

Beantwoording chatvragen van VNG webinar “Decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten”

28 mei 2020

Biedt de Omgevingswet meer mogelijkheden met het omgevingsplan voor klimaatadaptief bouwen?

De Omgevingswet biedt straks meer mogelijkheden in het omgevingsplan voor klimaatadaptief bouwen. Dit komt doordat de reikwijdte groter is dan het bestemmingsplan: niet alleen ruimtelijk relevante regels, maar regels over alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Een omgevingsplan kan, anders dan een bestemmingsplan, ook actieve verplichtingen opleggen. En de derde reden is dat het verplichte overgangsrecht voor bestemmingsplannen (op grond waarvan bestaand gebruik wordt gerespecteerd) niet terugkomt onder de Omgevingswet. Gemeenten kunnen zelf bepalen welk overgangsrecht zij willen hanteren.

Kunnen regels worden opgenomen over de kwaliteit van bouw, bijvoorbeeld waterdichte funderingen?

In het Bouwbesluit zijn technische eisen opgenomen die ook gelden voor het waterdicht maken van funderingen. Deze regels zijn uitputtend bedoeld. Dit betekent dat de gemeente in het bestemmingsplan (of in de bouwverordening) geen aanvullende technische eisen mag opnemen. Dit blijft ook zo onder de Omgevingswet. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn de bouwkundige eisen uitputtend geregeld.

Het is wel mogelijk om een regel in het omgevingsplan op te nemen over bijvoorbeeld het weren van warmte en het verkoelen van een gebouw tijdens hittegolven. Zo'n regel ziet alleen op het warmtewerend en verkoelend inrichten van gevels en doorkruist dus niet de bouwkundige eisen uit het Bbl.

Maximaal bouwoppervlak zegt nog niks over maximale erfverharding. Hoe kan dat worden aangepakt? En zo een volledig verhard perceel worden voorkomen?

Aan bebouwd oppervlak worden percentages gekoppeld, dat gaat dan over bouwwerken op het perceel (een bouwregel). Daarnaast kun je een maximaal percentage aan verharding opnemen voor het perceel in de vorm van een gebruiksregel.

Waarom gaan we niet uit van het toekomstig omgevingsplan, dus niet alleen meer ruimtelijk relevant?

De mogelijkheden van het omgevingsplan gelden pas vanaf de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet, 1 januari 2022. Als je eerder al problemen wilt aanpakken, moet je oplossingen zoeken in het huidige recht.

Vanaf waar wordt het vloerpeil gemeten?

Het vloerpeilniveau kan gemeten worden vanaf verschillende niveaus, bijvoorbeeld t.o.v. NAP of t.o.v. de kruin van de weg. Dit moet je dan wel opnemen in de regel. Je kunt een vloerpeil vaststellen per wijk, per straat en zelfs ook per perceel. Aan de hand van de vragen over vloerpeil is aan het eind van de presentatie extra ingegaan op dit punt.

Als de hoogte van het vloerpeil extra gaat kosten, wie draait daar dan voor op?

Idealiter zou je de hoogte van het vloerpeil bij de (nieuw)bouw gelijk goed regelen. De kosten voor het voldoen aan de bouwregels van het bestemmingsplan worden gedragen door de initiatiefnemer. Eventuele (extra) kosten die de gemeente moet maken kun je verhalen op de initiatiefnemer via de exploitatieovereenkomst of het exploitatieplan.

Is er een verschil tussen vloerpeil en bouwpeil?

Het vloerpeil is de hoogteligging van de bovenkant van de niet-afgewerkte vloer. Bouwpeil is vaak een synoniem voor vloerpeil.

Meestal is in bestemmingsplannen een omschrijving van het begrip 'peil' opgenomen, dat is een hoogtemaat waaraan bouwregels worden gerelateerd (bijvoorbeeld de goothoogte). De begripsomschrijving is meestal zoiets als:

- a. voor een gebouw, waarvan de hoofdtoegang grenst aan de weg: de hoogte van de kruin van de weg;
- b. voor andere gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde: de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld.

Hoe om te gaan met globale bestemmingsplannen, waarin alleen wordt aangegeven of het bestemming wonen, verkeer etcetera heeft?

Als er in huidige globale bestemmingsplannen nu geen specifieke regels zijn opgenomen voor klimaatadaptatie kun je daar nu niet direct iets mee. Je zult dan het bestemmingsplan moeten aanpassen, uitwerken of andere instrumenten inzetten.

Wat is het belang van de watertoets en hoe zit dat straks onder de Omgevingswet?

Het belang van de watertoets is onder het huidige recht soms betrekkelijk. De watertoets is opgenomen als waterparagraaf bij het bestemmingsplan en vaak zijn er geen concrete regels aan gekoppeld in de planregels. De juridische doorwerking is dan beperkt. De watertoets blijft onder de Omgevingswet bestaan, in een iets andere vorm. Naar aanleiding van de vragen over de watertoets, is hier aan het eind van de presentatie extra op ingegaan.

De rol van het waterschap bij situaties waar je 100% infiltreert en niets loost naar oppervlaktewater is nihil. Mag je dan als gemeente zelf bedenken (zonder deskundigheid) hoe je hiermee omgaat?

Je hoort dit vaker, maar in de praktijk stellen veel waterschappen regels over het aanbrengen van verharding (los van de vraag of die verharding direct afvoert naar oppervlaktewater) en tot nu toe zijn dergelijke regels niet door een rechter onderuit gehaald.

De uitdaging is om als gemeente en waterschap samen op te trekken en de decentrale regels goed op elkaar af te stemmen, zodat zaken niet dubbel gereguleerd worden.

Waar stel je het maatwerkvoorschrift?

De mogelijkheid voor het stellen van een maatwerkvoorschrift is op dit moment in nationale regelgeving opgenomen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet neem je op in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Het maatwerkvoorschrift zelf is een individuele beschikking richting een burger of een bedrijf. Het is dus een zelfstandig besluit / document.

Hebben jullie een voorbeeld van zo'n bestemmingsplan waarin klimaatadaptieve maatregelen zijn opgenomen?

Voorbeelden van een bestemmingsplan met klimaatadaptieve maatregelen kun je vinden in de Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten.

Het GRP is niet meer verplicht onder de Ow. Waar komen deze regels dan terecht?

Het blijft onder de Ow wel mogelijk voor gemeenten om een GRP vast te stellen, dat gebeurt dan in de vorm van een water- of rioleringsprogramma. Het algemene beleid van de gemeente over de invulling van de gemeentelijke watertaken wordt opgenomen in de omgevingsvisie. Een programma bevat de verdere uitwerking van het beleid in de omgevingsvisie, plus de maatregelen die nodig zijn om de doelen van de gemeente te bereiken. De juridisch bindende regels landen in het omgevingsplan.

Het GRP kan ook in de huidige situatie niet worden gebruikt voor het opnemen van juridisch bindende regels richting burgers en bedrijven. Dan kan alleen in een verordening of het bestemmingsplan. Het GRP kan hiermee wel dienen als beleidsdocument, waarin het toepassen van regels wordt gemotiveerd.

Hoe zit het met de warmtepompen in nieuwbouwsituaties en ook in de bestaande wijken? Hoe dwing je als gemeente een ontwikkelaar om te investeren in een gezamenlijk duurzaam systeem?

Dat zou dus in de aanbestedingscriteria kunnen worden opgenomen, maar ook in het bestemmingsplan. In de handreiking kun je een voorbeeld zien van de verplichting om een bodemenergiesysteem aan te leggen in een bestemmingsplan. Warmtepompen kunnen op een vergelijkbare manier worden geregeld.

Biedt de erfpachtregelgeving mogelijkheden om bij verandering van een bouwwerk toch extra klimaatadaptatie-eisen op te nemen?

Erfpacht is een privaatrechtelijk instrument. In de handreiking hebben we ons gericht op publiekrechtelijke instrumenten, zoals het bestemmingsplan en verordeningen.

Je kunt erfpacht inderdaad gebruiken om extra eisen te stellen. Je moet dan wel wachten tot de looptijd van de erfpachtovereenkomst is verstreken, want bestaande erfpachtovereenkomsten aanpassen is erg lastig.

Kunnen verkoopovereenkomsten van woningen door gemeenten gebruikt worden om mensen te informeren en te stimuleren/af te dwingen om klimaatadaptatieve maatregelen te nemen?

Je kunt in een verkoopovereenkomst wel iets zeggen over klimaatadaptatieve maatregelen, maar het lijkt ons niet het voorkeursinstrument om klimaatadaptatieve maatregelen af te dwingen. Dit is vanwege de nadelen dat een koopcontract niet geldt voor de volgende bewoner en een kettingbeding kwetsbaar is. Bij een kettingbeding verplicht de huidige perceeleigenaar zich om bij verkoop van de woning met de nieuwe koper af te spreken dat bijvoorbeeld een groene tuin in stand moet worden gehouden. Maar als een kettingbeding een keer niet wordt doorgegeven, is de ketting gebroken en kan alleen de verkoper worden aangesproken (niet de koper).

Voor verplichtingen die een dulden of niet doen inhouden kan een kwalitatieve verplichting in de koopakte worden ingezet (artikel 6:252 BW). Met een kwalitatieve verplichting mogen geen verplichtingen om iets te doen worden opgelegd. Het niet verharden van een tuin kan via een kwalitatieve verplichting worden afgedwongen. Het voordeel van een kwalitatieve verplichting is dat de afgesproken verplichting hiermee automatisch in de koopakte terecht komt.

De overheid mag zaken toch niet privaatrechtelijk regelen als daar een publiekrechtelijke weg voor open staat?

Zo rigoureuus is het niet, maar het klopt dat overheden scherp moeten zijn op het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten op het moment dat er ook een publiekrechtelijke weg open staat. Het uitgangspunt is dat overheden zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten kunnen gebruiken. Het gebruik van het privaatrecht mag alleen niet leiden tot een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht. Om te beoordelen of het gebruik van het privaatrecht in een bepaald geval een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht oplevert, worden de Windmill-criteria uit het arrest Windmill/Staat gebruikt.

Voor meer informatie over onaanvaardbare doorkruising kun je de [VNG publicatie 'de doorkruisingsleer in perspectief'](#) lezen.

Als het gaat over bepalingen in koopovereenkomsten: als de gemeente de grond uitgeeft kunnen zij als eigenaar van de grond eisen stellen in het koopcontract. Maar het is niet de meest praktische manier (zie beantwoording eerdere vraag over koopovereenkomsten) om voor de verzekering van

klimaatadaptieve maatregelen de privaatrechtelijke weg te volgen. Gebruik maken van een algemene regel in het omgevingsplan waarin staat dat klimaatadaptieve maatregelen in stand worden gehouden is dan effectiever. We verwachten dus ook niet dat overheden eerder voor dit soort privaatrechtelijke instrumenten kiezen dan voor een regel in het omgevingsplan.

Hoe moet je omgaan met verschillende belangen binnen de gemeente, bijv. wethouder RO (bouwen) wil woningbouw en wethouder Water wil klimaatadaptatie?

In de praktijk blijkt dat dit vaak nogal moeizaam verloopt. Er zal op gebiedsniveau een afweging moeten worden gemaakt. De gemeente heeft hierbij inderdaad verschillende belangen. Onder de Omgevingswet is het de bedoeling om meer integraal en gebiedsgericht te werken. Dat is een aanknopingspunt om ook binnen de gemeente meer te gaan samenwerken en de verschillende belangen goed op elkaar af te stemmen. Uiteindelijk zal het college of de gemeenteraad de integrale afweging moeten maken.

In de praktijk worden ook knelpunten ervaren met een gebrek aan kennis bij ontwikkelaars. En ook de onderhandelingen bij klimaatadaptief bouwen lopen vaak moeizaam vanwege hogere kosten. Hoe moet je daar mee omgaan?

Hier moet wellicht meer aandacht aan worden besteed. Er zijn al initiatieven. Er wordt bijvoorbeeld in opdracht van het Nationaal Kennis en innovatieprogramma Water en Klimaat (NKWK) een leermodule gebiedsontwikkeling voor de ketenpartners ontwikkeld. Het is de bedoeling om daar ook ontwikkelaars en bouwers in mee te nemen.

Ook geringe betrokkenheid van waterbeheerders bij exploitatieregels/-plannen is een knelpunt. Hoe moet je daar mee omgaan?

De waterbeheerders worden inderdaad niet vaak betrokken bij exploitatieplannen. Het mag wel, maar het is geen staande praktijk. Onder de Omgevingswet zal dat veranderen. Exploitatieregels komen dan in het omgevingsplan te staan, in plaats van in een apart exploitatieplan. En de nieuwe watertoets (art. 5.37 Besluit kwaliteit leefomgeving) is dan automatisch ook op exploitatieregels van toepassing.

De hemelwaterverordening kan niet meer worden vastgesteld na de invoering van de Omgevingswet (1-1-2022). Op welke wijze dien je dan de eisen voor waterberging voor bestaande (en nieuwe) gebouwen te regelen? Is daar ook een voorbeeld van opgenomen in de handreiking?

Als de Omgevingswet in werking treedt, gaat de hemelwaterverordening op dat moment van rechtswege deel uitmaken van het omgevingsplan van de gemeente. De bepalingen in de hemelwaterverordening zoals deze is opgenomen in de Handreiking (paragraaf 3.3), zijn zodanig opgesteld dat deze al voldoen aan de eisen uit de Omgevingswet. Dit uit zich onder meer in het gebruik van de instrumenten die de Omgevingswet kent (de omgevingsvergunning en maatwerkvoorschriften) en in het toepassen van werkingsgebieden (geometrisch begrensde gebieden waar de regels van de verordening gelden). In paragraaf 5.4 van de Handreiking staat ook een voorbeeld van algemene regels voor waterberging in het omgevingsplan.