

TBR 2020/21

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 4 september 2019, No. 201805956/1/R1 en 201805957/1/R1, ECLI:NL:RVS:2019:3020 (Klimaatadaptatie bestemmingsplan Aalsmeer)

(Mr. E.A. Minderhoud, mr. D.A.C. Slump en mr. A. ten Veen)

Wro: art. 3.1

Bestemmingsplan, onaanvaardbare toename van wateroverlast, hittestress

Met noot J.J. Akkerman en M.C. Brans, Red.¹

Overwegingen

Inleiding

1. Appellante A is eigenaar van woningen aan de (locaties) te Aalsmeer. (appellant B) woont aan de (locatie). Zij vrezen met name voor een toename van de wateroverlast, terwijl zij volgens hen al ernstige wateroverlast ondervinden. Ook vrezen zij dat bomen en groen verloren zullen gaan. De aanleiding voor deze vrees is dat het plan maximaal 160 woningen en maatschappelijke dienstverlening in de vorm van welzijn, woonzorg en gezondheidszorg mogelijk maakt in een gebied ten zuiden van de Roerdomplaan en de Meervalstraat. In dat gebied staat nu tussen bomen en groen een aantal gebouwen waarin onder meer een basisschool, een gymzaal en een kinderdagopvang zijn gevestigd. Als gevolg van de realisatie van een fusieschool en een sporthal aan de Dreef komt het gebied vrij voor andere functies. De gronden in het gebied zijn grotendeels in eigendom van de gemeente.

De raad heeft ervoor gekozen om woningbouw mogelijk te maken in het gebied waardoor ook voor een aantal bijzondere doelgroepen, zoals senioren, starters en jongeren en doorstroming binnen de wijk ontstaat.

Volgorde van behandeling

2. De Afdeling heeft de beroepen tegen het plan en het besluit hogere waarden vanwege de onderlinge samenhang gevoegd behandeld. De Afdeling zal hierna eerst het beroep tegen het plan bespreken en daarna het beroep tegen het besluit hogere waarden.

Het beroep tegen het plan

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad

heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Waterhuishouding

4. Appellante A en (appellant B) vrezen dat het plan zal leiden tot een toename van de bestaande wateroverlast, terwijl deze al ernstig is. De oorzaak van deze wateroverlast is volgens hen dat de woningen in de Roerdomplaan op een te laag peil zijn gebouwd ten opzichte van de grondwaterstand en op een kleilaag staan die slecht water doorlaat. De bewoners van de Roerdomplaan hebben daar jarenlang geen last van gehad, totdat de gemeente in 2011 een zogeheten DIT-riool heeft aangelegd. Dat is een riool waarbij afvalwater en regenwater gescheiden worden afgevoerd en het regenwater via drainage wordt afgevoerd naar het oppervlaktewater of wordt geïnfilteerd in de bodem. Dat de aanleg van het DIT-riool heeft geleid tot wateroverlast blijkt volgens (appellante A) en (appellant B) onder meer uit een onderzoek uit 2014 van het bureau Wareco dat in opdracht van de gemeente is opgesteld.

Appellante A en (appellant B) vrezen dat niet is verzekerd dat de toename aan verharding voldoende zal worden gecompenseerd. Weliswaar zijn in het plan voorwaardelijke verplichtingen opgenomen, maar deze zijn onvoldoende. In de voorwaardelijke verplichtingen is bepaald dat bij een toename van meer dan 500 m² aan verharding, 15% van het totaal aan toename van verharding moet worden gecompenseerd met open water dat in verbinding staat met oppervlaktewater in hetzelfde peilvak. Een compensatie van 15% is volgens hen echter onvoldoende voor een reële compensatie, omdat in het gebied sprake is van een slechte ontwatering door de kleilaag die water slecht doorlaat en de hoge grondwaterstand. Bovendien verzekeren deze voorwaardelijke verplichtingen niet dat er daadwerkelijk open water zal worden aangelegd in het plangebied voordat verharding wordt aangebracht. Ook is geen voorwaardelijke verplichting opgenomen binnen de bestemming 'Groen', terwijl binnen die bestemming wel verharding mogelijk is.

Gemachtigde en (appellant B) vrezen bovendien dat de wateroverlast zal toenemen als het plangebied op het DIT-riool zal worden aangesloten.

Appellante A en (appellant B) vrezen ook dat de woningen in het plangebied op een hoger peil

¹ Jet Akkerman en Marloes Brans zijn advocaat bij Houthoff te Amsterdam

worden gebouwd dan de woningen in de Roerdomplaan, omdat in de planregels geen peil is opgenomen voor het gehele plangebied. Daardoor zal grondwater uit het plangebied richting hun woningen afvloeien.

4.1. De raad erkent dat in de bestaande situatie sprake is van wateroverlast. Volgens de raad zal het plan echter niet tot extra wateroverlast leiden, omdat de toename aan verharding wordt gecompenseerd door de aanleg van open water in het Hornmeerpark en op het VVA-terrein dat in hetzelfde peilvak als het plangebied ligt. De aanleg daarvan is verzekerd door middel van de voorwaardelijke verplichtingen in het plan. Inmiddels is in het Hornmeerpark 3.885 m² aan extra open water aangelegd. Volgens de raad zal bij de uitvoering van het plan worden bekeken of het regenwater uit het plangebied zal worden afgevoerd naar het open water in het Hornmeerpark en het VVA-terrein. Verder zal volgens de raad de gemeente het plangebied zelf bouw- en woonrijp maken en de riolering en de drainage aanleggen. Daarbij zal volgens de raad worden aangesloten bij de 'Leidraad inrichting openbare ruimte' van de gemeente waarin voorwaarden zijn opgenomen over de aanleg van riolering en klimaatadaptatie. Het plangebied zal niet worden aangesloten op het DIT-riool, maar een eigen gescheiden rioolstelsel krijgen. De raad stelt zich op het standpunt dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat eventueel noodzakelijke voorzieningen om een toename van de wateroverlast te voorkomen niet in het plan hoeven te worden verzekerd, aangezien de gemeente als eigenaar zelf bij machte is deze voorzieningen te realiseren en er geen belemmeringen zijn die zich daartegen verzetten. De raad acht verder niet aannemelijk dat het peil van het plangebied zal worden opgehoogd.

4.2. Artikel 5, onder 5.4.1, van de planregels, dat op de bestemming 'Woongebied 1' ziet, luidt als volgt: 'In het geval door de bouw van gebouwen en bouwwerken dan wel het uitvoeren van werken, geen gebouwen zijnde, of van werkzaamheden op een bouwperceel meer dan 500 m² extra verhard oppervlak zal ontstaan ten opzichte van de situatie bij vaststelling van dit plan, dan dient - voordat de overschrijding plaatsvindt - 15% van het totaal aan toename van verharding te worden gecompenseerd met open water dat in verbinding staat met oppervlaktewater in hetzelfde peilvak.'

In artikel 6, onder 6.4.2, dat op de bestemming 'Woongebied 2' ziet, is een bepaling opgenomen met dezelfde formulering.

4.3. De Afdeling overweegt dat de raad heeft toegelicht dat in veel wijken in Aalsmeer sprake is van grondwateroverlast, vanwege een hoge grondwaterstand en een in de bodem aanwezige kleilaag die water slecht doorlaat. Die overlast ontstaat als het langdurig regent. Die situatie doet zich ook voor in de omgeving van het plangebied, waaronder de Roerdomplaan. De raad

heeft daarbij erkend dat het bestaande DIT-riool niet goed werkt. Het plan hoeft niet te voorzien in een oplossing voor de bestaande wateroverlast. Ook hoeft in het plan niet de inrichting van het rioleringsysteem te worden geregeld. Het staat echter vast dat het plan effecten zal hebben op de grondwatersituatie ter plaatse. Het plan maakt immers een toename aan verharding mogelijk, binnen de bestemmingen 'Woongebied 1 en 2' zijn ondergrondse bouwwerken tot een diepte van 3 m mogelijk en het is niet uitgesloten dat het peil van het plangebied zal worden opgehoogd. Gelet hierop en op de bestaande wateroverlast lag het op de weg van de raad om zich bij de vaststelling van het plan ervan te verzekeren dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbare toename van de wateroverlast voor naburige percelen. De raad heeft op de zitting erkend dat hij dit niet heeft gedaan bij de vaststelling van het plan. Ook de in het plan opgenomen watercompensatieplicht in artikel 5, onder 5.4.1, en 6, onder 6.4., van de planregels is naar het oordeel van de raad niet voldoende om grondwateroverlast als gevolg van langdurige regen te voorkomen. Daarbij komt dat het gemeentebestuur weliswaar in augustus 2018 opdracht heeft gegeven aan twee onderzoeksbureaus om onderzoek te verrichten naar de grondwaterstanden en de grondwater risico's in de gemeente Aalsmeer, maar de uitkomsten daarvan worden volgens de raad naar verwachting niet eerder verwacht dan in het najaar van 2019. De uitkomst van die onderzoeken is nodig om inzicht te krijgen in de effecten van het plan op de grondwatersituatie ter plaatse en de mogelijke regulering daarvan. Volgens de raad kan door maatregelen als de realisering van een drainagesysteem met bemaling of de aanleg van kwelgaten aan de noordzijde van het plangebied, worden voorkomen dat grondwater uit het plangebied zal afvloeien richting de Roerdomplaan. De raad heeft niet onderzocht of dergelijke maatregelen in dit geval ook effectief zijn.

Het betoog slaagt.

4.4. In de voorwaardelijke verplichtingen in artikel 5, onder 5.4.1, en 6, onder 6.4.2, van de planregels is verzekerd dat open water in hetzelfde peilvak wordt aangelegd voordat meer dan 500 m² aan verharding wordt aangebracht in het plangebied, maar daarin is niet verzekerd dat het plangebied zal ontwateren op dit open water. Ook geldt de voorwaardelijke verplichting niet voor verhardingen binnen de bestemming 'Groen', terwijl het planologisch mogelijk is om binnen die bestemming meer dan 500 m² aan verharde fiets- en voetpaden aan te leggen. Voorts is de aanleg en instandhouding van maatregelen die noodzakelijk zijn om een toename van de grondwateroverlast te voorkomen niet verzekerd in het plan, terwijl niet duidelijk is gemaakt door de raad dat dit anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. De raad heeft er op zichzelf met juistheid op gewezen dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling de omstandigheid dat een gemeente het in haar macht heeft bepaalde

maatregelen te treffen, van belang is bij de vraag of in relatie tot die maatregelen een voorwaardelijke verplichting noodzakelijk is. Dit is onder meer verwoord in de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929, onder 15.1. In dit geval is de gemeente weliswaar eigenaar van de gronden met de bestemmingen 'Woongebied 1 en 2', maar zij is van plan die gronden te verkopen aan één of meer projectontwikkelaars. Wanneer borging van de aanleg en met name de instandhouding van maatregelen is aangewezen, is het uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk dat dat door middel van een voorwaardelijke verplichting geschiedt, tenzij de aanleg en instandhouding daarvan anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. Ter vergelijking wijst de Afdeling op haar uitspraak van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:404, onder 4.6.

Het betoog slaagt.

Bomen en groen

5. Appellante A en (appellant B) betogen dat in het plan te veel woningen mogelijk zijn gemaakt waardoor een groot aantal waardevolle bomen en een groot oppervlakte aan groen verloren zullen gaan. Het verlies aan bomen en groen zal volgens hen leiden tot toename van hittestress en tot een verslechtering van de luchtkwaliteit bij hun woningen, omdat bomen volgens hen het vermogen hebben verontreinigende stoffen, waaronder fijnstof, uit de lucht op te nemen. (appellante A) en (appellant B) stellen in dit verband dat in de omgeving veel ultrafijnstof aanwezig is als gevolg van het luchtvaartverkeer van en naar Schiphol.

5.1. Volgens de raad zal de bebouwingsdichtheid toenemen en de oppervlakte aan groen dus afnemen, maar volgens de raad is er een krappe woningmarkt in de regio en is het van belang om aan de woningbehoefte voldoen. Bovendien zal volgens de raad een robuuste structuur van groen behouden blijven en zal worden geprobeerd om zoveel mogelijk goede bomen te handhaven. De raad betwist dat bomen en planten de luchtkwaliteit ter plaatse significant verbeteren.

5.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan het belang bij het voorzien in de woningbehoefte dan aan het belang van (appellante A) en (appellant B) bij het behoud van het aanwezige groen. Daarbij is van belang dat aan een significant deel van de gronden de bestemming 'Groen' is toegekend. De bestemming 'Groen' is toegekend aan een oppervlakte van ongeveer 11.000 m² op een totale oppervlakte van het plangebied van ongeveer 33.000 m². De raad heeft op de zitting toegelicht dat het de bedoeling is dat 118 bomen die binnen de bestemming 'Groen' staan behouden zullen blijven. Ook heeft de raad op de zitting toegelicht dat naar verwachting ongeveer 38 bomen die binnen de bestemmingen 'Woongebied 1 en 2' staan behouden kunnen blijven.

De Afdeling ziet onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen vanwege mogelijke negatieve effecten van het verlies van bomen op de mate van hittestress en de luchtkwaliteit in de omgeving van het plangebied.

Het betoog slaagt niet.

(...)

Conclusie

9. Gelet op wat onder 4.3 is overwogen, is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Deze uitspraak van de Afdeling van 4 september 2019 bevestigt dat gemeentes bij de vaststelling van bestemmingsplannen voldoende onderzoek moeten doen naar wateroverlast, met name wanneer sprake is van een reeds overbelaste situatie. Terwijl wateroverlast dus expliciet moet worden meegewogen in bestemmingsplannen, lijkt het er voorsnog op dat hittestress niet uitdrukkelijk hoeft te worden betrokken bij de vaststelling van een bestemmingsplan. In dit tijdschrift gingen wij al eerder in op de uitwerking van klimaatadaptatie². Deze uitspraak geeft aanleiding om het onderwerp opnieuw onder de loep te nemen.

2. Het bestemmingsplan dat in de uitspraak ter discussie staat, maakt de bouw van 160 woningen mogelijk. Omwonenden vrezen voor een toename van de bestaande wateroverlast, terwijl deze al ernstig is.³ De raad van de gemeente Aalsmeer erkent dat in veel wijken in Aalsmeer - waaronder het plangebied - sprake is van grondwateroverlast vanwege een hoge grondwaterstand en een in de bodem aanwezige kleilaag die water slecht doorlaat. Die overlast ontstaat als het langdurig regent (r.o. 4.3). De raad betoogt echter dat het plan niet tot extra wateroverlast leidt, omdat de toename aan verharding wordt gecompenseerd door de aanleg van open water. De aanleg daarvan is verzekerd door middel van voorwaardelijke verplichtingen in het plan (r.o. 4.1).

3. Volgens de Afdeling hoeft het bestemmingsplan niet te voorzien in een oplossing voor de bestaande wateroverlast (een vergelijkbare benadering wordt door de Afdeling doorgaans gevolgd inzake een bestaand parkeertekort⁴). De Afdeling stelt wel vast dat het bestemmingsplan effecten zal hebben op de grondwatersituatie. Het plan voorziet namelijk in een toename aan verharding, maakt ondergrondse bouwwerken tot een diepte van drie meter mogelijk en sluit niet uit dat het peil van het plangebied zal worden

² J.J. Akkerman en M.C. Brans, 'Toenemende hittestress, wateroverlast en droogte in de fysieke leefomgeving', TBR 2019/17.

³ De wateroverlast ter plaatse van de planlocatie is verergerd door de aanleg van een zogeheten DIT-riool, waarvan de raad ter zitting heeft toegelicht dat het niet goed functioneert.

⁴ Zie: ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3056, r.o. 8.4. De Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan geen bijdrage hoeft te leveren aan het oplossen van een bestaand parkeertekort.

opgehoogd. Gelet hierop én op de bestaande wateroverlast lag het 'op de weg van de raad om zich bij de vaststelling van het plan ervan te verzekeren dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbare toename van de wateroverlast voor naburige percelen' (r.o. 4.3). De raad heeft ter zitting erkend dat hij dit niet heeft gedaan. Ook acht de Afdeling de voorwaardelijke watercompensatieverplichtingen uit het plan ontoereikend voor het voorkomen van wateroverlast, vooral nu de aanleg en instandhouding van noodzakelijke maatregelen niet verzekerd zijn in het plan of anderszins (r.o. 4.4). De Afdeling concludeert dat het plan is vastgesteld in strijd met art. 3:2 Awb (zorgvuldigheidsbeginsel). De raad moet onderzoek verrichten naar de gevolgen van het plan voor de wateroverlast en dient het plan te wijzigen zodat verzekerd is dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbare toename van de wateroverlast (r.o. 10).

4. Appellanten voeren tevens aan dat het plan voorziet in te veel woningen, waardoor veel bomen en een groot oppervlak aan groen verloren zullen gaan. Het verlies aan bomen en groen zal volgens hen leiden tot een toename van hittestress. De Afdeling is niet gevoelig voor dit argument en acht daarbij van belang dat aan één derde van het plangebied de bestemming 'Groen' is toegekend, en dat ongeveer 150 bomen behouden zullen blijven. De Afdeling concludeert dat de raad in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan het belang bij het voorzien in de woningbehoefte dan aan het belang van appellanten bij het behoud van het aanwezige groen (r.o. 5.2).

Bestemmingsplannen en wateroverlast

5. Bij de voorbereiding van bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met de effecten van het plan op de waterhuishouding.⁵ Klimaatadaptatie in de vorm van het tegengaan van wateroverlast is daarom al een bekend verschijnsel in bestemmingsplannen, en dientengevolge ook in jurisprudentie van de Afdeling.⁶ De verwachting is dat wateroverlast meer en in extremere mate zal voorkomen door de toenemende intensiteit van regenbuien. Wij kunnen ons daarom goed voorstellen dat het bevoegd gezag vaker zal worden gehouden om in een bestemmingsplan toereikende maatregelen te treffen ter voorkoming van wateroverlast. Wij verwachten dan ook dat gemeentes steeds vaker het initiatief zullen nemen om klimaatadaptieve regels in bestemmingsplannen te implementeren. In dit verband wezen wij in ons artikel al op het bestemmingsplan 'De Pijp 2018'. Dit plan bevat regels over het toegestane percentage aan verhard en bebouwd oppervlak en het waterbergend vermogen van bouwwerken.⁷ Ook raakten wij onlangs bekend met het bestemmingsplan 'Amersfoort Zuid en Kattenbroek'. In dit bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (op grond van de Crisis- en Herstelwet) is een omgevingsvergunning verplicht gesteld voor het verhard van

een perceel wanneer de oppervlakte aan verharding meer bedraagt dan 50% van het perceel. Volgens de toelichting op het bestemmingsplan draagt deze maatregel bij aan het voorkomen van wateroverlast bij regenval en het verminderen van hittestress.⁸

Hittestress in jurisprudentie Afdeling

6. Van Vulpen merkt in zijn artikel eind 2018 op dat over klimaatadaptatie niet veel jurisprudentie van de Afdeling te vinden is.⁹ Zoeken op het woord 'klimaatadaptatie' leverde destijds geen resultaten op en de term 'hittestress' resulteerde in vier uitspraken. Op dit moment levert de term 'klimaatadaptatie' één resultaat op, namelijk de uitspraak van 4 september 2019 die hierboven is besproken. 'Hittestress' komt wellicht opmerkelijk genoeg vaker ter sprake, en wel in zes uitspraken. Al deze uitspraken betreffen bestemmingsplanprocedures.

7. In een uitspraak van 8 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2655) voeren appellanten aan dat in het plan ten onrechte geen voorschriften zijn opgenomen om hittestress te voorkomen. Hierbij wijzen zij op de lokale hittestresskaart, waaruit blijkt dat de planlocatie warmer is dan gemiddeld. Dat hittestress niet expliciet is betrokken bij de vaststelling van het plan, betekent volgens de Afdeling niet dat de raad het plan niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat 'het plan voorziet in een maximaal bebouwingspercentage van 35%, zodat de raad er op voorhand van mocht uitgaan dat bij de uitwerking van het plan kan worden voorzien in een toereikende regeling' (r.o. 9.2). Eenzelfde redenering wordt gevolgd in een uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2105). Hier stelt de raad zich op het standpunt dat het plan conform de geldende wet- en regelgeving is vastgesteld en dat daarbij geen bijzondere eisen golden voor het aspect hittestress. Ook hier concludeert de Afdeling dat het feit dat hittestress niet expliciet is betrokken bij de vaststelling van het plan, niet betekent dat de raad het plan niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten (r.o. 25.2). In een uitspraak van 19 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:513) ziet de voorzieningenrechter in de stellingen dat het bestemmingsplan tot wateroverlast en hittestress zal leiden geen aanleiding voor schorsing van het plan. Ook in de uitspraak in eerste aanleg over hetzelfde bestemmingsplan (ECLI:NL:RVS:2016:2129), worden de beroepsgronden over 'verstening' en hittestress ongegrond verklaard. Evenmin ziet de Afdeling in een uitspraak van 1 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1424) aanleiding om te oordelen dat met het plan de gemeentelijke doelstellingen om hittestress te beperken of te voorkomen, worden gefrustreerd en dat het plan om die reden in strijd is met het gemeentelijk beleid.

8. Al met al treffen beroepsgronden die zien op hittestress nog geen doel. Anders dan wateroverlast, is

5 Art. 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening ('Bro'). Ook moet de waterbeheerder via een 'watertoets' worden betrokken bij de voorbereiding van het bestemmingsplan (art. 3.1.1 Bro).

6 Zie recent bijvoorbeeld: ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:100, r.o. 15.1 en ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:18, r.o. 15.1.

7 Gemeente Amsterdam, 'De Pijp 2018' (vastgesteld).

8 Gemeente Amersfoort, 'Chw bestemmingsplan Amersfoort Zuid en Kattenbroek' (vastgesteld), toelichting, par. 3.3.3.

9 J. van Vulpen, 'Klimaatadaptatie in bestemmingsplannen: tijd voor actie', Gst. 2018/176, p. 919.

hittestress (nog) geen aspect dat uitdrukkelijk moet worden meegewogen bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Met het Besluit ruimtelijke ordening is gewaarborgd dat bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Het meewegen van hittestress bij een planontwikkeling kent echter geen specifieke (wettelijke) grondslag en in het verlengde daarvan geen vaste rapportagelijnen.¹⁰ Hittestress, als relatief nieuwe beroepsgrond, wordt door de Afdeling beoordeeld in het licht van 'een goede ruimtelijke ordening'. Uit de beperkte jurisprudentie kan worden afgeleid dat de Afdeling in het algemeen niet snel zal aannemen dat een plan onaanvaardbaar is gelet op een mogelijke toename van hittestress. In twee van de zes uitspraken van de Afdeling wijst het bevoegd gezag erop dat het plan in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving is vastgesteld en dat daarbij geen bijzondere eisen gelden voor het aspect hittestress.¹¹ Verder is het hittestressbeleid waarnaar wordt verwezen in jurisprudentie nog vrij algemeen geformuleerd. Hierdoor kan een verplichting om op voorhand maatregelen te treffen om hittestress tegen te gaan niet rechtstreeks aan dit beleid worden ontleend.

9. Wel is de afgelopen jaren beleidsmatig meer aandacht uitgegaan naar de risico's van toenemende hitte. Risicogebieden worden weergegeven op zogeheten hittestresskaarten. Ook geeft het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie aan dat overheden op grond van 'klimaatstresstesten' uiterlijk in

2020 een uitvoeringsagenda met klimaatadaptatieopgaven moeten hebben opgesteld. Het ligt voor de hand dat ook hittestress hierin zal worden geadresseerd.¹² Met de ontwikkeling van nationaal en lokaal beleid zal het voorkomen van hittestress meer prioriteit krijgen. Naar verwachting zullen bestemmingsplannen dan ook vaker regels over hittestress bevatten. Wij achten het aannemelijk dat in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en omgevingsplannen onder de Omgevingswet - die niet langer de 'goede ruimtelijke ordening' regelen, maar waarin het ruimere begrip van 'de fysieke leefomgeving' centraal staat - meer zal worden geëxperimenteerd met afwijkende wettelijke bepalingen op het gebied van hittestress.¹³ Het bestemmingsplan 'Amersfoort Zuid en Kattenbroek' is daar een voorbeeld van. Als gevolg van deze trend zullen appellanten eerder een succesvol beroep op hittestress kunnen doen, door gemotiveerd aan te voeren dat een ontwikkeling in strijd is met het klimaatadaptatiebeleid en/of de planregels. Dat geldt temeer als, bijvoorbeeld middels een stresstest, is gebleken dat voor een plangebied aanzienlijke gezondheidsrisico's bestaan. Ook verwachten wij dat een verdere uitwerking in beleid en (lokale) wet- en regelgeving tot gevolg heeft dat het voorkomen en beperken van hittestress een meer vanzelfsprekend - en onder omstandigheden verplicht - onderdeel zal zijn van de ex ante onderbouwing van ruimtelijke ontwikkelingen. Gezien de risico's van de steeds vaker voorkomende extreme hitte is dat een gewenste benadering.

J.J. Akkerman en M.C. Brans

¹⁰ Anders dan bijvoorbeeld bodemaspecten of wateroverlast, rapporteren deskundigen nog beperkt over hittestress.

¹¹ ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2655, r.o. 9.1; ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2105, r.o. 25.1.

¹² In overeenstemming met de opgaven van het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie 2020 zijn klimaatgevolgen op hoofdlijnen te onderscheiden in vier onderwerpen: wateroverlast, hittestress, droogte en overstromingen.

¹³ Vooruitlopend op het omgevingsplan kan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte regels bevatten die zien op de gehele 'fysieke leefomgeving'. Dit begrip maakt het mogelijk dat ook regels over o.a. gezondheid, milieu, veiligheid en duurzaamheid in het plan kunnen worden opgenomen. Hierdoor wordt temeer duidelijk dat klimaatadaptatiemaatregelen kunnen worden geïmplementeerd in planregels.