

NATIONAAL DAKENPLAN



Handreiking
Dakbeleid

Voor iedereen dak in beleid

Interessant die multifunctionele daken en een integraal daklandschap! Het klinkt ook logisch om hier vanuit beleid invulling aan te geven. Maar aan welke beleidsproducten kan ik in concrete zin denken? En sluit dit goed aan bij het vertrekpunt van mijn organisatie? Hieronder een prikkelende opwarmer met potentiële schaa sprongen. Lees voor het complete verhaal de volledige handreiking.

Aan de slag als...

... startende en/of kleine decentrale overheid

1. Voer het gesprek over multifunctionele daken.

Verkennde gesprekken over de potentie van het dak en de lokale kansen en risico's.

2. Notitie / Plan van aanpak.

De gesprekken doorvertalen naar een verkenning van de lokale interpretatie van multifunctionele daken en het vergezicht.

3. Subsidie dakopgaven.

Stimuleren van de belangrijkste dakopgave(s) in het gebied. Een laagdrempelige manier om doelen in praktijk te verwezenlijken.

4. Communiceren.

Intern en extern positie innemen rondom het onderwerp van multifunctionele daken door te inspireren en communiceren.

... zoekende en/of middelgrote decentrale overheid

1. Voer het gesprek over versnellen van multifunctionele daken.

Verdiepende gesprekken over het werkelijk integraal benutten van de dakpotentie.

2. Handreiking multifunctionele daken.

Het verhaal van de organisatie hoe tegen multifunctionele daken wordt aangekeken en welk perspectief dit biedt.

3. Convenant dakopgaven.

Een samenwerkingsovereenkomst tussen overheden om te committeren op de meest urgente dakopgaven in het gebied.

4. Inspiratiedaken.

Verken kansrijke (publieke) daken in het gebied welke als inspirerend voorbeeld kunnen dienen en borg de geleerde lessen.

... ambitieuze en/of grote decentrale overheid

1. Voer het gesprek over versnellen van multifunctionele daken en integraal daklandschap.

Integrale dialoog met de hele organisatie en externe partijen.

2. Multifunctionele daken als uitgangspunt.

Een visie/missie/strategie/uitvoeringsagenda vaststellen waarin een multifunctionele invulling van de beschikbare ruimte op het dak centraal staat.

3. Multifunctioneel dakenprogramma.

Concretisering van de visie, waarin met middelen en capaciteit de doelen van de visie worden vastgesteld.

4. Verplichtende dakregels.

Overgaan tot juridisch verplichte maatregelen, waardoor het vrijblijvende karakter plaatsmaakt voor actie op het dak.

- 4** Waarom dakbeleid?
- 6** Uitgangspunten beleid
- 11** Omgevingswet
- 14** Juridische kaders
- 17** Procedures
- 18** Dilemma's en doorbraken
- 20** Inspirerende voorbeelden

Waarom dakbeleid?

Dakbeleid biedt de overheden houvast om dakdoelstellingen te formuleren, verwezenlijken en sturen. Hieruit komen kaders, regels en regelingen. Het geheel aan beleid draagt bij aan de beoogde versnelling van multifunctionele daken (dak met meerdere functies) en een integraal daklandschap (ruimtelijke samenhang).

Beschikbare ruimte

De beschikbare ruimte in Nederland wordt steeds schaarser en de maatschappelijke opgaven worden steeds omvangrijker. Dit vraagt om slimme oplossingen. Het dak is hier bij uitstek voor geschikt. Over het algemeen is het dak ongebruikt, terwijl dit op tal van wijzen invulling kan krijgen. Beleid is een belangrijk instrument om hier als overheid een positieve invloed op uit te oefenen. Het dak biedt dus ruimte. Bij overheden staat de opgave vaak centraal en wordt vervolgens gezocht naar ruimte voor kwaliteit om de opgaven te realiseren. Die ruimte heeft het dak.

Maatschappelijke opgaven

In de bebouwde omgeving zijn veel stedelijke en maatschappelijke opgaven van toepassing. Door het dak mee te nemen als functionele oplossingsruimte ontstaan ineens veel mogelijkheden. In feite is het dak een leeg canvas dat de unieke mogelijkheid biedt om het gelijk goed te doen. Door vanuit een integrale en duurzaamheidsbenadering te zoeken naar de ideale mix van opgaven tot een multifunctioneel daklandschap. Dit heeft positieve effecten op de fysieke leefomgeving. Waarvoor daken gebruikt kunnen worden, is gevisualiseerd in de dakiconen en onderbouwd in de Facts & Values. Hiernaast wordt elke kleur met de bijbehorende opgaven kort beschreven.

Groen Vergroening

Positief effect op: biodiversiteit, hittestress, levensduurverlenging, energiebesparing (koeling), gezondheid, fijnstofafvang en geluidsdemping.

Blauw Waterberging

Positief effect op: wateroverlast, droogte, zuivering en hergebruik van regenwater en hittestress.

Geel Energie

Positief effect op: Energiebesparing (isolatie), opwek schone energie, comfort (warmte en koelte), minder CO₂-uitstoot en waardevermindering gebouw.

Paars Verdichting

Positief effect op: meer leefruimte bestaande woning, meer bedrijfsruimte bestaand bedrijf, meer woningen, meer bedrijven, waardevermindering gebouw en nieuw (dak)oppervlak voor overige kleuren.

Rood Sociaal

Positief effect op: extra leefruimte, sociale cohesie, gezondheid, sociale voorzieningen en horticultuur.

Oranje Mobiliteit

verkeersveiligheid, sociale cohesie, verkeersdruk, dakverbindingen tussen daken, snelheid van transport en nieuwe vormen van transport (zoals vliegende taxi's & drones), mogelijkheid tot verticale evacuatie.

Grijs Nuts

Positief effect op: functioneren gebouw, inpandige functies, be-/ontluchting, overige ruimteclaims en toekomstige prioriteiten.



Onderdeel van de fysieke leefomgeving

Het dak is lang een onderbelicht aspect geweest in de ruimtelijke ordening. De traditionele functionaliteit is lang het beperken tot het buitenhouden van weer en wind geweest. Uiteraard is een waterdichte afwerking van de onderliggende constructie en een degelijke onderliggende constructie de start van elk goed functionerend multifunctioneel dak. Een nieuwe benadering vraagt om omdenken. Zowel bij nieuwbouw als in de bestaande bouw moet deze manier van denken en werken een structureel onderdeel worden. Het verankeren in beleid is daarvoor een belangrijk middel.

Samenhang

Het speelveld van daken is omgeven door veel verschillende variabelen. 'One size fits all' bestaat dan ook niet. Denk o.a. aan de verscheidenheid aan maatschappelijke opgaven, gebiedsvariëaties, soorten gebouwen en type eigenaren. Dit raakt dan ook altijd meerdere afdelingen binnen de organisatie. Door integraal te werken is het goed mogelijk om hier grip op te krijgen en daarbij alle variabelen te erkennen, langs te lopen en mee te nemen in beleid. Deze vraagstukken in samenhang benaderen leidt tot goed afgewogen en gebiedsgericht dakbeleid.

Samenhang in doelen

Vanuit de Omgevingsvisie zijn de overkoepelende ambities in beeld van de organisatie. In de praktijk blijkt dat het realiseren van die ambities op de reguliere manier ruimtelijk gezien vaak niet (meer) past. Om verkokering tegen te gaan zijn integrale en horizontale netwerkorganisaties nodig. Het concretiseren en verscherpen van abstracte ambities naar concrete doelen biedt inzicht waar het knelt. Het legt tegenstrijdigheden bloot die leiden tot de noodzaak van samenhang en prioritering. Dit helpt

om de organisatie mee te krijgen. De uitkomst verschilt per organisatie, maar in alle gevallen blijkt het dak een doelmatige oplossing om de ruimtelijke schaarste het hoofd te bieden.

Bestaande daken en nieuwbouw

Nieuwbouw en bestaande gebouwen zijn twee verschillende invalshoeken. Bij nieuwbouw kunnen vanuit heldere beleidsvoorschriften snelle stappen gemaakt worden; vaak kunnen beschikbare financiële middelen slim aangewend worden. Tegelijkertijd is het aandeel van nieuwbouw relatief beperkt. De context van de bestaande bouw is gezien de vele afhankelijkheden en variabelen complexer en vraagt om meer diepgang vanuit beleid. Het veranderen van een bestaande situatie is per definitie lastiger dan het in één keer goed ontwikkelen van een nieuwe situatie. In beide gevallen vormt beleid het vertrekpunt om duurzaamheid en multifunctionaliteit te borgen.

Verschillende aanleidingen

De redenen om over te gaan tot dakbeleid variëren. Voor grote steden staat, vanwege de knellende ruimtelijke schaarste, de multifunctionaliteit centraal. In middelgrote of kleine steden en dorpen is het goed mogelijk dat de noodzaak en prioriteit per thema varieert. De ideale multifunctionele mix is in dat geval anders. Maatwerk per situatie. Overall is het waardevol om het dak in ogenschouw te nemen, het is immers waarschijnlijk dat de maatschappelijke opgaven in de openbare ruimte minder conflicterend zijn als het dak als een deel van de oplossingsruimte wordt gezien. Beleid rondom daken, op directe wijze (dakenbeleid) of indirecte wijze (het dak integreren bij overig beleid), is ook dan altijd van meerwaarde.

Uitgangspunten beleid

Bij het tot stand komen van dakbeleid zijn meerdere uitgangspunten altijd relevant. Neem deze in overweging, bediscussieer het intern en doorloop het stapsgewijs.

Multifunctionaliteit

Centraal staat het denken vanuit multifunctionaliteit. Één opgave realiseren op het dak klinkt goed, maar leidt op den duur ook tot ruimtegebrek op het dak. Dit terwijl heel veel opgaven juist heel mooi samengaan op het dak. Sterker nog: meerdere combinaties versterken de individuele opgaven. In de handreikingen: 'Groen en Geel', 'Groen en Blauw' en 'Gebruiksdaken' wordt hier voor deze opgaven uitgebreid op in gegaan. Het blijft altijd mogelijk dat na een goede afweging blijkt dat één functie op een bepaalde plek optimaal is.

Op hoofdlijnen vormen onderstaande functies de groeperingen die goed met elkaar gecombineerd kunnen worden:

- **Isoleren.** Deze functie is altijd mogelijk als onderlaag. Lichtgewicht.
- **Groen.** Deze functie kan meestal en kan gecombineerd met alle overige opgaven. Wel vereist dit enige draagkracht.
- **Energiedaken.** Het opwekken van schone energie is op veel plekken wenselijk en relatief makkelijk aan te leggen.
- **Gebruiksdaken.** Praktische invulling van het dak voor sociale doeleinden of verdichting. Kent meer randvoorwaarden.

Daarbij moet bij elke dakontwikkeling voldaan worden aan randvoorwaarden vanuit:

- Waterdichtheid.
- Toegankelijkheid.
- Constructie.
- Veiligheid.
- Beheer en onderhoud.

Manier van werken

Multifunctioneel beleid betekent automatisch integraal werken en denken. De verschillende opgaven zijn immers op meerdere plekken binnen de organisatie belegd en dit vraagt om brede expertise en commitment. Door de onderstaande procesprincipes toe te passen wordt het intern organiseren van de multifunctionele benadering overzichtelijker.

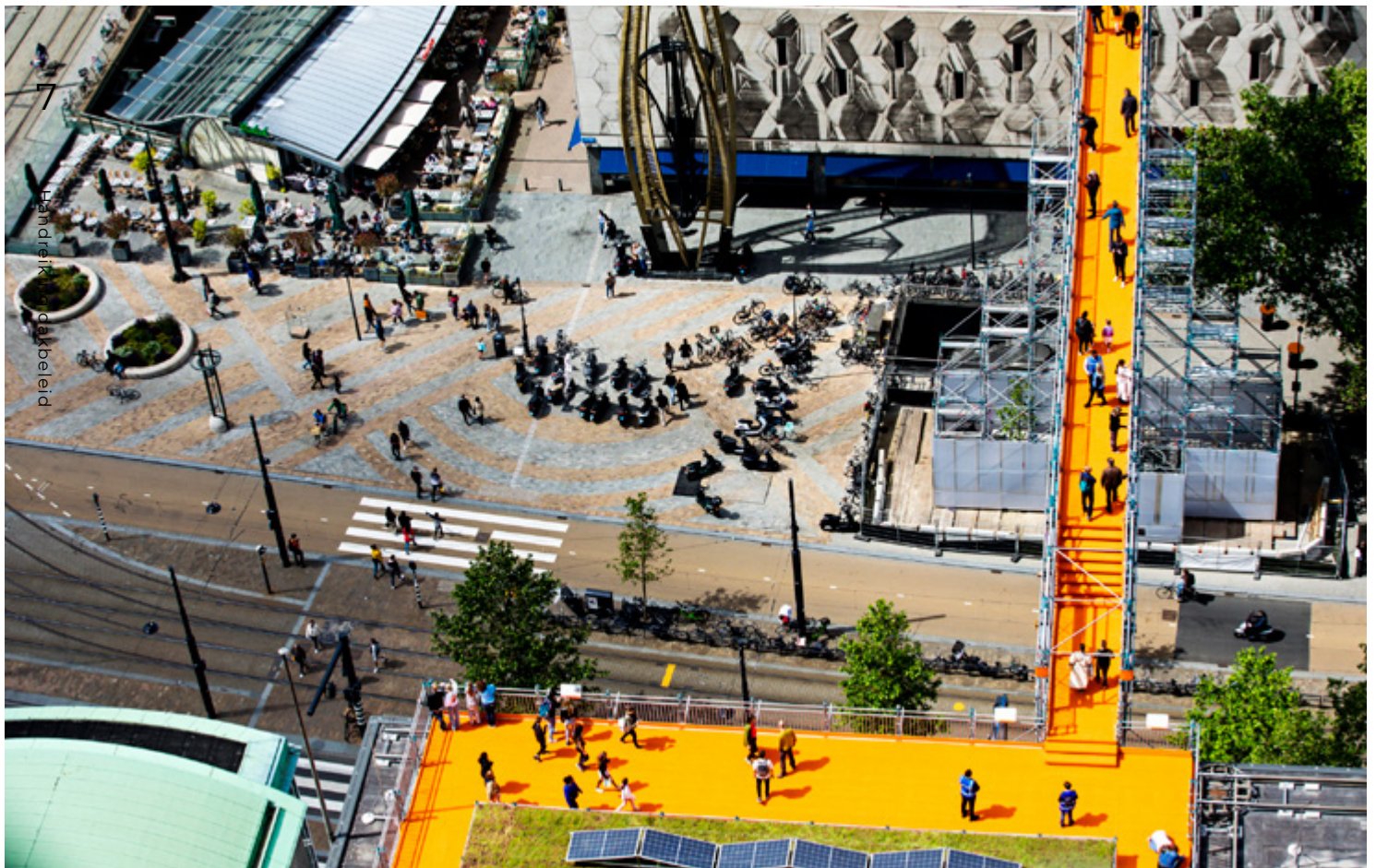
- **Integrale benadering.** Samenbrengen van kennis uit opgaven en afdelingen. Samenhang staat centraal.
- **Integreren in lijnorganisatie.** Blijvend leereffect door de ruimte van het dak te borgen door in teams en programma's.
- **Andere manier van werken en denken.** Toekomstgericht, innovatief en verbindend. Onderdeel van de transitie.
- **Aanjagen.** Enthousiasmeren en communiceren voor commitment tot ontwikkelingen op het dak.

Duurzaamheid

Doordat op het dak nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden, kunnen duurzaamheidsprincipes hier gelijk goed geborgd worden. Het biedt de mogelijkheid dit altijd als randvoorwaarde toe te passen. Hiervoor kan enerzijds worden gedacht worden aan de inhoud van de maatschappelijke als stedelijke opgaven, anderzijds door elke ontwikkeling circulair en klimaatadaptatief te laten zijn.

Per opgave / kleur

De kleuren (opgaven) staan centraal om te komen tot beleid, dit is gevisualiseerd in de factsheet 'Dakiconen'. Elke kleur dient een eigen doel en staat tegelijkertijd in verbinding met andere kleuren. Bij iedere organisatie zal het vanwege politieke voorkeuren en stedelijke kenmerken verschillen welke opgave waar het meest prioriteit krijgt. De ideale mix van meervoudig gebruik is dan ook maatwerk.



Het starten vanuit de individuele opgaven lijkt eenvoudiger, maar leidt op termijn tot onwenselijke situaties. Samenhang tussen de verschillende opgaven is nodig. Wel moeten de individuele opgaven voldoende te zijn ingekleurd om het gesprek op kwalitatieve manier te kunnen voeren.

Gebiedsgericht

Een gebiedsgerichte benadering helpt in het prioriteren van de opgaven in de gebouwde omgeving. De urgentie van een opgave is namelijk niet gelijk verdeeld. Zo varieert de mate van hittestress per plek aanzienlijk en zijn bepaalde gebieden gevoeliger voor wateroverlast. Ook is een gebiedsbenadering een herkenbaar schaalniveau voor de mensen en kent één gebied vaak een relatief uniforme bouwstijl met gelijksoortige gebouwen. Redenerend vanuit het dak, zijn circa 5–10 wijktypologieën te onderscheiden¹.

Bij het inzoomen op meer gedetailleerde schaalniveaus worden al snel concessies gedaan door zaken eenvoudiger weer te geven dan dat het in werkelijkheid is. Het is daarom altijd verstandig om goed na te denken welk schaalniveau passend is binnen de gegeven context.

Gebiedstype	Beschrijving
Historische binnenstad	Voor 1940, geen tuinen, 3–5 lagen, veel verharding, oud, schuine daken
Stedelijke / vooroorlogse bouwblokken	Voor 1940, geen tuinen, 3–8 lagen, brede straten, weinig groen, oud, variatie schuine/platte daken
Hoogbouw	Na 1945, meer dan 10 lagen, gebouwen in grid, openbare ruimtes, grote platte daken
Tuindorp	Voor- en achtertuin, 2–3 lagen, weinig openbaar groen, schuine daken
Naoorlogse woonwijk	Voor- en achtertuin, 2–3 lagen, groen, schuine/platte daken
Nieuwbouw	Vernieuwde bouwregels, hoge dichtheid, openbare ruimtes, schuine/platte daken
Bedrijven / industrie	Bedrijvigheid, grote platte daken, minimale belastbaarheid

¹ <https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/nieuws/2017/klimaatadaptatie-0/>

Type gebouw

Op het moment dat duidelijk is welke mix van opgaven in welk gebied van toepassing is, wordt het beleid een stuk concreter van aard. Uiteindelijk moet beleid namelijk helder maken wat onder welke voorwaarden op het dak van een gebouw plaats kan vinden. Dat vindt plaats op projectniveau, waarin per project naar de mogelijkheden wordt gekeken. Daarbij is bijna elk gebouw uniek. Om hier op beleidsniveau meer grip op te krijgen, is het mogelijk om net als bij wijken ook gebouwen te clusteren. Redenerend vanuit het dak, zijn circa 8-16 gebouwtypologieën te onderscheiden². Per type gebouw zijn min of meer dezelfde technische elementen van toepassing.

De meest onderscheidende zijn:

- Plat of schuin dak.
- Draagkracht van het dak.
- Draagkracht van het gebouw.
- Oppervlakte van het dak.
- Positionering van het dak.

Zo heeft een toren bijvoorbeeld een plat dak met veel draagkracht, maar relatief weinig dakoppervlakte. Dit biedt andere mogelijkheden dan een rijtjeshuis met schuin dak. De gebouwgebonden eigenschappen geven inzicht in de technische en praktische potentie op daken.

Per eigenaar

Uiteindelijk is de initiatiefnemer en/of de eigenaar aan zet om de kansen om te zetten in een dakontwikkeling. De eigenaar is altijd betrokken, alhoewel de eigenaar niet altijd de initiatiefnemer hoeft te zijn. Een ontwikkeling is (nog) niet juridisch af te dwingen door de overheid. Het moet daarom zo aantrekkelijk en makkelijk mogelijk gemaakt worden om een dak multifunctioneel te ontwikkelen. Zowel in het inzichtelijk hebben welke mix gewenst is als het doorlopen van een eenvoudige procedure. Net als bij gebieden en gebouwen, is hierbij sprake van meerdere, zeer verschillende, type eigenaren. Er zijn in de Nederlandse context circa 7 veelvoorkomende eigenaarstypen te onderscheiden³. Elk type eigenaar heeft een andere filosofie, behoeften, besluitvorming en financieringsmodel.

Zo hebben woningcorporaties bijvoorbeeld veel areaal met vaak beperkte financiële middelen en VvE's variërende groottes met moeilijke besluitvorming. Het vraagt relatief veel inspanningen om de verschillende doelgroepen goed te bedienen. Kaderstellend of richtinggevend beleid kan voor het activeren van de doelgroepen het verschil maken.

Type eigenaar	Samenvatting
VvE	Een vertegenwoordiging van appartementseigenaren die zorg draagt voor het beheer en onderhoud van het gebouw.
Woningcorporatie	Sociale woningbouworganisatie die zich zonder winstoogmerk richt op het bouwen, beheren en verhuren van woonruimte met betaalbare huur.
Bedrijven	Organisaties met eigendom van vastgoed waar arbeid en kapitaal centraal staan. Vaak op bedrijventerreinen.
Publiek vastgoed	Vastgoed waarvan de overheid eigenaar is en zorg draagt voor het beheer en onderhoud.
Investeerder	Gebouwen in eigendom van investeerders, met commercieel oogmerk voor verhuur.
Projectontwikkelaar	Commerciële partij die (meestal) nieuwbouw ontwikkelt voor de verkoop.
Particulier	Eigenaar en bewoner van één huis met bijbehorend dak.

De waarde van het verwezenlijken van een ontwikkeling op het dak gaat verder dan financiële waarde (bijvoorbeeld bij zonnepanelen of een extra gebruikruimte) en functionele waarde (bijvoorbeeld bij een dakterras of moestuin). Elke ontwikkeling op het dak levert maatschappelijk waarde op, omdat met iedere nieuwe functie de ruimtelijke druk elders

2. Rooftop Catalogue - MVRDV

3. Uitkomst gebaseerd op gezamenlijke analyse gemeenten: Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Amsterdam.

afneemt. Bovendien is het positieve effect vaak indirect, maar voegt het systematisch waarde toe. Zo is het verlagen van de temperatuur goed voor het tegengaan van hittestress, het opvangen van water goed voor het ontlasten van het riool en het vergoeten van de biodiversiteit goed voor de ecologie. Een bredere blik naar waarde kan tot betere en meer duurzame beleidskeuzes leiden.

Aandachtspunten

Het is niet mogelijk om alle variabelen in één keer goed te vatten. Hiervoor is de gebouwde omgeving te divers van aard. Op kleinere schaal zullen altijd variaties van toepassing zijn, dit is niet erg. Het is wel goed om hier weet van te hebben.

Enkele voorbeelden:

- **Monumenten.** Oude gebouwen met monumentenstatus leveren extra belemmeringen op die anders niet van toepassing zijn. Bij een beschermd stadsgezicht geldt dat bijvoorbeeld ook. Zeer zorgvuldige afwegingen zijn nodig⁴.
- **Lokale maatregelen.** Op het moment dat in een bepaald gebied bepaalde opgaven hogere prioriteit krijgen gaat de multifunctionele mix verschuiven.
- **Momenten van onderhoud.** Vaak is groot onderhoud een goed moment om aan de slag te gaan met het dak. En een kans om het meteen goed te doen.
- **Veiligheid, toegankelijkheid en landschap.** Bij elke vergunning staan deze onderwerpen centraal.

⁴ Duurzaamheid van historische gebouwen | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed





Data, tools en viewers

Het gebruik van data, tools en viewers speelt bij alle overheden een steeds prominere rol in beleid. Door de vele opgaven en gerichtheden rondom multifunctionele daken is het speelveld groot en complex. Hier bestaat een grote informatiebehoefte. Digitale applicaties leveren complexiteitsreductie en verbeteren beleidskeuzes. De functionaliteit zit in een overzichtelijke en gelaagde weergave, zodat de uitkomsten voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk zijn. De wereld rondom data, tools en viewers is innovatief en in ontwikkeling. Hiervoor is samenwerking tussen de overheden essentieel.

Data is voor het verhogen van het kennisniveau altijd relevant om mee te nemen in beleidsafwegingen. Over het algemeen is het vrij goed beschikbaar. Met het volgende boodschappenlijstje kan iedereen aan de slag:

- Aantal gebouwen;
- Functie van het gebouw;
- Eigenaren van het gebouw;
- Beschikbaar dakoppervlakte;
- m² oppervlakte per dak;
- Platte of schuine daken;
- Huidig gebruik van het dak.

Vanuit het NDP wordt een proces omarmd, dat is geïnitieerd door de gemeente Rotterdam, waarin wordt onderzocht of een samenwerkingsverband met bijbehorende financiering mogelijk is om bestaande digitale tooling voor daken landelijk op te schalen en te uniformeren. Om daarmee de complexiteit te verlagen voor integrale en multifunctionele beleidsafwegingen.

Lokaal maatwerk

Het is maatwerk om de uitgangspunten van het beleid door te vertalen naar beleid dat passend is voor de eigen organisatie. Per opgave, per gebied, per bouwtype en per eigenaar kunnen keuzes gemaakt worden die bepalend zijn voor de doorwerking van het beleid. Hierin bestaat geen goed of fout antwoord. Wel is het altijd waardevol om deze gerichtheden één voor één langs te lopen en bewuste keuzes te maken over de invulling die past bij het bestuur en de organisatie.

Omgevingswet

De Omgevingswet is de beoogde nieuwe kapstok voor ruimtelijk beleid. Voor nieuw te vormen beleid over multifunctionele daken is het dan ook logisch om hierop aan te sluiten. Om dit goed te kunnen doen wordt hieronder meer informatie verschaft.

Het principe

De Omgevingswet vereenvoudigt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De wet vormt de basis voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet staat vier verbeteringen voor: inzichtelijkheid vergroten door minder regels, leefomgeving centraal door samenhang, lokaal maatwerk door decentrale keuzeruimte en snellere besluitvorming door digitaal te werken⁵.

Dit sluit aan bij het integrale uitgangspunt van multifunctionele daken. Daarmee vormen de principes van de Omgevingswet dan ook een kans om te komen tot goed en toekomstbestendig dakenbeleid.

Ook biedt de Omgevingswet houvast om voor het eerst duurzaamheidseisen aan de gebouwde omgeving te stellen en daarop te toetsen, zonder dat hier alternatieve routes voor gezocht moeten worden.

Beleid

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet staan 6 kerninstrumenten centraal: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor bestaand beleid geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een overgangperiode. De invulling is afhankelijk van het type beleid waar het over gaat.

Onder beleid wordt in dit geval het volgende verstaan: *“Het beschrijven van belangen, doelen, manieren om dat te bereiken (subsidies, maatregelen en regels) en de tijdsperiode.”*⁶

Een concretisering van de wet dus, om doelen te realiseren. Drie sturende beleidscategorieën worden onderscheiden⁷. Denk aan de voorkant goed na over het type beleid dat passend is:

- **Financieel-economisch.** Sturen met financiële prikkels (o.a. subsidies en heffingen).
- **Communicatief.** Sturen via gedrag (o.a. campagne, participatie en pilots)
- **Juridisch.** Sturen met wetten en regels (o.a. verbod, overeenkomst, regel, instructie, omgevingswaarden, vergunning en zorgplicht).

5. <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/uitgangspunten>

6. <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/beleidsregels-algemeen/>

7. <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/omgevingswet-alleen/bewustwording/>

De 6 instrumenten



Integraal en samenhangend

Het beleidshuis bestaat uit meerdere instrumenten die met elkaar samenhangen. De Omgevingswet staat aan de basis. Vervolgens is de Omgevingsvisie het meest strategische instrument, vormen Programma's de uitwerking en actualisatie van de Omgevingsvisie en wordt het juridisch geborgd in het Omgevingsplan. De Omgevingsvergunning toetst initiatieven. In het gehele beleidshuis moeten domeinen, zo ook multifunctionele daken, integraal en samenhangend geborgd worden.

Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is het vertrekpunt op strategisch niveau. De Omgevingsvisie bevat het strategische, integrale, langetermijnbeleid voor de fysieke leefomgeving. Het vormt het vertrekpunt voor het overige beleid en regelgeving. Idealiter krijgen multifunctionele daken expliciet de aandacht in de Omgevingsvisie. De omgevingsvisie is voor gemeente, provincie en Rijk verplicht vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij waterschappen is een Watervisie facultatief.

Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Drie principes staan hierin centraal:

1. Combineren boven enkelvoudig,
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal,
3. Afwentelen voorkomen.

Omgevingsprogramma

Programma's zijn bedoeld voor de verdere beleidsuitwerking van de Omgevingsvisie. Door met concrete maatregelen de beschreven doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het is uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal of gebiedsgericht. Het zit daarmee tussen strategisch en operationeel beleid in.

Een Omgevingsprogramma is vormvrij en kent meerdere varianten: vrijwillige programma's, verplichte programma's Europees, verplichte programma's omgevingswaarden en programma's met een programmatische aanpak⁸. Doordat het vormvrij is en weinig voorbeelden voorhanden zijn, ligt de invulling open. Programma's met een programmatische aanpak lijken het meest toepasselijk voor multifunctionele daken.

8. <https://vng.nl/artikelen/vormen-van-programmas>

Een Omgevingsprogramma is als instrument relevant voor het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

De inhoud van het Omgevingsprogramma komt in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

De gemeente Rotterdam heeft een concept Omgevingsprogramma Multifunctionele Daken geschreven. Als voorloper op de Omgevingswet is geprobeerd om een beleidsmatige brug te slaan tussen de bestaande Omgevingsvisie en toekomstige Omgevingsplannen.

Omgevingsplan

Het Omgevingsplan is een concretisering van de keuzes in de Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma's. Het bevat de regels voor de fysieke leefomgeving. Het is hiermee mogelijk om voor ieder gebied te zeggen welke activiteiten wel of niet zijn toegestaan, bijvoorbeeld voor wonen, recreatie of zonnepanelen op het dak. Wel moet bij lokale regelgeving worden voldaan aan landelijke wet- en regelgeving. In veel gevallen is het niet mogelijk om bovenwettelijke eisen te stellen en/of te verplichten en verbieden.

Het Omgevingsplan vervangt stapsgewijs, met een meerjarig overgangstermijn, de geldende bestemmingsplannen en beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening.

Het Omgevingsplan is soortgelijk aan de Omgevingsverordening (Provincie), Waterschapsverordening (Waterschap) en Algemene Rijksregels (Rijk). Het betreft één plan of verordening per overheidsorganisatie.

Omgevingsvergunning

Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren door een omgevingsvergunning aan te vragen. Of een omgevingsvergunning nodig is, is afhankelijk van de activiteit en de regelgeving. In de procedure zijn beoordelingsregels en vergunningvoorschriften aanwezig.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het DSO is het digitale loket (Omgevingsloket) waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden via een klik op de kaart en een vragenboom kunnen zien wat is toegestaan op hun beoogde locatie. Insteek is dat de vragenboom de initiatiefnemer op eenvoudige wijze door de regels leidt met een heldere uitkomst.⁹

Om het beleid geschikt te maken voor het DSO moet regelgeving voldoen aan digitale basisprincipes: doelen, werkingsgebieden, activiteiten, omgevingswaarden en regels. Meerdere overheden gaan werken met het DSO en achter de schermen vindt de onderlinge afstemming plaats. Daarmee dwingt het DSO tot samenhangende, digitale, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit.

Dit is ook goed mogelijk voor multifunctionele daken. Het dak is immers een duidelijk begrensde locatie, waarvoor doelen en regels van toepassing zijn. Complicerende factor is dat de locatie onder het dak ook een gebouw is, waar ook andere doelen en regels voor gelden. Dit vraagt om een helder onderscheid van deze twee werelden en op de lange termijn om een 3D benadering. Het digitaal stelsel wordt op den duur inzichtelijk via 'Mijn Omgevingsloket'.¹⁰

9. <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/toepasbare-regels-maken-aanleveren/>

10. <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/omgevingsloket/introductie/>

Juridische kaders

Met beleid worden juridische kaders gecreëerd die de ruimtelijke transitie de gewenste richting op kunnen sturen. De mogelijkheden zijn divers, want meerdere juridische instrumenten zijn voorhanden en deze verschillen per type overheid. Het goed kunnen toepassen van deze instrumenten om de versnelling van multifunctionele daken mogelijk te maken vraagt om verfijning.

Europese wetgeving

De belangrijkste wetgevingsmaatregelen in de Europese Unie zijn verordeningen, richtlijnen en besluiten. Dit zijn verplichtende kaders voor nationale en regionale overheden.

De Europese Green Deal is in de basis een wet, waarin staat dat de EU in 2030 55 procent minder CO₂-uitstoot mag hebben en in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Om dit te halen is een hele reeks aan maatregelen (met onderliggende wetten) vastgesteld. Dit krijgt vervolgens doorwerking in nationale wetgeving en regionaal beleid.

Nationale wetgeving

Een wet is een besluit van een bevoegd orgaan (meestal het Rijk) dat algemeen verbindende voorschriften bevat. Elke wet biedt randvoorwaarden voor al het lokale beleid en regelgeving.

Na de invoering van de Omgevingswet is in het omgevingsrecht, het juridisch domein voor daken, nog maar 1 wet van toepassing voor de fysieke leefomgeving. Daarmee gaan 26 wetten op in 1 wet.

Regelingen

Een Rijksregeling bevat juridische voorschriften van algemene strekking of beleidsregels. Vanuit het Rijk worden algemene regels voorgeschreven over activiteiten via voorschriften.

Rondom daken (bestaande bouw en nieuwbouw) is het 'Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)' een belangrijke rijksregeling. Dit bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Daarnaast heeft het Bbl regels over de staat en het gebruik van een bouwwerk. En over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Het Bbl wijst per activiteit het bevoegd gezag aan en de gemeente kan in het omgevingsplan maatwerkregels opnemen. Momenteel vindt een actualisatie van het Bbl plaats hoe een aantal thema's (o.a. waterberging, biodiversiteit, vergroening, circulariteit) beter geborgd kan worden. Deze thema's ontbraken grotendeels in de voorganger genaamd 'BouwBesluit'.

Regelgeving

Regelgeving bevat directieve kaders, voor het correct implementeren of toepassen van wetgeving. Het is dus een nadere detaillering van de wet met uitvoeringskaders. In de nieuwe filosofie van de Omgevingswet is dat via een 'ja, mits ..' benadering. Ofwel regelgeving wordt zo vormgegeven dat een initiatief in principe mag, tenzij dit in strijd is met de wet of bovenliggend beleid.

Beleid en beleidsregel

Tussen beleid en beleidsregels zit één onderscheidende factor. Beleid is niet dwingend en dus niet relevant voor de rechter. Dit kan dan ook altijd gewijzigd worden bij nieuwe inzichten. Voor beleidsregels gelden bijzondere rechtsgevolgen, dit gaat altijd over de invulling van de wettelijke bevoegdheid. Dit richt zich vaak op burgers en bedrijven. Dus alle beleidsregels zijn beleid, maar niet al het beleid is een beleidsregel.

Een leidraad zonnepanelen geeft richting aan de lokale invulling van zonnepanelen. Zolang hier geen beleidsregels in zijn opgenomen heeft dit geen juridische consequenties. Een Omgevingsprogramma zonnepanelen geeft richting én bevat beleidsregels. In dit geval zijn juridische consequenties wel van toepassing. Het is ook een andere bestuurlijk procedure.

Convenanten

Een convenant is een afspraak van de overheid met een of meer partijen gericht op het realiseren van bepaalde (beleids-) doelstellingen. In een convenant worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties vastgelegd.

In 2016 tekende de Erasmus Universiteit Rotterdam een convenant met de gemeente Rotterdam. In het convenant zijn afspraken vastgelegd over het aanbrengen van 10.000 m² groene daken – zo'n twee voetbalvelden groot – op campus Woudestein. De gemeente heeft een deel van de kosten gefinancierd en de Universiteit heeft een zich gecommitteerd aan een resultaatsverplichting.

Verordeningen

Een verordening is een op lokaal niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is de meest bekende gemeentelijke verordening.

In de gemeente Amsterdam en Rotterdam zijn hemelwaterverordeningen vastgesteld. Deze regelen een verplichting voor nieuwe gebouwen en voor bestaande gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd, waaraan één of meer bouwlagen worden toegevoegd, of waarvan het bebouwde oppervlak wordt uitgebreid, om per m² een minimaal hoeveelheid hemelwater te bergen en dit hemelwater vertraagd af te voeren.

Subsidies

Subsidie is een stimuleringsregeling van de overheid ten behoeve van het starten van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Door subsidies komen maatschappelijk relevante zaken beter van de grond. Naast stimulering kunnen nationale of Europese subsidies ook leiden tot kennisontwikkeling, opschaling en samenwerking tussen overheden.

In o.a. de gemeente Rotterdam¹¹, de gemeente Utrecht¹² en de gemeente Den Haag is sprake van een subsidie voor klimaatadaptatie. De subsidies worden vaak per jaar herijkt. Ook hebben waterschappen vaak gelijksoortige subsidies, zoals bijvoorbeeld Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Kijk voor de actuele voorwaarden op de websites van de gemeenten of waterschappen. In de basis is de subsidie van toepassing voor het aanleggen van een





groen dak. De exacte uitwerking van de subsidie verschilt per organisatie, bijvoorbeeld door de mate (oppervlakte en kwaliteit) van bijdragen aan biodiversiteit en waterberging, of vanwege lokale prioriteiten.

Heffing

Heffingen zijn bedragen die door de overheid worden vastgesteld om kosten vergoed te krijgen die worden gemaakt.

In de gemeente Den Haag wordt gebruik gemaakt van een puntensysteem voor Groen- en Natuurinclusief Bouwen om hiermee duurzaam dakgebruik te stimuleren. Hiermee wordt beoogd om bij het ontwikkelen van de nieuwe stad (nieuwbouw) natuurinclusief bouwen te stimuleren, of in de toekomst zelfs te verplichten.

Maatwerk

Het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling bieden ruimte aan maatwerkvoorschriften. Het is afhankelijk van de activiteit en het onderwerp welke mogelijkheden het bevoegd gezag heeft om maatwerk te stellen.

Monumentale gebouwen kennen over het algemeen strengere regels dan overige gebouwen. Terwijl het vaak wenselijk is om ook deze gebouwen klimaatadaptief en duurzaam in te richten. Met maatwerkregels is het mogelijk om hier ruimte toe te bieden.

Informatieve producten

Meerdere vormen zijn mogelijk om, niet bindende, informatie op een toegankelijke wijze te ontsluiten. Voorbeelden zijn: Factsheet, Leidraad en Handreiking. Het helpt om een specifieke doelgroepen mee te nemen in het onderwerp.

Het Nationaal Dakenplan heeft meerdere informatieve producten ontwikkelt om betrokkenen van basisinformatie te voorzien. De producten staan op de website van het Nationaal Dakenplan.

Integreren in bestaand beleid

De vraag of zelfstandig multifunctioneel dakenbeleid in beginsel nodig is, is waardevol. Het kan ook een overweging zijn om te stellen dat dak 'slechts' ruimte biedt en dat deze ruimte in het bestaande beleidshuis goed moet worden geïntegreerd. Ook in dit geval is het nog steeds essentieel om de dakprincipes inzichtelijk te hebben die doorwerking moeten krijgen in overig beleid en regelgeving. Zonder een duidelijk inhoudelijk verhaal is integreren namelijk niet mogelijk.

Vanuit veel opgaven wordt beleid ontwikkeld. Door hierop aan te sluiten kunnen de ambities van het gebruik maken van dakruimte ingepast worden in bijvoorbeeld: de Omgevingsvisie, Woonvisie, Klimaatplannen en Uitvoeringsagenda's.

Voor het versnellen naar meer multifunctionele daken is de te doorlopen procedure een belangrijke en soms belemmerende factor. De daadwerkelijke procedures verschillen per organisatie en zijn bovendien aan verandering onderhevig. Onderstaande tips geven inzicht hoe dakprocedures vereenvoudigd kunnen worden, leidend tot meer succesvolle initiatieven.

1. Van 'Nee, tenzij ..' naar 'Ja, mits..'

De Omgevingswet vraagt om een andere benadering van het beleid. Door niet te zeggen dat een gewenste activiteit in principe niet kan, maar door vertrouwen te geven aan de initiatiefnemer dat het in de basis wel kan. Uiteraard moet voldaan worden aan 'mitsen' als participatie en voorschriften.

2. Sturingsfilosofie

Van oudsher heeft de overheid een rechtmatige en presterende insteek. Om een versnelling van multifunctionele daken mogelijk te maken volstaat dit niet. De daken zijn meestal niet van de overheid (presterend) en moeilijke procedures werkt vertragend (rechtmatig) in plaats van versnellend. Door het NSOB-kwadrant¹³ toe te passen in het beleid en vergunningverlening wordt het mogelijk om als overheid een meer samenwerkende (door mee te denken) en responsieve (door actief de prioriteiten na te jagen) rol in te nemen.

3. Digitale beslisbomen

Via het DSO is het mogelijk om initiatiefnemers aan de hand van een klik op de kaart en een beslisboom een procedure te laten doorlopen. Daarvoor moet aan de achterkant de regelgeving wel zo zijn opgesteld dat het DSO de regels op deze manier kan lezen. Terugkerende thema's: locatie, omgevingsplan, constructie, milieu, veiligheid, welstand en monumenten.

4. Samenwerken tussen overheden

De procedures van verschillende overheden moeten op elkaar zijn afgestemd om tegenstrijdigheden te voorkomen en uniformiteit te waarborgen. Zoek hiervoor samenwerking op in de regio's of via koepelorganisaties.

¹³ <https://platformoverheid.nl/overheidsrollen-in-de-opgave/>



Dilemma's en doorbraken

Het versnellen van multifunctionele daken kan een vlucht krijgen door dakbeleid. Dit is nu nog niet gangbaar en vraagt om een andere manier van denken en werken. Verandering op de lange termijn leidt tot praktische dilemma's op de korte termijn. Hoog tijd voor tips en tricks!

Integraal werken vraagt om samenwerking en gedeelde belangen. Sectorale organisatiestructuren maken dit weerbarstig. Hoe ga ik hiermee om?

- a.** Borg dakbeleid (ook) bij andere beleidsafdelingen. Blijvend resultaat met gedeeld eigenaarschap.
- b.** Communiceer over doelstellingen en de meerwaarde. Pas de communicatiestijl aan per doelgroep.
- c.** Denk vanuit de lange termijn. Dan blijken de maatschappelijke kosten lager als nu goed wordt geïnvesteerd dan nu niets doen.
- d.** Hou vol. Samenhang vraagt aan de voorkant extra inspanning, maar levert op termijn meerwaarde.

De toegankelijkheid van daken wordt bemoeilijkt door juridische statussen (privé of publiek). Hoe verbeter ik dit?

- a.** Standaardiseren van juridische werkwijzen en procedures.
- b.** Nieuw gebruik van bestaand juridische werkwijzen, zoals recht van opstal en overpad.
- c.** Lokale coöperaties bieden nieuwe vormen van zeggenschap.
- d.** Experimenteren en leren door te doen. Starten met pilots en opschalen vanuit leerervaringen.

De diversiteit aan eigenaren vraagt om een aanpak die capaciteit en geld vraagt. Hoe organiseer ik dit?

- a.** Innovatief organiseren met meerdere afdelingen/teams.
- b.** Op basis van prioriteit. Als eerst de belangrijkste wijken oppakken.
- c.** Op basis van energie en enthousiasme. Eerst de mensen helpen die zelf graag willen.
- d.** Lokale participatie en bewoners als ambassadeurs laten fungeren.

Multifunctionele daken vormen nog geen samenhangend daklandschap. Verarming door landschappelijke fragmentatie. Hoe borg ik het daklandschap?

- a.** Per wijk nadenken over de prioriteiten in de wijk leidt tot samenhang.
- b.** Samenhang met naastgelegen daken borgen in het beleid.
- c.** Inspiratie zoeken bij architecten en landschapsarchitecten die dit verhaal kunnen visualiseren.

De politieke invloed op het integraal kunnen werken is groot. Hoe ga ik om met de keuzes van de politiek op de korte termijn t.o.v. de lange termijndoelen?

- a. Zoek naar synergie. Heel vaak kan met een integraal lange termijn aanpak ook bijgedragen worden aan sectorale doelen of korte(re) termijn.
- b. Probeer een duidelijk ambtelijke lijn vast te houden over de lange termijn die langer rijkt dan politieke periodes.
- c. Depolitieseer. Niet alle zaken voor de lange termijn hoeven (continue) onderwerp van de politieke discussie te zijn. Maak het 'regulier werk' en informeer de politiek over de voortgang.

Gebouwen en dakconstructies zijn onder te verdelen in typologieën, maar elke specifieke situatie is anders. Voor een vergunning blijkt een hoog detailniveau noodzakelijk. Hoe voorkom ik dit?

- a. Werk van grof naar fijn. Denk eerst in categorieën. In de 'Dakencatalogus' zijn verschillende methoden van constructie versterking beschreven, die matchen met de 'maat' van nieuwe dakbelasting (XS t/m XXL).
- b. Een vervolgstap kan zijn, om een globale haalbaarheidsstudie (dakscan) uit te voeren, waarbij naast constructie ook andere onderwerpen op haalbaarheid getoetst worden (denk aan lokale opgaven, gebouwanalyse en kosten/ baten).
- c. Bij vergunningplicht moet tenslotte constructieonderzoek plaatsvinden. Dit is veel nauwkeuriger en relatief veel werk.

Afhankelijkheid van landelijke wetgeving voor lokale overheden is groot. Dit zijn moeilijk beïnvloedbare en trage trajecten, terwijl nu behoefte is aan soepelere en duurzamere randvoorwaarden. Hoe ga ik hiermee om?

- a. Begin met wat wel kan. Kleine initiatieven, eventueel tijdelijk.
- b. Betrek toetsers voortijdig, dan kan vaak binnen geldende kaders vaak meer dan vooraf lijkt.
- c. Blijf lobbyen voor aanpassingen van knellende regelgeving. Wordt partner van NDP om samen nationaal het lobby mogelijk te maken voor bijvoorbeeld BBL.
- d. Schaal op in regionale samenwerkingen en/of betrek het Nationaal Dakenplan.

Aanjagen van doelen via beleid met tegelijkertijd moeilijke procedures in de praktijk. Iedere overheid heeft twee petten (privaat- en publiekrechtelijk) op en dit maakt de uitkomst voor de initiatiefnemer niet altijd navolgbaar en logisch. Hoe maak ik het makkelijk?

- a. Probeer bij nieuw beleid gelijk nieuwe procedures te maken.
- b. Maak helder wat wel mogelijk is zonder ingewikkelde procedures.
- c. Benoem welke activiteiten vanuit welke rol ondernomen worden, erken de complexiteit.
- d. Regels kunnen vaak niet (zomaar) aangepast worden; het faciliteren van initiatiefnemers wel.

Andere vragen? Neem contact op met het Nationaal Dakenplan. Wij proberen je verder te helpen en agenderen het dilemma bij partners van het Nationaal Dakenplan.

info@dakenplan.nl

Inspirerende voorbeelden

NATIONAAL DAKENPLAN

- Facts & values Multifunctionele Daken
- Handreiking groen-blauw
- Handreiking groen-geel
- Handreiking gebruikersdaken
- Handreiking Dakbeleid
- Factsheet Dakiconen



- Handreiking natuurdaken — Green Deal Groene Daken (2019)
- Handreiking Ruimtelijke Adaptatie — Klimaatadaptatie (2014)
- Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (2018)



- Handreiking combineren zon, water en groen op daken (oktober 2021)



Den Haag

- Visie voor Haagse Daken (Medio 2023)
- Dakenlab Data (Medio 2023)
- Gebiedsgerichte aanpak (Medio 2023)
- Omgevingsvisie Den Haag 2050



Gemeente Rotterdam

- Concept Omgevingsprogramma Multifunctionele Daken (december 2022)
- Programma Multifunctionele Daken (2019–2022)
- Rooftop Catalogue — gemeente R'dam/ Dakendagen/MVRDV (2021)
- Hoogbouwvisie Rotterdam (2019)
- Programma Rotterdams Weerwoord
- Omgevingsvisie Rotterdam Veranderstad (2021)



- Dakenplan (januari 2023)
- Visie klimaatadaptatie Utrecht (2022)
- Omgevingsvisie Utrecht 2040 (2019)



- Handreiking Integraal Dakenlandschap (medio 2023)
- Hemelwaterverordening (juli 2021)
- Resilio Nieuw land op het dak (maart 2022)
- Natuurinclusief bouwen en ontwerpen in 20 ideeën (2018)
- Omgevingsvisie Amsterdam 2050 (2021)

Redactie

Gijs Woldring en Eveline Bronsdijk
(Gemeente Rotterdam)

Eindredactie en productie

Roos de Jager

Design

Jochem Duyff
(Positive Impact Design)

www.dakenplan.nl



**Samen op weg naar
een toekomstbestendig
dakenlandschap**

**NATIONAAL
DAKENPLAN**