

Verkenning borging maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving



Verkenning borging maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving

Definitief, 9 februari 2024

Auteurs: Lizzy Augustinus (FLO Legal), Simon Handgraaf (FLO Legal), Gert Dekker (Ambient Advies)

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Aanpak	7
1.3. Leeswijzer	9
2. Instrumentarium Omgevingswet	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Taken en bevoegdheden van het Rijk	10
2.3. Rijksinstrumenten voor borging	12
2.3.1. Omgevingswaarden	12
2.3.2. Programma	13
2.3.3. Instructieregels en instructies	13
2.3.4. Rechtstreeks werkende rijksregels	15
2.3.5. Keuze voor instrumenten	16
3. Concretisering en verkenning	17
3.1. Inleiding	17
3.2. Concretisering van de maatlat	17
3.2.1. Toelichting op tabel	17
3.2.2. Mogelijkheden van borging van de maatlat	18
3.2.3. Aanpassing van indeling en opzet van de maatlat	19
3.3. Verkenning van juridisch rijksborging van de maatlat	20
3.3.1. Invloed Europese regelgeving	20
3.3.2. Afwegingskader voor rijksborging	23
3.3.3. Varianten rijksborging maatlat	26
3.3.4. Conclusie rijksborging	31
4. Conclusie en aanbevelingen	33
Bijlage 1. Overzichtstabel concretisering maatlat	36
Bijlage 2. Overzicht instrumenten variant 3	37

Samenvatting

In 2022 is de Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving gepubliceerd. De maatlat biedt houvast voor overheden, woningcorporaties en partijen uit de bouwsector (zoals projectontwikkelaars) bij klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen en ontwikkelen. De maatlat gaat in op zes thema's: Wateroverlast door extreme neerslag, Droogte, Hitte, Gevolgbeperkingen van overstromingen, Bodemdaling en Biodiversiteit. In de maatlat wordt voor deze thema's een onderscheid gemaakt naar verschillende (prestatie)eisen en normen met als classificering: landelijke normen, decentrale normen, richtlijnen en voorkeursvolgordes.

In de aanbiedingsbrief van 23 maart 2023 aan de Tweede Kamer hebben de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), van IenW en voor Natuur en Stikstof (NenS) de volgende toezegging gedaan:

“We verkennen de mogelijkheden om klimaatadaptief bouwen en inrichten juridisch te borgen en welke vorm daarvoor het meest passend is, waarbij de maatlat als instrument duiding geeft aan de ontwikkel- en bouwwijze. Dit vergt een zorgvuldig proces waarbij we het tempo erin willen houden.”

Het Rijk onderzoekt samen met de medeoverheden, vastgoedeigenaren en de bouwsector de mogelijkheden voor juridische rijksborging van de maatlat. Het gaat om een beleidsmatige verkenning om te onderzoeken in hoeverre juridische borging van de maatlat noodzakelijk is en om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn die het instrumentarium van de Omgevingswet daartoe biedt. Op verzoek van het ministerie van BZK hebben FLO Legal en Ambient Advies onderzocht of de landelijke normen, decentrale normen, richtlijnen en voorkeursvolgordes uit de maatlat voldoende concreet zijn verwoord om in bindende regelgeving te worden omgezet. Zo niet, dan is aangegeven op welke punten de maatlat nog geconcretiseerd moet worden. Na deze analyse is geschetst met welke instrumenten het Rijk de normen uit de maatlat juridisch kan borgen.

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel maakt het Rijk een politieke afweging of decentrale overheden een nationaal belang voldoende doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Zo niet, dan is er reden om op rijksniveau regels te stellen. Verder moet het Rijk rekening houden met het proportionaliteitsbeginsel: het Rijk moet niet meer regelen dan nodig is om het nationale belang te borgen. Waar nadere decentrale invulling wenselijk is, kan het Rijk decentrale overheden afwegingsruimte geven (binnen instructieregels) of de bevoegdheid geven om maatwerkregels te stellen (bij rechtstreeks werkende rijksregels).

Aan de hand van de instrumenten van het Rijk (o.a. omgevingswaarden, programma's, instructieregels en rechtstreeks werkende regels) is per norm uit de maatlat aangegeven wat verplicht kan worden gesteld en waarom, voor wie de regel geldt en waar de regel geldt. Bij elke norm is beschreven met welk instrument en onder welke voorwaarden de normen uit de maatlat juridisch kunnen worden geborgd. Het juridisch borgen van de afzonderlijke normen in de maatlat vereist op onderdelen een nadere

concretisering. Het is een politiek-bestuurlijke afweging of het noodzakelijk is om de afzonderlijke normen juridisch te borgen en de maatlat daarop aan te passen.

Een integrale juridische rijksborging van de maatlat kan niet worden gerealiseerd met één sturingsmiddel op rijksniveau. Dat ligt aan het feit dat de afzonderlijke normen gericht zijn tot verschillende doelgroepen (gemeente, waterschap, provincie en initiatiefnemer) en daardoor ook niet met één instrument kunnen worden geregeld. Het benaderen van een integrale borging is wel mogelijk, als gekozen wordt voor een wijze van borging die een groot deel van de normen uit de maatlat omvat. In de verkenning zijn daarom twee varianten uitgewerkt om integrale borging te benaderen: via programma's en via instructieregels. Dit zijn varianten waarin de normen uit de maatlat op een vrij hoog abstractieniveau worden geborgd. Daarnaast is ook een variant uitgewerkt voor borging van de afzonderlijke normen. In die variant stelt het Rijk verschillende typen regels en kan de borging gedetailleerder plaatsvinden.

Het voorgaand resulteert in de uitwerking van drie varianten voor de borging van de normen uit de maatlat:

- Variant 1: rijksborging via programma's
- Variant 2: rijksborging via een algemene instructieregel (rechtstreeks of getrappt)
- Variant 3: rijksborging via een combinatie van algemene en specifieke regels

Deze varianten zijn niet uitputtend bedoeld, dat wil zeggen dat meer mogelijkheden denkbaar zijn, bijvoorbeeld een combinatie van de beschreven varianten 1 en 2.

De varianten zijn gewaardeerd op de aspecten uit het Beleidskompas van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, te weten: ruimte voor maatwerk, doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de varianten. Samengevat kan dit als volgt worden weergegeven:

Variant	Maatwerk	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Uitvoerbaarheid	Handhaafbaarheid
Variant 1: programma	++	+/-	+	+	+
Variant 2a: algemene, rechtstreekse instructie-regel	++	+	+/-	+	+/-
Variant 2b: algemene, getrapte instructie-regel	++	+/-	+	++	+/-
Variant 3: algemene en specifieke regels	+/-	+/-	++	++	+

De bevindingen van het onderzoek zijn tussentijds afgestemd met vertegenwoordigers van ministeries, koepelorganisaties, staf Deltacommissaris en brancheorganisaties. Bij de uiteindelijke keuze voor borging van de normen uit de maatlat spelen diverse (politiek-bestuurlijke) belangen en overwegingen een rol. Bijvoorbeeld de mate waarin regionaal of lokaal maatwerk wordt geboden of de wens om landelijk te standaardiseren en uniforme regels te stellen. Ook de snelheid waarmee de borging van de maatlat gerealiseerd kan worden, speelt een rol.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben in 2022 in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Deltacommissaris de ‘Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving’ (hierna: maatlat) met het achterliggende bouwstenenrapport ontwikkeld. Hiermee hebben deze partijen invulling gegeven aan de oproep om een landelijk uniform kader waarmee kan worden versneld en opgeschaald zodat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht. In de aanbiedingsbrief van 23 maart 2023 aan de Tweede Kamer hebben de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), van IenW en voor Natuur en Stikstof (NenS) de volgende toezegging gedaan:

“We verkennen de mogelijkheden om klimaatadaptief bouwen en inrichten juridisch te borgen en welke vorm daarvoor het meest passend is, waarbij de maatlat als instrument duiding geeft aan de ontwikkel- en bouwwijze. Dit vergt een zorgvuldig proces waarbij we het tempo erin willen houden.”

Het Rijk wil samen met de medeoverheden, vastgoedeigenaren en de bouwsector de mogelijkheden voor juridische rijksborging van de maatlat verkennen. Hierbij gaat het om een beleidsmatige verkenning om te bezien in hoeverre per thema juridische borging noodzakelijk is en om te bezien wat de mogelijkheden zijn die het instrumentarium van de Omgevingswet daartoe biedt. Daarvoor is er behoefte aan een nadere concretisering van de maatlat, voor zover dat nodig is voor het eventueel juridisch borgen daarvan. Met deze verkenning van de juridische borging van de maatlat wordt daar invulling aangegeven.

1.2. Aanpak

Deze verkenning bestaat uit twee onderdelen:

- A. Nadere concretisering van de maatlat
- B. Verkenning van de mogelijkheden voor juridische rijksborging

A. Nadere concretisering van de maatlat

De maatlat gaat in op de thema's Wateroverlast door extreme neerslag, Droogte, Hitte, Gevolgbeperking van overstromingen, Bodemdaling en Biodiversiteit. In de maatlat wordt voor de zes thema's onderscheid gemaakt naar landelijke normen, decentrale normen, richtlijnen en voorkeursvolgordes. In deze analyse wordt beoordeeld of deze onderdelen voldoende concreet zijn verwoord om in bindende regelgeving te worden omgezet. Bij de vraag of concretisering nodig is, is gebruikgemaakt van de stappen van het Beleidskompas van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.

¹ Kamerstukken II/2022/23, 32 813, nr. 1195.

De stappen van het Beleidskompas zijn:

- Wie zijn belanghebbenden en waarom?
- Wat is het probleem?
- Wat is het beoogde doel?
- Wat zijn opties om het doel te realiseren?
- Wat zijn de gevolgen van deze opties?
- Wat is de voorkeursoptie?

Aan de hand van deze stappen is voor ieder thema uitgewerkt:

- Wat verplicht kan worden gesteld en waarom?
- Voor wie de maatlat geldt;
- Waar de maatlat geldt.

B. Verkenning juridische rijksborging

Onderdeel B betreft de uitwerking van de juridische mogelijkheden voor borging van de maatlat in nationale instrumenten op grond van de Omgevingswet. De volgende instrumenten komen daarbij aan bod:

- omgevingswaarden;
- een programma op rijksniveau;
- instructieregels van het Rijk (over decentrale programma's of decentrale regelgeving zoals omgevingsplannen);
- rechtstreeks werkende rijksregels (algemene regels en vergunningplichten).

Begeleidingscommissie en kernteam

Voor beide onderdelen is een begeleidingscommissie ingesteld, met vertegenwoordigers van de ministeries, de koepelorganisaties, staf Deltacommissaris en brancheorganisaties. Naast de begeleidingscommissie is een kernteam ingesteld met vertegenwoordigers van de ministeries van BZK (BenE, RO, WB), IenW en LNV. De leden van het kernteam zijn intensief betrokken bij de uitwerking van onderdeel A en B.

Afstemming met andere trajecten

Tegelijk met de verkenning van de juridische borging van de maatlat wordt gewerkt aan een aantal relevante neventrajecten:

- een verkenning naar juridische borging van 'groen in en om de stad' (groennorm en basiskwaliteit natuur); de uitkomsten van dit onderzoek dienen als input voor het onderdeel biodiversiteit van de maatlat;
- een financieel onderzoek naar kosten en baten van brede toepassing van de maatlat – dit kan waardevolle input zijn voor de inschatting van de doelmatigheid van verankering van de maatlat;
- een financiële verkenning van de kosten van een klimaatadaptatie gebouwde omgeving;
- het ophalen van praktijkervaringen om inzicht te krijgen in de ondersteuningsbehoefte van decentrale overheden, grote vastgoedeigenaren en bouwsector;
- onderzoek naar een verplichting in het Besluit bouwwerken leefomgeving voor waterbesparing.

Bij de uitvoering van de verkenning heeft afstemming plaatsgevonden met deze neventrajecten.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze verkenning worden de rijkinstrumenten voor borging van de maatlat onder de Omgevingswet besproken. Dit zijn omgevingswaarden, programma's op Rijksniveau, instructieregels van het Rijk en rechtstreeks werkende rijksregels. Voorafgaand aan de bespreking van de instrumenten worden de uitgangspunten van de Omgevingswet uiteengezet.

In hoofdstuk 3 wordt een toelichting gegeven op de nadere concretisering van de maatlat. De concretisering is opgenomen in een tabel als bijlage 1 bij de rapportage. Daarbij wordt puntsgewijs besproken in hoeverre de concretisering tot aanpassing van de indeling en opzet van de maatlat moet leiden. Daarnaast wordt ingegaan op het meest voor de hand liggende instrumentarium bij het afzonderlijk borgen van de zes thema's uit de maatlat. Verder wordt ook een schets gegeven van de mogelijkheid tot integrale borging, oftewel het instrument dat gekozen kan worden als alle thema's samen geregeld worden. Zowel bij de afzonderlijke als integrale borging worden de voor- en nadelen van de voorgestelde wijze van borgen beschreven. In dat kader wordt ook de invloed die mogelijke nieuwe Europese regelgeving op de keuze van het instrumentarium kan hebben beschreven.

2. Instrumentarium Omgevingswet

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de taken en bevoegdheden van het Rijk onder de Omgevingswet. Het doel daarvan is om inzichtelijk te maken wanneer het Rijk kan besluiten om taken en bevoegdheden uit te oefenen. Ook wordt de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door het Rijk beschreven. Vervolgens wordt een algemene omschrijving gegeven van de instrumenten die het Rijk heeft voor juridische borging. Daarna worden de categorieën van instrumenten besproken waarmee het Rijk de landelijke en decentrale normen, de richtlijnen en de voorkeursvolgorde van de maatlat kan borgen.

2.2. Taken en bevoegdheden van het Rijk

De Omgevingswet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit betekent dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen en, waar het gaat om waterbeheer, bij de gemeenten en de waterschappen.² In de wet zelf zijn al bepaalde taken voor de fysieke leefomgeving bij het Rijk of de provincies belegd, omdat het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of waterschapsbesturen kan worden behartigd.³ Denk bijvoorbeeld aan het beheer van de rijkswateren. Omdat in veel gevallen het subsidiariteitsbeginsel pas kan worden toegepast bij het daadwerkelijk uitoefenen van een taak of bevoegdheid, is in de Omgevingswet het subsidiariteitsbeginsel neergelegd.⁴ Het Rijk en de provincies kunnen twee argumenten gebruiken bij het besluit om een taak of bevoegdheid uit te oefenen:⁵

1. In de eerste plaats kan een rol van de provincie of het Rijk nodig zijn met het oog op een provinciaal of een nationaal belang. Dat geldt niet als de decentrale overheden dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen. Het aanmerken van een onderwerp als een provinciaal of nationaal belang is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment en kan naar tijd en plaats uiteenlopen.
2. In de tweede plaats kan een rol voor de provincie of het Rijk nodig zijn in verband met een doelmatige of doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of omdat Europese regelgeving geen andere vorm toestaat.

Het is uiteindelijk een politieke afweging door het Rijk (en de provincie) of gemeenten en waterschappen een belang voldoende doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen.⁶ Het subsidiariteitsbeginsel is daarbij leidend.

² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43 (MvT Omgevingswet).

³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 76 (MvT Omgevingswet).

⁴ Artikel 2.3, lid 1 en lid 3 van de Omgevingswet.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77 (MvT Omgevingswet).

⁶ Handreiking Bkl. Hulpmiddel voor wetgevingsjuristen en wetgevende beleidsmakers die wijzigen voorbereiden van het Besluit Kwaliteit leefomgeving. Uitgave BZK, p. 11.

Bij de vastlegging van het subsidiariteitsbeginsel is ook het proportionaliteitsbeginsel tot uitdrukking gebracht.⁷ Het proportionaliteitsbeginsel brengt met zich mee dat niet meer wordt geregeld dan nodig is.⁸

Om een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bewerkstelligen, liggen er taken op nationaal niveau. Het Rijk heeft taken voor onder meer de zorg voor nationale infrastructuurnetwerken, het hoofdwatersysteem en zorg voor voldoende en kwalitatief goede woningen.⁹ Daarnaast geldt de systeemverantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat het Rijk ervoor moet zorgen dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert: het Rijk waarborgt de minimumnormen en -rechten en stelt decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Verder heeft het Rijk ook de verantwoordelijkheid voor al die taken die niet goed decentraal kunnen worden uitgevoerd en de taken waar het Rijk op wordt aangesproken die niet aan andere bestuursorganen zijn toebedeeld, zoals de zorg voor rijkswateren. Tot slot geldt er een primaire verantwoordelijkheid voor het Rijk om internationale verplichtingen op een juiste wijze na te komen.¹⁰

De primaire zorg voor de fysieke leefomgeving ligt bij gemeenten. Bij het ingrijpen door het Rijk of provincies gebeurt dat waar mogelijk door het sturen op de gemeentelijke bevoegdheidsuitoefening en niet door zelf de bevoegdheid over te nemen.¹¹ Het Rijk of de provincie kunnen bijvoorbeeld instructieregels of instructies geven om de nationale of provinciale belangen te laten doorwerken in de gemeentelijke bevoegdheidsuitoefening.

De opbouw van de Omgevingswet volgt een beleidscyclus, zoals weergegeven in het onderstaande figuur.¹² De beleidscyclus geeft aan welke instrumenten bestuursorganen tot hun beschikking hebben in de diverse fasen van de cyclus. In de beleidscyclus staat de kwaliteit van de leefomgeving als geheel centraal.

⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 399 (MvT Omgevingswet).

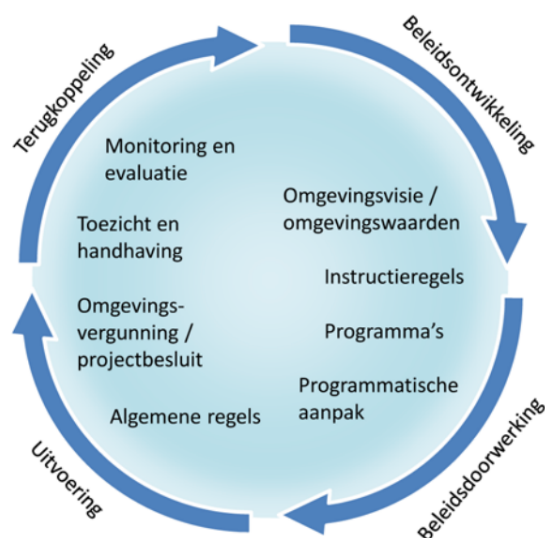
⁸ *Stb.* 2018, 292, p. 213 (NvT Besluit kwaliteit leefomgeving).

⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 79 (MvT Omgevingswet).

¹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 80 (MvT Omgevingswet).

¹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 82 (MvT Omgevingswet).

¹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 21-22 (MvT Omgevingswet).



2.3. Rijksinstrumenten voor borging

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast biedt de Omgevingswet instrumenten voor specifieke doelen, zoals omgevingswaarden en instructieregels. Voor de borging van de maatlat zijn de volgende instrumenten relevant: omgevingswaarden, programma, instructieregels en de rechtstreeks werkende rijksregels. Hierna wordt eerst een algemene toelichting op de instrumenten gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor het toepassen van de verschillende instrumenten.

2.3.1. Omgevingswaarden

Een omgevingswaarde is een juridisch vastgelegd beleidsdoel, waarmee doelen uit bijvoorbeeld de omgevingsvisie een stevigere status krijgen. Omgevingswaarden leggen de kwaliteit voor de fysieke leefomgeving vast die een gemeente, de provincie of het Rijk wil bereiken. Omgevingswaarden worden vastgesteld in de vorm van meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Dit zijn bijvoorbeeld normen die een begrenzing van een depositie van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving vastleggen en normen die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten maximaliseren.¹³ Het Rijk heeft onder meer omgevingswaarden vastgesteld voor de veiligheid van primaire waterkeringen. In de omgevingsverordening stelt de provincie omgevingswaarden vast voor regionale waterkeringen en inundatienormen voor wateroverlast (vanuit het regionaal watersysteem). Op het gebied van de klimaatadaptieve inrichting van de gebouwde omgeving kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een omgevingswaarde die de maximale frequentie en hoogte van 'water op straat' vastlegt. Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld met het oog op een algemene kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving of voor een bepaald gebied.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 95 (MvT Omgevingswet).

Het vaststellen van een omgevingswaarde heeft twee gevolgen. Ten eerste de verplichting om een programma vast te stellen wanneer (naar verwachting) niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde. Ten tweede moet iedere vastgestelde omgevingswaarde worden gemonitord en beoordeeld. Omgevingswaarden werken alleen door bij de vaststelling van besluiten als dat in nadere regels is bepaald, bijvoorbeeld door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Bij deze nadere regels kan worden bepaald of de omgevingswaarde als een resultaatverplichting of inspanningsverplichting geldt.

De grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden door het Rijk is neergelegd in artikel 2.14 van de Omgevingswet. Uit dit artikel volgt dat het Rijk bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden kan vaststellen. Bij de vaststelling van de omgevingswaarden moeten de grenzen van het subsidiariteitsvereiste in acht worden genomen. De omgevingswaarden van het Rijk staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2.3.2. Programma

Het programma is een van de instrumenten voor beleidsplanning en speelt een belangrijke rol bij de operationalisering van beleidsdoelen uit een omgevingsvisie. In het programma wordt het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uitgewerkt. In het programma worden concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving opgenomen. Daarbij kan een programma een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben, zoals programma's voor uitvoering van activiteiten of maatregelen om sectorale doelstelling te verwezenlijken of programma's met kaders voor de uitoefening van bevoegdheden.¹⁴ Het programma is zelfbindend: het bestuursorgaan dat het programma vaststelt, moet het uitvoeren. Maar via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur werken programma's van de ene overheid wel door in de besluitvorming door andere overheden. Zo kan een gemeente of waterschap niet zonder goede motivatie afwijken van de beleidskeuzes die in een programma van het Rijk zijn vastgelegd. Voorbeelden van verplichte programma's zijn de waterbeheerprogramma's van de waterschappen en de waterprogramma's van het Rijk en de provincie.

Er zijn vier varianten van programma's, te weten: vrijwillige (onverplichte) programma's, verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving, verplichte programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden en programma's met een programmatische aanpak. Voor het uitvoeren van een programma zullen vaak andere instrumenten uit de Omgevingswet nodig zijn, zoals algemene regels, omgevingsvergunningen of projectbesluiten. De grondslag voor het vaststellen van een programma is neergelegd in artikel 3.4 van de Omgevingswet.

2.3.3. Instructieregels en instructies

Het Rijk en de provincies kunnen vanuit hun zorg voor de fysieke leefomgeving en ter waarborging van de eenheid in de decentrale taakbeartiging voorwaarden stellen aan de taak- en

¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 121 (MvT Omgevingswet).

bevoegdheidsuitoefening van decentrale overheden.¹⁵ Hiertoe hebben het Rijk en de provincies twee bevoegdheden: de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels en de bevoegdheid tot het geven van een instructie. De Omgevingswet geeft enkele criteria die het gebruik van deze bevoegdheden begrenzen en sturen op terughoudend gebruik. In de eerste plaats zijn dit de subsidiariteitscriteria: de bevoegdheid kan alleen worden gebruikt ter bescherming of verwezenlijking van een provinciaal of nationaal belang als dat belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de decentrale besturen kunnen worden behartigd. Of als de uitoefening daarvan nodig is krachtens de Omgevingswet of Europese regelgeving. In de tweede plaats wordt het gebruik van de bevoegdheid beperkt tot specifiek benoemde taken en bevoegdheden die bij wet aan de gemeenten, waterschappen en provincies zijn opgedragen.¹⁶

Instructieregels kunnen alleen worden gesteld over de inhoud, toelichting of motivering van de verschillende wettelijke instrumenten, de uitoefening van specifieke taken door overheden of de uitoefening van een bevoegdheid.¹⁷ Instructieregels over omgevingsplannen, waterschaps- of omgevingsverordeningen kunnen alleen gesteld worden over in de wet genoemde taken en typen regels.¹⁸ De mogelijkheid tot het geven van instructieregels is daarmee beperkt tot de taak- en bevoegdheidsuitoefening die de Omgevingswet vereist en de bevoegdheden die de Omgevingswet daartoe verleent. Naast de algemene grondslagen kent de Omgevingswet ook specifieke grondslagen voor instructieregels, zoals de instructieregels over de verlening van vergunningen.¹⁹

In het Besluit kwaliteit leefomgeving hanteert het Rijk drie vaste formuleringen voor instructieregels over de wijze waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgeoefend:

1. Betrekken bij: aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten;
2. Rekening houden met: stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft, is afwijken (mits gemotiveerd) toegestaan;
3. In acht nemen (of een vergelijkbare dwingende formulering): het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden.

Uit de formulering van de instructieregel wordt duidelijk welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan heeft.²⁰ Een instructieregel bevat twee elementen: de wijze waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgevoerd en de aard van de norm.

De grondslag voor het vaststellen van instructieregels door het Rijk is neergelegd in artikel 2.24 van de Omgevingswet. Uit dit artikel volgt dat het Rijk bij algemene maatregel van bestuur instructieregels kan stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan de bij algemene maatregel van bestuur of in de Omgevingswet vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Bij het stellen van instructieregels

¹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 102 (MvT Omgevingswet).

¹⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 103 (MvT Omgevingswet).

¹⁷ Stb. 2018, 292, p. 212 (NvT Besluit kwaliteit leefomgeving).

¹⁸ Artikel 2.25, lid 3, van de Omgevingswet.

¹⁹ Artikelen 5.18, 5.34, 5.39 en 5.40 van de Omgevingswet.

²⁰ Stb. 2018, 292, p. 217 (NvT Besluit kwaliteit leefomgeving).

moeten de grenzen van het subsidiariteitsvereiste in acht worden genomen. In artikel 2.25 van de Omgevingswet staat over welke instrumenten het Rijk instructieregels kan stellen: onder meer het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening, peilbesluiten, verplichte programma's en projectbesluiten. Het Rijk (en de provincie) mogen geen instructieregels stellen over vrijwillige programma's.

De instructiebevoegdheid van de provincies en het Rijk staat in de artikelen 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet en is in algemene zin bedoeld om toegedeelde taken of bevoegdheden verder te concretiseren in een individueel geval. Via een instructie kan het Rijk een opdracht geven aan een of meerdere provincies, waterschappen of gemeenten tot het nemen van concrete besluiten of maatregelen.²¹ Instructies zijn bedoeld als eenmalige interventie, terwijl instructieregels zijn bedoeld voor herhaaldelijke toepassing.

2.3.4. Rechtstreeks werkende rijksregels

Voor een aantal activiteiten heeft het Rijk algemene rijksregels gesteld: onder meer bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Het Rijk heeft meerdere redenen om van de mogelijkheid tot het stellen van rechtstreeks werkende rijksregels gebruik te maken. Maatschappelijke vraagstukken van nationaal belang kunnen het treffen van landelijke uniforme maatregelen vereisen. Daarnaast kan het vanuit het oogpunt van efficiëntie, eenheid in regelgeving en transparantie gewenst zijn een vraagstuk landelijk te regelen. In sommige gevallen vereisen Europese richtlijnen of internationale verdragen tot het stellen van algemene regels op nationaal niveau. Ook kan de reden gelegen zijn in mogelijke nadelige gevolgen van activiteiten die aantoonbaar grensoverschrijdend zijn, waardoor het uitblijven van rijksregelgeving en het uitsluitend reguleren van de activiteiten op lokaal niveau het risico van afwenteling op naastgelegen gebieden reëel is.

In het Besluit activiteiten leefomgeving staan, voor zover relevant voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving, algemene regels voor milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot waterstaatswerken en flora- en fauna-activiteiten. In het Besluit bouwwerken leefomgeving staan algemene regels gericht op het bouwen, verbouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken. Het Rijk regelt onderwerpen waarover algemene rijksregels zijn gesteld, in principe uitputtend.²² Maar daarbij wordt, in het kader van het vergroten van de decentrale afwegingsruimte, wel vaak de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels opgenomen. Decentrale overheden kunnen dan – binnen de oogmerken die met de rijksregels worden behartigd – aanvullende of afwijkende regels of voorschriften stellen.²³ In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn veel maatwerk mogelijkheden opgenomen voor de rijksregels over milieubelastende activiteiten en lozingen. In het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn de maatwerk mogelijkheden duidelijk afgebakend.²⁴ In de hoofdstukken 2 tot en met 7 (rijksregels over

²¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 109 (MvT Omgevingswet).

²² Stb. 2018, 291, p. 158 (NvT Besluit bouwwerken leefomgeving).

²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. p. 135 (MvT Omgevingswet).

²⁴ Stb. 2018, 291, p. 158 (NvT Besluit bouwwerken leefomgeving).

gebouwen) van het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt geen maatwerkruimte geboden aan provincies en waterschappen. Voor gemeenten bestaat alleen de mogelijkheid tot maatwerk als dat expliciet in die hoofdstukken is bepaald. Voorbeelden van onderwerpen waar de gemeente wel maatwerk op mag stellen zijn bijna energie neutraal bouwen (BENG) en de milieuprestatie van gebouwen, beiden in de vorm van aanscherping van de regels.²⁵ De grondslag voor het vaststellen van rijksregels over aangewezen activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving is neergelegd in artikel 4.3 van de Omgevingswet.

2.3.5. Keuze voor instrumenten

Voor de borging van de maatlat via rijksinstrumenten is het van belang om duidelijk te maken welk instrumenten of welke combinatie van instrumenten kan worden gebruikt voor het behalen van een bepaalde doelstelling. In alle gevallen geldt bij de keuze voor de inzet van een instrument het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel.

Hieronder is aangegeven welke overwegingen onder andere een rol spelen bij de keuze tussen het inzetten van landelijke omgevingswaarden, een instructieregel, een programma of een rechtstreeks werkende regel.

- Is de doelstelling objectief haalbaar? Omgevingswaarden worden vastgesteld in de vorm van meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Een omgevingswaarde is alleen geschikt als het objectief bepaalbaar is of aan de waarde wordt voldaan. Ook is een omgevingswaarde op rijksniveau niet geschikt als de vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving decentraal moet worden bepaald.
- Wie is de normadressaat? Regels gericht tot de taakuitoefening van decentrale overheden kunnen alleen in de vorm van instructieregels worden gesteld. Bij regels gericht tot burgers of projectontwikkelaars heeft het Rijk een keuze: zelf rechtstreeks werkende regels stellen, of via instructieregels borgen dat decentrale overheden de juiste rechtstreeks werkende regels aan burgers of projectontwikkelaars stellen.
- Zijn uniforme landelijke regels gewenst? Of juist regels die zijn afgestemd op specifieke lokale omstandigheden? Een instructieregel kan gebruikt worden als geen uniforme landelijke regels gewenst zijn. Instructieregels voor het omgevingsplan bieden de mogelijkheid om locatiespecifiek te sturen op de realisatie van beleidsdoelen van het Rijk, als onderdeel van de opdracht aan gemeenten om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zijn wel uniforme landelijke regels gewenst, dan kan het Rijk rechtstreeks werkende regels stellen.
- Is er op provinciaal niveau een nadere invulling van de doelen gewenst? Dan kan het Rijk werken met getrapte instructieregels: instructieregels aan de provincie, met als opdracht dat de provincie instructieregels stelt aan de gemeente. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij de bescherming van cultuurhistorische waarden (Unesco werelderfgoed) en bij het Natuur Netwerk Nederland (NNN).

²⁵ Stb. 2018, 291, p. 173 (NvT Besluit bouwwerken leefomgeving).

3. Concretisering en verkenning

3.1. Inleiding

Als het Rijk de richtlijnen en normen van de landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving juridisch wil borgen, dan moeten die richtlijnen en normen wel voldoende concreet zijn om te vertalen naar juridische regels. Er is nadere concretisering nodig voor zover de landelijke maatlat nog niet voldoende concreet is om in regelgeving om te zetten. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de noodzaak van nadere concretisering van de maatlat. Paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk bevat de uitwerking van de mogelijkheden voor juridische borging. Daarbij wordt ingegaan op het meest voor de hand liggende instrumentarium bij het integraal of afzonderlijk borgen van de zes thema's uit de maatlat. Bij zowel de afzonderlijke borging van de thema's als de integrale borging worden de voor- en nadelen beschreven. Verder komt de invloed die mogelijke nieuwe Europese regelgeving op de keuze van het instrumentarium kan hebben, aan bod.

3.2. Concretisering van de maatlat

In de tabel in bijlage 1 bij deze verkenning is de vraag uitgewerkt of nadere concretisering van de maatlat nodig is. De maatlat bevat een voorstel dat bestaat uit richtlijnen, decentrale en landelijke normen (hierna gezamenlijk te noemen: norm). In de tabel is per norm aangegeven wat verplicht kan worden gesteld en waarom, voor wie de maatlat geldt en waar de maatlat geldt. Hieronder volgt een korte toelichting op deze vragen. Daarna wordt ingegaan op de instrumenten of combinatie van instrumenten die in de tabel staan.

3.2.1. Toelichting op tabel

Bij de vraag 'Wat verplicht kan worden gesteld en waarom?' staat in de tabel per norm toegelicht wat nodig is om de normen uit de maatlat te kunnen borgen via juridische rijksinstrumenten. Uit de tabel volgt dat er zeven mogelijkheden zijn voor de borging van de normen uit de maatlat. Afhankelijk van de norm uit de maatlat kan borging plaatsvinden via:

- een instructieregel;
- een instructieregel mits er grenswaarden worden gesteld;
- een instructieregel mits een nadere concretisering van begrippen wordt gegeven;
- een getrapte instructieregel;
- een rechtstreeks werkende regel mits er grenswaarden worden gesteld;
- een nationaal programma;
- een gemeentelijk verplicht programma.

Deze mogelijkheden worden in paragraaf 3.2.2 nader toegelicht.

Bij de vraag 'Voor wie geldt de maatlat?' staat in de tabel per norm aangegeven voor wie de maatlat geldt. In de meeste gevallen geldt de maatlat voor gemeenten of via gemeenten voor initiatiefnemers van bouwprojecten (o.a. projectontwikkelaars). Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente de norm moet uitwerken en vastleggen in juridische regels die de initiatiefnemers moeten opvolgen. De reden hiervoor

is dat de norm uit de maatlat vaak nog een lokale afweging vereist. Met de begrippen Rijk, provincies, waterschappen of gemeente wordt het bevoegd gezag van het betreffende overheidsorgaan bedoeld.

Bij de vraag ‘Waar geldt de maatlat?’ staat in de tabel aangegeven of de norm overal van toepassing moet zijn of niet. De meeste normen kunnen overal gelden. In vier gevallen geldt dat de norm alleen voor bepaalde locaties geldt, omdat toepassing van de norm niet op alle locaties wenselijk is. Voorbeelden zijn de normen over het vergroten van infiltratie en het tegengaan van bodemdaling. Deze normen gelden locatiespecifiek, omdat infiltreren niet overal mogelijk is en bodemdaling niet overal speelt.

3.2.2. Mogelijkheden van borging van de maatlat

In de tabel zijn de onderstaande classificaties opgenomen. De betekenis van deze classificaties wordt hieronder nader toegelicht.

Borging via instructieregel

Een aantal normen uit de maatlat is gericht tot gemeenten of waterschappen en bevat een duidelijk doel, bijvoorbeeld in de vorm van een grenswaarde. Deze normen kunnen via een instructieregel worden geborgd. Er is geen nadere concretisering nodig. Een voorbeeld is de norm over de afstand tot groene, koele verblijfsplekken of een beschermingsniveau voor waterschade.

Borging via instructieregel vereist opnemen van grenswaarden

De maatlat bevat enkele normen die gericht zijn tot gemeenten of waterschappen, maar nog niet concreet genoeg zijn om goed te kunnen toepassen. Een verdere uitwerking met een grenswaarde is vereist om de norm te borgen via een instructieregel. Bijvoorbeeld: voor de richtlijn “vergroten van infiltratie” is een grenswaarde nodig die bepaalt hoeveel de infiltratie moet toenemen of in absolute zin moet worden. Het ligt voor de hand dat in de maatlat onderscheid wordt gemaakt naar verschillende bodemtypen bij het bepalen van de grenswaarde voor infiltratie. Het relatieve doel (vergroten) wordt zo op landelijk niveau ingevuld, maar de specifieke invulling en vertaling naar grenswaarden kan wel verschillen met oog op de lokale bodemopbouw en het verloop van grondwaterstanden.

Borging via instructieregel vereist nadere concretisering van begrippen

In de maatlat staan normen die via een instructieregel kunnen worden geborgd mits de begrippen worden geconcretiseerd. Een voorbeeld is de norm ‘Waardevolle habitat en basiskwaliteit natuur behouden en realiseren’. Voor de begrippen ‘waardevolle habitat’ en ‘basiskwaliteit’ moet een definitie worden opgenomen om de norm te kunnen borgen via een instructieregel. Ook deze uitwerking zal in de maatlat gebiedsgericht moeten worden ingevuld. Habitattypen en -soorten in natte veengebieden verschillen immers van habitattypen en -soorten op droge zandgronden.

Borging via getrapte instructieregel

In een enkel geval staat in de tabel aangegeven dat borging kan plaatsvinden via een getrapte instructieregel. Door middel van getrapte instructieregels kunnen provincies, met het oog op een nationaal belang, in de omgevingsverordening de norm van de maatlat concretiseren in een instructieregel aan de gemeente. De gemeente moet dan in het omgevingsplan zorgen voor doorwerking van de geconcretiseerde instructieregel naar initiatiefnemers. Getrapte instructieregels liggen voor de

hand als provincies de kennis hebben om de doelen gebiedsgericht in te vullen, terwijl dat op landelijk niveau lastiger is.

Borging via rechtstreeks werkende regel vereist opnemen van grenswaarden

In de maatlat staan normen die door rechtstreeks werkende regels van het Rijk kunnen worden geborgd, mits de norm geconcretiseerd wordt met grenswaarden. Bijvoorbeeld: bij de norm dat gebouwen of gebouwinstallaties niet leiden tot opwarming van verblijfsplekken in de private of openbare ruimte moet verduidelijkt worden of geen opwarming betekent: 0 graden Celsius, of 0,1 of 0,5 graden Celsius. Als er geen grenswaarde wordt opgenomen is borging via een rechtstreeks werkende regel niet mogelijk. In dat geval kan borging van een aantal normen plaatsvinden via een instructieregel (zie toelichting begin van deze paragraaf), zodat de gemeente de norm eerst zelf kan uitwerken.

Borging via nationaal programma

In de maatlat is ook de mogelijkheid van juridische borging via een nationaal programma opgenomen. De norm 'Draagkracht bodem is mede sturend bij de keuze functie, systeem en inrichting' vraagt om verdere uitwerking, afhankelijk van het bodemtype. Naar verwachting vergt dat veel uitleg en nuances. Een instructieregel ligt dan minder voor de hand. Met een rijksprogramma (in samenwerking met de decentrale overheden) kan het Rijk de norm verder uitwerken en handvatten geven voor de toepassing ervan.

Borging via gemeentelijk (verplicht) programma

In de maatlat zijn normen opgenomen waarbij de borging kan plaatsvinden via een gemeentelijk (verplicht) programma. Bijvoorbeeld de norm dat groene oplossingen, gebaseerd op natuurlijke processen en structuren, de voorkeur hebben boven technische oplossingen (groen, tenzij). Aangezien gemeenten een groot deel van het stedelijke groen beheren, ligt het sturen op een gemeentelijk programma voor natuur meer voor de hand dan het sturen op omgevingsplanregels (die primair gericht zijn tot burgers en bedrijven).

3.2.3. Aanpassing van indeling en opzet van de maatlat

Uit de tabel in bijlage 1 bij deze verkenning volgt dat een aantal doelen, richtlijnen en normen uit de maatlat nadere concretisering vereisen. Deze nadere concretisering bestaat voornamelijk uit het definiëren van bepaalde begrippen en het opnemen van grenswaarden voor het borgen via een instructieregel of een rechtstreeks werkende regel. De noodzaak tot het aanpassen van de maatlat is daarbij een politiek-bestuurlijke afweging. Bovendien hangt de noodzaak af van de manier van borging van de doelen, richtlijnen en normen uit de maatlat. Als er bijvoorbeeld gekozen wordt voor getrapte instructieregels, dan kan een deel van de concretisering van de maatlat worden overgelaten aan de provincies.

In de maatlat wordt bij elk onderwerp een onderscheid gemaakt tussen doelen, richtlijnen, landelijke normen en decentrale normen. Deze kwalificatie van een norm kan de indruk wekken dat aan sommige normen meer gewicht toekomt dan aan andere normen. Bijvoorbeeld dat een norm met de kwalificatie 'richtlijn' minder concreet of sturend is dan een norm met de kwalificatie 'decentrale norm'. Deze nuancering in sturing is niet goed en consequent te vertalen naar de instrumenten van rijksborging. Zo

kunnen zowel een specifieke richtlijn als een specifieke decentrale norm bijvoorbeeld geborgd worden via een instructieregel. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de kwalificatie van de norm (doel, richtlijn, landelijke of decentrale norm) niet relevant is voor de keuze voor rijksborging van de norm (via instructieregels, programma's, omgevingswaarden of rechtstreeks werkende regels). Ook op decentraal niveau leidt het onderscheid tussen doelen, richtlijnen, landelijke normen en decentrale normen tot verwarring. Het is daarom te overwegen om dit onderscheid te laten vervallen.

3.3. Verkenning van juridisch rijksborging van de maatlat

In de vorige paragraaf is beschreven met welk instrument en onder welke voorwaarden de normen uit de maatlat juridisch kunnen worden geborgd. In deze paragraaf wordt ingegaan op zowel de mogelijkheden voor het afzonderlijk borgen van de zes thema's uit de maatlat als de mogelijkheden tot integrale borging. Als eerste komt de invloed van nieuwe Europese regelgeving aan bod, omdat die invloed kan hebben op de wijze van borging door het Rijk.

3.3.1. Invloed Europese regelgeving

Hierna wordt ingegaan op de Verordening Natuurherstel, de Bodemonitoringsrichtlijn, de herziening van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater en de Taxonomieverordening.

Verordening Natuurherstel

Op 22 juni 2022 verscheen een voorstel van de Europese Commissie (EC) voor een verordening voor Natuurherstel. Op 12 juli 2023 heeft het Europese Parlement (EP) op het voorstel gereageerd en wijzigingen in het voorstel aangebracht. Daarna zijn de onderhandelingen over het definitieve voorstel tussen de lidstaten, de EC, het EP en de Raad van Europa (Raad) gestart. De Verordening voor Natuurherstel is nog niet definitief.

De Verordening Natuurherstel bevat voorschriften om bij te dragen tot:

- het aanhoudende, langdurige en duurzame herstel van de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur in de land- en zeegebieden van de Unie door het herstel van ecosystemen;
- de verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de Unie op het gebied van mitigatie van en aanpassing aan de klimaatveranderingen; en
- de naleving van de internationale verbintenissen van de Unie.²⁶

Het voorstel bevat zeven categorieën met natuurhersteldoelstellingen.²⁷ Deze categorieën hebben betrekking op doelstellingen voor herstel van: terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen, mariene ecosystemen, stedelijke ecosystemen, natuurlijke verbindingen van rivieren en natuurlijke functies van bijbehorende overstromingsgebieden, bestuiverpopulaties, landbouwecosystemen en bosecosystemen.

²⁶ Artikel 1 van het Voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel (COM (2022) 304).

²⁷ Eindrapportage EU Verordening Natuurherstel – kenmerk 2023Z17907, 25 oktober 2023.

In opdracht van het ministerie van LNV is door Arcadis een Quicksan uitgevoerd naar de impact van de EU-verordening Natuurherstel op Nederland.²⁸ De Quicksan is uitgevoerd naar aanleiding van het voorstel van de EC van 22 juni 2022. Voor de regels in de maatlat zijn met name de doelstellingen voor herstel van stedelijke ecosystemen van belang. Uit de Quicksan volgt dat de eisen uit de Verordening voor het herstel van stedelijke ecosystemen naar verwachting vertaald moeten worden in omgevingsvisies, omgevingsplannen en aanpalend lokaal (groen) beleid.²⁹ De uiteindelijke Verordening zal op punten anders zijn dan het voorstel. De invloed van de Verordening Natuurherstel voor de rijksborging van regels uit de maatlat is daarom afhankelijk van de definitieve tekst van de Verordening. Een Europese verordening geldt rechtstreeks en behoeft geen (of geen volledige) implementatie in het recht van de lidstaten. Het ligt voor de hand dat het Rijk voor de doorwerking van de Verordening Natuurherstel in relatie tot stedelijke ecosystemen instructieregels op het omgevingsplan zal inzetten, zodat gemeenten verplicht zijn om de versterking van stedelijke ecosystemen te vertalen in lokale, bindende regels.

Bodemmonitoringsrichtlijn

Op 5 juli 2023 verscheen een voorstel van de EU voor de EU-Bodemmonitoringsrichtlijn.³⁰ Het doel van deze richtlijn is om voor alle bodems in de Unie een solide en coherent monitoringskader op te zetten en om de bodemgezondheid continu te verbeteren in de EU. In de voorgestelde tekst van de richtlijn staan drie typen maatregelen met verplichtingen. De maatregelen hebben betrekking op de monitoring en beoordeling van de gezondheid van de bodem, duurzaam beheer van de bodem en identificeren en beheer van verontreinigde bodems. Anders dan de Verordening Natuurherstel moeten richtlijnen nog in de Nederlandse wet- en regelgeving worden omgezet. Bepalingen in een richtlijn kunnen alleen directe werking hebben wanneer deze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn. Afhankelijk van de mate van detail van de inhoud van de richtlijn, hebben lidstaten vrijheid om vorm en middelen te kiezen voor de implementatie van de richtlijn. De invloed van de Bodemmonitoringsrichtlijn voor de rijksborging van regels uit de maatlat is afhankelijk van de inhoud van de definitieve Bodemmonitoringsrichtlijn. De richtlijn heeft voor een belangrijk deel betrekking op monitoring van de bodemkwaliteit en niet op normstelling. In relatie tot de maatlat is van belang dat de Bodemmonitoringsrichtlijn een opdracht bevat om principes voor “land take”, oftewel ruimtebeslag, toe te passen. Er is sprake van ruimtebeslag als er natuurlijk of half-natuurlijk land wordt omgezet in kunstmatig land. De richtlijn definieert kunstmatig land als land dat gebruikt wordt voor bouwwerken of infrastructuur. De principes zijn:

- het gebied dat getroffen wordt door ruimtebeslag wordt zo veel mogelijk gereduceerd;
- er worden gebieden aangewezen waar het verlies aan ecosysteemdiensten geminimaliseerd moet worden; en
- als er toch ruimtebeslag plaatsvindt, dit op een wijze te doen waarbij de negatieve impact op de bodem geminimaliseerd wordt.

²⁸ Arcadis, Quick Scan Impact EU-Verordening Natuurherstel. Verkennend onderzoek naar de impact van de EU Verordening Natuurherstel op Nederland, Ministerie van LNV, 2 mei 2023.

²⁹ Arcadis, Quick Scan Impact EU-Verordening Natuurherstel. Verkennend onderzoek naar de impact van de EU Verordening Natuurherstel op Nederland, Ministerie van LNV, 2 mei 2023, p. 54.

³⁰ Voorstel voor de Bodemmonitoringsrichtlijn (COM(2023) 416).

De Bodemmonitoringsrichtlijn bevat geen verplichting om een plan of programma voor verbetering van de bodemkwaliteit op te stellen. De richtlijn schrijft wel voor dat de resultaten van de monitoring worden betrokken bij het opstellen van plannen en programma's op grond van andere richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn water.

Richtlijn Stedelijk Afvalwater

In oktober 2022 verscheen een voorstel van de EC voor de herziening van de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater uit 1991.³¹ Het doel is onder andere om de richtlijn beter te laten aansluiten bij de doelstellingen van de Europese Green Deal. Het voorstel bevat onder meer een uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn en uitbreiding van de verplichting om systemen voor de opvang van stedelijk afvalwater op te zetten. Ook bevat het voorstel een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Op 5 oktober en 16 oktober 2023 hebben het EP en de Raad hun standpunten voor de voorgestelde herziening vastgesteld. Op 29 januari 2024 hebben de onderhandelaars van de Raad en het EP een voorlopig politiek akkoord bereikt om de richtlijn stedelijk afvalwater te herzien. De formele goedkeuring moet nog door de Raad en het EP worden gegeven.³²

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. De waterschappen hebben tot taak om het ingezamelde stedelijke afvalwater te zuiveren. Daarom is de richtlijn vooral voor gemeenten en waterschappen relevant.³³ De richtlijn bepaalt dat geïntegreerde beheersplannen voor stedelijk afvalwater worden opgesteld in de grotere steden³⁴, bijvoorbeeld als overstorting van hemelwater of afvloeiing van water in steden een risico voor het milieu en de gezondheid van de mens vormt. In het stelsel van de Omgevingswet zou dit als verplicht programma van gemeenten kunnen worden geïmplementeerd. Daarmee wordt het voor het Rijk ook logischer om gemeenten te instrueren om de relevante delen van de maatlat in dat verplichte programma mee te nemen.

Taxonomieverordening

Op 18 juni 2020 is de zogenoemde Taxonomieverordening (Verordening 2020/852) vastgesteld. De Taxonomieverordening bevat criteria om uit te maken of een economische activiteit als ecologisch duurzaam kan worden aangemerkt. Dit met het oog op het bepalen van de mate waarin een belegging economisch duurzaam is.³⁵ Op grond van deze verordening geldt voor bepaalde grote bedrijven en financiële instellingen een verplichting om informatie te verstrekken over hoe en in welke mate hun

³¹ Voorstel voor herziening van de Richtlijn stedelijk afvalwater (COM(2022) 541).

³²

³³ VNG, Position Paper 'Herziening van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater', 2020.

³⁴ Artikel 5 van het voorstel bepaalt dat de plannen moeten worden opgesteld voor alle agglomeraties met een inwonerequivalenten van 100.000 of meer en voor alle agglomeraties met 10.000 tot 100.000 inwonerequivalenten waar overstorting of afvloeiing van hemelwater een risico vormt voor het milieu of de gezondheid van de mens. Voor het meten van verontreiniging is het "inwonerequivalent" (i.e.) de standaardeenheid. Het inwonerequivalent drukt de gemiddelde verontreiniging uit die door één persoon per dag wordt geloosd.

³⁵ Artikel 1 Verordening (EU) 2020/852.

activiteiten verband houden met ecologisch duurzame economische activiteiten.³⁶ Bedrijven die niet onder de verordening vallen, kunnen de verordening ook op vrijwillige basis toepassen.³⁷

Om de ecologische duurzaamheid van bepaalde economische activiteit te bepalen, bevat de Taxonomieverordening de volgende zes milieudoelstellingen:

- de mitigatie van klimaatverandering;
- de adaptatie aan klimaatverandering;
- het duurzaam gebruik en de bescherming van water en mariene hulpbronnen;
- de transitie naar een circulaire economie;
- de preventie en bestrijding van verontreiniging, en;
- de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen.

Uit de Taxonomieverordening volgt dat aan vier voorwaarden moet worden voldaan om een economische activiteit als ecologisch duurzaam aan te merken. De economische activiteit:

- draagt bij aan één of meer van de milieudoelstellingen;
- doet geen ernstige afbreuk aan de genoemde milieudoelstellingen;
- wordt verricht met inachtneming van minimumgaranties³⁸; en
- voldoet aan technische screeningcriteria die door de EC zijn vastgesteld.

De EC heeft gedelegeerde verordeningen vastgesteld voor de technische screening-criteria om te bepalen onder welke voorwaarden een specifieke economische activiteit kan worden aangemerkt als ecologisch duurzaam.³⁹ De Taxonomieverordening heeft geen directe gevolgen voor de juridische borging van de normen van de maatlat. Tegelijkertijd kunnen bedrijven die verplicht zijn om te rapporteren bijvoorbeeld wel duurzaamheidseisen stellen aan bouwactiviteiten om aan de technische screeningcriteria van de Taxonomieverordening te voldoen, zodat de economische activiteiten als ecologisch duurzaam worden aangemerkt.

3.3.2. Afwegingskader voor rijksborging

Voordat wordt ingegaan op de mogelijkheden van afzonderlijke en integrale borging van de maatlat, wordt eerst beschreven welke ruimte voor decentraal maatwerk de instrumenten bieden, en hoe de

³⁶ De verplichting geldt voor grote ondernemingen van openbaar belang. Dit zijn beursgenoteerde ondernemingen en niet-beursgenoteerde banken en bepaalde verzekeraars met een gemiddeld aantal werknemers van meer dan 500. Voor bedrijven die onder Richtlijn (EU) 2022/2464 vallen, geldt de verplichting om te rapporteren vanaf 2025. Dit zijn bedrijven die aan twee van de volgende drie criteria voldoen: a) balanstotaal: 20 miljoen euro, b) netto-omzet: 40 miljoen euro of c), gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250 (artikel 3, lid 7, van de Richtlijn).

³⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2486.

³⁸ De minimumgaranties hebben betrekking op internationale minimumnormen inzake mensenrechten en arbeidsrechten.

³⁹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2139, gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2178, gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1214 en gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2486.

doelmatigheid en doeltreffendheid van borging via de instrumenten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die instrumenten kan worden beoordeeld.

Ruimte voor decentraal maatwerk

Bij de keuze tussen de instrumenten voor de borging van de maatlat speelt de gewenste ruimte voor decentrale afweging (maatwerk) een rol. Maatwerk is bijvoorbeeld wenselijk bij onderwerpen waarbij de doelen voor de fysieke leefomgeving en de met het oog daarop te stellen regels op gebiedsniveau differentiëren. De keuze voor landelijke uniforme regels kan gelegen zijn in de wenselijkheid om een gelijk speelveld (level playing field) voor bedrijven te waarborgen of een gelijk beschermingsniveau voor burgers te creëren.⁴⁰ Landelijke uniforme regels zijn bijvoorbeeld wenselijk in het geval van constructieve eisen aan bouwwerken, het verplichten van de stand der techniek bij milieubelastende activiteiten of bij het vastleggen van veiligheidsafstanden van risicovolle activiteiten.⁴¹ In die gevallen wordt alleen flexibiliteit geboden door de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te nemen (oftewel: het doel blijft gelijk maar het middel mag aangepast worden). Onder de Omgevingswet wordt voor veel onderwerpen in rijksregels een generieke basisbescherming voor het hele land geboden en krijgen bestuursorganen de ruimte om maatwerk te leveren met het oog op specifieke situaties of gebieden. Hierdoor ontstaat er ruimte voor het decentrale bestuur om binnen nationaal bepaalde grenzen lokaal of regionaal maatwerk toe te passen.⁴²

Bij het toepassen (of aanpassen) van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving is de opgave om op evenwichtige wijze om te gaan met het spanningsveld tussen enerzijds de behoefte aan flexibiliteit en anderzijds de behoefte aan houvast door:

- alleen grenzen te stellen aan activiteiten waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is;
- de grenzen zo helder en eenduidig mogelijk aan te geven; en
- binnen die grenzen waar nodig flexibiliteit te bieden om maatschappelijk gewenste activiteiten te faciliteren.⁴³

Bij rechtstreeks werkende regels van het Rijk krijgt flexibiliteit de vorm van de bevoegdheid voor decentrale overheden om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen. Bij instructieregels wordt decentrale afwegingsruimte geboden door te kiezen voor de formulering “betrekken bij” of “rekening houden met” in plaats van “in acht nemen”.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Bij de afweging tussen regelstelling op rijksniveau of decentraal niveau spelen argumenten op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid een rol. Doelmatigheid is volgens het beleidskompas de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2013/14 33 962, nr. 3, p. 39-40 (MvT Omgevingswet).

⁴¹ *Kamerstukken II* 2013/14 33 962, nr. 3, p. 40 (MvT Omgevingswet).

⁴² *Kamerstukken II* 2013/14 33 962, nr. 3, p. 77 (MvT Omgevingswet).

⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14 33 962, nr. 3, p. 264 (MvT Omgevingswet).

bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

In paragraaf 2.2 is toegelicht dat bij de toepassing van een wettelijke bevoegdheid onder de Omgevingswet het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij) in acht moet worden genomen. Dat betekent onder meer dat gemotiveerd moet worden dat een nationaal of provinciaal belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door respectievelijk het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd. Doelmatigheid en doeltreffendheid hebben in dit verband onder andere betrekking op de uniforme uitvoering van regels en het borgen van deskundigheid. Ook de snelheid waarmee beleidswensen kunnen worden vertaald naar regelgeving of andere instrumenten, kan hierbij een rol spelen. Bij urgente onderwerpen zoals de energietransitie, de woningbouwopgave of wellicht klimaatadaptatie en ‘water en bodem sturend’ ontstaat een behoefte aan meer regie/sturing van het Rijk, omdat dit als doelmatiger en doeltreffender wordt ervaren.

In algemene zin vergen rechtstreeks werkende regels van het Rijk minder inzet van middelen dan regels van decentrale overheden. Daar staat tegenover dat het risico op ongewenste neveneffecten groter is, omdat het Rijk niet goed rekening kan houden met alle lokale omstandigheden. Het helpt daarbij als het Rijk stuurt op doelen en niet op maatregelen; de keuze voor de wijze waarop doelen worden bereikt, wordt dan aan decentrale overheden of burgers en bedrijven overgelaten. Door bij rechtstreeks werkende regels mogelijkheden tot maatwerk te bieden, neemt de vereiste inzet van middelen toe maar kunnen de ongewenste neveneffecten ook beperkt worden. Instructieregels van het Rijk vergen nog meer inzet van decentrale overheden, omdat zij dan in alle gevallen toepassing moeten geven aan die instructieregels (en niet alleen waar de rijksregels niet goed aansluiten op de lokale omstandigheden). De doeltreffendheid van instructieregels hangt met name af van de concreetheid en dwingendheid van die regels. Globalere en zachtere instructieregels (abstracte belangen betrekken bij een afweging) zijn minder doeltreffend dan gedetailleerde en dwingende instructieregels (concrete normen in acht nemen).

Programma's kunnen doeltreffend zijn omdat overheden hierin een afgewogen mix van maatregelen kunnen opnemen. Aan de andere kant is vaak niet gegarandeerd dat programma's worden uitgevoerd en dus ook niet dat de doelen worden bereikt.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt bedoeld dat regels werkbaar moeten zijn voor iedereen die ermee te maken heeft. Dit geldt voor de burgers en bedrijven die zich aan de regels moeten houden, en voor de organisaties binnen de overheid die de regels moeten uitvoeren en handhaven. Gedetailleerde regels zijn in het algemeen beter uitvoerbaar en handhaafbaar dan open normen. De handhaafbaarheid van regels hangt verder af van het beschikbare instrumentarium en de uitvoeringscapaciteit (voldoende en goed gekwalificeerd personeel). Bij het toezicht op de naleving van rechtstreeks werkende regels zijn diverse instrumenten beschikbaar (waarschuwingen, bestuursrechtelijk handhaving in de vorm van een last onder dwangsom en last onder bestuursdwang, strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten). Voor interbestuurlijk toezicht is een

beperkt instrumentarium beschikbaar (interventieladder interbestuurlijk toezicht met daarin de instrumenten indeplaatstreding, schorsing en vernietiging). In de praktijk gaan het Rijk en provincies hiermee terughoudend om.

3.3.3. Varianten rijksborging maatlat

In deze paragraaf worden de (on)mogelijkheden beschreven van integrale rijksborging van de maatlat en afzonderlijke rijksborging van de zes thema's uit de maatlat.

Integrale rijksborging

Zoals uit paragraaf 3.2 en de tabel in bijlage 1 blijkt, werken de doelen en richtlijnen van de maatlat door naar verschillende overheden (gemeente, waterschap, provincie en Rijk) en verschillende instrumenten (omgevingsplan, peilbesluit, omgevingsverordening, Bbl). De regels uit de maatlat kunnen daarom niet integraal worden geborgd met één sturingsmiddel op rijksniveau. Het is wel mogelijk om integrale borging te benaderen, door één wijze van borging te kiezen die een groot deel van de doelen en richtlijnen van de maatlat omvat. Dit wordt hierna in de varianten 1 en 2 verder uitgewerkt.

Afzonderlijke rijksborging in drie varianten

In tabel 1 bij deze verkenning zijn de normen van de maatlat nader geconcretiseerd aan de hand van verschillende rijksinstrumenten en is een onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen, zoals provincies, waterschappen, gemeenten en initiatiefnemers. Bij de uitwerking van afzonderlijke rijksborging is onderzocht welke varianten mogelijk zijn om de maatlat in meer algemene zin te laten doorwerken in de besluitvorming van decentrale overheden, en op een gedetailleerdere wijze te laten doorwerken. De volgende drie varianten worden hierna uiteengezet:

1. rijksborging via programma's
2. rijksborging via een algemene instructieregel (rechtstreeks of getrapd)
3. rijksborging via een combinatie van algemene en specifieke regels

De varianten 1 en 2 zijn systematisch opgebouwd aan de hand van één instrument, resp. het programma en instructieregels. Variant 3 bevat een mix van instrumenten. Het spreekt voor zich dat ook variant 1 en 2 kunnen worden verrijkt met aanpalende instrumenten, maar om de onderlinge vergelijking eenduidiger te maken is dat niet gedaan.

Variant 1: rijksborging via programma's

Bij variant 1 borgt het Rijk de regels uit de maatlat via een verplicht programma van het Rijk en een verplicht programma voor gemeenten. Met deze verplichte programma's wordt aangesloten bij de programma's die in de herziening van de Richtlijn stedelijk afvalwater worden geïntroduceerd. De inhoud van de programma's wordt ontleend aan de eisen van die richtlijn, maar daarnaast uitgebreid met een beschrijving van de wijze waarop gemeenten de doelen en richtlijnen van de maatlat zullen realiseren. Ook kan een duidelijke relatie worden gelegd met de ambities van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). De derde DPRA-ambitie 'uitvoeringsagenda opstellen' kan vorm en invulling krijgen via een verplicht programma. Hierbij geeft de borging van de maatlat ook een impuls aan de uitvoering van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie.

Het programma van het Rijk kan de algemene werkwijze voor klimaatadaptatie, versterking van de stedelijke biodiversiteit en de omgang met bodemdaling beschrijven (inclusief eventuele

gebiedsdifferentiatie) en daarnaast een samenvatting bevatten van de gemeentelijke programma's, ten behoeve van de rapportage aan de Europese Commissie. Om het Rijk en gemeenten te verplichten om een programma op te stellen is wijziging van de Omgevingswet nodig.

In de gemeentelijke programma's kunnen niet alle doelen en richtlijnen van de maatlat worden verwerkt. Gemeenten zijn niet bevoegd om het peilbeheer aan te passen ter beperking van bodemdaling (dat doen de waterschappen) en ook niet om regels te stellen over bouwtechnische eisen aan bouwwerken (dat is voorbehouden aan het Rijk).

Gemeenten krijgen in deze variant de ruimte om zelf te bepalen met welke maatregelen ze de doelen en richtlijnen van de maatlat willen realiseren. Dat kan door in het programma maatregelen op te nemen die de gemeente zelf zal treffen in de openbare ruimte of bij gebiedsontwikkelingen, of door in het programma aan te kondigen dat de gemeente regels zal stellen in het omgevingsplan die door initiatiefnemers moeten worden opgevolgd. Deze variant biedt daarmee veel maatwerkmogelijkheden.

De doelmatigheid van deze variant is niet optimaal, omdat wijziging van de Omgevingswet, het opstellen van de programma's en vervolgens het treffen van de maatregelen een relatief lange doorlooptijd kosten. Programma's vergen daarbij een relatief grote ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. De doeltreffendheid wordt enerzijds beperkt doordat gemeenten veel keuzeruimte hebben bij de invulling van het programma en zij er dus ook voor kunnen kiezen om andere belangen (bijvoorbeeld woningbouw) te laten prevaleren. Anderzijds kan in het programma wel een maatregelenpakket worden ontworpen dat precies aansluit bij de lokale omstandigheden, wat de doeltreffendheid juist kan verhogen. Het opstellen van gemeentelijke programma's is uitvoerbaar als er voldoende kaders worden meegegeven voor de invulling daarvan. Het programma op rijksniveau kan daar een belangrijke rol in spelen. De uitvoering van programma's is handhaafbaar via het interbestuurlijke toezicht. Daar zijn voldoende instrumenten voor beschikbaar, maar het is wel de vraag of het Rijk en provincies voldoende capaciteit voor het interbestuurlijke toezicht ter beschikking kunnen stellen.

Variant	Maatwerk	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Uitvoerbaarheid	Handhaafbaarheid
Variant 1: programma	++	+/-	+	+	+

Variant 2: borging via een algemene instructieregel (rechtstreeks of getrap)

Bij variant 2 borgt het Rijk de regels uit de maatlat via een algemene instructieregel, gericht tot de gemeente. Bij deze variant wordt gekozen voor basistype 2 van de instructieregels ("rekening houden met"). Daarmee ontstaat er ruimte voor lokaal maatwerk en een belangenafweging, mits de gemeente haar keuze voorziet van een deugdelijke motivering.⁴⁴ De strekking van de instructieregel is: in een omgevingsplan wordt in geval van nieuwbouw en gebiedsontwikkeling rekening gehouden met biodiversiteit en natuurinclusiviteit, droogte, bodemdaling, hitte, wateroverlast en de gevolgsbeperking

⁴⁴ Stb. 2018, 292, p. 221 (NvT Besluit kwaliteit leefomgeving).

van overstromingen. In de toelichting bij deze instructieregel kan worden verwezen naar de maatlat. Daarmee wordt de maatlat zelf niet juridisch bindend, maar geeft het Rijk wel aan dat het volgen van de maatlat een goede invulling kan bieden van de instructieregel. Een alternatief is om in de instructieregel zelf een verwijzing naar de maatlat op te nemen. Daarmee wordt de inhoud van de maatlat dwingender opgelegd en daarom zal de maatlat ook eerst verder geconcretiseerd moeten worden. En verder moet dan op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving verwezen worden naar een bepaalde versie, met datum, van de maatlat (een statische verwijzing). Dat gaat ten koste van de flexibiliteit, want als er dan een nieuwe versie van de maatlat verschijnt, moet eerst het versienummer in de regelgeving worden aangepast voordat die nieuwe versie van toepassing is. Bij een verwijzing vanuit de toelichting geldt dat niet. In het verleden heeft een verwijzing vanuit de toelichting goed gewerkt bij de normering van wateroverlast door provincies – hierbij werd in de toelichting verwezen naar de werknormen opgenomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Net als bij gemeentelijke programma's kunnen niet alle doelen en richtlijnen van de maatlat worden bereikt met deze variant. De instructieregel heeft geen betrekking op het peilbeheer (dat is een bevoegdheid van de waterschappen) en ook niet op het stellen van bouwtechnische eisen aan bouwwerken (dat is voorbehouden aan het Rijk).

Deze algemene instructieregel is vergelijkbaar met de 'weging van het waterbelang' in artikel 5.37, lid 1, van het Bkl (voorheen bekend onder de naam 'watertoets'). Dit artikel bepaalt dat in een omgevingsplan rekening gehouden moet worden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Voor deze instructieregel is van oudsher ook een handreiking beschikbaar die gemeenten en waterschappen helpt om de watertoets goed toe te passen. Op dit moment wordt door partners van het Bestuurlijk Overleg Water gewerkt aan een nieuwe publicatie voor de weging van het waterbelang. De instructieregel in deze variant vertoont overlap met de instructieregel over de weging van het waterbelang, maar gaat ook over onderwerpen die niet aan water raken. De instructieregel over de weging van het waterbelang bevat daarnaast ook regels die niet terugkomen in de normen van de maatlat, zoals de gevolgen van een planwijziging voor de waterkwaliteit of de drinkwatervoorziening. In deze variant zal het Rijk dus duidelijk moeten beschrijven wat de verhouding is tussen de weging van het waterbelang en de nieuwe instructieregel over een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving.

De doelmatigheid van deze instructieregel is wat groter dan bij verplichte programma's. De instructieregel kan sneller tot stand worden gebracht (want er is geen wijziging van de Omgevingswet nodig) en toepassing van de instructieregel leidt direct tot regels in het omgevingsplan (zonder de tussenstap van een programma). Net als programma's vergen instructieregels vooral ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. De doeltreffendheid van de instructieregel is beperkt. De instructieregel richt zich op een afweging in het besluitvormingsproces, waarbij gemeenten gemotiveerd een keuze kunnen maken om andere belangen te laten prevaleren. Er is dus geen garantie dat gemeenten daadwerkelijk overgaan tot dwingende regels over de onderdelen van de maatlat. Daar staat tegenover dat op ambtelijk niveau gevraagd wordt voor een eenvoudige regel op rijksniveau die een duwtje in de rug geeft bij de besluitvorming binnen de gemeente. Wellicht is deze variant daarom toch voldoende doeltreffend.

De maatlat biedt in zijn huidige vorm al voldoende aanknopingspunten om de instructieregel toe te passen. Als de maatlat nog een slag concreter wordt gemaakt (zie paragraaf 3.2) dan neemt de uitvoerbaarheid van deze variant verder toe. De handhaafbaarheid van de instructieregel is niet erg groot. Gelet op de grote afwegingsruimte zal bij interbestuurlijk toezicht niet snel de conclusie kunnen worden getrokken dat een gemeente de instructieregel niet heeft nageleefd. Ook de rechtspraak zal naar verwachting weinig bijdragen aan de handhaafbaarheid van de instructieregel. De ervaringen met de watertoets leren dat er relatief weinig succesvolle rechtszaken zijn over het niet correct toepassen van de watertoets. Daar staat tegenover dat de weging van het waterbelang een meer inhoudelijk karakter krijgt dan de watertoets, en de ruimte voor de rechter om de toepassing ervan te toetsen dus ook toeneemt.

Subvariant: getrapte instructieregel

In plaats van een instructieregel van het Rijk die gericht is tot gemeentelijke omgevingsplannen, kan ook worden gekozen voor een algemene, getrapte instructieregel aan provincies. Daarbij instrueert het Rijk aan provincies over de omgevingsverordening, en de provincies instrueren vervolgens aan gemeente over het omgevingsplan. Door middel van de getrapte instructieregel krijgen provincies de opdracht om de algemene instructieregel te concretiseren via regionale uitwerking, waarmee een duidelijkere en beter op de regionale omstandigheden toegesneden instructieregel voor gemeenten kan ontstaan. Daarmee kan ook een deel van de concretisering van de maatlat (o.a. concretiseren begrippen en definiëren grenswaarden) aan de provincies worden overgelaten, bijvoorbeeld in geval van raakvlakken met de provinciale bevoegdheid/ belang. Een voorbeeld hiervan is het raakvlak van de maatlat met de provinciale normering voor wateroverlast en regionale waterkeringen, grondwaterlichamen/ reserves en de provinciale doelen voor natuur en biodiversiteit.

Een overweging om te werken met een getrapte instructieregel is een evenwichtige keuze tussen richtinggevende inhoudelijke keuzes t.a.v. (grenswaarden) van de maatlat op een bovengemeentelijk schaalniveau enerzijds en anderzijds voldoende ruimte voor lokaal maatwerk. Richtinggevende inhoudelijke keuzes op provinciaal niveau kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit:

- Raakvlakken met een provinciale bevoegdheid. Een voorbeeld hiervan is het raakvlak van de maatlat met de provinciale normering voor wateroverlast en regionale waterkeringen, grondwaterlichamen en de provinciale doelen voor natuur en biodiversiteit.
- Het belang om op bovengemeentelijke of regionale schaal te standaardiseren, bijvoorbeeld om een gelijkspelveld te creëren voor de regionale woningbouwopgave.

De classificering van de getrapte instructieregels wijkt op drie punten af van de algemene instructieregel aan gemeenten. De doelmatigheid van een getrapte instructieregel is wat lager dan van een rechtstreekse instructieregel, aangezien de provinciale besluitvorming over de concretisering van de instructieregel voor de regio in de omgevingsverordening extra tijd vraagt (in de orde van 1,5 tot 2 jaar). Daar staat tegenover dat die concretisering wel doeltreffender kan zijn, omdat de provinciale instructieregel aan gemeenten specifiek en daarmee dwingender kan worden dan op rijksniveau mogelijk is en de provincie waarschijnlijk ook meer zal investeren in het toezicht op de naleving van de instructieregel. Ook de uitvoerbaarheid voor gemeenten wordt hiermee vergroot, want de getrapte instructieregel zal specifiek en zo beter toepasbaar zijn dan de algemene instructieregel op rijksniveau. Een deel van het denkwerk wordt door de provincie overgenomen, zodat dit minder capaciteit vraagt bij gemeenten (waar met name kleine gemeenten bij gebaat zijn).

Variant	Maatwerk	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Uitvoerbaarheid	Handhaafbaarheid
Variant 2a: algemene, rechtstreekse instructie- regel	++	+	+/-	+	+/-
Variant 2b: algemene, getrapte instructie- regel	++	+/-	+	++	+/-

Variant 3: borging via algemene en specifieke regels

Bij variant 3 borgt het Rijk de regels uit de maatlat via vrij gedetailleerde regels, bestaande uit programma's op rijks- en gemeentelijk niveau, rechtstreeks werkende rijksregels en specifieke instructieregels gericht tot zowel de gemeente, het waterschap als de provincie. Daarbij kan – mits de maatlat nader wordt geconcretiseerd, zie paragraaf 3.2 – gebruik worden gemaakt van basistype 3 van de instructieregels (in acht nemen). Dergelijke instructieregels zijn harde verplichtingen waarbij relatief weinig afwegingsruimte met betrekking tot de toepassing van de achterliggende norm bestaat, maar die daardoor wel meer zekerheid bieden dat die norm wordt behaald.⁴⁵ Het gevolg is wel dat het Rijk onderwerpen naar zich toetrekt die primair tot de verantwoordelijkheid van decentrale overheden behoren (bijvoorbeeld biodiversiteit, waar de provincie voor aan de lat staat).

Anders dan de twee voorgaande varianten kunnen met deze variant alle doelen en richtlijnen van de maatlat worden behartigd. Bijlage 2 geeft een overzicht van een clustering van de normen van de maatlat naar type rijksborging. Het Rijk zet in deze variant vrijwel alle instrumenten in: programma's, diverse soorten instructieregels en rechtstreeks werkende regels. De instrumenten uit variant 1 en 2 zijn ook onderdeel van de rijksborging in variant 3.

Er is een vrij uitgebreid wetgevingstraject nodig om deze variant te realiseren (zowel wijziging van de Omgevingswet als wijziging van het Bkl en Bbl). Daaraan voorafgaand zal de maatlat eerst nog geconcretiseerd moeten worden. Na dit wetgevingstraject zijn de algemene rijksregels van deze variant direct toepasbaar, maar hebben de decentrale overheden nog geruime tijd nodig om de programma's op te stellen en uit te voeren en de instructieregels te implementeren in het omgevingsplan. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid van deze variant. Deze variant vergt ten opzichte van de vorige twee varianten bovendien de meeste capaciteit van het ambtelijke en bestuurlijke apparaat (want er zijn diverse besluiten nodig). De doeltreffendheid is echter groot: vanwege de gedetailleerde borging en de relatief beperkte decentrale afwegingsruimte zullen de normen van de maatlat met deze variant het beste worden bereikt. De beperkte decentrale afwegingsruimte zorgt wel voor minder flexibiliteit, wat kan knellen als de rijksregels niet helemaal passen bij de lokale situatie.

⁴⁵ Stb. 2018, 292, p. 221 (NvT Besluit kwaliteit leefomgeving).

De uitvoerbaarheid van deze variant is ook vrij goed. Uniforme algemene rijksregels over bouwactiviteiten helpen de bouwsector om snel te bouwen. Gedetailleerde instructieregels met relatief weinig afwegingsruimte maken het voor de decentrale overheden relatief makkelijk om deze regels toe te passen. Daar staat tegenover dat gemeenten wel beperkt worden in de integrale afweging van belangen, die de Omgevingswet van hen vraagt bij het vaststellen van het omgevingsplan. Het opnemen van gedetailleerde regels in wetgeving leidt doorgaans tot een goede handhaafbaarheid. Alleen voor programma's blijft gelden dat gemeenten veel keuzeruimte hebben bij de invulling van het programma en dat zij er dus ook voor kunnen kiezen om andere belangen (bijvoorbeeld realisatiesnelheid en kosten woningbouw) te laten prevaleren. Een voorwaarde voor deze variant is dat er voldoende capaciteit beschikbaar wordt gemaakt voor zowel interbestuurlijk toezicht op de programma's en instructieregels als regulier toezicht op de naleving van de rechtstreeks werkende rijksregels.

Variant	Maatwerk	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Uitvoerbaarheid	Handhaafbaarheid
Variant 3: algemene en specifieke regels	+/-	+/-	++	++	+

3.3.4. Conclusie rijksborging

De varianten die zijn uitgewerkt in paragraaf 3.3.3 bieden inzicht in de mogelijkheid van wijze van borging. Varianten 1 en 2 bevatten een meer integrale benadering van borging van de normen uit de maatlat, terwijl variant 3 per norm afzonderlijk een wijze van borging bevat. De mate waarin ruimte is voor maatwerk, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het borgen van regels uit de maatlat via de verschillende instrumenten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan bij deze drie varianten kan samenvattend als volgt worden weergegeven:

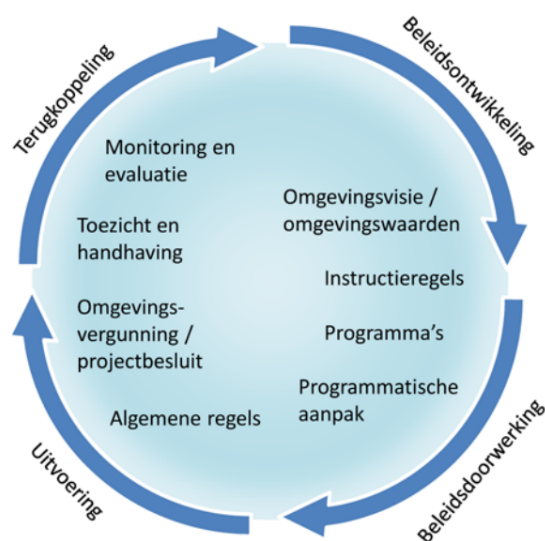
Variant	Maatwerk	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Uitvoerbaarheid	Handhaafbaarheid
Variant 1: programma	++	+/-	+	+	+
Variant 2a: algemene, rechtstreekse instructie-regel	++	+	+/-	+	+/-
Variant 2b: algemene, getrapte instructie-regel	++	+/-	+	++	+/-
Variant 3: algemene en specifieke regels	+/-	+/-	++	++	+

Naast bovengenoemde varianten zijn er veel verschillende varianten denkbaar voor de rijksborging van de maatlat. Dit betekent bijvoorbeeld dat de rijksborging ook mogelijk is met een combinatie van de varianten. Voor een aantal normen uit de maatlat kan borging ook plaatsvinden door het instrument omgevingswaarden; voor een deel is dit niet mogelijk omdat niet alle normen meetbaar gemaakt kunnen worden. In de drie varianten komt dit instrument niet terug. Omgevingswaarden brengen een extra monitoringsverplichting en programmaverplichting met zich mee, waardoor de doelmatigheid relatief laag is.

Bij de keuze voor rijksinstrumenten voor borging spelen verschillende belangen een rol. Zo kan het wenselijk zijn om landelijk uniforme regels te stellen om zo meer eenduidigheid (level playing field) te realiseren. Tegelijkertijd zijn de normen in de maatlat gericht op gebiedsniveau. Dit maakt dat een afweging tussen het standaardiseren van de normen enerzijds, en de mogelijkheden voor maatwerk voor locatiespecifieke omstandigheden anderzijds, bij de afweging moeten worden betrokken.

4. Conclusie en aanbevelingen

Voor een nadere concretisering en borging van de normen uit de maatlat op rijksniveau biedt de Omgevingswet verschillende instrumenten. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel maakt het Rijk een politieke afweging of decentrale overheden een nationaal belang voldoende doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Zo niet, dan is er reden om op rijksniveau regels te stellen. Verder moet rekening worden gehouden met het proportionaliteitsbeginsel: het Rijk moet niet meer regelen dan nodig is om het nationale belang te borgen. De rijksinstrumenten komen terug in de beleidscyclus. In de beleidscyclus staat de kwaliteit van de leefomgeving als geheel centraal.



Het instrument programma is een flexibel instrument en kan worden ingezet in verschillende fasen (beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking en uitvoering) van de beleidscyclus. Een programma kan door het Rijk worden ingezet om de normen uit de maatlat te borgen. In beginsel heeft een programma alleen interne werking. Dit wil zeggen dat alleen het bestuursorgaan dat het programma opstelt zich eraan moet houden. Andere overheden, burgers en bedrijven zijn niet gebonden aan het programma. Het instrument instructieregel geeft aan het Rijk de mogelijkheid regels te stellen die aangeven hoe andere bestuursorganen een taak of bevoegdheid moeten uitoefenen. De instructieregel kan gericht zijn op het opnemen van regels in het omgevingsplan of op het stellen van instructieregels over omgevingsplannen in de omgevingsverordening (getrapte instructieregels). Instructieregels kunnen meer of minder afwegingsruimte bieden (rekening houden met / betrekken bij / in acht nemen). Rechtstreeks werkende rijksregels zijn van toepassing op activiteiten van burgers of bedrijven, zoals het bouwen van gebouwen. Afwegingsruimte binnen de rijksregels kan worden geboden door decentrale overheden de bevoegdheid te geven om maatwerkregels te stellen.

Voor de borging van normen uit de maatlat, liggen omgevingswaarden niet voor de hand. Omgevingswaarden kunnen alleen worden gesteld voor meetbare normen en leiden bovendien tot extra bestuurlijke lasten vanwege een monitoringplicht en programmaplicht.

De geschetste instrumenten zijn verwerkt in drie varianten voor de borging van de normen uit de maatlat:

- Variant 1: rijksborging via programma's
- Variant 2: rijksborging via een algemene instructieregel (rechtstreeks of getrappt)
- Variant 3: rijksborging via een combinatie van algemene en specifieke regels

Deze varianten zijn niet uitputtend bedoeld, dat wil zeggen dat meer mogelijkheden denkbaar zijn, bijvoorbeeld een combinatie van de beschreven varianten 1 en 2.

De varianten zijn gewaardeerd op de aspecten uit het Beleidskompas van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, te weten: ruimte voor maatwerk, doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de varianten. Dit is per variant beknopt beschreven en bedoeld om de varianten en het gebruik van de verschillende rijksinstrumenten onderling en op hoofdlijnen te kunnen vergelijken. Samengevat kan dit als volgt worden weergegeven:

Variant	Maatwerk	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Uitvoerbaarheid	Handhaafbaarheid
Variant 1: programma	++	+/-	+	+	+
Variant 2a: algemene, rechtstreekse instructieregel	++	+	+/-	+	+/-
Variant 2b: algemene, getrapte instructieregel	++	+/-	+	++	+/-
Variant 3: algemene en specifieke regels	+/-	+/-	++	++	+

Deze varianten kunnen worden beschouwd als hoeken van het speelveld. Er zijn binnen de hoeken van het speelveld verschillende combinaties denkbaar, bijvoorbeeld een algemene getrapte instructieregel (variant 2b) in combinatie met een rechtstreekse bouwregel in het Bbl over het (relatieve) vloerpeil van gebouwen voor invulling van de landelijke norm “Geen waterschade tot en met een bui die 1 x per 100 jaar voorkomt” en eisen aan zonwering op gebouwen voor invulling van het onderdeel “Warmte weren” van de ladder van koeling.

Aanbeveling I: De borging van de normen uit de maatlat vereist een nadere concretisering van begrippen en het opnemen van grenswaarden voor het borgen via een instructieregel of een rechtstreeks werkende regel.

Aanbeveling II: Bij de keuze voor een algemene (al dan niet getrapte) instructieregel moet worden toegelicht hoe deze zich verhoudt tot de al bestaande instructieregel over waterbelangen in het omgevingsplan (de weging van het waterbelang).

Aanbeveling III: Als het Rijk tot borging overgaat moet het afwegingskader uit het Beleidskompas nog verder worden uitgewerkt.

Een aantal partijen heeft een voorkeur voor uniforme, landelijke, rechtstreeks werkende rijksregels in het Bbl. Het is niet mogelijk om alle normen uit de maatlat in het Bbl op te nemen, vanwege de grenzen aan de reikwijdte van het Bbl. Het Bbl stelt alleen regels over bouwen, verbouwen, het in stand houden van bouwwerken en het slopen van bouwwerken. Daarnaast gaat het Bbl alleen over de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. De belangen die met de maatlat worden bediend zijn breder dan dat. Voor de borging van normen voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving zijn daarom ook regels in het omgevingsplan nodig. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan regels stellen over terreinen, openbare ruimte en belangen, zoals biodiversiteit in de stad.

Aanbeveling IV: Bij de keuze voor borging van de regels uit de maatlat is het van belang aandacht te besteden aan de huidige maatschappelijke en feitelijke context. Er ligt bijvoorbeeld een grote woningbouwopgave en bij overheden is de capaciteit beperkt. Tegelijk zijn er lokale en regionale verschillen in bodem- en watersystemen die invloed hebben op de specifieke grenswaarden die kunnen samenhangen met de toepassing van maatlat. Dit maakt lokaal maatwerk, en dus inzet van decentrale overheden, noodzakelijk.

Bijlage 1. Overzichtstabel concretisering maatlat

Bijlage 1 - Tabel nadere concretisering van de maatlat

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
Biodiversiteit en natuurinclusiviteit					
	Doel	Groenblauwe structuren en de gebiedseigen biodiversiteit worden versterkt op alle schaalniveaus	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits de schaalniveaus worden gedefinieerd.	gemeente -> initiatiefnemer	overall
	Richtlijn	Waardevolle habitat en basiskwaliteit natuur behouden en realiseren	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits de termen 'waardevolle habitat' en 'basiskwaliteit' worden gedefinieerd.	provincie -> gemeente -> initiatiefnemer	overall
	Richtlijn	Groene oplossingen gebaseerd op natuurlijke processen en structuren hebben de voorkeur boven technische oplossingen: groen, ...	Deze norm kan worden geborgd door het instrueren op een verplicht programma. Deze norm kan ook worden opgenomen in een instructieregel voor het omgevingsplan.	gemeente	overall
	Richtlijn	Percentage groen op buurtniveau behouden en realiseren	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel mits het percentage als grenswaarde is gedefinieerd.	gemeente -> initiatiefnemer	overall

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
Droogte					
	Doel	Langdurige droogte leidt niet tot structurele schade aan bebouwing, funderingen, wegen, groen, water en vitale of kwetsbare functies	Voor deze norm ontbreken grenswaarden (welke schade is niet acceptabel). Voor nieuwe gebouwen zijn regels over bebouwing uitputtend geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De norm past naar zijn aard binnen een gemeentelijk (verplicht) programma.	gemeente	overal
	Decentrale norm	Grondwaterstanden en zoetwater-beschikbaarheid zijn sturend bij keuze functie, systeem en inrichting	Er zijn grenswaarden (over de grondwaterstanden en zoetwaterbeschikbaarheid) nodig om dit te kunnen borgen via een instructieregel.	(waterschap) gemeente	overal
	Richtlijn	Vergroten infiltratie en minimaliseren verharding	Er zijn grenswaarden (over percentage grondwateraanvulling en percentage verhardingstoename) nodig om te kunnen borgen via een instructieregel.	gemeente	locatiespecifiek omdat infiltreren niet overal mogelijk is
	Richtlijn	hergebruik van water, zuinig gebruik van drinkwater en verbeteren waterkwaliteit is onderdeel van het ontwerp	Bij hergebruik van water heeft een onderscheid tussen het gebruik buiten (tuin en auto) en gebruik binnen toegevoegde waarde. Het verbeteren van de waterkwaliteit moet worden gekoppeld aan de weging van het waterbelang.	waterschappen en gemeente	overal
	Voorkeursvolgorde	Benutten en besparen, vasthouden en infiltreren, bergen, afvoeren	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, in aanvulling op de voorkeursvolgorde voor afvalwater die nu al in de Wet milieubeheer staat.	waterschappen en gemeente	

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
Bodemdaling					
	Doel	Bodemdaling van gebouwd gebied en de gevolgen ervan blijven nu en in de toekomst beheersbaar en betaalbaar	Deze norm kan gedeeltelijk worden opgenomen in een instructieregel voor het peilbesluit (water), mits aangevuld met grenswaarden voor bodemdaling. Daarnaast kan deze norm als instructieregel op een verplicht programma veenweidegebied (gemeente) worden vastgelegd.	rijk -> provincie -> waterschap -> gemeente	overal in gebieden waar sprake is van bodemdaling
	Decentrale norm	Draagkracht bodem is mede sturend bij keuze functie, systeem en inrichting	Deze norm kan worden opgenomen in een nationaal programma zodat de beleidsmatige keuzes verder kunnen worden geconcretiseerd.	gemeente	overal in gebieden waar sprake is van bodemdaling
	Decentrale norm	Gebiedsspecifieke keuze ontwerppeil, restzettingseis, maatregelenset en materiaal op basis van de meest kosten effectieve investering gegeven de levensduur	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits nader geconcretiseerd wordt hoe de levensduur en restzetting worden bepaald.	gemeente -> initiatiefnemer	overal in gebieden waar sprake is van bodemdaling

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
Hitte					
	Doel	Tijdens hitte biedt de gebouwde omgeving een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits "gezonde en aantrekkelijke omgeving" wordt gedefinieerd.	gemeente -> initiatiefnemer	overal
	Richtlijn	Geen directe opwarming van verblijfsplekken in de private of openbare buitenruimte door gebouwen(installaties)	Deze norm kan worden opgenomen in een rechtstreeks werkende rijksregel, mits een grenswaarde voor "geen directe opwarming" wordt vastgesteld.	gemeente -> initiatiefnemer	overal
	Richtlijn	Schaduw op verblijfsplekken, loop- en fietsroutes en drinkwaterstroken	Deze norm kan door middel van het opnemen van een grenswaarde (over het percentage schaduw) als rechtstreeks werkende regel worden geborgd. Zonder grenswaarde borgen via instructieregel.	gemeente -> initiatiefnemer	overal
	Richtlijn	Afstand tot groene koele verblijfsplekken	Deze norm kan door middel van het opnemen van een grenswaarde (over de totale afstand) als rechtstreeks werkende regel worden geborgd. Zonder grenswaarde borgen via instructieregel	gemeente -> initiatiefnemer	overal
	Richtlijn	Warmtewerende oppervlakten	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits een percentage voor warmtewerende oppervlakten wordt opgenomen.	gemeente -> initiatiefnemer	overal
	Richtlijn	Vitale en kwetsbare functies en groenvoorzieningen zijn bestand tegen hitte	Deze norm kan door middel van het opnemen van grenswaarde (over de invulling van 'bestand tegen hitte') als rechtstreeks werkende regel worden geborgd. Zonder grenswaarde borgen via instructieregel.	gemeente -> initiatiefnemer	overal

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
	Voorkeursvolgorde	De ladder van koeling door OSKA: koele omgeving, warmte weren, passief koelen, actief koelen	Het onderdeel over de koele omgeving kan worden opgenomen in een instructieregel. Het onderdeel over warmte weren, passief koelen en actief koelen kan worden opgenomen in een rechtstreeks werkende regel.	koele omgeving -> gemeente, overig ->initiatiefnemer	overal

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
Gevolgbepierking overstromingen					
	Doel	De gebouwde omgeving is via gevolgbepierking voorbereid op overstromingen in buitendijksgebied, vanuit het regionale watersysteem en dijkdoorbraken.	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits wordt gedefinieerd wat voldoende "vorbereid" betekent	gemeente -> initiatiefnemer	overal
	Richtlijn	Overstromingsrisico's van overstromingskans, waterdiepte en evacuatielijd en bijbehorende impact afwegen met specifieke aandacht voor vitale en kwetsbare functies	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits evacuatielijd nader wordt geconcretiseerd.	gemeente	overal
	Voorkeursvolgorde	Voorbeeld: Basisveiligheidsniveau Metropoolregio Amsterdam	Deze voorkeursvolgorde samen nemen met bovenstaande richtlijn.		

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
Wateroverlast					
	Doel	Hevige neerslag leidt niet tot waterschade aan gebouwen, boven- en ondergrondse infrastructuur en voorzieningen. Kwetsbare en vitale functies en voorzieningen blijven	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits hevige neerslag nader wordt geconcretiseerd.	rijk -> waterschap/gemeente	overall
	Landelijke norm	Geen waterschade tot en met een bui die 1 x per 100 jaar voorkomt, vitale en kwetsbare functies blijven beschikbaar	Deze norm kent een grenswaarde en kan worden geborgd via een instructieregel.	gemeente -> initiatiefnemer	overall
	Landelijke norm	Geen waterschade bij 0,2 meter waterdiepte op straat	Deze norm kan als rechtstreeks werkende regel in Besluit bouwwerken leefomgeving worden geborgd.	initiatiefnemer	overall
	Decentrale norm	Neerslag op privaat terrein verwerken op privaat terrein of daarvoor bestemde extra voorzieningen in het plangebied of binnen de watersysteemgrenzen	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel, mits het percentage neerslag nader wordt geconcretiseerd.	gemeente -> initiatiefnemer	locatiespecifiek want niet overall wenselijk
	Decentrale norm	Ontwikkeling voorkomt afwenteling	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel voor het omgevingsplan (voor nieuwbouw). Voor bestaande bouw kan een instructieregel worden gesteld op een gemeentelijk verplicht programma.	gemeente -> initiatiefnemer	overall

Thema	Regel	Omschrijving	Wat kan verplicht worden gesteld en waarom?	Voor wie geldt de maatlat?	Waar geldt de maatlat?
	Richtlijn	In het gebied is natuurlijke en bovengrondse afwatering zoveel	Deze norm is te weinig sturend voor een instructieregel.	gemeente -> initiatiefnemer	locatiespecifiek want niet overal wenselijk
	Voorkeursvolgorde	Benutten en besparen, vasthouden en infiltreren, bergen, afvoeren	Deze norm kan worden opgenomen in een instructieregel (deels in instructieregel afvalwater 10.29a Wm).	waterschap en gemeente	locatiespecifiek want niet overal in praktische zin haalbaar (maar daar is het ook een voorkeursvolgorde voor)

Bijlage 2. Overzicht instrumenten variant 3

Rijksinstrumenten	Regels maatlat
Verplicht programma gemeente	Groene oplossingen gebaseerd op natuurlijke processen en structuren hebben de voorkeur boven technische oplossingen: groen, tenzij Langdurige droogte leidt niet tot structurele schade aan bebouwing, funderingen, wegen, groen, water en vitale of kwetsbare functies
(Nationaal) programma Rijk	Draagkracht bodem is mede sturend bij keuze functie, systeem en inrichting
Instructieregels omgevingsplan (gemeente / gemeente → initiatiefnemer)	Groenblauwe structuren en de gebiedseigen biodiversiteit worden versterkt op alle schaalniveaus
	Percentage groen op buurtniveau behouden en realiseren
	Afstand tot groene koele verblijfsplekken
	Groene oplossingen gebaseerd op natuurlijke processen en structuren hebben de voorkeur boven technische oplossingen: groen, tenzij
	Gebiedsspecifieke keuze ontwerppeil, restzettingseis, maatregelen en materiaal op basis van de meest kosteneffectieve investering, gegeven de levensduur
	Tijdens hitte biedt de gebouwde omgeving een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving
	Warmtewerende oppervlakten
	Vitale en kwetsbare functies en groenvoorzieningen zijn bestand tegen hitte
	De ladder van koeling door OSKA: koele omgeving
	Schaduw op verblijfsplekken, loop- en fietsroutes en drinkwaterstroken
	De gebouwde omgeving is via gevolgbeperking voorbereid op overstromingen in buitendijksgebied, vanuit het regionale watersysteem en dijkdoorbraken
	Overstromingsrisico's van overstromingskans, waterdiepte en evacuatietijd en bijbehorende impact afwegen met specifieke aandacht voor vitale en kwetsbare functies + Basisveiligheidsniveau Metropoolregio Amsterdam
	Geen waterschade tot en met een bui die 1 x per 100 jaar voorkomt, vitale en kwetsbare functies blijven beschikbaar
	Neerslag op privaat terrein verwerken op privaat terrein of daarvoor bestemde extra voorzieningen in het plangebied of binnen de watersysteemgrenzen
	Ontwikkeling voorkomt afwenteling
	In het gebied is natuurlijke en bovengrondse afwatering zoveel mogelijk aanwezig
	Vergroten infiltratie en minimaliseren verharding
	Benutten en besparen, vasthouden en infiltreren, bergen, afvoeren
	Hevige neerslag leidt niet tot waterschade aan gebouwen, boven- en ondergrondse infrastructuur en voorzieningen. Kwetsbare en vitale functies en voorzieningen blijven beschikbaar

Instructieregels waterschapsverordening	Grondwaterstanden en zoetwater-beschikbaarheid zijn sturend bij keuze functie, systeem en inrichting
	Benutten en besparen, vasthouden en infiltreren, bergen, afvoeren
	Hevige neerslag leidt niet tot waterschade aan gebouwen, boven- en ondergrondse infrastructuur en voorzieningen. Kwetsbare en vitale functies en voorzieningen blijven beschikbaar
Getrapte instructieregels omgevingsverordening	Waardevolle habitat en basiskwaliteit natuur behouden en realiseren
	Bodemdaling van gebouwd gebied en de gevolgen ervan blijven nu en in de toekomst beheersbaar en betaalbaar
Rechtstreeks werkende rijksregels	Geen directe opwarming van verblijfsplekken in de private of openbare buitenruimte door gebouwen(installaties)
	De ladder van koeling door OSKA: warmte weren, passief koelen, actief koelen
	Geen waterschade bij 0,2 meter waterdiepte op straat