



De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500EA DEN HAAG

**Onderwerp:**

Consultatie wijziging Bbl ivm het duurzaam gebruik van daken

**Postadres:** Postbus 6575

3002 AN Rotterdam

**Internet:** rotterdam.nl/daken

**Contactpersoon:** Paul van Roosmalen

**E-mail:** pap.vanroosmalen@rotterdam.nl

**Datum:** 3 februari 2021

Geachte minister,

Vanuit gemeente Rotterdam maken wij graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op de internet consultatie rondom de voorgenomen wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in verband met het duurzaam gebruik van daken.

Wij hebben onze inbreng geordend rond een drietal aspecten:

- Algemene reacties naar aanleiding van het concept besluit
- Specifieke reacties naar aanleiding van het concept besluit
- Reacties naar aanleiding van de Nota van toelichting

## **Algemeen n.a.v. het concept besluit**

### 1. Compliment:

Dank voor deze consultatie en goed dat op landelijk niveau actie ondernomen wordt om verduurzaming van daken te laten landen in bouwregelgeving. Het inrichten van een maatwerkregel waarbij concrete invulling wordt overgelaten aan decentrale overheden waarden we positief. Daarmee kan optimaal ingespeeld worden op gemeentelijk beleid op gebied van daken en de specifieke opgaven per wijk/ gebied.

### 2. Terminologie Duurzaamheid:

De wijziging gaat over 'duurzaam gebruik van daken'. In zowel het Bbl in het algemeen als deze wijziging specifiek gaat 'duurzaamheid' primair over energiebesparing (en inmiddels ook over duurzame energieopwekking via de BENG-eisen).

We missen in de Bbl een bredere definitie van Duurzaamheid, terwijl in de Nota van Toelichting wel degelijk 'Bruntland' als definitie gebruikt wordt.

*Wordt het niet eens tijd om de gehele Bbl te herzien op integrale duurzaamheid?*

Het thema klimaatadaptatie is tot nu toe helemaal niet opgenomen in de nationale bouwregelgeving.

NB: Binnen de gemeente Rotterdam werken wij met het [Duurzaamheidskompas](#), waarin voor de term 'duurzaamheid' naast de energietransitie (zowel besparing en opwek) ook klimaatadaptatie, circulariteit en de gezonde leefomgeving beschouwd worden. Specifiek missen wij in deze wijziging aanvullende bepalingen over natuurinclusief bouwen, biodiversiteit en circulariteit.



3. Integraliteit:

Het grootste gemis in deze wijziging, is het gebrek aan integraliteit. Er wordt -blijkbaar- nog altijd sectoraal gedacht waardoor monofunctionele oplossingen voorgesteld worden. Terwijl de échte oplossing zit in [multifunctioneel](#) en meervoudig ruimtegebruik. Niet 'of-of', maar 'en-en'. Zo levert een [groen-blauw-geel](#) dak (een waterbergend én biodivers groendak met daarboven zonnepanelen) een echte win-win situatie op. Deze ruimte biedt de voorliggende wijziging niet (en zit die zelfs in de weg, door cumulatieve eisen uit te sluiten). Dat is niet alleen een gemiste kans, maar een opmaak voor een toekomstig ruimtegebrek op de Nederlandse daken (wanneer alle –geschikte- daken monofunctioneel gebruikt gaan worden, komen we nog steeds ruimte tekort om alle opgaven de benodigde ruimte te bieden)!

4. Diversiteit in duurzame opwek:

In deze wijziging ligt de focus bij 'zon op daken' als het gaat om schone opwek. Voor bouwwerken zijn echter ook andere vormen mogelijk, zeker op middellange termijn. Voor opwek van schone energie kan cq. moet ook gedacht worden aan kleinschalige windenergie op daken en opwek van zonne-energie tegen de gevels in verschillende varianten: flexibele zonnepanelen, folie, zon in glas, etc. De wijziging is in die zin erg beperkt.

5. Draagkracht daken:

Deze wijziging heeft geen direct effect op de (te) beperkte reservecapaciteit en flexibiliteit van daken richting toekomstige wijzigingen van gebruik. Dakvloeren worden conform de huidige regels -en zeker bij de gebouwtypen waar deze wijziging op in gaat- nog altijd zeer zwak geconstrueerd. Het zijn eigenlijk geen volwaardige vloeren. Dit is ook de belangrijkste reden dat veel bestaande daken ongeschikt zijn (vaak is het draagvermogen te laag voor aanvullende belasting van nieuwe dakfuncties). Door bij nieuwe gebouwen (alle gebouwtypen, maar vooral bij hallen en loodsen) hogere eisen te stellen aan de vrij toevoegbare belasting van nieuwbouwdaken, wordt dit probleem voor de toekomst voorkomen. Dit is op te lossen door elke dakvloer dezelfde constructieve eisen mee te geven als de onderliggende (verdiepings)vloer. De meerkosten hiervan bij nieuwbouw zijn marginaal, de vergrootte reservecapaciteit en flexibiliteit (nu en in de toekomst) enorm!

Daken zijn plek; stel de eisen zo dat ze ook als zodanig gebruikt kunnen gaan worden.

6. Brandveiligheid:

Wanneer dakvlakken gebruikt worden voor de opwekking van energie heeft dit ook consequenties voor de brandveiligheid. In de huidige benadering van brandveiligheid krijgt het dak weinig aandacht met betrekking tot de beperking van brandoverslag en branddoorslag. Zodra er sprake is van gebouwen waarvoor de NEN 6060 en de NEN6079 worden toegepast, is de kans op brandoverslag via het dakvlak en het mogelijk falen van een toegepast brandbeheerssysteem een onderbelicht aspect. Voorgesteld wordt om bij de toepassing van het maatwerkvoorschrift aan te geven dat er afhankelijk van het de beoogde bouwkundige uitvoering nadere eisen kunnen worden gesteld op brandpreventief vlak.

7. Effect op groter schaalniveau:

Hoewel het Bbl zich richt op individuele gebouwen, hebben de gebouwen samen invloed op een groter schaalniveau. Als naar aanleiding van deze wijziging de daken in een haven- of industriegebied volledig voorzien worden van duurzame opwek, is het de vraag of het bestaande elektriciteitsnet degelijke energieopwekking voldoende kan faciliteren. Een ander voorbeeld zijn zonnedak coöperaties, die vaak een eenheid vormen van meerdere eigenaren gebruik makend van een (of meerdere) daken. Biedt



de voorliggende wijziging voldoende mogelijkheden om in de toekomst daken ook nog collectief en/of coöperatief te gebruiken?

Het effect van deze wijziging op een groter schaalniveau hoort bij de integrale (keten)verantwoordelijkheid die alle overheden na moeten streven.

### Specifiek n.a.v. het concept besluit

8. Hiaat m.b.t. klimaatadaptiviteit in Bbl:

Er lijkt een hiaat in de voorgestelde wijziging te zitten, die voortkomt uit het nog ontbreken van eisen aan klimaatadaptiviteit in het Bbl. De voorgestelde wijziging gaat over industriegebouwen en overige gebruiksfuncties, vanuit de redenering dat voor andere gebouwfuncties al BENG-eisen gelden. Er gelden echter nog voor géén enkele gebouwfunctie eisen aan klimaatadaptiviteit. De voorliggende wijziging geeft ruimte om op gemeentelijk niveau maatwerkregels in te voeren voor klimaatadaptiviteit op gebouwen met een industrie- of overige gebruiksfunctie. Daarmee ontnemt de voorliggende wijziging een gemeente de mogelijkheid om klimaatadaptiviteit te eisen bij andere bouwtypen, terwijl die vaak in gebieden/ wijken liggen waar de klimaatopgaven het grootst zijn.

Voorgesteld wordt om het stellen van eisen aan klimaatadaptiviteit voor alle gebouwfuncties (nieuwbouw en bestaande bouw) mogelijk te maken met een maatwerkregel op gemeentelijk niveau.

9. Ambitieniveau regeling:

Het lijkt of energieneutraal van de verschillende typen gebouwen het hoogst haalbaar is om te eisen. Juist bepaalde bouwtypen die onder de regeling vallen, zoals loodsen (industriefuncties) en overige functies (bijvoorbeeld parkeergarages) hebben een lage energievraag, maar vaak een relatief groot oppervlak. Bij energieneutraal zou relatief maar een klein gedeelte van het (dak)oppervlak benut worden. Wij willen juist dat ongebruikte oppervlakten maximaal benut worden, bij voorkeur door meervoudig duurzaam gebruik (bijvoorbeeld schone opwek in combinatie met klimaatadaptatie).

10. Duurzame opwek én klimaatadaptief:

In artikel 4.151 wordt de volgende zinsnede voorgesteld:

“Bij maatwerkregel kan, in aanvulling op de regels in deze paragraaf, voor daarbij aangewezen gebieden of categorieën gebruiksfuncties worden bepaald dat daken worden gebruikt voor de opwek van hernieuwbare energie.”

Wij stellen voor om deze zinsnede uit te breiden met de volgende aanvulling:

“...dat daken worden gebruikt voor het opwekken van hernieuwbare energie, vergroenen, verbeteren van de biodiversiteit en klimaatadaptief inrichten door middel van waterberging en hergebruik van regenwater, zoveel mogelijk gebruik makend van circulaire materialen.”

11. Uitsplitsing tabel naar duurzame opwek én klimaatadaptiviteit:

Om klimaatadaptiviteit te kunnen borgen op alle bouwtypen waar al BENG-eisen van kracht zijn, dienen de tabellen 4.148B & 4.158 uitgesplitst te worden naar:

- Opwek van hernieuwbare energie op industrie- en overige gebouwfunctie;
- Klimaatadaptiviteit op alle gebouwfuncties.

In artikel 4.160bis dient vervolgens de mogelijkheid terug te komen voor het stellen van een maatwerkregel voor klimaatadaptiviteit op alle gebouwfuncties.



### N.a.v. de Nota van toelichting

12. Toekomstige uitbreidingsmogelijkheden:  
Goed dat uitbreiding van de maatwerkmogelijkheden (op termijn) mogelijk is. We missen daarbij echter wel een integrale blik. Een uitbreiding met (een combinatie van) meerdere duurzame dakfuncties tegelijkertijd wordt helaas niet benoemd.
13. Rendabiliteit:  
Rendabiliteit verwachten in combinatie met duurzaamheid is niet de juiste oplossingsrichting. Rendement (hier bedoeld in €) mag nooit de norm zijn voor verduurzaming. Dit gaat zeker op voor klimaatadaptieve verduurzaming. Die 'rendeert' niet, maar is wel zeer waardevol!
14. Paragraaf 2.4:  
Deze paragraaf ontbreekt in de Nota van toelichting. Hopelijk een foutieve doornummering.
15. Cumulatieve eisen:  
Dit is dé grote denkfout in een sectoraal (of-of) denkende wereld. Het toepassen van multifunctionele daken waarbij functies juist wel gecombineerd/ gestapeld worden zijn dé oplossing voor ruimtegebrek (ook op daken). Groen-blauw-gele daken leveren daarnaast ook de meeste meerwaarde op. Daarbij kan het rendement op de zonnepanelen (geel) gebruikt worden voor het financieren van functies die niet economisch renderen, zoals klimaatadaptieve (groenblauwe) functies en/ of sociaal/ maatschappelijke functies (rood in de Rotterdamse 'dakentaa'). Dit kan echter wel degelijk leiden tot hogere (cumulatieve) investeringskosten, wat in onze beleving geen direct probleem is. Het levert tenslotte ook de meeste (meer)waarde op.
16. Rol Rijksoverheid in financieringsmodel:  
In paragraaf 4 van de Nota van toelichting wordt ingegaan op de kosten die de beoogde wijziging met zich meebrengt. Daarbij wordt slecht minimaal ingegaan op de batenkant. Wel wanneer die financieel is (opbrengst duurzame opwek, subsidie, belastingvoordeel, etc.), de maatschappelijke baten (en voorkomen lasten!) worden echter niet beschouwd. Op dit moment neemt de Rijksoverheid slecht een beperkte rol in, waar het gaat om de financiering van duurzame daken. Gezien de grote maatschappelijke meerwaarde van duurzaam dakgebruik, pleiten we ook voor een actievere en grotere rol van de Rijksoverheid in het komen tot een gebalanceerd financieringsmodel voor duurzame daken.
17. Bestuurlijke last:  
De landelijke overheid laat de keuze/ inrichting van een nationale wet over aan de decentrale overheid en stelt vervolgens dat de keuze aan hen is hier wel/ niet iets mee te doen. Terwijl door de Rijksoverheid wel de keuze gemaakt wordt om de decentrale overheid dit te laten organiseren. Dus zorgt het Rijk juist wél voor het verhogen van de bestuurlijke last (op decentraal niveau). Dit hoort bij de integrale (keten)verantwoordelijkheid, die alle overheden na moeten streven.

Hoogachtend,

C.A.M. (Carlo) Schreuder  
Directeur Bestaande Stad  
Stadsontwikkeling  
Gemeente Rotterdam