

KLIMAATADAPTIEF TENDEREN

IN VASTGOED- & GEBIEDSONTWIKKELINGEN

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Knelpunten in tenders op het gebied van klimaatadaptatie	8
3. Beschouwing van de juridische (on)mogelijkheden	20
4. Zeven tips voor een klimaatadaptieve tender	29
5. Aanbevelingen voor lange-termijn succesvolle klimaatadaptatie	41

Bijlagen

I. Verdere handvatten voor klimaatadaptieve tenders	47
II. Gesproken partijen	48
III. Achtergrond tenderen in vastgoed- & gebiedsontwikkelingen	49



A large white number 1 is positioned on the left side of the image, partially overlapping the water and the sky. The background is a photograph of a flooded landscape. In the center, a large, leafy tree stands in the water, its roots partially submerged. To the left of the tree, two people are standing in the shallow water, their figures silhouetted against the bright sky. The sky is filled with dramatic, dark clouds, and the sun is visible as a bright, glowing orb near the horizon, casting a long, shimmering reflection across the water's surface. The overall mood is serene yet dramatic, capturing a moment of natural beauty during a high-water event.

1

Inleiding

Aanleiding: klimaatadaptatie & nieuwbouw

De gevolgen van klimaatverandering worden steeds merkbaarder en zorgen voor een grote uitdaging voor de provincie Zuid-Holland

Het IPCC publiceerde begin april 2022 een nieuw rapport over klimaatverandering, met een duidelijke boodschap. De doelen om de opwarming van de aarde te beperken raken uit het zicht, meer actie is nodig om deze doelen te behalen. De gevolgen van klimaatverandering zijn nu al zichtbaar, zoals bijvoorbeeld in Valkenburg in de zomer van 2021, en onderzoekers waarschuwen dat de gevolgen in toenemende mate intensiveren naarmate de aarde verder opwarmt.

Klimaatverandering zorgt voor nieuwe risico's en uitdagingen voor de leefomgeving. Deze zijn des te groter in laaggelegen, kwetsbare gebieden in de provincie Zuid-Holland. Tegelijkertijd is de provincie Zuid-Holland één van de meest dichtbevolkte gebieden in Nederland, met een zeer grote bouwopgave. Zuid-Holland wil daarom vooroplopen op het gebied van klimaatadaptief bouwen.

Naast klimaatadaptief bouwen spelen er nog veel andere ruimtelijke opgaven en is het van belang om zorgvuldig met klimaatadaptatie om te gaan in de nieuwbouwopgave

De ambities voor klimaatadaptief bouwen zijn groot, maar er spelen ook andere grote ambities. Invulling geven aan de bouwopgave van 100.000 woningen voor 2025 is voor marktpartijen een uitdaging bij de stijgende bouwkosten en rentes. Daarnaast spelen er diverse andere ruimtelijke opgaven: energietransitie, mobiliteit, betaalbaarheid van woningen, circulariteit, en nog veel meer. Deze opgaven maken vastgoed- en gebiedsontwikkelingen complex en zorgen voor uitdaging op het gebied van ruimtegebruik. Vanwege de 'concurrentie' van andere opgaven, en de beperkte middelen (ruimte, financieel, kennis, kunde en capaciteit) is het van belang om klimaatadaptatie zorgvuldig een plek te geven in de nieuwbouwopgave. Niet alleen voor de 100.000 woningen tot 2025, maar ook voor andere typen vastgoed en voor de bouwopgave die na 2025 volgt.

Klimaatadaptatie is een samenspel van publiek en privaat: een goede samenwerking is nodig voor een goede resultaten

De effecten van klimaatverandering nemen toe in frequentie en intensiteit. Nederland heeft eeuwenlange ervaring op het thema overstromingen, maar de thema's *droogte*, *hittestress*, *bodemdaling* en *biodiversiteit* zijn nog relatief nieuw en zorgen voor complexe en dynamische risico's. Alle partijen zijn aan het pionieren en hebben elkaar nodig om tot goede resultaten te komen die effectief zorgen voor een klimaatbestendige leefomgeving.

Noodzaak om klimaatadaptatie goed te borgen bij tenders voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen

Een substantieel deel van de nieuwbouwopgave komt terecht in tenders, zeker na het recente Didam-arrest. Grondeigenaren, vaak publieke of semi-publieke partijen, selecteren in deze tenders een marktpartij om invulling te geven aan hun ruimtelijke opgaven en ambities. Juist bij de voorbereiding van

het tenderproces hebben grondeigenaren de kans om hun ambities een plek te geven in de tender. Naarmate het tenderproces verder vordert, wordt de invloed van de grondeigenaar doorgaans steeds kleiner. Het is daarom noodzaak om de ambities ten aanzien van klimaatadaptatie te borgen in tenders om de leefomgeving veerkrachtig en klimaatbestendig te maken, zo kunnen partijen gezamenlijk toekomstige schade beperken.

Convenant Bouw Adaptief Zuid-Holland ontwikkelt instrumentarium om de klimaatbestendigheid van nieuwbouw te bevorderen

Zuid-Holland wil vooroplopen op het gebied van klimaatadaptief bouwen. De provincie maakte daarom in 2018 procesafspraken over publiek-private samenwerking in het Convenant Bouw Adaptief met diverse partijen, zoals bouwbedrijven, gemeenten, de provincie, waterschappen, maatschappelijke organisaties, financiers en projectontwikkelaars. Het doel van

de afspraken binnen dit convenant is het verminderen van de effecten van klimaatverandering. Eén van de convenantafspraken is het ontwikkelen van een instrumentarium om de klimaatbestendigheid van nieuwbouw te beoordelen en te bevorderen.

Behoeftte aan een advies over klimaatadaptief tenderen in vastgoed- en gebiedsontwikkelingen

Het uitwisselen van praktijkervaring onder partners uit Convenant Bouw Adaptief Zuid-Holland de afgelopen vijf jaar laat zien dat het nog niet altijd lukt om klimaatadaptatie goed te borgen bij tenders voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen. Er is behoefte aan een advies met concrete oplossingsrichtingen en verbeterpunten.

Fakton Consultancy onderzocht welke knelpunten er spelen in tenderprocessen, zowel publiek als privaat, en stelde in samenwerking met publieke en private Convenant partners een concrete set aan verbeterpunten en tips op.

Doel & opbouw rapport

Dit rapport bevat de resultaten uit ons onderzoek. Het doel van dit rapport is het geven van handvatten en tips om klimaatadaptatie effectief mee te nemen in tenders voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen.

Het rapport geeft een eerst inzicht in welke knelpunten publieke en private partijen ervaren in deze tenders (H2). Daarna volgt een beschouwing van de juridische (on)mogelijkheden (H3). In hoofdstuk 4 geven wij 7 concrete tips om klimaatadaptatie effectief mee te nemen in tenders. Aanvullend noemen wij in hoofdstuk 5 verschillende succesfactoren die belangrijk zijn voor het succes van de klimaatadaptatie opgave op lange termijn en aandacht vragen buiten tenders om.

In bijlage I treft u een verzameling aan nuttige bronnen die verdere handvatten geven voor de klimaatadaptatie opgave. Verder toont bijlage II meer informatie over welke partijen die bijdroegen aan ons onderzoek en in bijlage III vindt u bondige informatie over de achtergrond van het vastgoed- en gebiedsontwikkelingsproces.



2

Knelpunten in
tenders op het
gebied van
klimaatadaptatie

Knelpunten klimaatadaptatie bij tenders

In dit hoofdstuk schetsen we de verschillende knelpunten die publieke partijen (als tenderaar, maar ook als klimaatadaptatie specialist) en private partijen ervaren op het gebied van klimaatadaptatie bij tenders voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen. Met private partijen doelen wij op ontwikkelaars die meedoen aan tenders¹. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op specifieke juridische (on)mogelijkheden.

De knelpunten die wij schetsen zijn de resultaten van een analyse van conclusies uit reeds uitgevoerde onderzoeken², interviews met partners uit het convenant Bouw Adaptief, een enquête onder partners van het convenant Bouw Adaptief en een reactie op onze conceptresultaten van de analyse van deelnemers van de Sprint op 29 maart 2022.

Onderstaande kolommen bieden een overzicht van enerzijds de publieke en anderzijds de private knelpunten. Op de volgende pagina's gaan wij nader in op elk knelpunt.

1) de termen 'private partijen', 'ontwikkelaars' en 'marktpartijen' betekenen in dit rapport hetzelfde.

2) de exacte titels vindt u in bijlage II.

PUBLIEKE KNELPUNTEN

1. Grondeigenaren vrezen dat klimaatadaptatie en andere ruimtelijke opgaven samen een te grote stapeling van wensen en eisen vormen. Dit leidt tot beperkingen voor klimaatadaptatie in de uitvraag.
2. De benodigde kennis, kunde of capaciteit voor klimaatadaptatie is niet aanwezig, beschikbaar of (op tijd) betrokken bij het opstellen van de tender. Dit leidt tot een beperking in de uitvraag.
3. Klimaatadaptatie is onvoldoende gespecificeerd en meetbaar, waardoor het onderwerp moeilijk is te beoordelen en de uitvraag ambigu wordt.
4. Klimaatadaptatie heeft een drukkend effect op de businesscase van een ontwikkeling en daarmee op de grondwaarde, terwijl de grondeigenaar ook wensen heeft aangaande de (minimale) grondopbrengsten.
5. Het lukt klimaatadaptatie specialisten bij overheden niet altijd om de ambities voor tenders afdwingbaar te maken, waardoor plannen minder klimaatadaptatief kunnen worden.
6. Door nieuwe inzichten na gunning blijkt dat klimaatmaatregelen in een plan niet meer haalbaar zijn, waardoor plannen minder klimaatadaptatief worden.

PRIVATE KNELPUNTEN

1. De wensen en eisen in tenders lijken ineffectief of inefficiënt om een locatie of gebied klimaatadaptief te maken en beperken de mogelijkheden voor marktpartijen om een klimaatadaptief plan te maken.
2. De stapeling van wensen en eisen zijn tegenstrijdig, vertragend of drukken te zwaar op de businesscase van de ontwikkeling, waardoor klimaatadaptatie niet de volle aandacht krijgt.
3. De ambities en wensen aangaande klimaatadaptatie zijn ongedefinieerd of niet meetbaar, waardoor de kans dat plannen invulling geven aan deze ambities en wensen krimpt.
4. De tender stuurt op prijs en onvoldoende op klimaatadaptatieve kwaliteiten, marktpartijen reageren hierop in hun plannen.
5. De grondeigenaar vraagt marktpartijen om in een korte tijd en met beperkte informatie een indiening te doen en dit leidt tot onzekerheid en risico's in de indieningen.
6. Maatregelen gericht op klimaatadaptatie hebben doorgaans een drukkend effect op de businesscase van marktpartijen en daarmee op de grondwaarde, waardoor deze soms wijken voor een hoger groundbod of andere aspecten die meewegen in de gunningscriteria.
7. In de planontwikkelingsfase gaat de marktpartij verder met de planuitwerking en maken onvoorziene omstandigheden sommige klimaatadaptatieve maatregelen onmogelijk.

Knelpunten vanuit perspectief grondeigenaar

1. Grondeigenaren¹ vrezen dat klimaatadaptatie en andere ruimtelijke opgaven samen een te grote stapeling van wensen en eisen vormen

⚠ **Knelpunt:** De woningcrisis zorgt voor een grote druk om woningbouw te versnellen. Tegelijkertijd gaan ruimtelijke ontwikkelingen steeds vaker gepaard met hoge ambities ten aanzien van betaalbaarheid, bereikbaarheid, mobiliteit, gezondheid, energieneutraliteit, klimaatadaptatie, et cetera. Deze ambities maken, in combinatie met stijgende bouwkosten en stijgende rentes, de ontwikkeling en realisatie van ruimtelijke opgaves steeds complexer voor marktpartijen.

➡ **Gevolg:** De grondeigenaar probeert de mate waarin het thema klimaatadaptatie leidt tot extra wensen en complexiteit in een tender, binnen bepaalde perken te houden. Dat kan ertoe leiden dat ontwikkelaars niet de juiste klimaatadaptieve kwaliteit in hun plannen meenemen. Hun plan speelt immers in op de wensen van de uitvrager, er wordt vaak gezegd: “beter dan de vraag wordt het niet”.

2. De benodigde kennis, kunde of capaciteit voor klimaatadaptatie is niet aanwezig, beschikbaar of (op tijd) betrokken bij het opstellen van de tender

⚠ Knelpunt: Het is niet vanzelfsprekend dat de benodigde kennis en kunde over klimaatadaptatie aanwezig is binnen de organisatie van de grondeigenaar (capaciteit). Wanneer deze er wel is, is dat vaak bij een specialist op het gebied van klimaatadaptatie, en niet bij projectleiders, tendermanagers of de afdelingen ruimtelijke ordening. Immers is dit onderwerp relatief nieuw, zeker wanneer het niet over wateroverlast gaat. Dat betekent dat kennis over klimaatadaptatie ook wel eens kan ontbreken bij de tenderschrijvers. Met andere woorden: ook grondeigenaren zijn aan het pionieren, er is niet altijd de benodigde kennis en kunde in projecten aanwezig om ervoor te zorgen dat klimaatadaptatie op een effectieve manier vorm krijgt in een tender.

Specifiek bij gemeenten zien we een onderscheid tussen kleine en grote gemeenten. Kleine gemeenten ervaren vaker

dat kennis op de verschillende thema's binnen klimaatadaptatie beperkt of überhaupt niet aanwezig is. Bij grotere gemeenten is de kennis in toenemende mate aanwezig. Meestal binnen een afdeling die zich richt op klimaat en klimaatadaptatie. Toch lukt het niet altijd om deze kennis te verbinden met de afdelingen die tenders opzetten en uitvoeren, gebiedsvisies maken, of plannen toetsen. Medewerkers Klimaatadaptatie ervaren dat hun collega's die tenders organiseren, hen onvoldoende of pas (te) laat, betrekken bij tenders voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen. Daarnaast kan er sprake zijn van een verschil in perceptie van de urgentie van de klimaatopgave, of van miscommunicatie tussen de verschillende afdelingen.

➡ Gevolg: Wanneer het niet lukt om de juiste kennis mee te nemen in de voorbereiding en uitvoering van tenders van vastgoed- en gebiedsontwikkelingen, dan lukt het doorgaans ook niet om doeltreffende ambities en gunningscriteria in een tender op te nemen.

3. Klimaatadaptatie is onvoldoende gespecificeerd en meetbaar, waardoor het onderwerp moeilijk is te beoordelen

 **Knelpunt:** Het komt regelmatig voor dat het niet lukt om de klimaatadaptieve wensen op een duidelijke manier te verwoorden en mee te nemen in de selectiecriteria van een tender, bijvoorbeeld door het ontbreken van de juiste kennis aangaande de benodigde klimaatadaptieve kwaliteit in het gebied tijdens het opstellen van de betreffende tender. Marktpartijen interpreteren de manier waarop de grondeigenaar zijn wensen verwoordt op hun eigen manier, vanuit hun eigen ervaring. Als deze ambigu zijn, dan kan er een mismatch ontstaan tussen wat de grondeigenaar ambieert, en de marktpartij indient.

 **Gevolg:** Er bestaat een kans dat geen enkel ingediend plan daadwerkelijk invulling geeft aan wat de wensen en ambities zijn van de grondeigenaar, omdat marktpartijen deze anders interpreteerden tijdens het vormen van plannen.

4. Klimaatadaptatie heeft een drukkend effect op de businesscase van een ontwikkeling en daarmee op de grondwaarde, terwijl de grondeigenaar ook wensen heeft over (minimale) grondopbrengsten

 **Knelpunt:** Klimaatadaptieve maatregelen hebben niet altijd een directe financiële opbrengstpotentie waarmee de ontwikkelaar haar investering kan dekken. Deze zijn vaak pas op langere termijn merkbaar. Dat betekent dat de residuele grondwaarde daalt wanneer een marktpartij de klimaatadaptieve maatregelen in haar plan opneemt.

 **Gevolg:** Wanneer marktpartijen invulling geven aan de wensen en ambities op het gebied van klimaatadaptatie, ontvangt de grondeigenaar minder grondopbrengsten (wanneer de grondprijs niet vast staat). In extreme gevallen zwakt de grondeigenaar haar ambities op het gebied van klimaatadaptatie af, in de hoop dat marktpartijen met betere grondbiedingen komen.

5. Het lukt klimaatadaptatie specialisten bij overheden niet altijd om de ambities voor tenders afdwingbaar te maken

 **Knelpunt:** wanneer het lukt om beleid, strategie, gebiedsvisie en ambities voor een tender op te stellen, slagen klimaatadaptatie specialisten er niet altijd in om deze resultaten vast te leggen en afdwingbaar te maken. Daarmee blijven de ambities en wensen binnen een tender vrijblijvend karakter houden. Er zijn verschillende opties om de ambities en wensen hard vast te leggen. In de praktijk blijkt dat niet alle klimaatadaptatie specialisten weten welke instrumenten beschikbaar zijn om dit te doen, wat ze wel en niet kunnen vastleggen, of bij welke afdelingen ze moeten zijn om dat te regelen. Daar komt nog bij dat wanneer een overheid geen duidelijk beleid, visie, ambities en wensen heeft, het niet duidelijk is wat zij moeten vastleggen.

 **Gevolg:** wanneer de ambities en wensen binnen een tender niet zijn vastgelegd, heeft een grondeigenaar en/of klimaatadaptatie specialist geen manier om de aangeboden klimaatadaptatieve kwaliteit af te dwingen. Daarmee ontstaat een risico dat de ontwikkelaar de maatregelen daadwerkelijk neemt.

6. Door nieuwe inzichten na gunning blijkt dat klimaatmaatregelen in een plan niet meer haalbaar zijn

 **Knelpunt:** Bij het verder uitontwikkelen van het plan volgen altijd nadere inzichten op basis van nieuwe informatie of bepaalde contextuele ontwikkelingen (sociaal, economisch, politieke, omgeving, technisch, juridisch, et cetera). Op basis hiervan kan blijken, dat een voorgenomen klimaatadaptatieve maatregel uit het ingediende plan niet haalbaar blijkt.

 **Gevolg:** Wanneer de klimaatadaptatieve maatregel/kwaliteit niet is vastgelegd en daardoor niet afdwingbaar is met enig instrument, dan blijkt in de praktijk dat grondeigenaren óf de meerkosten betalen (aan de marktpartij) om alsnog de gewenste klimaatadaptatieve kwaliteit in het project op te nemen, óf dat de klimaatadaptatieve kwaliteit (deels) uit het plan weg valt.

Knelpunten vanuit perspectief marktpartijen

1. De wensen en eisen in tenders lijken ineffectief of inefficiënt om een locatie of gebied klimaatadaptief te maken en beperken de mogelijkheden voor marktpartijen

⚠ **Knelpunt:** hetgeen grondeigenaren als ambities, voorwaarden of criteria meegeven in tenders is iets waar marktpartijen aan moeten conformeren als zij hun winkans willen vergroten. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een grondeigenaar stuurt op maatregelen in plaats van doelen ('input' in plaats van 'output'). Tegelijkertijd kan het zo zijn dat marktpartijen zelf een andere visie hebben op wat het beste is voor een locatie of gebied om deze klimaatadaptief te maken. Hier speelt de moeilijkheid dat klimaatadaptatie nog een relatief nieuw onderwerp is en dan zowel grondeigenaren als marktpartijen aan het pionieren zijn.

➡ **Gevolg:** de marktpartijen hebben de voorwaarden en criteria van de tender te volgen om hun winkans te vergroten. Zij gaan mee in wat de grondeigenaar voorschrijft en hebben niet de kans om hun eigen maatregelen of visie goed in te brengen.

2. De stapeling van wensen en eisen zijn tegenstrijdig, vertragend of drukken te zwaar op de businesscase van de ontwikkeling

 **Knelpunt:** marktpartijen zien dat de veelvoud aan ambities en wensen die grondeigenaren meegeven in uitvragen soms vertragend kunnen werken, tegenstrijdig zijn (fysiek niet mogelijk om invulling aan twee of meerdere wensen te geven) of te zwaar drukken op de businesscase. De grondeigenaar realiseert zich dit vaak niet.

 **Gevolg:** voor de ontwikkelaar is het niet mogelijk om invulling te geven aan alle ambities en wensen in de tender. Daarom maakt hij een keuze, doorgaans aan de hand van welke optie de hoogste winkans oplevert zonder dat er een ongezonde verhouding tussen risico en rendement ontstaat.

3. De ambities en wensen aangaande klimaatadaptatie zijn ongedefinieerd en/of niet meetbaar, waardoor de kans dat plannen invulling geven aan deze ambities en wensen krimpt

 **Knelpunt:** een tender geeft ambities en/of wensen mee op het thema klimaatadaptatie, maar deze zijn ambigu en forceren de marktpartijen om keuzes te maken en zelf te bepalen op welke manier er behoefte is aan klimaatadaptiviteit. De selectiecriteria zijn niet dusdanig opgesteld, dat een marktpartij haar plan zo ontwerpt dat er aandacht is voor de thema's die spelen op de locatie of in het gebied van de tender.

 **Gevolg:** de marktpartijen vormen plannen die in hun ogen voldoen aan de ambities van de grondeigenaar. Wanneer er geen selectiecriteria objectief zijn ingericht op klimaatadaptatie, zal een marktpartij minder geneigd zijn om dit ten koste te laten gaan van andere kwaliteit of de businesscase en het groundbod, waardoor de gewenste klimaatadaptieve kwaliteit niet volgt uit de plannen.

4. De tender stuurt op prijs en onvoldoende op klimaatadaptieve kwaliteiten, marktpartijen reageren hierop in hun plannen

 **Knelpunt:** Marktpartijen proberen doorgaans zo goed mogelijk te scoren op gunningscriteria van een tender. Wanneer een tender prijs én klimaatadaptatie beide als gunningscriteria heeft, dan geeft dit een prikkel aan marktpartijen om de kosten van bepaalde klimaatadaptieve maatregelen te wegen: wat betekent een klimaatadaptieve maatregel voor het groundbod wat een ontwikkelaar kan doen, en wat is het netto resultaat op de totale score?

Wanneer klimaatadaptatie geen onderdeel uitmaakt van de gunningscriteria dan zullen marktpartijen geneigd zijn om allereerst invulling te geven aan de aanwezige gunningscriteria, en minder aandacht te besteden aan klimaatadaptatie.

 **Gevolg:** Marktpartijen maken een afweging tussen hoeveel punten zij scoren bij het opnemen van (extra) klimaatadaptieve kwaliteit en hoeveel punten zij kunnen scoren wanneer zij dit niet doen, en bijvoorbeeld een hoger groundbod doen.

Wanneer de tender zich richt op het laatste, prijs, en minder of niet op klimaatadaptieve kwaliteit, dan ligt het niet voor de hand dat ontwikkelaars plannen maken die klimaatadaptief zijn en invulling geven aan klimaatadaptie ambities van een grondeigenaar.

5. Klimaatadaptatie heeft een drukkend effect op de businesscase van een ontwikkeling en daarmee op de grondwaarde, terwijl de grondeigenaar ook wensen heeft over (minimale) grondopbrengsten

 **Knelpunt:** Klimaatadaptieve maatregelen hebben niet altijd een directe financiële opbrengstpotentie waarmee de ontwikkelaar haar investering kan dekken. Deze zijn vaak pas op langere termijn merkbaar. Dat betekent dat de residuele grondwaarde daalt wanneer een marktpartij de klimaatadaptieve maatregelen in haar plan opneemt.

- ➡ **Gevolg:** Wanneer marktpartijen invulling geven aan de wensen en ambities op het gebied van klimaatadaptatie, ontvangt de grondeigenaar minder grondopbrengsten (wanneer de grondprijs niet vast staat). In extreme gevallen zwakt de grondeigenaar zijn ambities op het gebied van klimaatadaptatie af, in de hoop dat marktpartijen met betere grondbiedingen komen.

6. Maatregelen gericht op klimaatadaptatie hebben doorgaans een drukkend effect op de businesscase van marktpartijen en daarmee op de grondwaarde

- ⚠ **Knelpunt:** klimaatadaptatieve maatregelen hebben niet altijd een directe financiële opbrengstpotentie waarmee de ontwikkelaar haar investering kan dekken. Deze zijn vaak pas op langere termijn merkbaar, wat beleggers en kopers minder waarderen als zij nu een object kopen. Dat betekent dat de residuele grondwaarde daalt wanneer een marktpartij de klimaatadaptatieve maatregelen in haar plan opneemt. Wan-

neer er sprake is van een vaste of minimale grondprijs bij een tender, of wanneer de tender *grondprijs* als gunningscriterium opneemt, dan kan het toevoegen van klimaatadaptatieve kwaliteit daar haaks op staan.

- ➡ **Gevolg:** marktpartijen volgen de kaders en gunningscriteria van de tender om hun winkans te maximeren. Wanneer het toevoegen van klimaatadaptatieve kwaliteit in een plan de winkans van een marktpartij verkleint, bijvoorbeeld doordat zij minder score behalen op gunningscriterium 'grondprijs' of omdat zij niet meer kunnen voldoen aan een minimum grondprijs, dan ligt het niet voor de hand dat marktpartijen deze klimaatadaptatieve kwaliteit opnemen in het plan.

7. In de planontwikkelingsfase gaat de marktpartij verder met de planuitwerking en maken onvoorziene omstandigheden sommige klimaatadaptieve maatregelen onmogelijk

 **Knelpunt:** bij het verder uitontwikkelen van het plan volgen altijd nadere inzichten op basis van nieuwe informatie of bepaalde contextuele ontwikkelingen (sociaal, economisch, politieke, omgeving, technisch, juridisch, et cetera). Op basis hiervan kan blijken dat een voorgenomen klimaatadaptieve maatregel uit het ingediende plan, niet haalbaar blijkt.

 **Gevolg:** wanneer de klimaatadaptieve maatregel/kwaliteit niet is vastgelegd en daardoor niet afdwingbaar is met enig instrument, dan blijkt in de praktijk dat grondeigenaren of de meerkosten betalen (aan de marktpartij) om alsnog de gewenste klimaatadaptieve kwaliteit in het project op te nemen, of dat de klimaatadaptieve kwaliteit (deels) uit het plan weg valt.



An aerial photograph of a park area. A dark river flows through the scene. On the left, there are green lawns and trees. In the center, a winding path leads through more trees. On the right, a road with a roundabout and a parking lot is visible. The roundabout has a central green island with a small structure. The parking lot has several cars parked. The overall scene is lush and green, suggesting a well-maintained park or urban green space.

3

Beschouwing van
de juridische
(on)mogelijkheden

Juridisch perspectief: de dialoog

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste vragen op juridische vlak die zich tijdens de analyse voordoen bij partners uit covenant Bouw Adaptief.

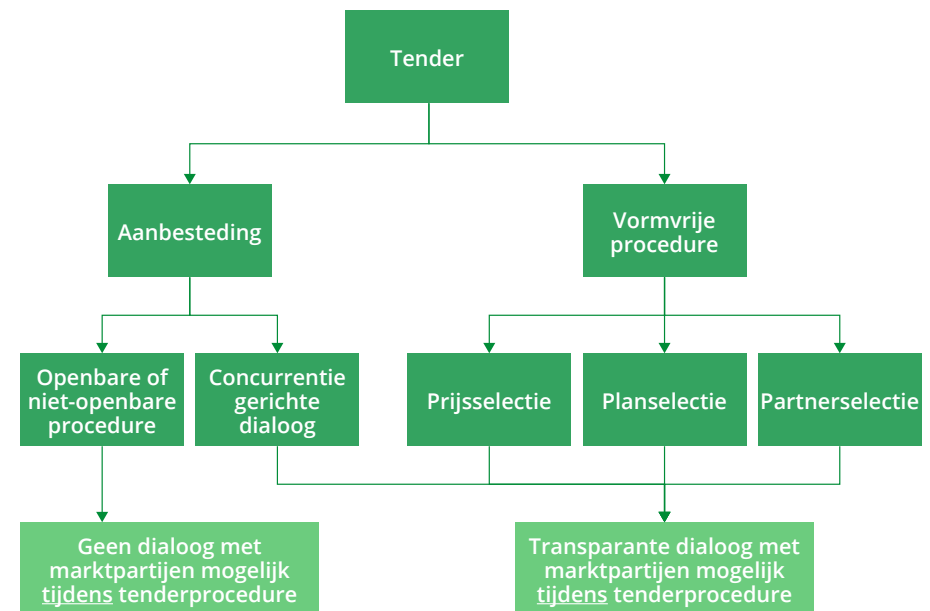
Hoeveel ruimte zit er in de Aanbestedingswet voor dialoog tussen grondeigenaren en marktpartijen (uitvragers en indieners), ook als de feitelijke tender nog niet begonnen is?

- De mate waarin er ruimte is voor dialoog **tijdens** een tender hangt primair af van of er sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht.
 - Wanneer een opdracht aanbestedingsplichtig is conform de Aanbestedingswet, dan is er alleen ruimte voor dialoog wanneer de aanbesteder de vorm 'concurrentiegericht dialoog' kan hanteren. Bij andere aanbestedingsprocedures, te weten de *openbare procedure* en *niet-openbare procedure*, is deze ruimte er niet. De aanbesteder dient de uitkomsten van de dialoogsprekken te delen met alle partijen die deelnemen aan de tender, om een gelijk speelveld te behouden. Een concurrentiegericht dialoog als aanbestedingsvorm is in de basis toepasbaar wanneer er sprake is van bepaalde complexiteit: specifieke omstandigheden

in relatie tot de aard, de complexiteit, juridische en financiële voorwaarden of risico's van de opdracht die ervoor zorgen dat de opdracht niet zonder voorafgaande onderhandelingen gegund kan worden. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van de ontwikkeling van zowel vastgoed als openbare ruimte, met eisen aan energieneutraliteit, mobiliteit, klimaatadaptatie, et cetera. Bij enkele andere omstandigheden is deze vorm toepasbaar¹.

- Wanneer er geen sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht, dan kan de grondeigenaar een vormvrije procedure inrichten. Bijvoorbeeld een planselectie (zoals [verkoop in dialoog](#)) of een [partnerselectie](#) wanneer de opgave een hoge mate van complexiteit bevat. In alle vormvrije procedures heeft de grondeigenaar de mogelijkheid om vóór de aanvang van de feitelijke tenderfase al in gesprek te gaan met marktpartijen, bijvoorbeeld via een marktconsultatie. Ook is er ruimte voor dialoog tijdens de feitelijke tenderfase. Vanuit transparantie en gelijkheid deelt de grondeigenaar alle uitkomsten uit de marktconsultatie met deelnemers van het tenderproces.

- Het is bij elke procedure mogelijk om **voorafgaand aan de feitelijke tenderprocedure** een marktconsultatie te organiseren, mits de tenderaar de uitkomsten van de marktconsultatie deelt met alle partijen die deelnemen aan de tenderprocedure. Op die manier behoudt de tenderaar een gelijk speelveld.



1) voor meer informatie, zie ook:
[Concurrentiegerichte dialoog](#)

Juridisch perspectief: klimaatadaptatie borgen in tenders

Hoe kunnen grondeigenaren klimaatadaptatie opnemen in tenders?

- **Gunningscriteria:** Het is altijd mogelijk om klimaatadaptatie op te nemen als gunningscriterium en hier punten aan te verbinden. Dat stimuleert marktpartijen om hun plannen meer in te richten op het thema klimaatadaptatie en hier punten mee te verdienen. Daarbij is het van belang om deze gunningscriteria niet te verwarren met eisen (zoals knock-out criteria), het stellen van harde eisen kan namelijk leiden tot een aanbestedingsplicht. Hier geldt: wanneer je eisen stelt, mag je geen eisen stellen die strenger zijn dan het Bouwbesluit¹.
- **Stellen van eisen:** Overheden kunnen eisen stellen aan de klimaatadaptatieve kwaliteit van een plan. Dit is een zwaardere vorm dan het opnemen van gunningscriteria. Wanneer de eisen aan vastgoed zwaarder zijn dan wat het Bouwbesluit aan eisen stelt, dan wordt de opdracht aanbestedingsplichtig. Zonder eisen die zwaarder zijn dan het Bouwbesluit, zijn opdrachten voor vastgoed in de basis niet aanbestedingsplichtig.

Opdrachten voor werken aan de openbare ruimte zijn altijd aanbestedingsplichtig. Daarom is het altijd mogelijk om eisen te stellen bij opdrachten voor de openbare ruimte. De mate van flexibiliteit in de procedure die de tenderaar kan kiezen, vermindert naarmate de opdracht toeneemt in omvang. Dit heeft te maken met vastgestelde drempelbedragen (de Europese Unie stelt deze vast). Voorbeeld: de Europese Aanbestedingsdrempel bedraagt € 5.382.000. Alle opdrachten boven dat bedrag dienen een Europese procedure te volgen (Bedrag geldt van 01-01-2022 tot en met 31 december 2023).

- Hoewel aanbesteden ook tot de mogelijkheden behoort, is het in sommige gevallen juist wenselijk om in de vormvrije procedure te blijven, bijvoorbeeld om meer vrijheid te hebben in de mate van dialoog voeren en in de tendervorm (zoals partnerselectie). Zeker wanneer er uit vooronderzoek blijkt dat er in de specifieke opgave sprake is van een complex gebied met een grote opgave voor klimaatadaptatie, kan een samenwerking tussen grondeigenaar of grondeigenaren en marktpartij(en) in de vorm van een partnerselectie een logische tenderstrategie zijn.

- **Publiekrechtelijk instrumentarium:** Naast het opnemen van gunningscriteria kunnen overheden hun publiekrechtelijk instrumentarium inzetten om klimaatadaptatie afdwingbaar te maken in tenders. Hierover meer op de volgende pagina.



Juridisch perspectief: privaat- en publiekrechtelijke borging

Hoe komen we de vrijblijvendheid van klimaatadaptatie bij nieuwbouw voorbij met publiekrechtelijke middelen?

Er zijn verschillende middelen die overheden kunnen inzetten om klimaatadaptatie afdwingbaar te maken bij vastgoed- en gebiedsontwikkelingen, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk:

- **Publiekrechtelijk:** Om klimaatadaptatie minder vrijblijvend te maken, kunnen overheden via een publiekrechtelijk instrumentarium randvoorwaarden stellen aan plannen. Plannen moeten voldoen aan deze klimaatadaptatiegerichte randvoorwaarden om een Omgevingsvergunning te verkrijgen, dus om te kunnen bouwen¹. Het meenemen van klimaatadaptatie wordt door inzet van dit publiekrechtelijk instrumentarium de nieuwe status quo. Er zijn twee belangrijke instrumenten hiervoor:

1. Opstellen van **lokale verordeningen**, zoals een hemelwaterverordening. De gemeenteraad moet deze lokale verordeningen goedkeuren, daarna zijn alle plannen verplicht om te voldoen aan de regels uit een verordening. Vervolgens is het zaak dat vergunningverleners de regels uit de 'klimaatadaptatie verordeningen' daadwerkelijk toetsen voordat zij een Omgevingsver-

gunning verlenen voor een plan. Wanneer een plan niet voldoet, dan verleent de gemeente geen Omgevingsvergunning. Daarmee wordt wat in de verordening staat een randvoorwaarde, een must-have in plaats van een nice-to-have. Dit kan ook wanneer de overheid zelf niet de grondeigenaar is.

2. Opnemen in **Bestemmingsplan of Omgevingsplan**.

Net als in lokale verordeningen, is het voor overheden mogelijk om regels voor nieuwbouw op te nemen in Bestemmingsplannen (binnenkort in Omgevingsplan). Dit kan ook wanneer de overheid zelf niet de grondeigenaar is. Een belangrijk verschil tussen verordeningen en Bestemmingsplannen is dat deze laatste geschikt zijn voor ruimtelijke aspecten en regels, terwijl verordeningen ook niet-ruimtelijke regels kunnen opleggen. Het is in alle gevallen van belang om eerst te bedenken wat de klimaatadaptatie strategie is. Dit landt in de Omgevingsvisie. Daarnaast is het belangrijk om de regels waar mogelijk in de vorm van doelvoorschriften op te nemen. Deze vorm richt zich op wat een regel moet bereiken, in plaats van met welke middelen dat gebeurt, en geeft ruimte aan ontwikkelaars om daar zelf invulling aan te geven. Let wel: doelvoorschriften zijn vaak moeilijker te controleren en monitoren. Een aandachtspunt is het watertoetsproces. De gemeente vraagt aan de waterbeheerder van het

betreffende gebied om een waterparagraaf op te stellen voor de locatie. Door deze waterparagraaf op te nemen in het bestemmingsplan, maakt de gemeente dit een eis voor nieuwbouw, in plaats van een vrijblijvend advies. Om de locatie klimaatadaptief te houden in de toekomst kan de gemeente ook opnemen dat bij functiewijziging of ingrepen met consequenties voor het watersysteem contact met de waterbeheerder moet worden opgenomen, en afspraken worden gemaakt over compenserende maatregelen.

Artikel 20 Waterberging

1. Met het oog op het beperken van wateroverlast wordt bij een te realiseren bouwwerk of terreinverandering hemelwater niet naar de gemeentelijke riolering afgevoerd of aan de openbare ruimte aangeboden, tenzij een hemelwaterberging is aangebracht en in stand gehouden.
2. Het eerste lid (artikel 20.1) geldt niet als de totale oppervlakte van nieuwe bouwwerken en nieuwe terreinverharding op het perceel minder is dan 500 m².
3. Het college van burgemeester en wethouders kan in een omgevingsvergunning afwijken van lid 1, als bij de nieuwbouw de maatregelen voor hemelwater in de directe omgeving of binnen de hydraulische eenheid genomen worden in plaats van op eigen terrein. Dit in overeenstemming met het kaderstellend Programma van Eisen Water van de gemeente en afgestemd met de beheerder van de openbare ruimte.
4. De minimale capaciteit van de hemelwaterberging is 50 mm ten opzichte van het oppervlak van het nieuw aan te brengen bouwwerk en terreinverharding.
5. De hemelwaterberging wordt zo ontworpen en in stand gehouden dat:
 - a. deze binnen 50 uur na de neerslaggebeurtenis weer volledig beschikbaar is;
 - b. maximaal 2 mm per uur wordt geloosd in de gemeentelijke riolering.
6. Het is toegestaan om een hoeveelheid hemelwater boven de 50 mm, die niet kan worden opgevangen op het eigen perceel, direct aan te bieden aan de openbare ruimte.

Nationale middelen in ontwikkeling

Momenteel onderzoekt het Ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening welke landelijke regels voor klimaatadaptatie geschikt zijn om op te nemen in het Bouwbesluit (Besluit bouwwerken Leefomgeving). Een belangrijk aandachtspunt is dat er voor klimaatadaptatie vaak lokaal maatwerk nodig is, en veel situaties en opgaves zich minder goed lenen voor landelijke regels. Wel zijn bepaalde regels denkbaar: minimale oppervlaktes groen bij ontwikkeling van platte daken, minimale hoeveelheid groenverharding bij opritten van woningen, et cetera¹.

Daarnaast zien wij meerwaarde in de ontwikkeling van duidelijke definities en meetmethodes op nationaal niveau. Het Ministerie van VRO doet hier momenteel [onderzoek naar](#).

Hoe komen we de vrijblijvendheid van klimaatadaptatie bij nieuwbouw voorbij met privaatrechtelijke middelen?

Er zijn verschillende middelen die overheden kunnen inzetten om klimaatadaptatie afdwingbaar te maken bij vastgoed- en gebiedsontwikkelingen, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk:

- **Privaatrechtelijk via EMVI-boete:** Als de overheden ook de grondeigenaar zijn (gronduitgever), dan kunnen zij in de ontwikkel/koopovereenkomst een bijlage van het plan en bod opnemen, samen met zogenaamde EMVI-boetes in het contract wanneer de beloofde klimaatadaptatieve kwaliteit niet tot stand komt (bijbetaling op de grondprijs). Of als alternatief: een korting op de grondprijs wanneer een partij extra kwaliteit levert. Daarbij is het van belang om de bijbetalingsregeling duurder te maken dan wat de klimaatadaptatieve maatregelen kosten, zodat er in de basis geen financiële prikkel is om af te zien van de betreffende maatregelen. Dat vraagt om transparantie in wat de klimaatadaptatieve maatregelen kosten, hier moet de uitvrager in de tender rekening mee houden.

1) dit soort regels zijn ook geschikt voor het Bestemmingsplan of Omgevingsplan

De bijbetaling is eigenlijk geen 'boete', maar een nabetaling bovenop de grondprijs. De gedachte hierbij is dat wanneer een ontwikkelaar bepaalde maatregelen uit haar ingediende plan niet uitvoert, dat de ontwikkelaar in dat geval te weinig heeft betaald voor de grond. Immers 'bezuinigt' de ontwikkelaar op kosten voor klimaatadaptatie en blijft er in de basis volgens de residuele grondwaardemethodiek meer ruimte over voor een hogere grondprijs.

- **Privaatrechtelijk via kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting:** Verder is het van belang om in het koopcontract een kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting op te nemen die in gaan op klimaatadaptatieve kwaliteiten, zodat nadere koper/'latere eigenaar' niet alsnog zorgt voor vermindering van de klimaatadaptatieve kwaliteiten. Voorwaarden opnemen in het koopcontract is een privaatrechtelijk instrument en vaak minder goed toepasbaar wanneer de overheid niet de betreffende gronden in eigendom heeft (tenzij de gemeente bijvoorbeeld een woningcorporatie of andere partij overtuigt om dit wel te doen).

- **Privaatrechtelijk via anterieure overeenkomst:** Een overheid kan ook afspraken maken over klimaatadaptatieve maatregelen in een anterieure overeenkomst, wanneer zij niet de gronden verkoopt.



A large white number 4 is positioned on the left side of the image. The background shows a flooded landscape with a bridge in the distance and a wooden bench partially submerged in the water in the foreground. The sky is filled with clouds, and the sun is setting or rising, creating a warm glow.

4

Zeven tips voor een
klimaatadaptieve
tender

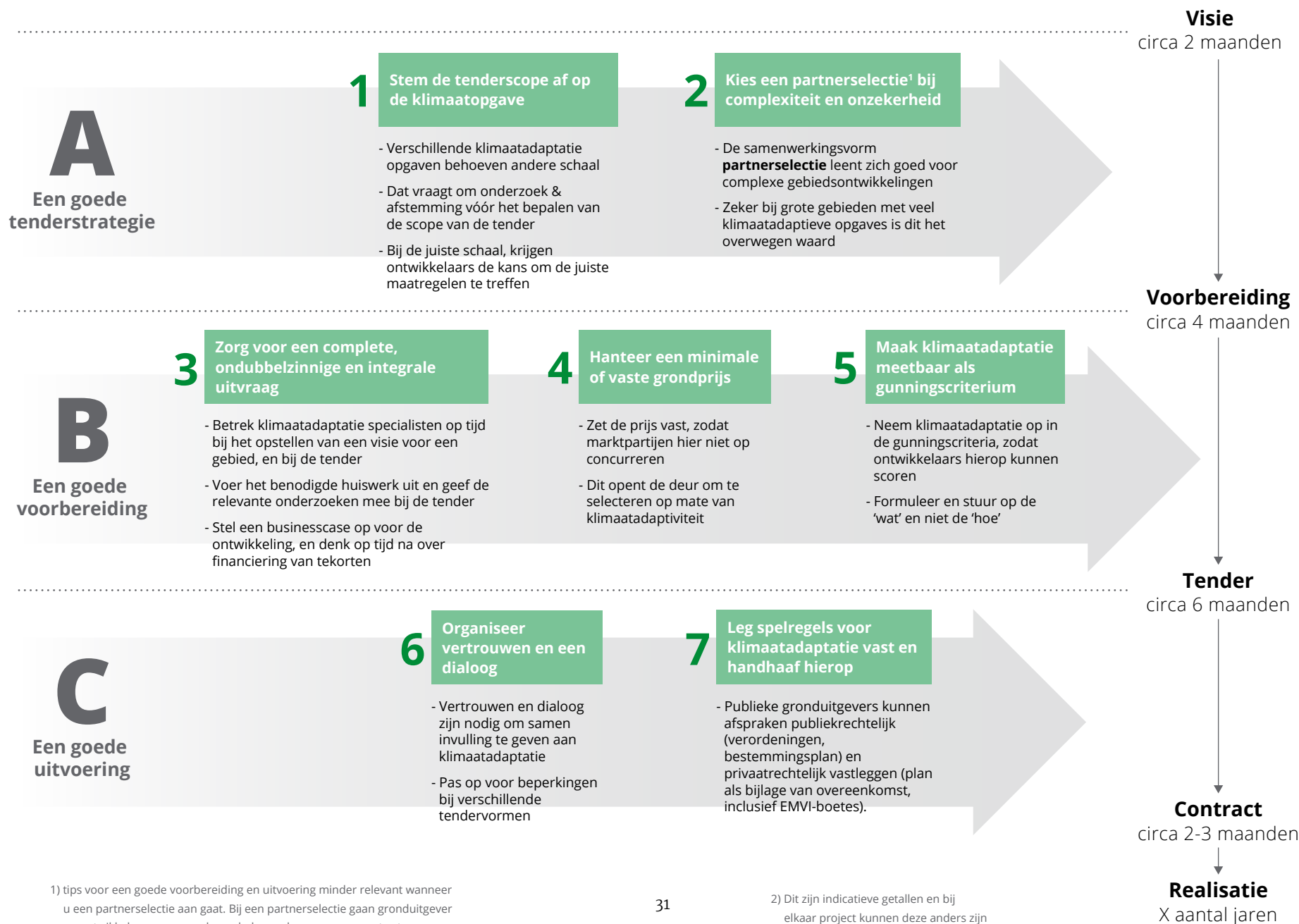
Inleiding zeven tips voor een klimaatadaptieve tender

In dit hoofdstuk presenteren wij 7 tips om klimaatadaptatie mee te nemen in tenders voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen. Dit zijn tips die een grondeigenaar, in het bijzonder de afdeling die de tender voorbereidt en uitvoert, helpen om ervoor te zorgen dat het te ontwikkelen vastgoed of gebied betere klimaatadaptieve kwaliteit krijgt. Als u dit rapport leest als klimaatadaptatie specialist, raden wij u aan om met collega's die zich bezig houden met het organiseren van tenders in gesprek te gaan over deze tips.

De tips zijn specifiek van toepassing op een grondeigenaar. Wanneer een overheid zelf niet de grond in eigendom heeft en toch invloed wil hebben op de klimaatadaptieve kwaliteit, kan zij haar publiekrechtelijk instrumentarium daarvoor inzetten. In hoofdstuk 3 benoemen wij de mogelijkheden die hierbij horen en in bijlage I treft u verwijzingen naar relevante documenten die hier in meer detail op in gaan.

Een belangrijk notie vooraf: de tips hebben voornamelijk betrekking op **planselecties**. Wanneer een grondeigenaar kiest voor **partnerselectie** dan zijn deze tips minder relevant, omdat de grondeigenaar in dat geval samen met de geselecteerde partner invulling geeft aan de doelen van de tips¹.

De 7 tips gaan allen over tenderprocessen. Tegelijkertijd concluderen wij dat er meer nodig is om klimaatadaptatie op de lange termijn succesvol te maken. Niet alle knelpunten zijn op te lossen in tenders. Grondeigenaren en ontwikkelaars kunnen deze factoren onvoldoende beïnvloeden op het niveau van een tender, daar zijn interventies op systeemniveau en landelijk niveau nodig. In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op deze succesfactoren.



Tip 1

Stem de tenderscope af op de klimaatopgave

De scope van de gebiedsontwikkeling is bepalend voor de schaal waarop partijen klimaatadaptieve maatregelen kunnen uitvoeren. Daarbij is het van belang om goed uit te zoeken welke vormen van klimaatadaptatie nodig zijn in het betreffende gebied. Klimaatadaptieve maatregelen voor wateroverlast vragen een andere schaalgrootte dan maatregelen voor hitte.

Om de juiste tenderscope te bepalen is onderzoek nodig naar de belangrijkste en grootste risico's in een gebied. Door deze onderzoeken als grondeigenaar al uit te voeren, stel je jezelf in staat om een visie te vormen op welke vormen van klimaatadaptatie nodig zijn in een gebied. Op basis hiervan wordt het mogelijk om te bepalen welke schaalgrootte nodig is om de betreffende leefomgeving bestand te maken tegen klimaatverandering. Betrek hierbij ook de waterbeheerder van het

betreffende gebied, om beter grip te krijgen op de wateropgave. De visie biedt de basis om ambities mee te geven in tenders in de gebiedsontwikkeling.

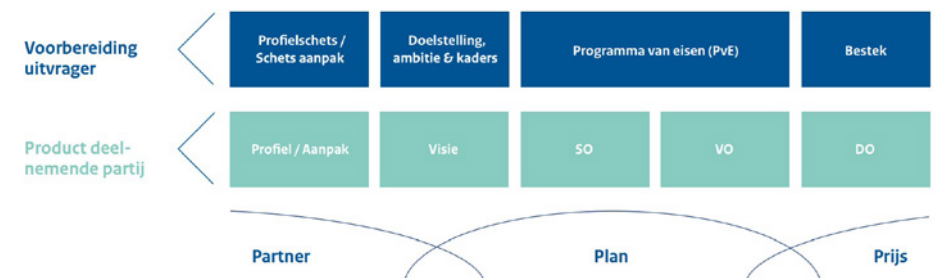
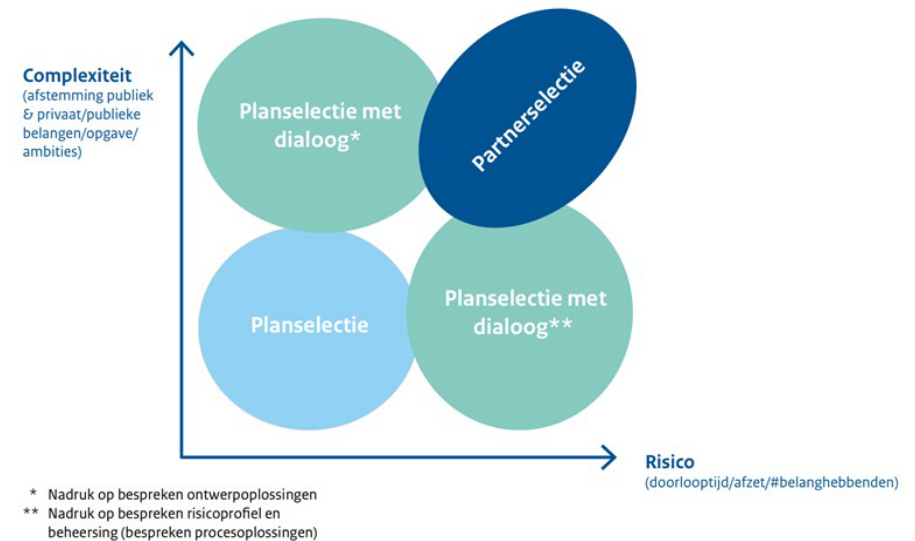
Wanneer er klimaatuitdagingen spelen die vragen om een aanpak op grote schaal (systeemniveau) zijn er meerdere opties mogelijk om maatregelen te treffen:

- Het volledige gebied, openbare ruimte en vastgoed, in één tender aan de markt aanbieden. De marktpartij heeft de benodigde schaalvrijheid om klimaatopgaves op systeemniveau aan te pakken.
- De openbare ruimte en het vastgoed in twee verschillende tenders aan de markt aanbieden. Daardoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om waterafvoer in de openbare ruimte op systeemniveau aan te pakken.
- Het gebied in deelgebieden aan de markt aanbieden. Hierdoor ontstaat er geen integraal systeem op de benodigde schaal voor de aan te pakken problematiek. Daarom ligt deze optie minder voor de hand wanneer er sprake is van een systeembrede klimaatopgave.

Tip 2

Kies een partnerselectie bij complexiteit en onzekerheid

De tendervorm partnerselectie leent zich goed voor vastgoedontwikkelingen en in grotere mate gebiedsontwikkelingen waar sprake is van veel complexiteit en waar de grondeigenaar minder in staat is haar visie en ambities in een gebied te vertalen naar een concrete gronduitgifte. Complexiteit komt voort uit de omvang van het gebied, de hoeveelheid onzekerheden en risico's en de opgave die voor ligt. Ook wanneer er sprake is van een substantiële klimaatopgave kan een partnerselectie een geschikte tendervorm zijn. Welke maatregelen het meest geschikt zijn om de klimaatopgave in te vullen, valt namelijk niet altijd al in de voorbereiding van de tender te zeggen, maar moet juist tijdens de planvorming verkend worden. De partners staan samen voor wijzigende omstandigheden, context en nieuwe inzichten, die ook kunnen leiden tot situaties waarin andere klimaatadaptieve maatregelen opeens beter geschikt zijn voor het gebied/de locatie.



Figuur boven: Afweging plan- en partnerselectie.

Figuur beneden: relatie tussen benodigde voorbereiding en type tender.

(Bron: Reiswijzer gebiedsontwikkeling, 2019)

Bij een plan- en prijsselecties is deze benodigde flexibiliteit beperkt, maar bij een partnerselectie is die flexibiliteit in de planontwikkelingsfase er wel.

Bij een partnerselectie werken de grondeigenaar en de geselecteerde marktpartij samen een plan uit. De partners staan gezamenlijk aan de lat voor onvoorziene omstandigheden en werken gezamenlijk toe naar een plan. Onafhankelijke taxateurs bepalen de grondwaarde op basis van de kenmerken van het plan. Partijen genieten van de voordelen van relatief veel flexibiliteit. Dit geeft de mogelijkheid om samen te verkennen welke maatregelen het meest gewenst zijn om de klimaatopgave in het gebied in te vullen.

Het is dus aan de grondeigenaar om zich eerst goed te bezinnen op de meest geschikte tendervorm passend bij de voorliggende opgave.

Tip 3

Zorg voor een complete, ondubbelzinnige en integrale uitvraag

“Het antwoord is zo goed als de vraag” is een leidend principe voor tenders bij gebiedsontwikkelingen. Hetgeen ontwikkelaars aanbieden, is een antwoord op wat de grondeigenaar in de uitvraag meeneemt. Daarmee heeft de grondeigenaar vóór publicatie belangrijke kaarten in handen om te sturen op een eindproduct wat past bij waar behoefte aan is. Uit ons onderzoek blijkt dat er winst te behalen valt op de volgende aspecten:

- Zorg voor integraliteit en een complete uitvraag door aan de voorkant als grondeigenaar voldoende huiswerk te doen. Doe dit op tijd, nog voor publicatie van de tender, door de verschillende beleidsafdelingen die iets te maken hebben met het ruimtelijk domein te betrekken. Werk indien gewenst met een checklist van verschillende te betrekken disciplines en afdelingen. Het is ook van belang

om voldoende kennis en kunde op het gebied van klimaatadaptatie te betrekken bij de tender. Ook de waterbeheerder van de betreffende locatie dient betrokken te worden in deze fase. Zo is de waterbeheerder niet alleen een toetser, mag kan zij ook nuttige inbreng leveren die bijdragen aan de kaders en visie van het gebied. Betrek ook de afdeling beheer voor eventuele openbare ruimte of maatschappelijk vastgoed wat in handen komt van de gemeente na oplevering. Op die manier weet je als grondeigenaar goed welke publieke belangen er spelen in het gebied. Vertaal dit vervolgens naar ambities en gunningscriteria in de tender¹. Deze mogen elkaar niet tegenspreken. Betrek ook juridische en fiscale expertise, om verrassingen te voorkomen.

- Een belangrijk ingrediënt voor een goede tender is om marktpartijen te voorzien van alle benodigde informatie om hun plannen goed in te richten. Dit voorkomt verrassingen in latere stadia van het ontwikkelingsproces. Dat beperkt zich niet tot het meegeven van de lokale visie, ambities en benodigde maatregelen die nodig zijn voor het gebied, maar ook tot het (laten) doen van onderzoeken naar de bodem, overstromingsgevaar, lokale biodiversiteit, et cetera – en deze onderzoeken meegeven aan de deelnemers van de tender. Deze onderzoeken vormen ook een basis voor de grondeigenaar om de tender goed in te

richten. Dit valt niet te verwarren met het meegeven van téveel informatie: in dat geval heeft een marktpartij niet meer de kans om alle informatie aandachtig te bekijken.

- Betrek klimaatadaptatie specialisten bij het formuleren van gunningscriteria. Indien nodig kan een klimaatadaptatie specialist ook zitting nemen in de beoordelingscommissie om de maatregelen in de plannen van ontwikkelaars te beoordelen op effectiviteit.
- Reken de klimaatadaptieve ambities door in een businesscase, zodat je inzicht krijg in de haalbaarheid van de ambities en gewenste maatregelen. Belangrijk bij het opstellen van de businesscase is om de residuele grondwaardemethodiek te hanteren en daarbij de kosten voor de verschillende ruimtelijk opgaven, zoals klimaatadaptieve maatregelen, mee te nemen. Zorg ervoor dat de businesscase bestaat uit realistische kosten en opbrengsten en ga ook uit van realistische kosten- en opbrengstenontwikkelingen. Dit geeft inzicht in de mate van haalbaarheid van de verschillende ambities die een grondeigenaar meegeeft aan een ontwikkelaar. Onderzoek bij de businesscase ook welke financieringsmogelijkheden er bestaan in het geval van een tekort: subsidies (lokaal/regionaal/landelijk), betrekken van andere partijen, et cetera².

1) zie ook Bijlage I voor een link naar de Leidraad en PvE van convenant Bouw Adaptief met goede handvatten

2) zie ook Bijlage I voor een link naar een rapport over 'Financiële instrumenten over klimaatadaptief bouwen'

Tip 4

Hanteer een minimale of vaste grondprijs

Bij een plan-prijsselectie moet de grondeigenaar een keuze maken: Gaat het om de plankwaliteit of toch vooral om de hoogte van het groundbod? Een minimale of vaste grondprijs stimuleert dat een marktpartij in het ontwikkel- en ontwerp-proces echt stuurt op kwaliteit, omdat partijen zich op prijs niet hoeven te onderscheiden.

Een andere optie is de grondprijs wel te beoordelen, maar dit gunningscriterium substantieel minder mee te laten wegen dan de gunningscriteria die sturen op kwaliteit. Bijvoorbeeld 25% prijs en 75% kwaliteit.

Een tender waar een minimale of vaste grondprijs geldt en marktpartijen kunnen scoren op kwaliteit, daagt partijen uit om invulling te geven aan de ambities die de grondeigenaar

vertaalde naar gunningscriteria die gaan over kwaliteit. Denk aan criteria die gaan over: ruimtelijke kwaliteit, programma, duurzaamheid (klimaat, biodiversiteit, energie, materiaalgebruik), mobiliteit, et cetera.

Wanneer klimaatadaptatie wordt vertaald naar een gunningscriterium zullen de voorstellen van marktpartijen specifiek invulling geven aan dit thema.

Deze manier van tenderen vraagt om een goede voorbereiding, inclusief het maken van een businesscase om de grondprijs te bepalen. Met een minimale of vaste grondprijs wordt gestuurd op een marktconforme grondprijs en maximale kwaliteit, en geen maximale grondprijs.

Tip 5

Maak klimaatadaptatie meetbaar als gunningscriterium

Wanneer klimaatadaptatie een meetbaar gunningscriterium is binnen een tenders, zetten marktpartijen in op het klimaatadaptief maken van hun plannen. Immers zetten zij in op het halen van een hoge score, zodat zij de tender winnen en het project mogen ontwikkelen. Dit zorgt ervoor dat ontwikkelaars beter invulling geven aan de klimaatadaptatie ambities die van toepassing zijn op de tender.

Het is van belang om gunningscriteria niet te verwarren met eisen. Eisen (knock-out criteria) zorgen ervoor dat een tender in de aanbestedingssferen landt. Vaak is een vormvrije tender juist wenselijk, omdat dit meer mogelijkheden biedt tot een dialoog met marktpartijen, zowel in de vorm van een marktconsultatie als in de vorm van een dialoog tijdens de tenderprocedure¹.

Bij het formuleren van de gunningscriteria is het raadzaam om te sturen op 'output' in plaats van 'input', ook wel bekend als sturen op doelen in plaats van concrete maatregelen. Hierdoor hebben marktpartijen de ruimte om ook nieuwe en innovatieve methoden ('hoe') in te zetten om ambitieuze doelen ('wat') te bereiken, waarmee zij wellicht voordelen kunnen leveren op andere gebieden.

Een voorbeeld hiervan is ZoHo in Rotterdam. De gemeente licht het gunningscriterium Resilience uit in deze tender. Samen met gunningscriteria ruimtelijk concept en ontwerp & programma goed voor 35% van de gehele score. Hierbij definieert de tenderaar nog niet welke klimaatbestendigheid zij specifiek zoekt en laat daarmee ruimte over aan de markt om met initiatieven te komen. De tenderaar kan het onderwerp klimaatadaptatie ook verder uitsplitsen en apart punten toekennen op subthema's. Dat is een manier om strakker te sturen op het gewenste resultaat, en dat kan nodig zijn wanneer er specifieke uitdagingen in het gebied spelen.

3. RESILIENCE

A. De mate waarin het integraal plan beter beschrijft of zichtbaar maakt welke concrete bijdragen worden geleverd aan **Resilient ZoHo** als onderdeel van de Resilience ambities uit de NvU. In het Bijzonder op gebied van **sociaal domein** en **klimaatbestendigheid**.

1) hierover meer in hoofdstuk 3.

Tip 6

Organiseer vertrouwen en een dialoog

Klimaatadaptatie is een relatief nieuw onderwerp in gebiedsontwikkelingen, zeker als het over andere onderwerpen dan wateroverlast gaat. Markt en overheid zijn op verschillende fronten samen aan het pionieren, en hebben elkaar nodig om tot goede projecten te komen. Ook in tenders is het van belang dat de grondeigenaar en de marktpartijen die zich inschrijven elkaar vertrouwen en begrip hebben van elkaars belangen en prioriteiten. Hoe complexer de opgave, hoe belangrijker het is om open te communiceren.

Al voordat de grondeigenaar een tender publiceert, kan zij in sommige gevallen een marktconsultatie organiseren¹. Dit is de eerste kans om het gesprek aan te gaan met marktpartijen over de opgave en concept uitvraag: is deze uitvraag marktconform, is de scope logisch, waar is er sprake van optimalisatiemogelijkheden, kan de markt de opgave aan? Het is belang-

rijk om de marktconsultaties laagdrempelig te houden. Immers, kampen marktpartijen in de huidige markt (ook) met capaciteitsproblemen.

Ook tijdens de tender is het raadzaam om de dialoog aan te gaan met de marktpartijen². Dit geeft zowel de uitvragende als de inschrijvende partij de mogelijkheid om risico's te verkleinen, te sturen op waarde creatie, vragen te stellen en misinterpretaties te corrigeren. De dialoog leidt tot kwalitatieve en financiële waarde creatie en daarmee een optimale aanbieding, en dat is in het belang van de inschrijver en uitvrager.

Juist omdat een aantal thema's binnen klimaatadaptatie nog nieuw is, is het van belang om deze dialoog in te bouwen. Dit helpt beide partijen om 'vraag en aanbod' beter tot elkaar te brengen en om effectief invulling te geven aan de opgaves in een gebied. Daarbij geldt natuurlijk dat het van belang is om transparant te blijven en een gelijk speelveld te behouden voor alle marktpartijen.

^{1,2}) Aanbestedingstechnisch is het niet altijd toegestaan om een marktconsultatie en dialoog te organiseren. Bij vormvrije tenders mag dit altijd, bij aanbestedingen mag dit enkel bij een 'concurrentiegerichte dialoog'.

Tip 7

Leg spelregels voor klimaatadaptatie vast en handhaaf hierop

Het is van belang om de spelregels ten aanzien van klimaatadaptatie vast te leggen om meer zekerheid te krijgen over dat de klimaatadaptieve kwaliteit in een plan is geborgd. Daar zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten voor:

Publiekrechtelijk instrumentarium:

- **Verordeningen:** In verordeningen kan een gemeente bepalen waar ontwikkelingen in een bepaald gebied aan moeten voldoen. Dit is een breed inzetbaar instrument: van doelgroepenverordeningen voor woningen tot en met hemelwaterverordeningen. Dit vraagt wel dat duidelijk is wat de ambities zijn in een bepaald gebied, zodat een verordening kan worden opgesteld. De gemeenteraad moet de verordening goedkeuren en vaststellen. Vervolgens werkt de verordening als 'spelregel' in een tender (zie

ook het voorbeeld van de verordening uit Rotterdam in hoofdstuk 3).

- **Bestemmingsplan en het toekomstig Omgevingsplan:** In het Bestemmings-/Omgevingsplan kan een overheid aangeven wat de ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen zijn van een locatie of gebied. Daar kan zij ook eisen stellen ten aanzien van klimaatadaptatie. Een simpel voorbeeld is het beperken van een functie op een perceel tot de functie 'groen'.
- **Bouwbesluit:** Het Ministerie voor VRO onderzoekt momenteel de kansrijkheid en potentie van het opnemen van eisen voor klimaatadaptatie in het Bouwbesluit. Als gevolg van dit onderzoek komen er mogelijk eisen op het gebied van klimaatadaptatie in het Bouwbesluit, waardoor alle ontwikkelingen in Nederland moeten voldoen aan deze eisen.

Privaatrechtelijk instrumentarium:

- **Koop- of ontwikkelovereenkomst:** De grondeigenaar kan de biding en het plan als bijlage bij de koop-/ontwikkelovereenkomst voegen om de maatregelen te borgen in de verdere ontwikkeling. Als 'stok' kan zij in de overeenkomst bijvoorbeeld een 'EMVI-boete' gericht op klimaatadaptieve maatregelen opnemen. Als deze bijbetaling groter is dan wat de klimaatadaptieve maatregelen kosten, dan stuurt

deze bijbetaling de ontwikkelaar richting het klimaatadaptief maken van het plan. Een korting voor extra klimaatadaptieve kwaliteit is ook een mogelijke vorm. Dat vraagt om transparantie in wat de klimaatadaptieve maatregelen kosten, hier moet de uitvrager in de tender rekening mee houden.

De bijbetaling is eigenlijk geen 'boete', maar een nabetaling bovenop de grondprijs. De gedachte hierbij is dat wanneer een ontwikkelaar bepaalde maatregelen uit haar ingediende plan niet uitvoert, dat de ontwikkelaar in dat geval te weinig heeft betaald voor de grond. Immers 'bezuinigt' de ontwikkelaar op kosten voor klimaatadaptatie en blijft er in de basis volgens de residuele grondwaardemethodiek meer ruimte over voor een hogere grondprijs.

- **Anterieure overeenkomst:** Een gemeente kan ook afspraken maken over klimaatadaptieve maatregelen in een anterieure overeenkomst, wanneer zij niet de gronden verkoopt.





5

Aanbevelingen voor
lange-termijn
succesvolle
klimaatadaptatie

Voorwaarde voor succes klimaatadaptatie op de lange termijn

Om tot klimaatbestendige leefomgevingen te komen is er meer nodig dan alleen klimaatadaptatie goed borgen in tenders. In dit slothoofdstuk geven we aan welke ontwikkelingen nodig zijn voor lange-termijn succes.

- **Brede ontwikkeling van kennis, kunde & capaciteit:**

Gedurende de komende jaren en decennia wordt klimaatverandering steeds extremer. Kennis ontwikkelen over het veerkrachtig maken van de leefomgeving tegen nieuwe extremen is dan ook van groot belang. Dat vraagt om het ontwikkelen van nieuwe kennis, maar ook opbouwen van

‘capaciteit’: er moeten voldoende kundige mensen zijn aan zowel de publieke als de private zijde van ontwikkelingen om ervoor te zorgen dat de dit geen knelpunt wordt in de opgave. Dat vraagt om nationale aandacht op de thema’s binnen klimaatadaptatie, inclusief aandacht voor scholing.

- **Overheden, in het specifiek verschillende afdelingen van gemeenten, moeten integraler werken:** Overheden bestaan uit veel verschillende beleidsafdelingen met ieder een eigen belang (mobiliteit, wonen, klimaat et cetera). Bij een gebiedsontwikkeling lukt het niet altijd om deze belangen te verenigen, soms zijn belangen zelfs tegengesteld. Toch kan een integrale aanpak leiden tot economische, sociale en ecologische meerwaarde. Een voorbeeld van een integrale aanpak is de ‘Transform’ methode, met een integrale Transitie Exploitatie (Trex in plaats van de traditionele GREX) en de Maatschappelijke Impact Analyse (MIA). Hierbij koppelen gemeenten meerdere opgaven in één integraal project.

Het koppelen van opgaven leidt tot meerdere opgaven met verschillende betrokken stakeholders met verschillende

belangen en verschillende plannings van ontwikkeling en uitvoering. Dit verhoogt de complexiteit en risico van het integrale project. De verhoogde complexiteit en risico vraagt om een effectieve sturing vanuit de gemeente om meer ruimtelijke en sociale samenwerking aan te moedigen. Echter zien wij dat ook binnen de gemeente verschillende belangen tussen verschillende afdelingen aanwezig zijn. Denk bijvoorbeeld aan de afdelingen: maatschappelijke ondersteuning, beheer en onderhoud en stadsontwikkeling. Alle drie de afdelingen zijn essentieel bij een integrale gebiedsontwikkeling. In de praktijk zien wij dat de afdelingen nauwelijks met elkaar samenwerken. Dit heeft te maken met de sturing vanuit jaarlijkse budgetten en besluitvorming per afdeling. Daarnaast spelen ook politieke invloeden, capaciteitsproblemen en split incentives een rol in de verkokering binnen gemeenten.

Om integrale plannen te maken is het nodig om op bestuurlijk, directie- en systeemniveau te interveniëren, om toe te werken naar een werkwijze waarin verschillende afdelingen die verschillende belangen vertegenwoordigen, integraler werken in projecten.

- **Subsidies om onrendabele toppen af te dekken:** Voor veel klimaatadaptieve maatregelen geldt dat er sprake is van een negatief effect op de businesscase. Dit legt druk op de haalbaarheid van klimaatadaptieve vastgoed- en gebiedsontwikkelingen. Het is van groot belang om vastgoed- en gebiedsontwikkelingen niet af te remmen, maar tegelijkertijd van groot belang om deze klimaatbestendig te maken. Subsidies gericht op klimaatadaptieve kwaliteit of maatregelen helpen om ervoor te zorgen dat klimaatadaptieve maatregelen geen showstopper worden. Dat kan in de vorm van een investeringssubsidie, of bijvoorbeeld in de vorm van een exploitatiesubsidie. Daarbij ligt het voor de hand om de hoogte van de subsidies te koppelen aan de omvang van de klimaatopgave in een bepaald gebied, immers is deze niet overal gelijk.
- **Klimaatadaptatie in het Bouwbesluit:** Publieke grondeigenaren zijn zoekende naar hoe zij klimaatadaptatie succesvol kunnen borgen in tenders. Niet elke grondeigenaar beschikt over de benodigde kennis, kunde en capaciteit, of is ervan bewust dat dit nodig is om klimaatadaptatie

goed mee te nemen in tenders. Nationale regelgeving helpt om een 'minimum' op te leggen voor alle plannen. Daarbij is het van belang om veel aandacht te besteden aan waar dit minimum komt te liggen. Klimaatadaptatie komt vaak gepaard met lokale aandachtspunten en op verschillende plekken, zijn andere maatregelen nodig. Dat vraagt maatwerk. Momenteel onderzoek het Ministerie voor VRO of, en zo ja op welke manier, het opnemen van klimaatadaptatie in het Bouwbesluit leidt tot hogere klimaatadaptatieve kwaliteit in vastgoed- en gebiedsontwikkelingen.

- **Nationale definities en meetmethoden:** Het begrip klimaatadaptatie heeft verschillende betekenissen bij verschillende organisaties. Nationale definities van klimaatadaptatie en de onderliggende thema's helpen om organisaties beter te laten samenwerken. Daarnaast ligt er een kans bij het Rijk om handvatten te geven aan publieke en private partijen in vastgoed- en gebiedsontwikkelingen door meetmethoden te ontwikkelen die zij in kunnen zetten bij tenders en planvorming.

- **Een andere benadering van waarde:** Momenteel zijn de positieve effecten, met name de vermeden schade aan bijvoorbeeld vastgoed en bedrijvigheid, van klimaatadaptatieve maatregelen pas laat zichtbaar in de 'businesscases'. Bij traditionele rekenmethoden is de waarde daarvan op dit moment niet groot, en onvoldoende om investeringen te rechtvaardigen (*ceteris paribus*). Daar komt bij dat de baten niet altijd terecht komen bij de investeerder: er is sprake van split-incentives. Gevolgen aan de gezondheid van mensen en schade aan ecologische waarde wordt doorgaans geschaard onder 'externaliteiten'. Integralere businesscases, met een andere manier van kijken naar de waarde van klimaatadaptiviteit, dragen bij aan het aantrekkelijker maken van investeringen in klimaatadaptatie. Dat zorgt ervoor dat de leefomgeving steeds klimaatadaptiever wordt. Daarvoor is een businesscase nodig die de kasstromen van veel verschillende belanghebbenden integreert en een waarde toekent aan de effecten van klimaatadaptatieve maatregelen, zeker voor het klimaatadaptief maken van de bestaande vastgoedvoorraad.

Contact

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:



Madelon Lageveen
Director | Consultancy
T +31 10 3000 13
M +31 6 15 17 79 32
E m.lageveen@fakton.com



Nathan Westerhuis
Consultant | Consultancy
T +31 10 3000 13
M +31 6 28 68 03 90
E n.westerhuis@fakton.com



Berkay Onyil
Trainee | Consultancy
T +31 10 3000 13
M +31 6 15 12 38 23
E b.onyil@fakton.com



provincie
Zuid-Holland





REAL
PEOPLE.
FINANCIAL
STRATEGIES.
RESILIENT
PLACES.



Convenant Bouw Adaptief Zuid-Holland

- Leidraad >>
- Programma van Eisen >>

Juridica

- Klimaatadaptatie, de Omgevingswet & Omgevingsvisies >>
- Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten >>

Klimaatadaptatie & vastgoed- en gebiedsontwikkeling

- Financiële instrumenten klimaatadaptief bouwen >>
- Reiswijzer Gebiedsontwikkeling >>

Tenders

- Aanbestedingsplicht: wanneer wel, wanneer niet? >>
- Concurrentiegericht dialogoog >>
- Partnerselectie >>
- Verkoop in Dialoog >>



De geanalyseerde onderzoeken betreffen:

- *“Analyse Knelpunten Natuurinclusief Bouwen”* door FLO Legal, Ambient, Ruimtevormen (2021)
- *“Klimaatadaptatie in aanbestedingen en contracten, hoe doe je dat?”* door TAUW (2019)
- *“Beknopte Analyse: Natuurpuntensystematiek in Natuurinclusief Aanbesteden”* door RVO (2021)
- *“Kosten en bekostiging klimaatbestendige nieuwbouw”* door Arcadis en &Flux voor de MRA (2021)
- *“Financiële instrumenten klimaatadaptief bouwen”* door Deloitte Real Estate Advisory Services voor PZH (2020)

Interviews:

- **Gemeente Rotterdam:** Liselotte Mesu en Kees Staal
- **Gemeente Dordrecht:** Dana Huibers en Joy Pengel
- **Gemeentelijk Netwerk Klimaatadaptatie:** Michelle Hoekstra (VNG)
- **Heijmans:** Hans Diender
- **Platform KAN:** Margriet Schepman (NEPROM) en Tobias Verhoeven (Synchroon)

Enquête:

Anoniem ingevuld door 15 partijen uit convenant Bouw Adaptief

Mentimeter tijdens De Sprint (29-03-2022):

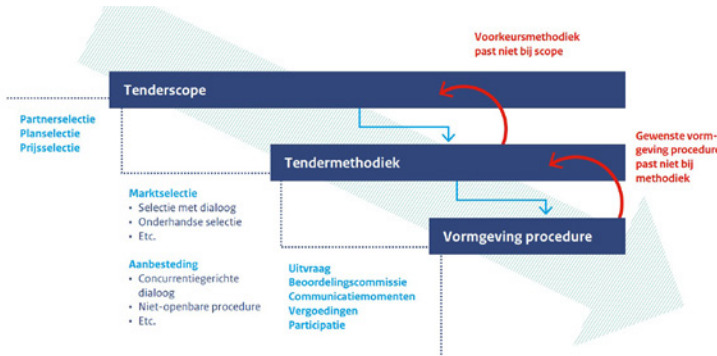
31 aanwezigen lieten hun stem horen in de Mentimeter

Werksessie:

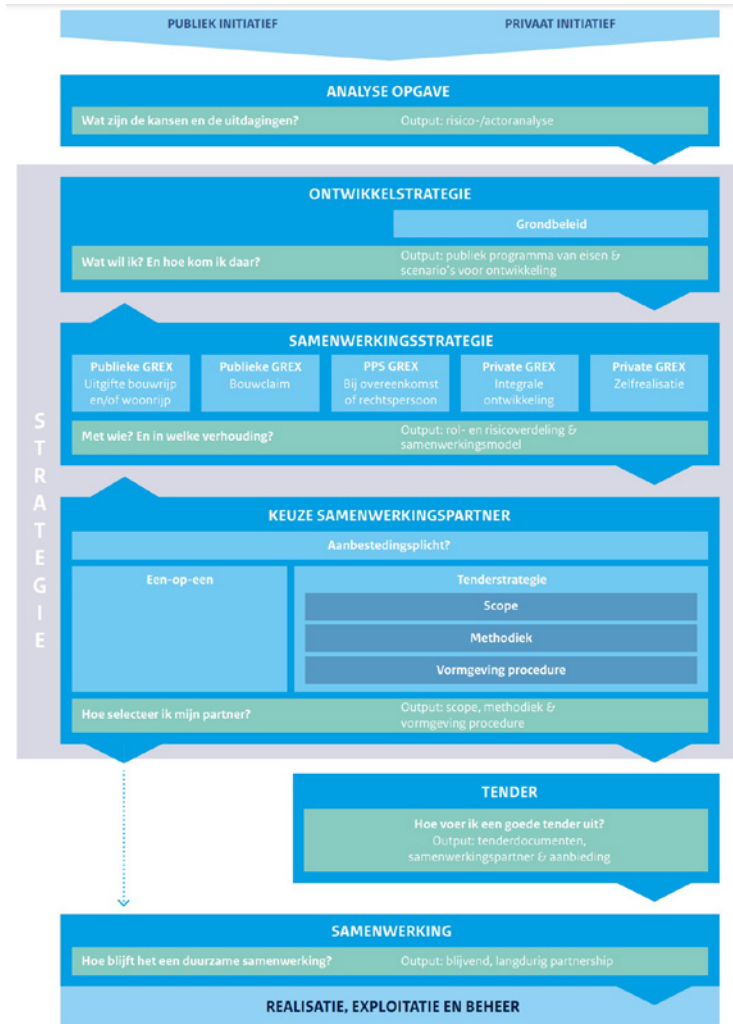
- **AM:** Frank Vonk
- **BPD:** Martijn van Gelderen
- **Gemeente Den Haag:** Arno Lammers
- **Provincie Zuid-Holland:** Klaar van Etten
- **&Flux:** Lotte Freeve en Sander van der Wal
- **Fakton:** Berkay Onyil, Madelon Lageveen en Nathan Westerhuis

Fakton Consultancy stelde dit rapport samen met mr. Bas Konings samen voor het convenant Bouw Adaptief Zuid-Holland (opdrachtgever). De bevindingen in hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 beschrijven elementen die in bovenstaande interacties, de desk research en in de praktijk van Fakton naar voren kwamen. Op voorbeelden na geeft dit rapport nadrukkelijk geen beeld van de strategie, positie of voorwaarden van individuele partijen.

De figuur op de rechterkant van deze pagina toont de verschillende stappen in een gebiedsontwikkeling vanaf initiatief tot en met gebruik. Tenderen is slechts één onderdeel van de verschillende stappen in dit proces, maar niet de enige stap waarin het van belang is om klimaatadaptatie mee te nemen. Uit ons onderzoek blijkt dat dat al begint bij de analyse van de opgave, om te achterhalen welke opgave er ligt met betrekking tot klimaatadaptatie. Klimaatadaptatie specialisten kunnen een belangrijke rol spelen in het vertalen van de uitdaging die volgt uit de analyse, in een programma van eisen en input voor de ontwikkeling. De omvang, risico's en complexiteit van de klimaatopgave kan zelfs van invloed zijn op de benodigde samenwerkingsstrategie. Dat alles heeft vervolgens weer invloed op welke tenderstrategie, -scope, -methodiek en -procedure heeft meest geschikt zijn voor de te tenderen opdracht (zie ook onderstaand schema). Het is dus van belang om als klimaatadaptatie specialist bij te dragen in fases van vastgoed- en gebiedsontwikkelingen nog vóór de tenderfase, zeker als er sprake is van een complexe opgave. Afhankelijk van de grootte van de opgave kan dat maanden tot jaren voor de tender zijn. De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling biedt een gedetailleerd inzicht in het gebiedsontwikkelingsproces, wij raden aan om hier verder naar te kijken voor meer informatie over het gehele ontwikkelingsproces.



Figuur: stappenplan voor bepalen van de tender (Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, 2019)



Figuur: processchema samenwerking in gebiedsontwikkeling (Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, 2019)