveringen. Het aanbestedingsrecht is gericht op objectieve, transparante en proportionele besluitvorming over de aanbesteding van overheidsopdrachten.

De (her)ontwikkeling van een locatie zal in het algemeen de Europese drempelwaarde voor aanbesteding van werken (€ 5.548.000,- excl. BTW) overschrijden. Dan is Europese aanbesteding verplicht. De Aanbestedingswet 2012 bepaalt dat de overheidsorganisatie in die gevallen de opdracht moet gunnen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV). BPKV is een gunningsmethode om extra kwaliteit te honoreren. De overheidsorganisatie bepaalt wat de minimumkwaliteit is en legt die vast in harde minimumeisen. Daarnaast worden aanvullende kwaliteitscriteria of prestatiewensen vastgelegd in BPKV-criteria en wordt aangegeven welk relatief gewicht aan die criteria wordt toegekend. Die criteria of wensen kunnen ook betrekking hebben op duurzaamheid of klimaatbestendigheid van het ontwerp. De opdracht wordt gegund aan de partij die het hoogst scoort op basis van een gewogen score op de verschillende criteria.

Binnen de kaders van de Aanbestedingswet kunnen aanbestedingsvormen worden gebruikt, waarmee marktpartijen worden gestimuleerd om met innovatieve oplossingen te komen. Voorbeelden zijn een marktconsultatie, prijsvraag of concurrentiegerichte dialoog.⁵



Figuur 3: Illustratie beschikbare instrumenten in verschillende fasen RO-keten (huidig recht)

2.2 Relevante wijzigingen in de Omgevingswet

Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking. Alle hiervoor genoemde regelgeving, met uitzondering van de Aanbestedingswet, wordt op dat moment vervangen door nieuwe regels. Op rijksniveau zijn dat, voor zover hier relevant:

- de Omgevingswet;
- het Besluit bouwwerken leefomgeving (algemene rijksregels over bouwwerken, zoals nu het Bouwbesluit);
- het Besluit activiteiten leefomgeving (algemene rijksregels over milieu en water, nu het Activiteitenbesluit);
- het Besluit kwaliteit leefomgeving (met onder andere instructieregels over omgevingsplannen, zoals het huidige Barro).

⁵ Zie verder pianoo.nl.

Ook op decentraal niveau worden regels geïntegreerd. Alle regels over de fysieke leefomgeving van de gemeente moeten in één omgevingsplan worden opgenomen. Het waterschap stelt de regels in de waterschapsverordening en de provincie in de omgevingsverordening.

Verbreiding van het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat voor het gehele gemeentelijke grondgebied de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De beperkingen die in het huidige recht gelden voor bestemmingsplannen (toelatingsplanologie, regels over aspecten die ruimtelijk relevant zijn) vallen weg. Het omgevingsplan kan daarom ook actieve verplichtingen bevatten, bijvoorbeeld om op een bepaalde locatie waterberging te realiseren. Het is niet meer nodig om daarvoor voorwaardelijke verplichtingen te gebruiken. Exploitatieregels zullen voortaan ook onderdeel uitmaken van het omgevingsplan (dus niet in de vorm van een afzonderlijk exploitatieplan). De mogelijkheid van een anterieure exploitatieovereenkomst blijft behouden, op dezelfde wijze als in het huidige recht.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is geen standaard overgangsrecht voor omgevingsplannen voorgeschreven. Gemeenten mogen voortaan zelf kiezen welk overgangsrecht zij in de gegeven omstandigheden passend vinden. Bestaand gebruik is dus niet meer per definitie gevrijwaard van de werking van nieuwe verplichtingen in het omgevingsplan. Vanzelfsprekend zal wel rekening moeten worden gehouden met bestaande rechten, en kan er in bepaalde gevallen sprake zijn van een plicht tot schadevergoeding (voor zover de schade boven het normale maatschappelijke risico uitstijgt en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven).

Ook de mogelijkheid voor provinciale instructieregels wordt verbreed. Instructieregels zijn mogelijk over de taken die in de Omgevingswet aan gemeenten en waterschappen zijn toebedeeld. Een van die taken is de gemeentelijke zorgplicht voor hemelwater; de provincie kan daarom voortaan ook instructieregels stellen over bijvoorbeeld regels in het omgevingsplan over afkoppelen of hemelwaterberging. In het huidige recht is het niet mogelijk om te instrueren over de hemelwaterverordening op grond van de Wet milieubeheer.

Decentralisatie van lozingsregels

De algemene rijksregels over lozingen van hemelwater keren niet terug. Het Rijk beperkt zich in het nieuwe stelsel bij het stellen van algemene regels tot de meest milieubelastende activiteiten. Daar behoort het lozen van hemelwater niet toe. De regels over lozen van hemelwater worden daarom voortaan volledig door de decentrale overheden gesteld: door de gemeente in het omgevingsplan voor zover het betreft het lozen op de bodem of in de riolering, en door het waterschap in de waterschapsverordening voor zover het betreft het lozen in het oppervlaktewater.

Van de gemeenten en waterschappen wordt niet verwacht dat zij direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet regels vaststellen over het lozen van regenwater. De overgangsrechtelijke oplossing hiervoor is de zogeheten “bruidsschat”. De bruidsschat bevat bestaande rijksregels die vervallen. Deze regels worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan alle omgevingsplannen en aan waterschapsverordeningen van Nederland toegevoegd, die bij inwerkingtreding van rechtswege ontstaan. Het omgevingsplan en de waterschapsverordening bevatten dus bij inwerkingtreding de huidige rijksregels over het lozen van hemelwater, inclusief de zorgplicht en de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

In de overgangperiode (voor gemeenten tot 2029, voor waterschappen tot 2023) zullen gemeenten en waterschappen het omgevingsplan en de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaan, omvormen tot volwaardige omgevingsplannen en waterschapsverordeningen, die voldoen aan alle vereisten van het nieuwe stelsel. Zij hebben daarbij de vrijheid om te doen wat ze willen met de bruidsschatregels: schrappen, aanpassen of behouden.

Decentralisatie van bouwregels

Het Besluit bouwwerken leefomgeving is, net als het Bouwbesluit, uitputtend. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan geen technische bouwregels stellen die afwijken van het Bbl of die een onderwerp dat het Bbl al regelt, aanvullen. Er is alleen ruimte voor gebiedsgericht maatwerk op een specifiek aantal onderwerpen, zoals strengere energiezuinigheidseisen of strengere milieuprestatie-eisen aan de toe te passen bouwmaterialen. Maar strengere regels over de dakconstructie, om groen-blauwe daken mogelijk te maken, zijn niet mogelijk omdat het Bbl geen maatwerkregels over constructieve eisen toestaat.

De huidige eisen aan wering van vocht van buiten keren in vergelijkbare vorm terug in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat geldt echter niet voor alle regels over afvoer van hemelwater: de grondslag voor het aansluitvoorschrift vervalft op rijksniveau. Hiervoor geldt hetzelfde als voor de lozingsregels: de bevoegdheid om een aansluitvoorschrift te stellen wordt via de bruidsschat toegevoegd aan alle omgevingsplannen. De gemeente kan vervolgens zelf bepalen welke regels zij voortaan over het aansluiten van hemelwaterleidingen wil stellen.



Figuur 4: Illustratie beschikbare instrumenten in verschillende fasen RO-keten (toekomst omgevingsrecht)

Er is ook een aantal onderwerpen waar geen relevante wijzigingen optreden. De taken van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk die relevant zijn voor klimaatadaptatie blijven hetzelfde. Ook blijven de mogelijkheden om bij de grondexploitatie regels te stellen over bouwrijp maken in het nieuwe stelsel gelijk aan het huidige recht, met dien verstande dat er geen apart exploitatieplan meer is, maar dat die regels in het omgevingsplan (of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit) worden opgenomen. De Aanbestedingswet 2012 valt buiten het stelsel voor het omgevingsrecht, zodat daarin ook geen wijzigingen optreden.

3 Inventarisatie en analyse knelpunten

3.1 Inleiding

Tijdens het onderzoek hebben wij een inventarisatie verricht van de ervaren knelpunten bij klimaatadaptief bouwen. Bij de inventarisatie hebben wij gebruik gemaakt van de informatie die via de leden van de werkgroep is aangereikt (door gemeenten, waterschappen, adviesbureaus, projectontwikkelaars en bouwbedrijven), aangevuld met de opbrengsten uit verschillende werksessies. De resultaten van de inventarisatie geven op hoofdpunten weer welke knelpunten er in de praktijk door verschillende partijen worden ervaren bij klimaatadaptief bouwen. Tegelijkertijd heeft er geen specifiek en uitgebreid landelijk onderzoek (bijvoorbeeld enquête) plaats gevonden, waardoor mogelijk een aantal specifieke en lokale knelpunten in deze rapportage niet aan bod komen.

Bijlage 3 geeft een samenvattend overzicht van de knelpunten die worden ervaren. De knelpunten zijn gerangschikt naar de verschillende fasen in het proces van ruimtelijke ordening (locatiekeuze, bestemmen, inrichten en beheren) en naar de aard van het knelpunt (beleidsmatig, juridisch, technisch, organisatorisch en financieel). Dit hoofdstuk beschrijft de hoofdlijn en achterliggende oorzaken van de ervaren knelpunten.



Figuur 5: Illustratie van kernwoorden / associaties bij ervaren knelpunten die naar voren kwamen bij de introductie werksessie 22 november jl.

Uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk komt naar voren dat met name gemeenten al heel veel kunnen vastleggen en “regelen” ten aanzien van klimaatadaptief bouwen en inrichten. In de praktijk gebeurt dat echter maar in beperkte mate. Daar is een aantal redenen voor. Hier gaan wij in de volgende paragrafen nader op in.

3.2 Beleidsmatige knelpunten

Ervaren knelpunten

Uit de inventarisatie komen de volgende beleidsmatige knelpunten naar voren:

- Bij de keuze voor ontwikkellocaties wordt niet of te weinig rekening gehouden met klimaatadaptatie. Dat geldt zowel voor de overheden (gemeenten en provincies) als voor projectontwikkelaars.
- De watertoets wordt te beperkt toegepast en heeft onvoldoende sturingskracht. De beperking is zowel inhoudelijk als procedureel. In het wateradvies dat wordt afgegeven door de waterbeheerder (waterschappen en RWS) ligt de nadruk in de huidige praktijk op wateroverlast vanuit het oppervlaktewater (waterberging). Thema’s als hitte, droogte en gevolgbeperkingen overstromingen komen nog maar zeer beperkt aan bod (zie tekstkader). De resultaten van de stresstesten zouden hier de komende jaren een bijdrage en impuls aan kunnen geven. Naast de inhoudelijke beperking zijn er ook procedurele beperkingen. De watertoets richt zich hoofdzakelijk op het bestemmingsplan. In de praktijk worden veel ontwerp- en inrichtingsbeslissingen

gemaakt voorafgaand aan het (ontwerp) bestemmingsplan. De betrokkenheid van de waterbeheerder is minder vanzelfsprekend bij anterieure overeenkomsten, exploitatieplannen en aanbestedingen;

- In bestemmingsplannen ontbreken specifieke eisen aan klimaatadaptief bouwen, zoals minimaal groen/blauwpercentage, drooglegging, vloerpeil, maaiveldverloop;
- Bij het bouw- en woonrijp maken worden door gemeenten onvoldoende eisen gesteld aan de inrichting van het maaiveld en de openbare ruimte;
- Bij het ontwerp / inrichting wordt er door gemeenten, projectontwikkelaars en ontwerpers onvoldoende rekening gehouden met toekomstige bodemdaling;
- Het principe van niet afwentelen wordt zo nu en dan door de overheden dogmatisch toegepast, waarmee kansen voor betaalbare oplossingen in de directe omgeving van een plangebied niet worden benut;
- Bij aanbestedingen ontbreekt het meestal aan specifieke voorschriften voor klimaatadaptief bouwen. Provincies en gemeenten geven hierbij dus onvoldoende duidelijkheid. Hiermee is het voor projectontwikkelaars niet duidelijk wanneer een ontwerp goed genoeg is.

Watertoets en klimaatadaptatie

Op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn gemeenten verplicht om een watertoets uit te voeren. Dat houdt in dat de gemeente de waterbeheerder (waterschap en/of Rijkswaterstaat) betreft bij de voorbereiding van een bestemmingsplan en in de toelichting beschrijft hoe in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding (op basis van een wateradvies van de waterbeheerder). In de praktijk is de watertoets nog te veel gericht op de waterhuishouding alleen, waarbij het zwaartepunt ligt bij waterberging en het regionaal watersysteem. Vanuit het perspectief van klimaatadaptatie is dat een te smalle invulling: hitte, droogte en gevolgbeperking overstromingen komen nog maar zeer beperkt aan bod in de wateradviezen. Bovendien is de waterbeheerder niet de enige kennisdrager over de waterhuishouding, zeker niet in de bebouwde omgeving. Gemeenten en provincies hebben zelf ook watertaken, maar leveren vooralsnog geen of slechts in beperkte mate een bijdrage aan het “formele” wateradvies. Bij grotere gebiedsontwikkeling werkt het watertoetsproces in het algemeen voldoende. Deskundige medewerkers van het waterschap en gemeenten (water en riolering) leveren een bijdrage aan gebiedsontwikkelingen. Het waterbelang speelt in deze gevallen een volwaardige rol bij de afwegingen die worden gemaakt. Bij de kleinere bouwplannen wordt veelal een standaardprocedure doorlopen. Hierbij wordt vaak door de waterbeheerder een directe koppeling gelegd met de regels in de keur (met name compensatie aanleggen extra verhard oppervlak). Dit leidt bij deze plannen tot een smalle invulling van het wateradvies. Daarnaast komt het in de praktijk voor dat als gevolg van eigen prioritering geen wateradvies wordt afgegeven bij kleine (ver)bouwplannen. Het cumulatieve effect van een groot aantal (ver)bouwplannen kan echter significante effecten hebben op het (stedelijk) watersysteem.

Onderliggende knelpunten

Uit de ervaren knelpunten komt naar voren dat klimaatadaptief bouwen en -inrichten onvoldoende aandacht krijgt in gebiedsontwikkeling en dat de beschikbare juridische instrumenten bij locatiekeuzes, bestemmen en inrichten (incl. aanbestedingen) door de overheden onvoldoende worden benut. Hiervoor is een aantal oorzaken (zie ook paragraaf 3.5).

- Een belangrijke factor is kennis over de mogelijkheden van het gebruik van juridische instrumenten. Je zou kunnen zeggen: onbekend, maakt onbemind. Dat geldt voor gemeenten en in mindere mate ook voor provincies en waterschappen.
- Gewoonten en routines in werkwijze bij provincies, waterschappen en gemeenten zorgen ervoor dat niet wordt nagedacht over (andere) mogelijkheden om klimaatadaptief te bouwen te stimuleren / af te dwingen.
- Beperkte deskundigheid en capaciteit binnen provincies, waterschappen en gemeenten.
- Achterstand bij actualisaties bestemmingsplannen bij gemeenten.

- Geen urgentie bij politiek. Het optreden van gevolgen van klimaatverandering duurt relatief lang (langer dan bestuursperiode). Wrijving tussen korte termijn bestuursperiode en lange termijn gevolgen van klimaatverandering.
- Geen gevoel van urgentie voor klimaatadaptief bouwen bij woningeigenaar / woningkoper door woningnood. Vanuit de gebruiker is er dus weinig prikkel richting projectontwikkelaar en bouwers.

3.3 Juridische knelpunten

Ervaren knelpunten

Uit de inventarisatie komen de volgende juridische knelpunten naar voren:

- Een aantal specifieke eisen bij klimaatadaptief bouwen is moeilijk handhaafbaar: eisen aan maximale erfverharding in het bestemmingsplan (in relatie tot gebruiksovergangsrecht, het is lastig aantonen wanneer verharding is aangelegd) en eisen aan waterberging op eigen terrein (met name het functioneren van ondergrondse voorzieningen is lastig te controleren).
- Specifieke eisen voor klimaatadaptief bouwen in een bestemmingsplan gelden niet voor vergunningvrije bouwwerken.
- Eisen voor toegankelijkheid in Bouwbesluit worden in de praktijk vertaald in inrichtingen zonder drempel / stoeprand en leiden tot een groter risico op schade in gebieden die gevoelig zijn voor wateroverlast of overstroming.
- Eisen aan waterwerendheid in Bouwbesluit hebben geen betrekking op toegangen, openingen of ventilatiegaten.
- Woningcorporaties kunnen in beginsel alleen investeren in het eigen bezit. In de praktijk betekent dit dat corporaties slechts beperkt investeren in de openbare ruimte rondom het gebouw en dat gemeenten niet investeren in het bezit van corporaties. Dat belemmert in zekere zin integrale projecten en gebiedsontwikkelingen, waarbij gelijktijdig het gebouw en de inrichting van de omgeving worden aangepakt.

3.4 Technische knelpunten

Ervaren knelpunten

Uit de inventarisatie komen de volgende technische knelpunten naar voren:

- In praktijkrichtlijnen is er nog onvoldoende aandacht voor het ontwerp van daken. Dit is van belang voor het draagvermogen van bijvoorbeeld waterberging op het dak (groen/blauwe daken of polderdaken).
- Het ontbreekt aan technische eisen ten aanzien van klimaatbestendige bouw- en inrichting, zoals bijvoorbeeld inrichting meterkast, hoogte stopcontacten.
- Het ontbreekt aan technische eisen ten aanzien van hittebestendig bouwen, zoals bijvoorbeeld ventilatie, kleurstelling gevels, overstek. Dit is mede het gevolg van het feit dat de noodzaak van hittebestendig bouwen niet overal hetzelfde is. De meeste urgentie ligt in de (dicht) bebouwde omgeving. Bovendien verhouden specifieke middelvoorschriften zich minder goed tot prestatie-eisen van gebouwen.

3.5 Organisatorische knelpunten

Ervaren knelpunten

Uit de inventarisatie komen de volgende organisatorische knelpunten naar voren:

- Binnen de gemeente is sprake van verschillende belangen. De projectleider / opdrachtgever van een ontwikkeling heeft belang bij tempo, reductie van onzekerheden en werken binnen het budget. Als het thema klimaatadaptatie te laat op tafel komt, kan dit leiden tot vertraging, toenemende onzekerheid en een hogere inschrijving door de ontwikkelaar / bouwer.
- Op termijn zal het thema klimaatadaptatie niet meer als afzonderlijk thema worden onderscheiden en onderdeel zijn van de cultuur en werkwijze van de organisatie. Maar zo ver is het nog niet. Om klimaatadaptatie als het nieuwe normaal te vestigen is in organisaties regie nodig op noodzakelijke aanpassingen van procedures en werkwijzen. Daarvoor zal klimaatadaptatie in organisaties een duidelijke “eigenaar” moeten hebben en dus worden belegd. Dat is nog niet altijd het geval.

- Capaciteitstekort bij de kennisdragers klimaatadaptatie. Het kost veel tijd om bij de verschillende planontwikkelingen een inhoudelijke bijdrage te leveren. Het gebrek aan voorschriften in bestemmingsplannen, verordeningen, programma's van eisen en aanbestedingen zorgt ervoor dat er veel overleg plaats vindt in de ontwerp- en ontwikkelfase (arbeidsintensief.) Gezien de maatschappelijke kosten die dit met zich meebrengt, is het de vraag in hoeverre deze werkwijze voor de decentrale overheden doelmatig is.
- Specifieke voorschriften voor klimaatadaptief bouwen leiden tot een toenemende druk bij de medewerkers van toezicht en handhaving.
- De verbinding tussen beleid en uitvoering. Beleidsvoornemens werken nog niet door in het regulier beheer en onderhoud. Daarvoor zal verankering in werkwijzen en procedures binnen organisaties moeten plaatsvinden. Hierdoor worden kansen voor het "meekoppelen" bij groot onderhoud en renovatie niet benut. Ook komt het voor dat beleidsvoornemens niet kunnen worden toegepast, omdat er geen rekening is gehouden met onderhoudsaspecten. Met andere woorden: een ontwerp moet worden aangepast of pakt in de praktijk verkeerd uit, omdat onvoldoende rekening is gehouden met onderhoudsaspecten (o.a. dichtslibben doorlatende verhardingen, verstoppingen afvoer- of aanvoerleidingen).
- De cultuur en werkwijze bij het management en bestuur is die van deregulering en zoveel mogelijk ruimte geven aan ontwikkelingen en initiatieven. Het hanteren van specifieke voorschriften voor klimaatadaptief bouwen staat daarmee op gespannen voet. Tegelijkertijd geldt naast deregulering en het ruimte geven aan ontwikkeling ook het waarborgen voor kwaliteit. De uitdaging is om lokaal / regionaal de juiste balans te vinden.

Onderliggende knelpunten

Klimaatadaptatie is nog geen business as usual. Dat geldt eigenlijk voor alle thema's van klimaatadaptatie. Het thema wateroverlast krijgt weliswaar de meeste aandacht (o.a. via de watertoets), maar hier leert de praktijk dat rekening houden met wateroverlast nog geen vanzelfsprekendheid is. De uitdaging is om klimaatadaptatie als het nieuwe normaal te integreren in werkwijzen en procedures in organisaties. Dat is nog niet het geval en klimaatadaptatie concurreert in zekere zin met thema's als de energietransitie en circulaire economie. Terwijl hier juist de verbinding mee moeten worden gezocht. De werelden van water en klimaatadaptatie aan de ene kant en de wereld van RO, grondexploitatie en gebiedsontwikkeling aan de andere kant zijn nog te veel gescheiden en onbekend voor elkaar.

3.6 Financiële knelpunten

Ervaren knelpunten

Uit de inventarisatie komen de volgende financiële knelpunten naar voren:

- Specifieke voorschriften voor klimaatadaptief bouwen kunnen leiden tot hogere kosten. Bijvoorbeeld als er een specifiek vloerpeil / ophoging wordt voorgeschreven. Het moment waarop deze voorschriften worden ingebracht, speelt hierbij een belangrijke rol. Hoe eerder de voorschriften bekend zijn, hoe lager de meerkosten bij een gebiedsontwikkeling.
- Voor corporaties ontbreekt een stimulans om klimaatadaptieve maatregelen te treffen. Anders dan bij energiematregelen, staan er niet direct revenuen tegenover in termen van lagere woonlasten. Voor corporaties is het daarmee moeilijk om de businesscase rond te krijgen voor klimaatadaptieve maatregelen, zeker gezien de andere opgaven waar de corporaties voor staan.

Projectontwikkelaars vragen de overheid om een duidelijk kader, zo vroeg mogelijk in het proces

Tijdens de sessie over klimaatbestendig bouwen in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) gaf een aantal projectontwikkelaars aan dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium van een ontwikkeling een duidelijk kader van de overheid meekrijgen. Een duidelijk kader voor klimaatadaptief bouwen zorgt ervoor dat de ontwikkelaars weten wat de bedoeling is en dus waar zij aan toe zijn (risicoreductie inschrijving). Bovendien is sprake van een gelijk speelveld voor iedere inschrijver.

Het kader voor klimaatadaptief bouwen dat de overheid aangeeft, zal zich met name op de WAT-vraag moeten richten en dus doelvoorschriften (prestaties) i.p.v. middelvoorschriften moeten bevatten. Hiermee laat het kader ruimte voor creativiteit voor de ontwikkelaars om de HOE-vraag zelf in te vullen (keuze voor maatregelen en het toepassen van nieuwe (innovatieve) technieken. Hier kunnen zij zich mee onderscheiden. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de verschillende overheidspartijen een onderling afgestemd kader hebben. Het zou dus niet zo moeten zijn dat de gemeente of het waterschap voor het deel waar zij zelf bevoegd zijn kaders stellen die niet goed op elkaar aansluiten.

Een goed voorbeeld van een doelvoorschrift is de bouwenvelop in Amsterdam. Hier wordt bij de aanbesteding het doelvoorschrift meegegeven om op het te ontwikkelen kavel een bui van 60 mm/uur te verwerken en 24 uur op het eigen perceel vasthouden. De bouwenvelop geeft niet aan hoe dit moet gebeuren, maar wel dat het moet gebeuren. Voorbeelden van middelvoorschriften die regelmatig worden toegepast, zijn: oppervlakten open water [m²], groene daken, infiltreren e.d.

Een kader voor klimaatadaptief bouwen tijdens de aanbesteding kan bestaan uit minimumeisen voor specifieke doelvoorschriften (bv. verwerken specifieke bui, hitte). Daarnaast kunnen aanvullende prestaties die de ontwikkelaar in de aanbidding opneemt, extra worden gewaardeerd. De aanbieder kan zich dan onderscheiden op extra prestaties bij klimaatadaptief bouwen en inrichten.

De gemeente kan extra prestaties min of meer uitlokken als zij ook de relevante informatie van bijvoorbeeld stresstesten actief beschikbaar stelt. Hiermee zouden in specifieke gevallen in het plangebied van een ontwikkeling oplossingen kunnen worden opgenomen voor knelpunten in aangrenzende gebieden. Vanuit gemeenten werd hier overigens wel de kanttekening bij gemaakt dat het begeleiden van een aanbesteding met kennis vanuit klimaatadaptatie vooralsnog een arbeidsintensief proces is. De bouwopgave is zo groot en het tempo zo hoog dat dit qua capaciteit moeilijk in te vullen is de komende jaren.

In de praktijk is sprake van verschillende formele momenten, waarop de overheid duidelijke kaders kan stellen aan projectontwikkelaars. Traditioneel is dit in de bestemmingsfase en dus door gemeenten in het bestemmingsplan. In dit geval is het bestemmingsplan een passend besluit om een duidelijk kader aan te geven voor klimaatadaptief bouwen. In toenemende mate komt het echter voor dat de aanbesteding (tender) plaats vindt voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Bij kleinere gemeenten komt het voor dat de projectontwikkelaar ook degene is die na het ontwerp/inrichtingsplan ook het bestemmingsplan voorbereidt. Het bestemmingsplan is dan meer het sluitstuk van de ontwerpfase. In dat geval is de aanbesteding het eerste formele moment, waarin een duidelijk kader kan worden aangegeven voor klimaatadaptief bouwen.

Projectontwikkelaars geven aan dat zij meer mogelijkheden hebben om klimaatadaptief te ontwikkelen als zij naast het ontwikkelen van een opstal/perceel ook de openbare ruimte ontwikkelen (gebiedsontwikkeling). In dat geval is er letterlijk en figuurlijk meer ruimte om innovatieve vormen van klimaatadaptatie toe te passen.

4 Advies aanpak knelpunten

In hoofdstuk 3 kwamen de knelpunten aan bod die betrokken medewerkers van gemeenten, waterschappen, provincies, woningcorporaties en projectontwikkelaars ervaren. Op basis van deze knelpunten en belemmeringen beschrijft hoofdstuk 4 oplossingsrichtingen. In paragraaf 4.1 komt een brede set van mogelijke oplossingen aan bod. In paragraaf 4.2 toetsen wij deze oplossingen aan het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Daarin komt ook de aansluiting op de sturingsfilosofie van de Omgevingswet aan de orde. Dit leidt tot een advies over de aanpak van de knelpunten, opgenomen in paragraaf 4.3.

4.1 Mogelijke oplossingen

Informereren

Het bieden van informatie over de risico's van wateroverlast, droogte, hittestress en overstromingen versterkt de bewustwording over deze problemen en kan ertoe leiden dat deze aspecten beter worden meegenomen in de afweging van belangen bij gebiedsontwikkeling of stedelijke herinrichting. De deelnemers aan de werksessie noemden onder andere het benutten van de (uitkomsten van) de stresstest (klimaatkaarten), risicodialoog, en het waterrisicodiagram van de Citydeal Klimaatadaptatie.⁶ Een deel van deze informatie wordt ontsloten via de zogenaamde publieke informatie en stresstest die in 2018 beschikbaar zijn gesteld op www.ruimtelijkeadaptatie.nl en www.klimaat-effectatlas.nl. Ook zijn er vanaf februari 2019 standaarden beschikbaar voor meer (verdiepende) stresstesten, waar gemeenten en waterschappen (samen met provincies) aan werken. Kortom: er is informatie over de risico's op wateroverlast, droogte, hittestress en overstromingen beschikbaar en in 2019 komt er meer gedetailleerde informatie beschikbaar uit de verdiepende stresstesten die gemeenten samen met waterschappen en provincies uitvoeren. De uitdaging is om deze informatie te benutten bij gebiedsontwikkelingen en de borging in bestemmingsplannen en aanbestedingen. Ook kan deze informatie worden gebruikt bij de uitwerking en invulling van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en (provinciale) omgevingsverordeningen.

Daarnaast is het relevant om informatie te bieden over de mogelijkheden die decentrale overheden hebben om actief te sturen op klimaatadaptief bouwen via (decentrale) regelgeving. Dat kan in de vorm van campagnes, publicaties en bijeenkomsten (zie ook kennis delen).

Bij het bieden van informatie moet goed worden nagedacht over de te bereiken doelgroep. De medewerkers bij gemeenten en waterschappen die zich nu al bezig houden met klimaatadaptatie (zoals rioolbeheerders van de gemeente of planadviseurs van het waterschap) weten al genoeg over de risico's op wateroverlast, droogte, etc. Tegelijkertijd zijn zij veelal niet op de hoogte van de (on)mogelijkheden van regelgeving in het ruimtelijk spoor. De informatievoorziening zal zich daarnaast juist moeten richten op de medewerkers van de afdelingen ruimtelijke ordening en de projectleiders implementatie Omgevingswet (die vaak ook uit de ruimtelijke ordening afkomstig zijn). Die doelgroepen zorgen nu voor de meeste belemmeringen bij het benutten van het huidige juridische instrumentarium.

Informatie bieden is een informele en indirecte vorm van gedragsbeïnvloeding. Het is een stimulerend beleidsinstrument, zonder repressief karakter.

⁶ <http://www.citydealklimaatadaptatie.nl/2018/07/10/doorontwikkeling-van-risicoafweging/>

Kennis delen

Het gebrek aan inzicht in de bestaande en nieuwe juridische mogelijkheden is aan te pakken met kennisontwikkeling. Daarbij kan gedacht worden aan cursussen, praktijkdagen, een toolbox en het ontsluiten van “best practices”. Er is een sterke behoefte aan goede voorbeelden van het toepassen van de juridische mogelijkheden om wateroverlast, droogte, hittestress en de gevolgen van overstromingen te beperken. Het ligt voor de hand om in ieder geval de volgende producten te ontwikkelen:

- een aanvulling van de modelverordening afvoer hemelwater en grondwater met optionele regels over waterberging voor bestaande bouw en nieuwbouw (wateroverlast);
- voorbeelden van regels over klimaatadaptief bouwen in omgevingsplan en waterschapsverordening (wateroverlast, droogte, hittestress, gevolgbeperking);
- voorbeelden van criteria voor klimaatadaptief bouwen in aanbestedingsprocedures (wateroverlast, droogte, hittestress, gevolgbeperking).

Deels moet kennis nog worden ontwikkeld. Zo zijn er nog weinig voorbeelden beschikbaar over de wijze waarop de bestaande stedelijke omgeving hittebestendiger kan worden gemaakt.

Ook bij kennis delen ligt een rol van het Deltaprogramma (nationaal team DP Ruimtelijke Adaptatie) voor de hand. Voor het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht kan het Programma Aan de Slag met de Omgevingswet ingezet worden.

Ook bij het delen van kennis moet goed worden nagedacht over de te bereiken doelgroep. Bij de rioolbeheerders van de gemeente of planadviseurs van het waterschap moet de kennis over de mogelijkheden van het beschikbare juridische instrumentarium worden vergroot. Bij medewerkers van de afdelingen ruimtelijke ordening en de projectleiders implementatie Omgevingswet zal de kennisdeling daarentegen gericht moeten zijn op goede voorbeelden van regels in bestemmingsplannen of omgevingsplannen, om hen te overtuigen wat “het nieuwe normaal” is.

Kennis delen is ook een informele en indirecte vorm van gedragsbeïnvloeding, zonder repressief karakter.

Bestuursakkoord

In de watersector is ruime ervaring met het sluiten van bestuursakkoorden. In de bestuursovereenkomst Deltaprogramma (2014) hebben partijen afgesproken dat het beleid dat voortvloeit uit de voorstellen voor deltabeslissingen en voorkeursstrategieën wordt verankerd in beleidsplannen van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Eind 2018 is het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie gesloten tussen Rijk, VNG, UvW en IPO. Dit bestuursakkoord bevat vooral financiële afspraken. Ook zijn in het najaar van 2018 aanvullende afspraken gemaakt bij het Bestuursakkoord Water uit 2011 met o.a. aandacht voor de waterketen, implementatie Omgevingswet en cybersecurity.

Nationale interbestuurlijke afspraken over het laten doorwerken van klimaatadaptatie in omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen kunnen ervoor zorgen dat deze instrumenten van de Omgevingswet goed worden ingezet om wateroverlast, droogte en hittestress tegen te gaan. Dit kan de benodigde duw geven om te zorgen dat het belang van klimaatadaptatie niet meer ondergeschikt wordt gemaakt aan financiële overwegingen of de wens tot snelle oplossing van het woningtekort. De vraag is wel wat een nieuw bestuursakkoord nog kan aanvullen op de hiervoor genoemde bestuursakkoorden. Een nieuw bestuursakkoord zou specifiek over de relatie tussen klimaatadaptatie en het toepassen van de nieuwe (kern)instrumenten van de Omgevingswet kunnen gaan. De mijlpaal van 2020 in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie (2014) en de herijking van de deltabeslissingen (en de bestuursovereenkomst Deltaprogramma) in hetzelfde jaar kan een moment zijn om meer specifieke interbestuurlijke afspraken te maken over klimaatadaptief bouwen. Ook kan worden aangesloten bij het bestuursakkoord dat wordt gekoppeld aan de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Naast nationale interbestuurlijke afspraken kunnen ook op regionaal niveau afspraken worden gemaakt of convenanten worden gesloten. Het convenant klimaatadaptief bouwen in de provincie Zuid-Holland dat in het najaar van 2018 door bouwbedrijven, gemeenten, de provincie, waterschappen, maatschappelijke organisaties en projectontwikkelaars werd ondertekend, is daar een voorbeeld van.

Een nationaal of regionaal bestuursakkoord is in het algemeen niet juridisch afdwingbaar, maar er gaat wel een sterke politieke sturing van uit.

Normalisatie en standaardisatie

Normalisatie is het proces waarbij belanghebbende partijen op vrijwillige basis, in overleg en op basis van consensus afspraken maken en die vastleggen in een normdocument of een praktijkrichtlijn. De afspraken beschrijven wat, in het licht van de stand van de techniek en de beste beschikbare kennis, goede normen zijn om te hanteren bij de productie van bepaalde zaken of het leveren van diensten. Organisaties als NEN, CROW, ISO, Stichting RIONED en STOWA publiceren normen en praktijkrichtlijnen.

In de bouwsector is het gebruik van NEN-normen en praktijkrichtlijnen gemeengoed. De toepassing van de belangrijkste delen van NEN-normen is juridisch verplicht gesteld in het Bouwbesluit 2012 en, in het nieuwe stelsel, het Besluit bouwwerken leefomgeving. Aanpassing van NEN-normen heeft in de praktijk vooral effect op nieuwbouw, het bereik is daardoor beperkt.

Normalisatie is in principe vrijwillig, in die zin dat partijen vrij zijn om normen al dan niet toe te passen, maar dat geldt natuurlijk niet meer als de toepassing van normen in regelgeving wordt voorgeschreven. Wel bestaat in dat geval altijd de mogelijkheid om een gelijkwaardig alternatief toe te passen, waarmee hetzelfde doel wordt bereikt als is voorgeschreven in de norm.

Een aantal van de gesignaleerde knelpunten kan (voor nieuw te bouwen gebouwen) goed met normalisatie en standaardisatie worden aangepakt, bijvoorbeeld overstromingsbestendig bouwen (gevolgbeperking), rekening houden met waterberging of beplanting op daken bij de berekening van de draagconstructie (wateroverlast en hittestress), zorgen dat meterkasten en stopcontacten voldoende hoog worden aangebracht (gevolgbeperking). Voorwaarde is dan wel dat de normen en praktijkrichtlijnen in voldoende mate toegankelijk zijn voor gebruikers. Het initiatief voor aanpassing van bestaande normen of het opstellen van nieuwe normen kan aan de bouwsector worden overgelaten, maar kan ook door de (rijks)overheid worden genomen.⁷

Als normen of praktijkrichtlijnen tot stand zijn gebracht, kunnen de reguliere evaluatiemomenten van de Woningwet een goede gelegenheid zijn om deze door te voeren in het Bouwbesluit of Besluit bouwwerken leefomgeving.

Instructieregels provincie

De Wro en de Ow bieden provincies de mogelijkheid om instructieregels te stellen over bestemmingsplannen, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Gemeenten en waterschappen moeten die instructieregels opvolgen. Dit is dus een dwingend instrument; provincies kunnen het niet opvolgen van instructieregels aanpakken via het interbestuurlijke toezichtinstrumentarium. In de formulering van instructieregels kan flexibiliteit en keuzeruimte worden geboden, zodat gemeenten en waterschappen – binnen bepaalde kaders – nog steeds een eigen afweging kunnen maken. Instructieregels van de provincie kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben de minimale hoogte waarop gebouwd wordt om de gevolgen van een overstroming te beperken, of aan de wijze waarop overstromingsrisico's van nieuwe vitale en kwetsbare functies en het effect van gevolgbeperkende maatregelen worden beoordeeld.

⁷ Recent is het Overleg Standaarden Klimaatadaptatie (OSKA) gestart. Dit is een structurele samenwerkingsvorm voor standaardisatieorganisaties, opdrachtgevers, opdrachtnemers, kennisinstellingen en andere belanghebbenden om gezamenlijk prioriteiten en programma's voor (inter)nationale standaardisatie af te stemmen en aanpassing en ontwikkeling te stimuleren die bijdragen aan een klimaatbestendige leefomgeving.

Voordat een provincie instructieregels stelt, zal zij wel moeten motiveren waarom er sprake is van een provinciaal belang of waarom het onderwerp niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten of waterschappen kan worden behartigd. Vanwege het regionale karakter van wateroverlast, droogte en de gevolgbeperving van overstromingen kan goed worden beargumenteerd dat dit een onderwerp is dat niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten en waterschappen kan worden behartigd. Ook hittestress kan wellicht op een regionale schaal spelen, bijvoorbeeld door warme luchtstromen vanaf zandgronden.

Provinciale instructieregels over het meewegen van klimaatadaptatie bij het opstellen of wijzigen van een omgevingsplan of waterschapsverordening zorgen er voor dat dit onderwerp in ieder geval wordt geadresseerd. Hiermee wordt het ervaren knelpunt dat in de belangenafweging bij het vaststellen van bestemmingsplannen onvoldoende rekening wordt gehouden met klimaatadaptatie, aangepakt.

Instructieregels, algemene regels en maatwerkregels

Instructieregels zijn regels van de provincie of het Rijk over de uitoefening van taken of bevoegdheden door decentrale overheden. In het huidige recht zijn onder andere instructieregels te vinden in de provinciale ruimtelijke verordening (instructieregels over bestemmingsplannen) en in de provinciale waterverordening (instructieregels over onder andere de keur, waterbeheerprogramma's en peilbesluiten). Op rijksniveau staan instructieregels onder andere in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, instructieregels over bestemmingsplannen). Onder de Omgevingswet komen instructieregels van de provincie in de omgevingsverordening te staan, en die van het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Instructieregels moeten worden onderscheiden van algemene regels. Algemene regels zijn regels over activiteiten van burgers en bedrijven. De doelgroep van algemene regels is dus niet een overheidsorgaan in de uitoefening van haar taken of bevoegdheden. Provincies stellen nu onder meer algemene regels in de provinciale milieuverordening (over activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden). Die regels komen straks ook in de omgevingsverordening terecht. Het Rijk heeft nu algemene regels gesteld in onder andere het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer. De opvolgers daarvan zijn het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Maatwerkregels zijn ook algemene regels, maar dan regels die de algemene regels van het Rijk of de provincie aanvullen of daarvan afwijken. Het stellen van maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening is alleen mogelijk als het Rijk of de provincie de bevoegdheid daartoe expliciet heeft gegeven. Het Rijk heeft in het Besluit activiteiten leefomgeving maatwerkregels over milieubelastende activiteiten ruim mogelijk gemaakt (zie artikel 2.13 Bal). Voor bouwactiviteiten zijn de mogelijkheden voor maatwerkregels beperkt (zie artikel 4.7 Bbl).

Instructieregel Rijk

Ook het Rijk kan in het huidige recht en in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht instructieregels stellen over bestemmingsplannen, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen. Het Rijk kan instructieregels stellen als er sprake is van een rijksbelang of als het onderwerp niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten, waterschappen of provincies kan worden behartigd. Daarnaast kan het Rijk instructieregels stellen als dat nodig is vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals de implementatie van Europese richtlijnen.

Net als bij provinciale instructieregels, kunnen rijksinstructieregels meer of minder dwingend zijn. Het past bij de uitgangspunten van de stelselherziening om flexibiliteit te bieden bij de uitwerking van instructieregels. Dat zorgt er voor dat gemeenten, waterschappen en provincies – binnen bepaalde kaders – nog steeds een eigen afweging kunnen maken.

Het Rijk heeft verschillende instructieregels gesteld over omgevingsplannen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Een daarvan is de weging van het waterbelang (art. 5.37 Bkl). Die instructieregel houdt in

dat bij het opstellen van een omgevingsplan rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen en dat voor een duiding van die gevolgen de opvattingen van de waterbeheerder wordt betrokken. Deze instructieregel dwingt gemeenten al om onder andere de effecten van het omgevingsplan op wateroverlast en droogte mee te wegen.

4.2 Toepassing van het IAK

Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) biedt structuur bij het maken van beleid en regelgeving. Toepassing van het IAK is verplicht bij nieuwe voorstellen voor rijksregelgeving. Het IAK zorgt er voor dat alle relevante beslisinformatie in beeld is en dat de juiste keuze voor overheidsinterventie wordt gemaakt.

Het IAK bestaat uit 7 vragen:⁸

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

Wat is de aanleiding?

De aanleiding is geschetst in paragraaf 1.1 van dit rapport. Samengevat: de klimaatontwikkeling leidt ertoe dat de kans op wateroverlast, droogte, hittestress en overstromingen toeneemt. Dit vergt aanpassing van de inrichting van de bebouwde omgeving en het buitengebied. Eén van de manieren om dit tijdig te realiseren is het toepassen van (decentrale) regelgeving. Gezien de huidige snelheid van bouwen en ontwikkelen neemt de behoefte toe bij o.a. gemeenten om regels toe te passen. Zonder het toepassen van regelgeving lijkt het niet haalbaar om de tussendoelstelling uit de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie (2014), namelijk dat klimaatbestendig inrichten vanaf uiterlijk 2020 onderdeel is van beleid en handelen, te realiseren.

Daarom wordt verkend of aanvullende (bouw)regelgeving handig en nuttig kan zijn om een klimaatbestendige inrichting te bevorderen met voldoende ruimte voor maatwerk.

Wie zijn betrokken?

Betrokken partijen zijn:

- Gemeenten – zij zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening, vaak opdrachtgever van nieuwbouw en bevoegd gezag voor (bouw)vergunningen en toezicht op de naleving van ruimtelijke regels.
- Waterschappen – zij zijn beheerder van de regionale wateren, adviseur bij ruimtelijke plannen en verantwoordelijk voor regulering van en toezicht op activiteiten rond watersystemen.
- Provincies – zij vervullen een gebiedsgerichte coördinerende rol in de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen en stellen de normen voor regionale wateroverlast.
- Rijk – de minister van BZK is verantwoordelijk voor de landelijke regelgeving over bouwen en (samen met andere vakministers) het omgevingsrecht en de minister van IenW is beleidsverantwoordelijk voor milieu en water en is beheerder van de rijkswateren.
- Projectontwikkelaars – zij zijn opdrachtnemer of initiatiefnemer voor nieuwbouwprojecten en stedelijke vernieuwing.
- Financiers (banken en beleggers) – zij faciliteren nieuwbouwprojecten en stedelijke ontwikkeling van initiatiefnemers.
- Keten van bouwbedrijven (adviseur-ontwerper-aannemer) – zij ontwerpen en bouwen nieuwbouwprojecten.
- Burgers en bedrijven – zij ervaren wateroverlast, droogte, hittestress en de nadelige gevolgen van droogte en overstromingen bij wonen en werken in stedelijk gebied.

⁸ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

Wat is het probleem?

Hoofdstuk 3 van dit rapport bevat de analyse van de knelpunten.

Wat is het doel?

Het doel van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie is om het proces van ruimtelijke adaptatie te versnellen en minder vrijblijvend te maken, op basis van afspraken over de doelen, de werkwijze en de monitoring van de uitvoering. Dit gebeurt aan de hand van 7 ambities. De ambitie “reguleren en borgen” richt zich specifiek op de overheden en heeft als doel dat zij klimaatadaptatie borgen in beleid en regelgeving: overheden moeten aanspreekbaar zijn op die borging en kunnen kaderstellend zijn naar initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen en bouwwerken. Daarnaast kunnen (of moeten) gemeenten en waterschappen ook particulieren, maatschappelijke organisaties, woningcorporaties en (agrarische) bedrijven en anderen stimuleren hun verantwoordelijkheid te nemen voor het beperken van de gevolgen van klimaatverandering. Uit de probleemanalyse volgt dat het huidige, en zeker het toekomstige, instrumentarium van gemeenten en waterschappen hiervoor voldoende is, maar dat het niet voldoende wordt gebruikt. Het uiteindelijke doel is daarom: verbetering van het gebruik van het beschikbare juridische instrumentarium (bestaand en nieuw).

Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Er is sprake van een overheidstaak, namelijk zorgen voor de woonbaarheid van Nederland. De overheid heeft echter al diverse juridische instrumenten tot haar beschikking om klimaatadaptatief bouwen af te dwingen (zie hoofdstuk 2). De betrokkenen ervaren echter dat de gewenste omslag, waarbij meer en beter rekening wordt gehouden met wateroverlast, droogte, hittestress en de gevolgbeperving van overstromingen niet snel genoeg van de grond komt. Daarom is aanvullende overheidsinterventie in principe gerechtvaardigd. De nuloptie – niets doen – leidt niet tot een woonbaar Nederland, want burgers en bedrijven (waaronder projectontwikkelaars) zetten niet uit zichzelf de benodigde stappen voor klimaatbestendige inrichting.

Wat is het beste instrument?

De keuze voor een of meer instrumenten wordt volgens het IAK gebaseerd op een integrale afweging op basis van een inschatting van de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van verschillende instrumenten.

De *rechtmatigheid* wordt beoordeeld aan de hand van onder andere een toets aan de algemene rechtsbeginselen en aansluiting op algemene nationale wetgeving. Voor dit onderwerp is met name de aansluiting op de sturingsfilosofie van de Omgevingswet relevant. In art. 2.2 Ow is de opdracht tot afstemming en samenwerking vastgelegd. Overheden moeten bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere overheden en daar zo nodig over afstemmen. In art. 2.3 Ow is het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel opgenomen. Dat benadrukt dat bevoegdheden bij voorkeur door gemeenten worden uitgeoefend. Provincies en het Rijk passen een bevoegdheid alleen toe als dat:

- a) nodig is voor een provinciaal belang (of rijksbelang) en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door gemeenten (of provincies) kan worden behartigd, of
- b) als dat doelmatiger en doeltreffender is.

Verder zijn de vier verbeterdoelen van het stelsel relevant: inzichtelijkheid (minder en betere regels), samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, ruimte voor maatwerk en snellere en betere besluitvorming.

De oplossingsrichtingen informeren, kennis delen en een bestuursakkoord passen goed bij de sturingsfilosofie van de Omgevingswet. Deze oplossingen gaan uit van samenwerking tussen de verschillende overheidslagen en botsen daarom niet met het subsidiariteitsbeginsel.

Normalisatie leidt ook niet tot nieuwe regels, tenzij nieuwe of gewijzigde NEN-normen in het Bbl van toepassing worden verklaard. De wetgever kan – als het proces van normalisatie is afgerond – de afweging maken of verwijzing naar de normen vanuit het Bbl gewenst is. Voor hitte in relatie tot bouwwerken geldt dat nationale regelgeving gericht op bouwwerken (in het Bbl) gelegitimeerd is; hetzelfde geldt voor eisen aan vluchtroutes in een gebouw in het kader van gevolgbeperking van overstromingen.

Instructieregels van de provincie staan in zekere zin op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel, tenzij sprake is van regionale of bovenregionale belangen. Wateroverlast, droogte, hittestress en gevolgbeperking zijn problemen die zich deels op gemeentelijk niveau afspeelen, maar bij wateroverlast vanuit het regionaal watersysteem, droogte en gevolgbeperking overstromingen is veelal ook sprake van een regionale schaal. Dat kan een provinciale instructieregel legitimeren.

Instructieregels van het Rijk staan sterker dan bij de provincie in veel gevallen op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel, tenzij sprake is van nationale belangen (bijvoorbeeld rijkswateren).

De beleidsverantwoordelijkheid voor ruimtelijke inrichting en omgaan met hemelwater ligt na inwerkingtreding van de Ow in hoofdzaak bij gemeenten en waterschappen. Het Rijk heeft de regels over lozen van hemelwater juist gedecentraliseerd. Een instructieregel van het Rijk over het meewegen van het belang van klimaatadaptatie bij omgevingsplannen of waterschapsverordeningen is niet in lijn met die decentralisatie. Bovendien zou, vanwege de behoefte aan maatwerk, zo'n instructieregel in vrij algemene bewoordingen worden geformuleerd. Het is de vraag wat de meerwaarde daarvan is bovenop de al bestaande instructieregel voor weging van het waterbelang (de voormalige watertoets) – die ook pas na lange discussie in het Bkl is opgenomen, vanwege de spanning met het uitgangspunt van samenwerking tussen overheden.

Bij *doeltreffendheid* (de verwachte effectiviteit van de instrumenten) gaat het om de wijze waarop en mate waarin wordt verwacht dat het instrument bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. Informeren en kennis delen leiden naar verwachting slechts in beperkte mate tot het realiseren van de doelstellingen. Het zijn immers vrijblijvende instrumenten. Gemeenten kunnen de aangeboden informatie, tools en voorbeelden negeren en de huidige praktijk voortzetten. Toch zal er wel een zekere sturing vanuit gaan, omdat er in de praktijk nog veel onduidelijkheid bestaat over wat er wel en niet juridisch mogelijk is. Het geven van duidelijkheid over de (on)mogelijkheden van het toepassen van juridische instrumenten, kan de interne afstemming in organisaties versnellen en richten op de vraag: “willen we sturen met juridische regels” in plaats van “kunnen we sturen met juridische regels”. Een bestuursakkoord heeft naar verwachting een groot doelbereik, zeker als er expliciete afspraken worden gemaakt over toepassing van omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. De ervaringen met de bestuursakkoorden water laten de kracht van dit instrument zien; ondanks dat bestuursakkoorden individuele gemeenten en waterschappen niet binden, wordt er toch op grote schaal gevolg aan gegeven. Normalisatie leidt naar verwachting ook tot groot doelbereik. NEN-normen worden goed opgevolgd door de bouwsector, en bij vastlegging van NEN-normen in het Bbl is de naleving verzekerd. Ook instructieregels van provincie en Rijk kunnen een hoge mate van doelbereik hebben, als de instructieregel dwingend en concreet is geformuleerd. Instructieregels in vage bewoordingen of met veel afwegingsruimte hebben een minder groot doelbereik.

Doelmatigheid heeft betrekking op de verwachte verhouding tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties of effecten. Voor de oplossingsrichtingen informeren en kennis delen zijn naar verwachting de meeste middelen vereist, die ten laste komen van de betrokken overheden of koepelorganisaties. Tegelijkertijd is het praktisch en efficiënt om dit centraal te organiseren, zodat niet elke werkregio het eigen wiel hoeft uit te vinden. Normalisatie vergt eveneens relatief veel financiële middelen, maar die worden in het algemeen gedragen door de (bouw)sector. Een bestuursakkoord en instructieregels vergen vooral ambtelijke en bestuurlijke capaciteit in plaats van financiële middelen. Daarbij is een instructieregel van het Rijk efficiënter dan instructieregels die door veel of alle provincies worden opgesteld. De doelmatigheid kan ook worden beschouwd op basis van de termijn waarbinnen de instrumenten effect kunnen hebben. Informeren en kennis delen kunnen op korte termijn worden gerealiseerd en hebben al effect voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een

bestuursakkoord en instructieregels werken pas na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Normalisatie neemt in het algemeen een lange termijn in beslag en zal pas in de loop van het volgende decennium effect hebben.

Over de *uitvoerbaarheid* van de verschillende oplossingen is het volgende te zeggen. Informeren en kennis delen zijn goed uitvoerbaar als daarvoor budget beschikbaar is. Normalisatie heeft een risico in zich, aangezien daarbij overeenstemming moet worden bereikt over de te stellen eisen binnen de sector, en tussen de sector en de betrokken overheden. Wanneer een norm of praktijkrichtlijn in wetgeving wordt verankerd, leidt dat wel tot een goed handhaafbare regel. Een bestuursakkoord vergt bestuurlijke overeenstemming tussen het Rijk en de koepels, maar die lijkt wel bereikbaar, al is het de vraag hoe dit zich verhoudt met de bestaande en recent vastgestelde bestuursakkoorden. Ook voor regionale bestuursakkoorden en convenanten is bestuurlijke afstemming noodzakelijk. De praktijk wijst uit dat dit haalbaar en dus uitvoerbaar is. Het stellen van instructieregels door provincies zal wellicht niet in alle gevallen lukken; het is de vraag of alle provinciebesturen bereid zijn om zich het onderwerp aan te trekken, gelet op het subsidiariteitsbeginsel. Ook bij een instructieregel van het Rijk staat niet op voorhand vast dat er ambtelijk en politiek voldoende bereidheid bestaat voor inzet van dat instrument.

Wateroverlast					Hitte				
	Rechtmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoerbaarheid		Rechtmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoerbaarheid
Informatie en kennis delen	+	+/-	+/-	+	Informatie en kennis delen	+	+/-	+/-	+
Bestuursakkoord klimaatbestendig bouwen	+	+	+	+	Bestuursakkoord klimaatbestendig bouwen	+	+	+	+
Normalisatie	+	+	+/-	-	Normalisatie	+	+	+/-	-
Instructieregel provincie	+	+ (1)	+	+/-	Instructieregel provincie	-	+ (1)	+	+/-
Instructieregel Rijk	-	+ (1)	+	-	Instructieregel Rijk	+ (2)	+ (1)	+	-
Droogte					Gevolgbeperking overstromingen				
	Rechtmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoerbaarheid		Rechtmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoerbaarheid
Informatie en kennis delen	+	+/-	+/-	+	Informatie en kennis delen	+	+/-	+/-	+
Bestuursakkoord klimaatbestendig bouwen	+	+	+	+	Bestuursakkoord klimaatbestendig bouwen	+	+	+	+
Normalisatie	+	+	+/-	-	Normalisatie	+	+	+/-	-
Instructieregel provincie	+	+ (1)	+	+/-	Instructieregel provincie	+	+ (1)	+	+/-
Instructieregel Rijk	-	+ (1)	+	-	Instructieregel Rijk	-	+ (1)	+	-

(1) Een instructieregel is doeltreffend als deze concreet en specifiek is. Een instructieregel die zich richt op een bewuste risicoafweging in het besluitvormingsproces is niet per definitie doeltreffend en scoort neutraal.

Bij wateroverlast is een provinciale instructieregel gelegitimeerd als deze zich richt op het beperken van overlast vanuit het regionale systeem. Het beperken van overlast in de bebouwde omgeving als gevolg van korte lokale piekbuien scoort neutraal.

(2) Voor hitte geldt dat een instructieregel van het Rijk positief scoort op het aspect rechtmatigheid als deze zich richt op het bouwwerk zelf. Voor de inrichting van de buitenruimte is dit niet het geval en is de score negatief.

Figuur 6: Samenvattend overzicht toetsing aan AIK voor de thema's: wateroverlast, droogte, hitte en gevolgbeperking overstromingen

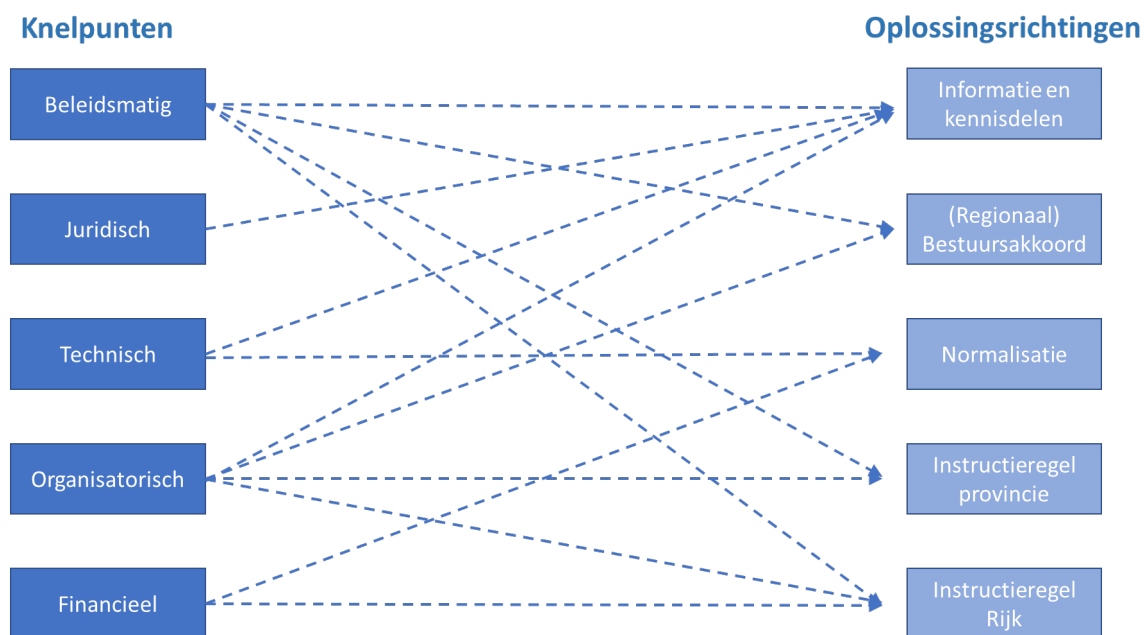
Wat zijn de gevolgen?

In de laatste stap van het IAK wordt bekeken wat de ongewenste neveneffecten zijn voor burgers, bedrijven, de overheid, ICT-voorzieningen en het milieu. Er zijn weinig ongewenste neveneffecten te bedenken bij de voorgestelde oplossingen. Normalisatie zou kunnen leiden tot verhoging van de bouwkosten, als er extra maatregelen aan bouwwerken nodig zijn voor klimaatbestendig bouwen. Die kosten wegen naar verwachting niet zwaarder dan de voordelen. Een aandachtspunt is wel dat de directe kosten en de baten niet altijd bij dezelfde

partij liggen. Een bestuursakkoord en instructieregels leiden tot extra bestuurlijke lasten omdat gemeenten en waterschappen meer aandacht aan klimaatbestendigheid bij nieuwbouw en herstructurering moeten geven, maar ook daarvoor geldt dat die lasten acceptabel zijn.

Voor (inhoudelijke) instructieregels van het Rijk kan gelden dat deze te generiek zijn en te weinig ruimte bieden voor maatwerk naar regio of locatie. Dat zou kunnen leiden tot onnodige zware eisen op locaties waar dit gezien de aard van de locatie (en ondergrond of watersysteem) niet noodzakelijk is.

Figuur 7 toont illustratief de relatie tussen de verschillende type knelpunten en de oplossingsrichtingen die in deze paragraaf zijn besproken. Paragraaf 4.3 bevat een advies en aanbevelingen gericht op het wegnemen van een aantal knelpunten.



Figuur 7: Illustratie knelpunten en oplossingsrichtingen

4.3 Advies

Door klimaatverandering neemt de kans op hittestress, wateroverlast, droogte en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Nederland moet zich aanpassen aan deze veranderingen. Uit een tussentijdse evaluatie van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie komt naar voren dat het tempo niet altijd voldoende is om in 2020 klimaatadaptatie te borgen in het beleid en projecten.

De ervaren knelpunten bij klimaatadaptief bouwen verschillen op onderdelen voor de thema's van klimaatadaptatie (zie hoofdstuk 3). Deze paragraaf borduurt daarop voort en leidt tot een advies om de ervaren knelpunten te verminderen.

Wateroverlast

Voor *wateroverlast* bestaan in het huidige en toekomstige recht voldoende juridische instrumenten. De ervaren knelpunten voor dit onderwerp hangen met name samen met gebrek aan inzicht in de juridische mogelijkheden en gebrek aan capaciteit bij betrokken medewerkers om bij nieuwbouw en herstructurering steeds aandacht te vragen voor het voorkomen of beperken van wateroverlast. De aanpak van dit onderwerp zal zich moeten richten op kennisdelen. Het beschikbaar stellen van goede voorbeelden over het meenemen van wateroverlast in bestemmingsplannen, hemelwaterverordeningen, omgevingsplannen en aanbestedingen zou al een forse

verbetering moeten kunnen opleveren. In 2020 kan worden overwogen om op nationaal of regionaal niveau het instrument van bestuursakkoorden in te zetten, specifiek gericht op klimaatbestendig bouwen.

Een specifieke instructieregel door het Rijk voor wateroverlast in omgevingsplannen heeft onvoldoende meerwaarde, zeker in relatie tot de bestaande instructieregel voor de watertoets.

Een instructieregel voor wateroverlast in omgevingsplannen door de provincie is denkbaar in die gevallen dat er sprake is van een regionale schaal, bijvoorbeeld bij de aanpak van overlast vanuit het regionale watersysteem. Bij de aanpak van overlast van lokale korte piekbuien in de bebouwde omgeving is een provinciale instructieregel niet goed te motiveren (geen direct provinciaal belang). De eerste vaststelling van de omgevingsverordening (die in werking moet treden op 1 januari 2021) is een goede gelegenheid om instructieregels te stellen. Wel moet worden onderkend dat de bestuurscultuur per provincie verschilt. Er zijn provincies die liever met zachte hand sturen in plaats van met bindende regels richting gemeenten en waterschappen.

Droogte

Ook voor droogte geldt dat knelpunten met name samenhangen met gebrek aan inzicht in de juridische mogelijkheden en gebrek aan capaciteit bij betrokken medewerkers om bij nieuwbouw en herstructurering steeds aandacht te vragen voor waterbeschikbaarheid en het voorkomen van droogte. Ook hier speelt kennisdelen dus een belangrijke rol. In 2020 kan worden overwogen om op nationaal of regionaal niveau het instrument van bestuursakkoorden in te zetten, specifiek gericht op klimaatbestendig bouwen.

Een instructieregel voor droogte door de provincie is denkbaar, omdat bij problemen als gevolg van langdurende droogte veelal sprake is van een regionale schaal. Om die reden staat een instructieregel van het Rijk op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel.

Hittestress

Bij het onderwerp *hittestress* is kennisontwikkeling de eerste stap. Naar mate er meer goede voorbeelden beschikbaar komen, zal de praktijk er ook meer mee kunnen doen. Als blijkt dat het ontwikkelen en delen van kennis niet voldoende effect sorteert, kunnen andere instrumenten worden overwogen: bijvoorbeeld een (regionaal) bestuursakkoord in 2020.

Voor hittestress kan normalisatie een goede aanpak zijn. De bouwsector kan technische normen ontwikkelen voor hittebestendig bouwen. Het Rijk kan vervolgens verwijzen naar deze technische normen vanuit het Bbl, zodat ze bindend worden voor nieuwbouw en mogelijk verbouw. Een algemene regel in het Bbl is denkbaar in de gevallen dat de hitte in het gebouw de veiligheid voor gebruikers in gevaar brengt of mede het gevolg is van de geldende eisen aan het bouwwerk (bijvoorbeeld voor isolatie).

Hittestress kan ook bestreden worden door slimme keuzes in de inrichting van de openbare ruimte. Voor de inrichting van gebieden ligt een instructieregel van het Rijk of de provincie echter niet voor de hand. Het gaat nadrukkelijk om lokale opgaven en aanpak, zodat er niet goed te motiveren is dat er een provinciaal belang of rijksbelang speelt.

Gevolgbeperving overstromingen

Ook voor *gevolgbeperving van overstromingen* is kennis delen onontbeerlijk, vooral over de wijze waarop maaiveldifferentiatie in bestemmingsplannen, exploitatieovereenkomsten of -plannen, aanbestedingen en omgevingsplannen kan worden verwerkt. Er is met de Bestuursovereenkomst Deltaprogramma (2014) al een bestuursakkoord dat hiervoor de nodige aandacht vraagt. In 2020 kan worden overwogen om op nationaal of regionaal niveau het instrument van bestuursakkoorden in te zetten, specifiek gericht op klimaatbestendig bouwen.

Gezien de regionale schaal waarop de gevolgbeperving van overstromingen speelt, is het aan te raden dat provincies het voortouw nemen om – als zij dat ook nodig vinden – specifieke instructieregels over gevolgbeperving voor bestemmingsplannen en omgevingsplannen te stellen. Een algemene regel in het Bbl is denkbaar in de gevallen dat de veiligheid voor gebruikers in het gebouw bij overstromingen in gevaar komt. Deze

kan bijvoorbeeld gaan over verticale vluchtroutes en uitgangen op voldoende hoogte. Wel geldt hierbij in algemene zin het principe dat gevolgbeperking zich in eerste instantie richt op het gebied en pas daarna op het gebouw.

Voor elk thema geldt dat het delen van kennis en informatie over de (on)mogelijkheden van decentrale regelgeving om klimaatadaptief te bouwen te stimuleren en af te dwingen meerwaarde heeft. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat in organisaties de kennis over wat juridisch wel en niet mogelijk is, ontbreekt. Dat leidt tot misverstanden en de beperkte toepassing van de beschikbare instrumenten. Wij adviseren daarom om als werkgroep in ieder geval te investeren in kennisdeling, met name een bouwsteen of handreiking voor decentrale regelgeving voor klimaatadaptief bouwen. In deze bouwsteen / handreiking kunnen concrete voorbeelden van decentrale regelgeving (onder het bestaande en nieuwe recht) worden opgenomen voor de verschillende thema's en deelaspecten, inclusief een duidelijke toelichting. Met een gezaghebbende bouwsteen / handreiking wordt onduidelijkheid weggenomen en wordt voorkomen dat er in organisaties discussie plaats vindt over wat wel en niet mogelijk is. Hiermee kan de discussie in organisaties en regio's worden verlegd van het "kunnen" naar het "willen". Vervolgens kan deze kennis breder worden uitgezet via cursussen, bijeenkomsten, webinars etc.

Samenvattend: advies agenda werkgroep

Uit bovenstaande aanbevelingen komt de volgende agenda naar voren voor de werkgroep "Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendig inrichting". De agenda bestaat uit een serie initiatieven en maatregelen die opeenvolgend kunnen worden uitgewerkt.

1. Uitwerken bouwsteen / handreiking klimaatbestendig bouwen met concrete voorbeelden van lokale regelgeving en aanbestedingseisen. De bouwsteen / handreiking richt zich op de thema's wateroverlast, droogte, hitte en overstromingen (2019);
2. Organiseren kennisdelen, zoals cursussen, webinars, bijeenkomsten (2019);
3. Nationaal en/of regionale bestuursakkoord(en) met afspraken over klimaatbestendig bouwen (2020). Hierbij kan worden aangesloten bij een nieuwe bestuursovereenkomst deltaprogramma, bestuursakkoord NOVI of een separaat bestuursakkoord. De afspraken hebben betrekking op de thema's wateroverlast, droogte, hitte en gevolgbeperking overstromingen;
4. Uitwerken normen en praktijkrichtlijnen voor hittebestendig bouwen (2019-2020);
5. Verkennen of aanvullende voorschriften voor hittebestendig bouwen in het Bbl noodzakelijk zijn (2019-2020);
6. Verkennen of aanvullende voorschriften noodzakelijk zijn voor gevolgbeperking overstromingen in het Bbl (2019-2020). Het gaat hier specifiek om aspecten als verticale vluchtroutes in gebouwen;
7. Bij de uitwerking en vaststelling van de (nieuwe) provinciale omgevingsverordeningen (2019-2021) kunnen – als daar in de regio behoefte aan is – instructieregels worden opgenomen voor klimaatbestendig bouwen. Dat geldt met name voor de thema's regionale wateroverlast, droogte en gevolgbeperking overstromingen.

Bijlage 1: begrippen en afkortingen

anterieure exploitatieovereenkomst	privaatrechtelijke overeenkomst met de exploitant over het betalen van een bijdrage in de kosten die door de gemeente gemaakt moeten worden om de grondexploitatie mogelijk te maken
Barro	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
exploitatieplan	exploitatieplan als bedoeld in afdeling 6.4 Wro; een plan waarin werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het plangebied zijn opgenomen, en een exploitatieopzet
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
Ow	Omgevingswet
RWS	Rijkswaterstaat
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wtw	Waterwet

Bijlage 2: aanvullende juridische onderbouwing

1. Kan de gemeente echt niets doen aan vergunningvrije bouwwerken in het achtererfgebied?

In specifieke gevallen is het wel mogelijk om vergunningvrij bouwen in het achtererfgebied tegen te gaan. De gemeente kan een bestemming opnemen waaruit blijkt dat een deel van het perceel rond een hoofdgebouw niet kwalificeert als achtererfgebied, bijvoorbeeld door het opnemen van een specifieke (dubbel)bestemming of een functieaanduiding, die er toe strekt dat de inrichting als erf is verboden. De gemeenteraad moet dan wel goed motiveren dat een dergelijke planregeling, gelet op de locatie-specifieke omstandigheden, leidt tot een goede ruimtelijke ordening (zie ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571 en ook ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3267).

2. In hoeverre is het mogelijk om regels te stellen over waterberging in bestemmingsplannen?

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken geaccepteerd dat in een bestemmingsplan regels kunnen worden opgenomen over waterberging of infiltratie van afstromend hemelwater bij nieuwbouw, in de vorm van een voorwaardelijke verplichting (zie o.a. ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7300, 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2540 en 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1125). Er zijn wel grenzen aan die bevoegdheid. Zo hoeft de gemeente in het bestemmingsplan geen maatregelen op te nemen die al anderszins publiekrechtelijk zijn verzekerd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een watervergunning is vereist op grond van de keur van het waterschap voor het versneld afvoeren van regenwater (ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS2013:BZ2506). Ook als de gemeente eigenaar is van de grond en het zelf in zijn macht heeft om de benodigde voorzieningen aan te leggen, is geen voorwaardelijke verplichting in de planregels nodig (ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS2017:3435). Verder mag de gemeente de capaciteit en de technische uitvoering van infiltratievoorzieningen niet in de planregels opnemen, omdat dat uitvoeringsaspecten zijn en die zijn niet ruimtelijk relevant (ABRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7428).

3. Kunnen maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit, Besluit lozen buiten inrichtingen of Besluit lozing afvalwater huishoudens betrekking hebben op het bergen van afstromend regenwater?

Bij lozingen op de riolering kunnen maatwerkvoorschriften betrekking hebben op het bergen van afstromend regenwater. Tot de zorgplicht van art. 2.1 Activiteitenbesluit behoort ook de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater. Te grote hoeveelheden regenwater op de riolering belemmeren die doelmatige werking. De wetgever heeft dit toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij art. 3.3 Activiteitenbesluit (Stb. 2017, 415, p. 225): “Ook kan het zijn dat het kwantiteitsaspect bij lozen van afvloeiend hemelwater aandacht verdient en in concrete voorschriften moet worden vertaald. Dit lokaal beleid kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Allereerst kan overleg met degene die de inrichting drijft leiden tot de gewenste concretisering van de preventieve maatregelen, of het treffen van maatregelen voorafgaand aan het lozen, zoals het realiseren van enige mate van berging. Er is ook een tweetal mogelijkheden om dit lokaal beleid te formaliseren. Voor individuele gevallen biedt een maatwerkvoorschrift bij de zorgplichtbepaling (artikel 2.1) daartoe de mogelijkheid en de verordening zoals bedoeld in artikel 10.32a van de Wm biedt de mogelijkheid om gebiedsgerichte regels ten aanzien van afvloeiend hemelwater te stellen.”

Voor lozingen in oppervlaktewater geldt dit niet. Het Activiteitenbesluit en de andere amvb's zijn gebaseerd op art. 6.2 Waterwet, en dat artikel gaat alleen over het lozen van stoffen (waterkwaliteit). De regels over waterkwantiteit worden gesteld in het Waterbesluit en de Waterregeling (voor rijkswateren) en in de keur van het waterschap (voor regionale wateren).

4. Is het wel mogelijk om regels te stellen in een hemelwaterverordening naast de mogelijkheid die o.a. het Activiteitenbesluit biedt om bij maatwerkvoorschrift eisen te stellen aan lozingen op de bodem of riolering?

Ja, zie de bij vraag 3 aangehaalde toelichting uit het Activiteitenbesluit. En zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3,

p. 34): “Voor het bieden van de mogelijkheid om bij verordening regels te stellen, is gekozen om te voorkomen dat in gevallen waarin het stellen van regels voor een heel gebied gewenst is, dat zou moeten plaatsvinden door middel van een nadere eis per individuele lozer. Dit zou hoge administratieve en bestuurlijke lasten tot gevolg hebben en daarmee de gewenste omschakeling naar scheiding van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater enerzijds en afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater anderzijds, kunnen frustreren.”

Bijlage 3: Overzicht inventarisatie knelpunten

Fase	Ervaren knelpunten	juridisch	technisch / praktijkrichtlijnen	organisatorisch/bestuurlijk	financieel
<i>algemeen</i>	<i>beleidsmatig</i>				
	Spanningsveld tussen noodzaak van maatwerk en creëren level playing field			Opdrachtgever binnen de gemeente heeft andere belangen: snelle realisatie binnen budget	
	Een integrale blik ontbreekt: samenhang tussen klimaatadaptatie en andere kwaliteiten			Capaciteitstekort: beleidsmedewerker kan niet overal bij zijn	
<i>voorbereiding nieuwe ontwikkeling</i>					
- locatiekeuze	Er wordt te weinig rekening gehouden met klimaatbestendigheid in de keuze voor een ontwikkelingslocatie				Er is concurrentie tussen gemeenten - bij extra eisen aan ontwikkelingen kiezen projectontwikkelaars voor een andere locatie.
- inrichtingskeuzes	Er is te weinig aandacht voor inrichting van maaiveld en openbare ruimte (waterberging, hoogteverschillen)	Woningbouwcorporaties mogen niet investeren in maatregelen tegen wateroverlast / hittestress in de buitenruimte		Klimaatadaptatie wordt te laat in het proces meegenomen, dat leidt tot moeizame reparatie-acties	Woningcorporaties hebben moeite om de businesscase voor klimaatadaptatieve maatregelen rond te krijgen. Financiële prikkel ontbreekt.
<i>bestemmingsfase</i>					
- watertoets	De watertoets heeft onvoldoende sturingskracht De watertoets is te beperkt, het zou een klimaattoets moeten zijn				
- eisen in bestemmingsplan	Ontbreken van eisen in bestemmingsplan: minimaal groenpercentage, minimale drooglegging, minimaal vloerpeil, minimaal hoogteverschil vloerpeil - straatpeil Afwentelen is nu niet toegestaan, maar kan juist wel kansen bieden (compensatie boven- of benedenstrooms)	Eisen aan maximale erfverharding zijn lastig (vooral in handhaving, en in relatie tot gebruiksovergangsrecht) Eisen aan waterberging gelden niet voor vergunningvrije bouwwerken			
<i>inrichtingsfase</i>					
- aanbesteding	Te weinig aandacht voor of ervaring met klimaatbestendig aanbesteden				
- bouwrijp maken	Er worden niet voldoende eisen gesteld aan bouw- en woonrijp maken				
- ontwerp	Het is voor projectontwikkelaars niet duidelijk wanneer een ontwerp goed genoeg is	Eisen Bouwbesluit aan rolstoeltoegankelijkheid leiden tot verhoogd overstromingsrisico gebouwen Eisen Bouwbesluit aan waterwerendheid houden geen rekening met openingen (ingangen, ventilatiegaten)	Onvoldoende aandacht voor ontwerp van daken: draagvermogen ivm waterberging en effect op hittestress Er wordt niet voldoende rekening gehouden met toekomstige zettingen / bodemdaling Ontbreken van technische eisen aan risico-bestendigheid bij overstroming: hoogte stopcontacten, inrichting meterkast Ontbreken van technische eisen aan hittebestendigheid gebouwen: ventilatie, overstek, lichte gevel		Eisen aan klimaatadaptatie leiden tot hogere kosten voor bouwers
- bouw				Niet genoeg capaciteit of prioriteit bij toezicht en handhaving	
<i>beheerfase</i>					
				Geen prioriteit of bestuurlijk wil om hemelwaterverordening in te zetten	