



> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

Aan de DG's van BZK en IenW

Deltacommissaris

Postbus 90653
2509 LR Den Haag
www.deltacommissaris.nl

Ons kenmerk

DC-2021/535

Datum

1 september 2021

Betreft briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie

Geachte heer Van Kempen en heer Slootmaker,

Dank voor uw adviesaanvraag 'woningbouw en klimaatadaptatie' van 13 juli jl. (met kenmerk 2021-0000375720/[klik hier](#)). De woningbouwopgave is urgent, met een grote maatschappelijke en politieke druk om snel veel woningen te bouwen. Dit vergt in de komende decennia forse investeringen en veel ruimte. Daarnaast ligt er de urgente opgave om ons land aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering, waarbij we te maken krijgen met een versnelde stijging van de zeespiegel en extremer weer met plensbuien, hitte en droogte. Het recente IPCC-werkgroep 1 rapport over klimaatverandering bevestigt de noodzaak om – naast klimaatmitigatie – te blijven inzetten op klimaatadaptatie. De ernstige wateroverlast en hoogwater in Limburg in juli jl. laten zien wat de gevolgen van extreme regen kunnen zijn; duizenden mensen moesten in allerijl hun woningen verlaten en de ravage was enorm, met schade aan huizen, bedrijven, bruggen, wegen, spoorwegen, cultureel erfgoed en voorzieningen voor elektriciteit, communicatie en drinkwater.

Uw adviesaanvraag bestaat uit twee sporen; bijgaand treft u mijn advies voor spoor 1. Gezien de beschikbare tijd heb ik in goed overleg met uw ministeries heb ik gekozen voor een bestuurlijke brief op hoofdlijnen, in plaats van in detail in te gaan op de deelvragen. In november volgt het advies voor spoor 2, met aandacht voor hoe de woningbouwopgave rekening kan houden met langetermijngevolgen van klimaatverandering en een versnelde zeespiegelstijging en hoe het water- en bodemsysteem hierin meer sturend kan zijn.

Hoofdboodschap: klimaatbestendig bouwen en hierbij niet afwentelen

Mijn hoofdboodschap aan u is om in de gebouwde omgeving en met name bij de reeds beoogde én nieuwe grootschalige woningbouwlocaties te borgen dat overal klimaatbestendig wordt gebouwd (als het 'nieuwe normaal') en dit mee te nemen in beleid en afspraken over woningbouw tussen rijk en regio. Het is van groot belang om daar te bouwen en op een zodanige manier dat we – nu én in de toekomst - geen extra klimaatadaptatie-opgaven en waterproblemen, en daarmee schade en slachtoffers krijgen. Effecten van klimaatverandering moeten niet worden afgewenteld op toekomstige generaties en op andere gebieden, zowel

fysiek als financieel. Daartoe dienen de lange termijn ontwikkelingen van zeespiegelstijging, veranderende rivierafvoeren, meer extreem weer en de bodemdaling nu reeds te worden meegenomen bij de woningbouwplannen, in de businesscases voor de financiering en in de kosten voor (toekomstig) beheer en onderhoud. Tevens is het nodig om een geografisch ruimere afweging te maken dan alleen te kijken naar het plangebied. Op deze manier komt een meer evenwichtige en billijke verdeling van publieke en private kosten en baten tot stand. Een voorbeeld dat inmiddels al in beeld is, is de groeiambitie voor de woningbouwopgave in de regio Zwolle die leidt tot een extra retentie-opgave stroomopwaarts in het stroomgebied van de Overijsselse Vecht in Twente.

Deltacommissaris

Datum

1 september 2021

Ons kenmerk

DC-2021/535

Ik acht het van groot belang dat bij gebiedsontwikkeling en woningbouw wordt aangesloten bij hetgeen in de NOVI is vastgelegd: *“Bij ruimtelijke (her)ontwikkelingen wordt voorkomen dat het risico op schade en slachtoffers door overstromingen of extreem weer toeneemt, voor zover redelijkerwijs mogelijk”*. Ik wijs erop dat de waterveiligheid in Nederland en het wettelijk normenstelsel is gebaseerd op een samenhangende ‘meerlaagsveiligheid’ aanpak: 1) preventie door de dijk/primaire kering, 2) de ruimtelijke inrichting achter de dijk en 3) evacuatiemogelijkheden bij een (dreigende) watersnood. Van deze drie heeft traditioneel de eerste laag in Nederland altijd de meeste aandacht gekregen. De laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor de tweede en derde laag, gericht op het beperken van de gevolgen bij een overstroming. Mijns inziens dient dit nog meer aandacht te krijgen, niet alleen bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen maar ook voor bestaande bebouwing én de vitale infrastructuur.

In lijn hiermee moet met het oog op de toekomstige klimaatverandering ruimte gereserveerd worden om dijken te versterken en om voldoende water te bergen bij extreme buien. De beschikbare ruimte langs de dijk dient nu niet al helemaal volgebouwd te worden (meer flexibiliteit en adaptieve ruimte inbouwen). Een ander voorbeeld is het reserveren van ruimte - zeg 10% - voor wateropvang. Het instrument ‘tijdelijk bestemmen’ kan hierbij effectief zijn en verdient een nadere verkenning naar de mogelijkheden en beperkingen. Het water- en bodemsysteem moet hierbij steeds sturend zijn. Naast het belang van voldoende ruimte voor water vraag ik ook aandacht voor het beperken van hittestress middels groen/blauwe aanpassingen in de woningbouw en in de stedenbouwkundige inrichting; volgens onderzoek van het Europees Milieuagentschap naar natuurrampen veroorzaken hittegolven de meeste dodelijke slachtoffers¹. Dit dient vanaf het begin meegenomen te worden in alle stedelijke ruimtelijke ontwikkelingen, met name in de bestemmingsplannen en gemeentelijke omgevingsplannen. Initiatiefnemers kunnen hier dan op inspelen met hun plannen en aanbiedingen.

Klimaatadaptief bouwen brengt veelal meerkosten met zich mee ten opzichte van traditioneel bouwen; de ruimte die nodig is voor ‘blauw en groen’ is niet beschikbaar voor woningen. Het is noodzakelijk om nu extra te investeren in een klimaatbestendig Nederland om hier te kunnen blijven wonen en werken. Onze delta kent 60% overstroombaar gebied (vanuit zee, grote wateren en rivieren) en vele kwetsbare locaties voor wateroverlast, droogte en hitte. Als we niets doen, kan de schade door klimaatverandering in ons land oplopen tot € 170 miljard tot

¹ Bron: Climate change impacts in Europe, European Environment Agency (2020)

2050². We moeten alles op alles zetten om een ramp voor te blijven, de gevolgen van extreem weer zoveel mogelijk te beperken en te zorgen dat elke investering, 'iedere schop in de grond', ook voor woningbouw, klimaatbestendig wordt uitgevoerd. Dit geldt voor de keuze *waar* gebouwd gaat worden én de manier *waarop* gebouwd gaat worden. Hiermee kunnen we voorkomen dat we nu investeringen doen waar we later spijt van krijgen en waarbij we veel kosten in de toekomst moeten maken om schades en gevolgen te compenseren (lock-in).

Deltacommissaris

Datum

1 september 2021

Ons kenmerk

DC-2021/535

Ik wil benadrukken dat klimaatadaptief bouwen ook *kansen* biedt. Toevoeging van meer 'blauw en groen' in de gebouwde omgeving kan zorgen voor een fijnere, gezondere en natuurinclusieve leefomgeving, wat ook positief doorwerkt op de vastgoedwaarde. Tevens is een koppeling te maken met de maatregelen die nodig zijn voor klimaatmitigatie. Zo wordt in de wijk Paddenpoel in de stad Groningen de aanleg van een warmtenet gecombineerd met het klimaatadaptief maken van deze wijk.

Ik vraag het ministerie van BZK om - vanuit haar verantwoordelijkheid voor de woningbouwopgave en de gebouwde omgeving - het voortouw te nemen om te zorgen voor een klimaatadaptieve woningbouw, in nauwe samenwerking met het ministerie van IenW, de regio's én de partners in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. Dit is voor ons land essentieel en vormt een belangrijke bijdrage aan het door het kabinet vastgestelde doel van een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van Nederland. Richting 2050 en voor de generaties daarna. Zorgen dat klimaatadaptatie en de waterbelangen in een zo vroegtijdig stadium worden betrokken bij de woningbouwopgave, zowel in het kader van strategische langetermijnvisies als bij de concrete uitwerking van functies en bouwwerken is hierbij een vereiste. Voor de waterbeheerder vormt de Watertoets (weging van het waterbelang zoals deze is voorzien in de Omgevingswet) hierbij een belangrijk hulpmiddel. Deze toets moet mijns inziens sterker sturend zijn, zowel op proces als op inhoud, waarbij de adviezen van de waterbeheerder doorwerking krijgt en tijdig kan leiden tot planaanpassingen. Ik adviseer om de juridische borging van de Watertoets (vroegtijdig en bindend) in de Omgevingswet nog eens kritisch te bekijken.

Hieronder ga ik in op enkele aspecten die mijns inziens belangrijk zijn voor het gezamenlijk oppakken van de opgave voor een klimaatadaptieve woningbouw, zijnde 1) een landelijke aanpak, 2) de (meer)kosten, 3) voldoende capaciteit, expertise en uitvoeringskracht en 4) inzet op innovatie.

Landelijke aanpak

Om te zorgen dat klimaatadaptatie op een evenwichtige manier en vroegtijdig wordt meegenomen in nieuwe woningbouwplannen is mijns inziens een generieke landelijke aanpak nodig, met ruimte voor onderbouwd regionaal maatwerk. Een aanpak die bij elke betrokken partij bekend is en gevolgd kan worden. Meer nationale regie is nodig om gemeenten, die nu ieder zelf het wiel moeten uitvinden, te helpen in de vertaling van klimaatadaptatie naar concrete klimaatadaptatiedoelen en vervolgens naar praktische handvatten. Veel

² Bron: [Klimaatshadeschatter](#)

gemeenten hebben beperkte capaciteit en expertise en moeten hun inzet bij ruimtelijke plannen verdelen over veel opgaven (energie, leefbaarheid, duurzaamheid, biodiversiteit, klimaatadaptatie), met als risico dat 'klimaatadaptatie' geen prioriteit krijgt.

Deltacommissaris

Datum

1 september 2021

Ons kenmerk

DC-2021/535

Bij deze aanpak is het allereerst belangrijk om inzicht te hebben in de kwetsbare plekken voor wateroverlast, overstromingen, hitte en droogte in het plangebied waar woningbouw is voorzien. Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk hebben in de afgelopen jaren binnen het Deltaprogramma stresstesten uitgevoerd om deze kwetsbare plekken in kaart te brengen. Dit inzicht wordt momenteel benut om - via een risicodialog op gebieds- en gemeentelijk niveau - te bepalen welke kwetsbaarheden wel én welke niet worden aangepakt (lokale/regionale ambitiebepaling). Waar dit proces wellicht mede door de coronacrisis nog niet van de grond is gekomen, dient dit nu met kracht opgepakt te worden door de regionale en lokale overheden. Mijns inziens dient de informatie die hiermee beschikbaar is/ komt nu al betrokken te worden bij de woningbouwopgave, als proactief instrument om voor de beoogde nieuwbouwlocaties de opgaven voor klimaatadaptatie in kaart te brengen.

Met het inzicht in de lokale problematiek als basis kan een landelijke aanpak in de vorm van een set van uitgangspunten, doelen en prestatieafspraken op gebied van klimaatadaptief bouwen duidelijke kaders bieden voor gemeenten en de markt. In de afgelopen jaren zijn hiervoor in meerdere regio's reeds afspraken vastgelegd, zoals in het Convenant Klimaatadaptief Bouwen Zuid-Holland, de Intentieovereenkomst Klimaatbestendige Nieuwbouw in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en Noord-Holland en de afspraken over klimaatadaptief bouwen in de provincie Utrecht. Deze afspraken zijn in samenwerking tussen de overheid en de markt ontwikkeld, met veel draagvlak en eigenaarschap. Hierbij is gestuurd op doelen en prestatieafspraken en uitdrukkelijk *niet* op maatregelen. Een voorbeeld is borgen dat bij een 1/100 jaar bui geen schade optreedt in woningen. Welke maatregelen hiervoor nodig zijn verschilt per regio en vergt maatwerk.

Er is inmiddels behoorlijke uniformiteit ontstaan in de diverse sets van uitgangspunten, doelen en prestatieafspraken. Platform Samen Klimaatbestendig verkent op dit moment in opdracht van VNG, IPO, UvW en provincie Zuid-Holland of dit perspectief biedt om tot een landelijke *level playing field* te komen (november gereed). Deze verkenning kan ook inzicht geven op de vraag hoe lokale doorzettingskracht op gebied van klimaatadaptief bouwen kan worden vergroot via landelijk beleid en regelgeving, met ruimte voor regionaal maatwerk. Uit een studie in opdracht van BZK³ is eerder gebleken dat aanpassing van regelgeving niet nodig was om klimaatadaptief te bouwen. Dit neemt echter niet weg dat – hoewel er genoeg ruimte is om klimaatadaptatie te borgen – dit tot nu toe nog weinig wordt benut door gemeenten. Een landelijk doel kan hierbij helpen. Ik roep beide ministeries op om te komen tot een landelijke aanpak en te bepalen of en hoe aanpassing van de (bouw)regelgeving alsnog nodig is.

In bovenstaande aanpak is ruimte voor lokaal en regionaal maatwerk én er wordt gewerkt aan een generieke landelijke 'maatlat' om klimaatadaptief te bouwen. Dit samenspel past prima bij de aanpak binnen het Deltaprogramma. En het past bij hetgeen ik recent in het Deltaprogramma in gang heb gezet, namelijk om - naast

³ Advies aanpak knelpunten klimaatadaptief bouwen, Ambient en Colibri Advies (2019).

de voortgang in de processtappen van het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie - nu ook de inhoudelijke voortgang in beeld te gaan brengen en te bewaken. Hiervoor is het nodig om te komen tot concrete resultaatsafspraken met inhoudelijke doelen (en daarvan afgeleide tussendoelen) voor ruimtelijke adaptatie, zo nodig regionaal gedifferentieerd uit te werken. Daarmee bieden we tegelijkertijd helderheid aan de markt.

Deltacommissaris

Datum

1 september 2021

Ons kenmerk

DC-2021/535

(Meer)kosten

Als antwoord op de vraag naar de meerkosten voor klimaatadaptieve woningbouw verwijs ik naar een verkennende studie door Ambient in 2020⁴ waarin deze zijn ingeschat tussen € 300 - € 3800 per woning, en € 35.000 - € 340.000 per hectare in de openbare ruimte/gebiedsontwikkeling. Op dit moment wordt nog onderzoek gedaan door de Metropoolregio Amsterdam, samen met de provincies Zuid-Holland en Utrecht, naar de (meer)kosten per woning en uitgesplitst naar wijktype en bodemsoort. Deze studie, die ook naar de bekostigingsmogelijkheden kijkt, wordt in september opgeleverd. Daarnaast loopt er een studie door het ministerie van IenW naar het (meer)kosten van het klimaatbestendig maken van stadsharten/OV-knooppunten (oktober gereed).

Klimaatadaptief bouwen vraagt dus in veel gevallen om een extra investering. Echter, diverse studies tonen aan dat klimaatadaptief bouwen voldoende maatschappelijke baten opleveren – zeker op langere termijn – om tot een positief saldo te komen. Inpassing van de klimaatadaptatie-opgave achteraf leidt in ieder geval tot veel hogere kosten. Dit geldt ook voor het achteraf herstellen van schade door klimaatverandering (factor 4 tot 5 keer duurder⁵). Door het vroegtijdig meenemen van klimaatadaptatie aan het begin van het plan- en ontwerpproces kunnen de meerkosten mogelijk beperkt blijven.

Zoals hierboven aangegeven acht ik het van groot belang dat de te verwachte kosten voor klimaatadaptatie op zowel de korte als lange termijn worden meegenomen bij de ontwikkeling en grondexploitatie van woningbouwlocaties. Dit gebeurt nu nog te weinig omdat de te nemen maatregelen en de kosten nog onvoldoende in beeld zijn. Bovendien zijn de toekomstige baathouders andere partijen dan diegenen die in het heden de investeringen moeten doen. De meerkosten neerleggen bij projectontwikkelaars of woningcorporaties zou – bij doorberekening aan bewoners – er ook toe kunnen leiden dat de huizenprijzen hoger worden; in een oververhitte woningmarkt is dat niet wenselijk. Ook zal het voor gemeenten in de meeste gevallen problematisch zijn om de meerkosten zelf bij te leggen. Gezien de urgentie van klimaatadaptief bouwen roep ik de ministeries van BZK en IenW op om samen met de medeoverheden en de investeerders de benodigde middelen inzichtelijk te maken en het gesprek hierover te starten.

Voldoende capaciteit, expertise en uitvoeringskracht

Voor klimaatadaptieve woningbouw is het nodig dat zowel het Rijk als de regio beschikken over voldoende capaciteit, expertise en uitvoeringskracht. Inmiddels is duidelijk dat diverse kleinere gemeenten extra ondersteuning nodig hebben.

⁴ Notitie Meerkosten veiligheidsnormen klimaatbestendige nieuwbouw, Ambient (2020).

⁵ Rapport Adapt now; a global call for leadership on climate resilience, Global Commission on Adaptation en World Resources Institute (2019).

Ondersteuning kan een financiële component hebben of kan in de vorm van personele ondersteuning door het Rijk, een waterschap of een provincie.

Deltacommissaris

Mijn aanbeveling aan de ministeries van BZK en IenW is om in ieder geval te zorgen voor één digitaal loket voor klimaatadaptieve woningbouw, met de nu reeds beschikbare leidraden, handreikingen, voorbeelden etc. Dit kan via het bestaande kennisportaal www.klimaatadaptatienederland.nl.

Datum

1 september 2021

Ons kenmerk

DC-2021/535

Inzet op innovatie

Om te kijken hoe en waar wél gebouwd kan worden, rekening houdend met het water- en bodemsysteem en de lange termijn (30-100 jaar en verder vooruit) pleit ik ervoor om meer in zetten op innovatieve bouwwijzen en woonvormen. Met name in laag Nederland waar bodemdaling en ongelijkmatige zetting optreden, dient bij nieuwe ontwikkelingen zodanig gebouwd te worden dat hogere grondwaterstanden in de toekomst mogelijk zijn. Drijvend wonen, wonen op palen boven het maaiveld, ophogen met lichte materialen of kruipruimteloos bouwen kunnen alternatieven zijn. Voor gebieden met ongelijkmatige zetting moeten hoge onderhouds- en beheerkosten voorkomen worden. Voor alle laaggelegen gebieden en diepe polders geldt dat bij de locatiekeuze rekening moet worden gehouden dat in de diepst gelegen delen binnen een ontwikkellocatie bebouwing wordt vermeden; juist daar kan regenwater geborgen worden. Hierbij is de vraag hoe de lange termijn klimaatadaptatie kan worden meegenomen in mogelijk nieuwe publieke en private financieringsmodellen voor woningbouw/gebiedsontwikkeling en de lange termijn exploitatie. In spoor 2 zal dit nader aan de orde komen.

Om innovatieve oplossingen te stimuleren adviseer ik in alle gevallen om marktpartijen vroegtijdig in de plan- en ontwerpfase te betrekken, binnen de grenzen en mogelijkheden van aanbestedingsregels en met de vereiste transparantie naar alle belanghebbenden. Vroegtijdig betrekken van de markt kan leiden tot slimme innovatieve klimaatadaptieve oplossingen, waarvan de meerkosten beperkt kunnen zijn. Een voorbeeld is een woontoren in de Binckhorst te Den Haag (project Linck) waar het groene klimaatadaptieve karakter zich heeft terugbetaald in een hogere vastgoedwaarde⁶.

Doorkijk naar spoor 2

In spoor 2 ga ik nader in op hoe we rekening moeten gaan houden met het water- en bodemsysteem als sturend in de ruimtelijke inrichting en met de gevolgen van klimaatverandering op de lange termijn. Ik benut hiervoor graag de inzichten uit lopende trajecten zoals het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Ook wil ik graag gebruik maken van de kennis en ontwerpkracht van het 'Droogmakerij-Bouwlab', een initiatief van Deltares, Sweco, KuiperCompagnons die kijkt naar haalbare en innovatieve oplossingen voor het klimaatadaptief bouwen in laaggelegen polders.

Ik sluit af. Nederland gaat de komende jaren op de schop. Laten we zorgen dat we samen optrekken, daarbij wel het tempo van bouwen erin houden maar het

⁶ Financiële instrumenten klimaatadaptief bouwen in de praktijk, Deloitte (2021).

ook in één keer goed doen. Door bij elke schop in de grond dit klimaatbestendig en waterrobuust te doen, rekening houdend met de lange termijn. Dit is nodig om onze delta veilig en leefbaar te houden, nu én in de toekomst.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P.C.G. Glas', written over a horizontal line.

mr. drs. P.C.G. Glas
Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma

Deltacommissaris

Datum

1 september 2021

Ons kenmerk

DC-2021/535