

RAADSVOORSTEL

ONDERWERP

Hemelwaterverordening nieuwbouw Westland

AANLEIDING

De gemeente Westland wil in 2040 klimaatbestendig zijn ingericht (Omgevingsvisie 2020 en Strategie Klimaatadaptatie Westland 2021-2024). Om dit te bereiken is het belangrijk om iedere vorm van nieuwbouw aan te grijpen om het gebied klimaatbestendiger in te richten. Het Rijk verwacht van gemeenten dat zij dit zoveel mogelijk toepassen (landelijke klimaatlat, maart 2023). Voor de inrichting van de openbare ruimte bij nieuwbouw kunnen we klimaatadaptatie-eisen juridisch opleggen aan ruimtelijke ontwikkelingen (via het Programma van Standaarden). Voor privaat terrein kunnen wij dit op dit moment nog niet. Dit is echter mogelijk met het vaststellen van een hemelwaterverordening voor nieuwbouw. Deze stelt eisen aan hoeveel regenwater je moet opvangen op je eigen terrein binnen de nieuwbouw of functiewijziging. Een hemelwaterberging kan in verschillende vormen en in combinatie worden aangelegd, zoals een ondergronds grindbed, infiltratiekragen, aanleggen van een verdiept gedeelte in tuin of buitenruimte, regentonnen of -schuttingen of een groenblauw dak. Het regenwater mag ook worden hergebruikt voor bijv. toiletspoeling of besproeien van de tuin. Binnen de nieuwbouw zijn de meerkosten voor de private eigenaar op de bouwsom zeer gering. De baten, namelijk de vermeden schade op opstal en inboedel liggen minstens vijf maal hoger. De landelijke klimaatlat van het Rijk geeft dan ook gemeenten de aanwijzing om dit via regelgeving te eisen en inmiddels hebben veel buurgemeenten in onze regio maar ook landelijk dergelijk hemelwaterbeleid vastgesteld (o.a. Rotterdam, Den Haag, Rijswijk, Delft, Vlaardingen, Leidschendam-Voorburg, Amsterdam).

Mocht een initiatiefnemer kunnen aantonen dat het om uitzonderlijke fysiek-ruimtelijke redenen niet mogelijk is om de hemelwaterberging te realiseren op eigen terrein binnen de nieuwbouw, dan kan - alléén op basis van deze redenen - gebruik gemaakt worden van een afkoopsum. De gemeente neemt deze hemelwaterbergingsopgave dan mee in de openbare ruimte. Om dit te regelen is een tweede verordening nodig: waterfonds Westland. Deze is juridisch gekoppeld aan de hemelwaterverordening. De geïnde gelden mogen alléén voor deze opgave uitgegeven worden.

Bijgaande hemelwaterverordening tezamen met een waterbergingsfonds is nu uitgewerkt voor de gemeente Westland, in overleg met alle interne en externe stakeholders.

Voor alle uitgangspunten, randvoorwaarden en het proces van totstandkoming van de hemelwaterverordening verwijzen we naar bijlage 3.

DOELSTELLING

Het doel is om iedere nieuwbouwontwikkeling klimaatbestendig voor extreme regenval in te richten en daarmee schades door overstroming na hevige regenval extra te voorkomen. Met deze hemelwaterverordening kan dit juridisch afgedwongen worden bij ieder nieuwbouwplan.

ARGUMENTATIE

1.1 Met deze verordening kunnen we bij nieuwbouw (en bij functiewijziging) juridisch eisen dat privaat terrein voldoende waterberging inricht om extreme regenval te kunnen opvangen.

Bij iedere schop in de grond kunnen we projectontwikkelaars en grondeigenaren dwingen om maatregelen te nemen om regenwater langer vast te houden op eigen terrein. Op dit moment lopen we als gemeente ertegenaan dat bij grote ruimtelijke ontwikkelingen er géén of veel te weinig maatregelen genomen worden voor opvang regenwater/klimaatadaptatie, ondanks dat we dit wel eisen. De klimaateisen voor privaat terrein zijn namelijk tot nu toe onvoldoende wettelijk hard.

1.2 Deze verordening sluit aan bij landelijk, provinciaal en ons gemeentelijk beleid, en sluit aan bij het beleid van buurgemeenten en andere agorerelateerde gemeenten.

Het Rijk vraagt in de landelijke klimaatlat 40 tot 70 mm opvang van regenwater op privaat terrein. Met deze hemelwater-verordening eisen we 50 mm, gerekend over bebouwd oppervlak. Dit sluit het beste aan bij de ons omringende gemeenten en andere agorogemeenten.

1.3 Deze verordening sluit aan bij de fysieke situatie en de economische belangen van onze gemeente.

We kiezen voor extra eisen specifiek bij bedrijventerreinen. De gemeente Westland kent nu eenmaal - veel meer dan andere agorogemeenten - een hoge concentratie aan bedrijventerreinen, waarbij de onbebouwde delen doorgaans vrijwel geheel verhard zijn. Daarmee is het risico op wateroverlast door neerslag in Westland dus ook groter dan in andere gemeenten. Feitelijk wentelen deze bedrijven nu dit risico af op de openbare ruimte of aanliggende burens. Hiermee wordt dit voor alle nieuwbouw vanaf nu voorkomen. In de verordening telt bij bedrijventerreinen het onbebouwde verharde terrein ook mee. Extra effect is dat we hiermee bedrijventerreinen stimuleren om zoveel mogelijk groen (onverhard) aan te leggen.

1.4 Het risico op schade bij particulieren en bedrijven in Westland na hevige neerslag wordt hiermee kleiner.

De verordening voorkomt afwenteling van regenwater op de openbare ruimte of op andermans terrein en daarmee hinder of schade binnen woningen, bedrijven of maatschappelijke functies door wateroverlast/overstroming.

1.5 De baten (vermeden schade) zijn vijf keer hoger dan de kosten (aanleg waterberging), waarmee het invoeren van deze regelgeving maatschappelijk doelmatig en kosteneffectief is.

Het kan op korte termijn leiden tot hogere kosten voor particuliere of bedrijven (dit hoeft overigens zeker niet altijd het geval te zijn), maar deze kosten zijn op de hele bouwsom heel gering (zie berekeningen bijlage 3). Ze wegen ze niet op tegen de hoogte van schadebedragen bij overstromingen (zie ook bijlage 3 onderdeel 3.7). Deze berekening is alleen gedaan voor een gemiddelde woning in Westland. Bij bedrijven, waar vaak veel waardevolle producten, hardware of materieel zijn opgeslagen, is de schade nog vele malen hoger dan bij een woning. Verder zijn degenen die de schade ondervinden, vaak niet de projectontwikkelaars, maar de eigenaren/gebruikers. De gemeente moet dit belang goed afwegen. De financiële winst van de projectontwikkelaar mag voor de gemeente niet leidend zijn, de verantwoordelijkheid van de gemeente is een goede en veilige kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

1.6 Tot 1 januari 2024 kan deze verordening nog binnen de huidige wet- en regelgeving worden vastgesteld. Mocht de gemeenteraad dit besluit - om welke reden dan ook - uitstellen tot na 1 januari 2024, dan zal dit mogelijk een vertraging van enkele jaren betekenen.

Belangrijk voordeel van vaststelling voor 1 januari 2024 is dat het van rechtswege vanaf 1 januari direct overgaat in het omgevingsplan Westland als beleidsregel. Daarmee heeft het doorwerking op het *hele* gebied van Westland en op alle nieuwbouw of functiewijziging. In principe is het vaststellen van deze regelgeving ook ná 1 januari mogelijk, namelijk via een wijziging in het omgevingsplan. Verwacht wordt echter dat dit spoor door de omgevingswet véél langer gaat duren. Dit

heeft te maken met opstroping van regelingen die tijd en capaciteit vragen zoals de omzetting van de bruidsschat en alle bestaande bestemmingsplannen naar één nieuw omgevingsplan.

1.7 Deze verordening draagt bij aan het doel om in 2040 klimaatbestendig ingericht te zijn.

De gemeente kan zich de komende jaren inzetten om de openbare ruimte klimaatbestendiger in te richten. Tegelijkertijd is het aan alle particuliere en private bedrijventerreinen om zelf ook klimaatbestendiger te worden en neerslag op te vangen. Dit is wettelijk al geregeld in de Waterwet, en straks omgevingswet: een grondeigenaar is zelf verantwoordelijk voor de opvang van hemelwater op eigen terrein en schade die dit met zich meebrengt zelf te voorkomen door aanpassingen aan huis of terrein. In een bestaande situatie nemen grondeigenaren vaak niet zomaar zelf maatregelen. Een nieuwbouwsituatie geeft wel een duidelijke kans om je terrein klimaatbestendig in te richten, in elk geval voor neerslag.

2.1 Met deze tweede verordening (waterbergingsfonds) maken we de hemelwaterverordening afkoopbaar, wanneer men kan aantonen dat het fysiek niet mogelijk is om waterberging op eigen terrein aan te leggen.

Dit kan alléén worden ingezet indien de waterberging niet fysiek op of onder eigen terrein kan worden gerealiseerd. Als dit wel deels mogelijk is, maar niet volledig, dan kan alleen het deel dat redelijkerwijs niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd afgekocht. De kosten per kuub voor afkopen zijn relatief hoog omdat de gemeente de opgave dan overneemt en dit - in het slechtste geval - ondergronds (binnen de openbare ruimte) moet realiseren. De gemeente mag dit wel doelmatig uitvoeren binnen het betreffende rioleringsgebied en hoeft niet kleinschalige berging los aan te leggen voor bijvoorbeeld één ontwikkeling.

RISICO'S EN KANTTEKENINGEN

Risico's

1.1 De hemelwaterverordening leidt tot extra eisen aan een gebiedsontwikkeling en kan leiden tot extra kosten (klein risico).

Toelichting: Dit risico is er maar wordt als (zeer) klein ingeschat. De schades voor de eindgebruiker zijn namelijk aantoonbaar veel hoger dan de meerkosten voor de projectontwikkelaar/initiatiefnemer. Ook zijn de kosten binnen de totale bouwsom relatief heel laag (zie bijlage 3). Tot slot laten veel ruimtelijke gebiedsontwikkelingen in Westland en in het land inmiddels zien dat het financieel en praktisch prima mogelijk is.

1.2 Door deze verordening kan bij bewoners en bedrijven de indruk ontstaan dat ze geen wateroverlast meer hoeven te verwachten (immers ze hebben een bergingsvoorziening). Dit is nadrukkelijk niet zo. Het risico op wateroverlast wordt (als alles goed is aangelegd) wel minder, maar er kan natuurlijk een heviger bui optreden of het kan zijn dat maatregelen niet goed zijn ingericht, maar ook dat het terrein veel te laag ligt bijvoorbeeld.

Toelichting: Wetgeving en jurisprudentie zijn heel duidelijk: pand- en grondeigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor het wateroverlastbestendig maken van het eigendom (woning of bedrijf), of zich daarvoor te verzekeren. De verordening helpt omdat we nu hardere eisen stellen dát het wordt aangelegd, en daarmee de wateroverlast voor burens en openbare ruimte minder wordt. Gemeente is verantwoordelijk binnen de wet voor de wettelijke taken, waaronder de opvang en afvoer van hemelwater binnen de openbare ruimte. Schades door overstromingen zijn nooit te claimen naar een waterschap of gemeente (tenzij het waterschap of de gemeente aantoonbaar nalatig is in de voor die overheid toebedeelde wettelijke taken, en dan is de vraag nog wel aandeel dit heeft in de schade). Hierover is veel jurisprudentie beschikbaar.

1.3 Naast hemelwater zijn er meer landelijke klimaateisen, zelfs ook voor wateroverlast door neerslag, die hiermee nog niet juridisch geborgd zijn.

Toelichting: Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het voorkomen van waterschade bij 20 cm waterdiepte op straat, maar ook om gevolgbeperking overstromingen, droogte, hitte, bodemdaling en biodiversiteit.

1.4 De toetsing van deze verordening moet uitvoerbaar zijn en zijn geregeld binnen de ambtelijke organisatie vóórdat de verordening in werking treedt (na bekendmaking).

Toelichting: De verordening wordt in ons plantoetsingsproces ingepast. Dit moet ook passen binnen de nieuwe, kortere behandelingstermijnen van de omgevingswet. Vanaf 1 januari moeten de collega's van plantoetsing operationeel klaargestoomd zijn om de plannen (snel en goed) te kunnen beoordelen. Daarnaast vraagt ook de omgevingswet zelf veel aandacht om operationeel gereed te zijn, en dit komt erbij. Het risico is dat het onvoldoende lukt om de plantoetsers op tijd operationeel startklaar te krijgen.

2.1 Het toepassen van het waterbergingsfonds bij uitzonderingsgevallen moet uitvoerbaar zijn en geregeld binnen de ambtelijke organisatie vóórdat de verordening in werking treedt (na bekendmaking).

Op het vlak van het waterbergingsfonds geldt ook dat de organisatie op tijd startklaar moet zijn. Het risico is dat het onvoldoende lukt.

Kanttekeningen

1.1 en 2.1 Indien de raad de beide verordeningen vaststelt, moeten deze nog gepubliceerd worden met een bekendmaking. Dit dient nadrukkelijk (ruim) vóór 1 januari 2024 plaats te vinden.

Vaststellen op of na 1 januari 2024 is te laat (vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet). Vanaf 1 januari 2024 bestaat namelijk in de Omgevingswet het wettelijke instrument verordening niet meer, daarom moet het vóór 1 januari 2024 worden vastgesteld.

1.2 Juridisch zal tot en met 31 december 2023 een vastgestelde hemelwaterverordening binnen de huidige wetgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo) geen toetsingskader zijn.

D.w.z. dat als er na de vaststelling door de raad en de bekendmaking maar tot en met 31 december 2023 een aanvraag binnenkomt, die past binnen het toetsingskader, moet de vergunning verleend worden en komt er geen toets aan de hemelwaterverordening. Vereiste voor de invoering van de hemelwaterverordening is dus wel dat de omgevingswet per 1 januari 2024 wordt ingevoerd. Dan gaat het automatisch van rechtswege per 1 januari 2024 in via het omgevingsplan. Vanaf 1 januari 2024 bestaat namelijk in de Omgevingswet het wettelijke instrument verordening niet meer, daarom moet het vóór 1 januari 2024 worden vastgesteld.

FINANCIËN

De hemelwaterverordening zelf heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente Westland. Voor het waterfonds wordt in overleg met de afdeling financiën een voorziening ingericht en zullen interne afspraken met de opdrachtgever Waterhuishouding en met het team CVB worden gemaakt om deze gelden uit te geven binnen lopende vervangingswerkzaamheden van straten en riolering.

VERVOLGTRAJECT

Na vaststelling door de raad dient het voorstel (ruim) voor 1 januari 2024 te worden gepubliceerd als bekendmaking. Met financiën en met plantoetsing worden organisatorisch afspraken gemaakt. Daarnaast maken we de voorbeeldfolder voor extern gebruik definitief. De afdeling BOCC wordt op de hoogte gebracht van de nieuwe regelgeving. Het informeren van



initiatiefnemers vindt plaats via de huidige werkprocessen van BOCC en via plantoetsing.

Bijlage 1. Hemelwaterverordening nieuwbouw Westland

Bijlage 2. Verordening waterbergingsfonds Westland

Bijlage 3. Onderbouwing hemelwaterverordening nieuwbouw Westland

Bijlage 4. Voorbeeldfolder gemeente Vlaardingen

Burgemeester en wethouders van Westland,

de secretaris,

de burgemeester,

M.L.M. Weerts

B.R. Arends