

ZWOLSE ADAPTATIESTRATEGIE

ONDERDEEL Regelgeving



Datum: 19-3-2019

Eindredacteur: M. Heideveld

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 Zwolle zich aanpast aan deze veranderingen. Het Deltaplan kent zeven ambities, waaronder de ambitie **'reguleren en borgen'**. Deze ambitie is in de Zwolse Adaptatie Strategie verwoord als **'regelgeving'**.

In woongebieden is ca. 50% tot 60% van de grond in eigendom van particulieren. Dit is in tegenstelling tot bedrijventerreinen, waar ca. 80% tot 90% van de grond privaat is. Hiermee wordt duidelijk dat de overheid het klimaatvraagstuk niet alleen kan oplossen en zeker niet in gebieden die versteend zijn en waar weinig tot geen oppervlaktewater aanwezig is (zie deelrapport groenblauw netwerk).

De bouwsteen *regelgeving* beschrijft de juridische mogelijkheden om 'kansrijke klimaat adaptieve maatregelen' in de huidige en toekomstige situatie **af te dwingen op private terreinen**.

Om Zwolle in 2050 zo goed als mogelijk klimaatrobust ingericht te hebben, is een overall top 3 aan kansrijke klimaatmaatregelen bepaald waarmee we hittestress, droogte of wateroverlast beperken of bescherming bieden in geval van een overstroming.

Top 3 maatregelen:

1. Waterbergingseis
2. Bouwpeil vastleggen
3. Maximaal oppervlakte verharding

Al vanaf 1996 (hemelwater werd toen nog beschouwd als afvalwater) is in Zwolle de waterbergingseis op private gronden **privaatrechtelijk** geregeld middels grondovereenkomsten. Anno 2019 is maatregel 1 publiekrechtelijk af te dwingen. Dit geldt ook voor maatregel 2 en 3 middels de regels van het bestemmingsplan, eventueel gecombineerd met een hemelwaterverordening. Zwolle heeft hier in het verleden geen gebruik van gemaakt.

Wat gaan we de komende jaren doen?

- 2019: opstellen hemelwaterverordening
- 2019 – 2021: in de nog op te stellen of te actualiseren bestemmingsplannen zal door middel van de regels invulling worden gegeven aan de overall top 3 kansrijke klimaatmaatregelen zoals opgenomen in tabel 3.
- 2019/2020: nader onderzoek naar de effectiviteit/doelmatigheid en handhaafbaarheid van de maatregel maximaal oppervlakte verharding benoemd in tabel 3.
- t/m 2022: tot dat het omgevingsplan is vastgesteld wordt middels private overeenkomsten (grondovereenkomst, anterieure overeenkomst, etc.) of maatwerkvoorschriften (via omgevingsvergunning) invulling gegeven aan de overall top kansrijke klimaatmaatregelen zoals opgenomen in tabel 3.
- t/m 2022: top 3 overall klimaatmaatregelen opnemen in het omgevingsplan.

Inhoud

SAMENVATTING	2
Inleiding	4
Huidige context.....	5
Benodigde veranderingen.....	8
Programma 2019 - 2023	10
Bijlagen en applicaties.....	10

Documentversie:

Status:	Werkgroep: Ria van Dijk, Ptries van den Broek, Anne Vrouwe, Richard de Witte, Ronnie Walraven, Wim Sliekers, Mark Heideveld
Datum: 4-april 2019	Eindredacteur: Mark Heideveld

Inleiding

De gemeente Zwolle werkt samen met professionele stakeholders, inwoners en bedrijven aan een klimaatbestendige en aantrekkelijke leefomgeving. Daarvoor is in 2019 een adaptatiestrategie vastgesteld door de gemeenteraad. Dit document beschrijft de bouwsteen *regelgeving* als een van de 6 bouwstenen:

1. Groenblauwe netwerk
2. De 'nieuwe normaal' voor professionals
3. Particulier handelingsperspectief
4. Financiën
- 5. Regelgeving**
6. Navigatie en monitoring

Door klimaatverandering neemt de kans toe op hittestress, wateroverlast, droogte en overstromingen. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Het is van groot belang dat Zwolle zich aanpast aan deze veranderingen. Het deltaplan kent zeven ambities, waaronder de ambitie **'reguleren en borgen'**. Deze ambitie is in de Zwolse Adaptatie Strategie verwoord als **'regelgeving'**.

In het deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en het Uitvoeringsprogramma NAS is opgenomen dat het Rijk verkent of aanvullende (bouw)regelgeving handig en nuttig kan zijn om een klimaatbestendige inrichting te bevorderen met voldoende ruimte voor maatwerk. In dit kader is een landelijke werkgroep 'Verkenning (bouw)regelgeving ten behoeve van klimaatbestendige inrichting' opgericht. De werkgroep heeft een brede uitvraag gedaan naar de knelpunten om klimaatbestendig te kunnen bouwen en ontwikkelen. Op verzoek van de werkgroep hebben Colibri Advies en Ambient Advies nader onderzoek gedaan naar deze knelpunten en een advies uitgebracht over mogelijke oplossingsrichtingen. Het [rapport](#) concludeert dat het huidige wettelijke stelsel veel mogelijkheden bevat om klimaatadaptief bouwen juridisch te borgen. Met name gemeenten kunnen al heel veel vastleggen en 'regelen' over klimaatadaptief bouwen en inrichten. Anderzijds zijn er ook beperkingen in het huidige en toekomstige recht.

Gelijktijdig met de landelijke verkenning naar **'knelpunten'** is in Zwolle een werkgroep, die bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente Zwolle en het waterschap, gestart met een juridische verkenning naar de inzet van **'kansrijke maatregelen'** om in 2050 klimaatrobuust ingericht te zijn.

De bouwsteen **regelgeving** beschrijft de juridische mogelijkheden om 'kansrijke klimaatadaptieve maatregelen' in de huidige en toekomstige situatie **af te dwingen op private terreinen**.

Huidige context

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'.

Landelijk beeld

[bron: Ambient en Colibri Advies, 'Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting', 15 februari 2019]

Op initiatief van het ministerie van BZK is de werkgroep 'Verkenning (bouw)regelgeving ten behoeve van klimaatbestendige inrichting' opgericht, met vertegenwoordigers van de UvW, de VNG, IPO/PNH, AGV/Waternet Amsterdam, Staf Deltacommissaris en de ministeries van 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.

Kort samengevat komt het erop neer dat het huidige wettelijke stelsel al veel mogelijkheden bevat 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 exploitatie-overeenkomst 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.

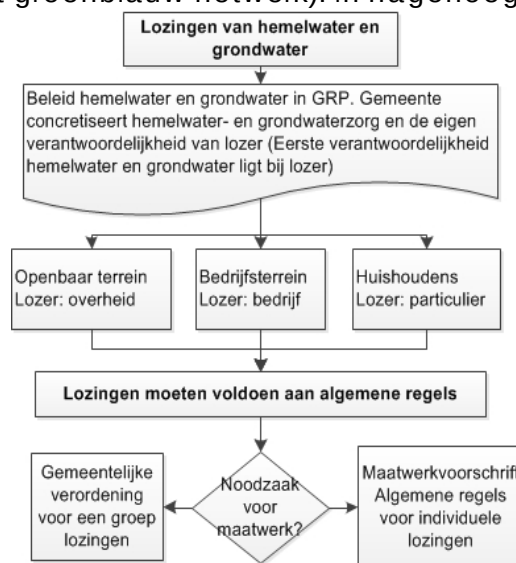
Uit de analyse van het huidige en toekomstige recht blijkt dat met name gemeenten al veel kunnen vastleggen en 'regelen' over klimaatadaptief bouwen en inrichten. In de praktijk gebeurt dat echter maar in beperkte mate. De knelpunten voor het toepassen van het juridische instrumentarium zijn onder te 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 praktijkrichtlijnen¹.

Hoe doen we het in Zwolle?

Zoals eerder aangegeven zal door klimaatverandering de kans op hittestress, wateroverlast, droogte en overstromingen toenemen. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie.

Ten aanzien van de klimaatthema's **hittestress**, **droogte** en **overstromingen** zijn geen eisen /regels opgenomen in de Zwolse bestemmingsplannen ten aanzien van de private terreinen zoals particuliere percelen en terreinen van bedrijven. In woongebieden is ca. 50% tot 60% van de grond in eigendom van particulieren. Dit in tegenstelling tot bedrijventerreinen waar ca. 80% tot 90% van de grond privaat is. Hiermee wordt duidelijk dat de overheid het klimaatvraagstuk niet alleen kan oplossen en zeker niet in gebieden die versteend zijn en waar weinig tot geen oppervlaktewater aanwezig is (zie deelrapport groenblauw netwerk). In nagenoeg alle bestemmingsplannen wordt in de toelichting ingegaan op wateroverlast en overstromingen en worden adviezen gegeven. De toelichting van het bestemmingsplan heeft echter geen juridische status.

Ten aanzien van het klimaatthema **wateroverlast** (hemelwater en grondwater) zijn in het gemeentelijk rioleringsplan 2016 - 2020 (het GRP) de rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven van de gemeente, onze inwoners en bedrijven. In het GRP is als eis opgenomen



¹ Note vanuit Zwolle: Het gaat ook om het nog niet af kunnen dwingen van klimaatadaptief bouwen, als het nog niet juridisch verankerd is. En: afgezet tegen andere belangen heeft het nog niet de hoogste prioriteit. Hierin kan de omgevingsvisie nog iets betekenen.

dat, in geval van nieuwbouw of verbouw (meer dan 30 m²) hemelwater, dat valt binnen het eigen perceel, geïnfiltreerd moeten worden. De bergingseis kan per gebied verschillen afhankelijk van het type rioolstelsel dat is aangelegd. Het GRP als beleidsplan is vastgesteld door de raad in 2016.

Het GRP als beleidsplan heeft geen juridische status om afkoppelen/infiltreren af te dwingen. Afdwingen kan alleen door het **publiek- of privaatrechtelijk** te regelen.

Publiekrechtelijk is afkoppelen/infiltreren afdwingbaar door in bestemmingsplannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening eisen te stellen aan onder meer het aanbrengen van waterberging bij (ver)nieuwbouw. 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'. Echter de gemeente Zwolle heeft nog geen 'Verordening afvoer hemel- en grondwater' en maakt nog geen gebruik van de mogelijkheden die milieu- en waterwetgeving biedt om aan nieuwe en bestaande lozingen van afstromend hemelwater eisen te stellen, bijvoorbeeld wat betreft het bergen van water.

Zwolle kent een *Beleidsnotitie infiltratie regenwater* (vastgesteld door de raad in 2006) waarin wordt verwezen naar artikelen in het Bouwbesluit 2003 en de Bouwverordening. Deze artikelen zijn in 2012 komen te vervallen.

Afkoppelen/infiltreren binnen het eigen perceel is in Zwolle al vanaf 1996 **privaatrechtelijk** geregeld middels grondovereenkomsten. In de grondovereenkomst is met een memo beschreven aan welke eisen de infiltratievoorziening moet voldoen. Reden om afkoppelen/infiltreren privaatrechtelijk te regelen was gelegen in het feit dat er eind jaren negentig geen hemelwaterverordening was en hemelwater beschouwd werd als afvalwater. Zwolle was eind jaren negentig de eerste gemeente die grootschalig ging afkoppelen/infiltreren in een Vinex-wijk. Tot op de dag van vandaag wordt afkoppelen/infiltreren in de grondovereenkomst geregeld.

Conclusie:

Nu, 20 jaar later is het tijd dat we klimaatadaptieve maatregelen publiekrechtelijk gaan regelen in plaats van privaatrechtelijk. Omdat we niet alleen de maatregel afkoppelen/infiltratie binnen het eigen perceel publiekrechtelijk willen regelen, maar ook andere kansrijke maatregelen om Zwolle in 2050 zo goed als mogelijk klimaatrobust ingericht te hebben. In het volgende hoofdstuk '**benodigde veranderingen**' gaan we hier verder op in.

Benodigde veranderingen

Om Zwolle in 2050 zo goed als mogelijk klimaatrobust ingericht te hebben, is een lijst van kansrijke klimaatmaatregelen samengesteld die bijdragen aan het verminderen van hittestress, het beperken van wateroverlast, droogte beperken of bescherming bieden in geval van een overstroming. Een klimaatmaatregel kan bijdragen aan meerdere klimaatopgaven. In tabel 1 is een overzicht weergegeven.

	Klimaatmaatregel	wateroverlast beperken	hittestress beperken	droogte beperken	gevolgen overstroming beperken
1	Waterbergingseis perceel bij (ver)nieuw bouw	x			
2	Max. Opp verharding bij (ver)nieuw bouw	x	x	x	
3	Bouw peil bij (ver)nieuw bouw	x			x
4	Kavel ophogen	x			x
5	Groen/blauwe daken bij (ver)nieuw bouw	x	x		
6	Witte daken bij bestaande- en nieuw bouw		x		
7	Natuurlijk bronnen inzetten voor koeling bij nieuw bouw		x		
8	Bestaande bouw lozingsverbod regenwater op gemengd stelsel	x			
9	Bestaande bouw regenwater infiltreren	x			
10	Waterdichtheid kelders	x			
11	Drempel inrit kelder bestaand/nieuw	x			
12	Laaddocks bestaand/nieuw	x			
13	Hoe omgaan met grondwater?	x			

Tabel 1: kansrijke klimaatmaatregelen wateroverlast, hitte, droogte en overstroming

Met behulp van deze tabel is een top 3 bepaald per klimaatopgave voor nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw. Deze is weergegeven in tabel 2.

Wateroverlast	hitte	droogte	overstroming
Nieuwbouw	Nieuwbouw	Nieuwbouw	Nieuwbouw
1. Waterbergingseis op perceel	1. Max. opp. verharding	1. Waterbergingseis op perceel	1. Bouwpeil vastleggen
2. Bouwpeil vastleggen	2. Groenblauwe daken	2. Max. opp. verharding	2. Kavel ophogen
3. Max. opp. verharding	3. <i>Natuurlijke bronnen gebruiken voor koeling</i>	3.	3.
Verbouw	Verbouw	Verbouw	Verbouw
1. Waterbergingseis	1. Max. opp. verharding	1. Waterbergingseis op perceel	1. Bouwpeil vastleggen
2. Bouwpeil vastleggen	2. Groenblauwe daken	2. Max. opp. verharding	2.
3.	3. <i>Witte daken</i>	3.	3.
Bestaande bouw	Bestaande bouw	Bestaande bouw	Bestaande bouw
1. Max. opp. verharding	1. <i>Witte daken</i>	1. Waterbergingseis op perceel	1.
2. Waterbergingseis	2. <i>Boom planten</i>	2. Max. opp. verharding	2.
3.	3. Max. opp. verharding	3.	3.

Tabel 2: Top 3 kansrijke maatregelen wateroverlast, hitte, droogte en overstroming

Vervolgens is een overall top 3 aan kansrijke maatregelen gedestilleerd uit tabel 2 waarmee we naar verwachting 75 procent van de klimaatopgaven kunnen aanpakken.

Top 3 overall	
1.	Waterbergingseis
2.	Bouwpeil vastleggen
3.	Max. opp. verharding

Tabel 3: Top 3 kansrijke maatregelen overall voor wateroverlast, hitte, droogte en overstroming

Waterbergingseis

Met het afdwingen van een waterbergingseis geven we invulling aan de rol, taak en verantwoordelijkheid van de gemeente en private partijen (inwoner, bedrijf, ontwikkelaar, etc) zoals beschreven in het gemeentelijk rioleringsplan ten aanzien van de zorgplicht voor hemelwater en grondwater. De sponswerking willen we vergroten door voor de gehele stad een minimum infiltratieplicht op te nemen voor nieuw- en verbouw, zoals we dat nu ook al doen in de te ontwikkelen woongebieden en bedrijventerreinen. Afhankelijk van de omvang van de opgave willen we voor gebieden die versteend zijn en waar weinig tot geen oppervlaktewater aanwezig is een extra bergingseis opleggen. Voor de bestaande bouw willen we de mogelijkheid hebben om afkoppeling van hemelwater te verplichten.

Bouwpeil

Met het opleggen van een minimaal bouwpeil/vloerpeil bij nieuwbouw en/of verbouw willen we (grond)wateroverlast in de toekomst zo veel mogelijk te beperken. Denk hierbij aan gebieden die buitendijks liggen (locaties zoals Kraanbolwerk of Zwarte Waterzone), overstromingsgevoelig zijn (gebieden langs de Sallandse Weteringen) of gebieden die kwetsbaar zijn voor extreme neerslag. Wel dient rekening te worden gehouden met wettelijke eisen, zoals bijvoorbeeld toegankelijkheid van woningen/bedrijven.

Maximaal oppervlakte verharding

Door het vastleggen van het maximaal percentage verhard /onverhard (groen) oppervlak binnen het particulier perceel wordt voorkomen dat hemelwater versneld wordt afgevoerd naar de openbare ruimte. Tegelijkertijd wordt door het vergroenen van de tuin / terrein een bijdrage geleverd aan het verkoelen van het perceel/de buurt/wijk. Handhaafbaarheid van deze maatregel is complex en vraagt nader onderzoek. Wel is het mogelijk om deze maatregel als zorgplicht op te nemen. We doen dan een beroep op de bereidwilligheid van de bewoners en bedrijven.

De maatregelen in tabel 3 kunnen we nu al via de regels van het bestemmingsplan gecombineerd met een hemelwaterverordening regelen, met uitzondering van het opnemen van een maximale oppervlakteverharding in verband met de handhaafbaarheid van deze regels. Zoals eerder beschreven hebben we in het verleden geen gebruik gemaakt van de regels in de bestemmingsplannen en wij hebben nog geen hemelwaterverordening.

Voorstel:**Concreet:**

- We stellen alsnog een hemelwaterverordening op die mee kan worden genomen in de verordening fysieke leefomgeving die naar verwachting eind 2019 concept gereed is.
- In de nog op te stellen of te actualiseren bestemmingsplannen zal door middel van regels invulling worden gegeven aan de overall top 3 kansrijke klimaatmaatregelen zoals opgenomen in tabel 3, met uitzondering van een maximum oppervlakteverharding in verband met de handhaafbaarheid van deze regels.
- In 2019/2020 wordt nader onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit/doelmatigheid en handhaafbaarheid van de maatregel maximaal oppervlakte verharding benoemd in tabel 3.
- Totdat het omgevingsplan is vastgesteld wordt met private overeenkomsten (grondovereenkomst, anterieure overeenkomst, etc.) of maatwerkvoorschriften (via omgevingsvergunning) invulling gegeven aan de overall top 3 kansrijke klimaatmaatregelen zoals opgenomen in tabel 3.

Programma 2019 - 2023

- 2019: opstellen hemelwaterverordening
- 2019 – 2021: in de nog op te stellen of te actualiseren bestemmingsplannen zal door middel van de regels invulling worden gegeven aan de overall top 3 kansrijke klimaatmaatregelen zoals opgenomen in tabel 3.
- 2019/2020: nader onderzoek naar de effectiviteit/doelmatigheid en handhaafbaarheid van de maatregel maximaal max. opp. verharding benoemd in tabel 3.
- T/m 2022: totdat het omgevingsplan is vastgesteld wordt met private overeenkomsten (grondovereenkomst, anterieure overeenkomst, etc.) of maatwerkvoorschriften (via omgevingsvergunning) invulling worden gegeven aan de overall top kansrijke klimaatmaatregelen zoals opgenomen in tabel 3.
- T/m 2022: top 3 overall klimaatmaatregelen opnemen in het omgevingsplan.

Bijlagen en applicaties

- 'Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting'
- <https://www.zwolle.nl/sites/default/files/gemeentelijk-rioleringsplan-grp-2016-2020.pdf>