



Water- en klimaatvraagstukken



6/26/2020



# Wethouders over klimaatadaptatie

*Een half jaar klimaatambassadeursschap voor de VNG*



Klimaatambassadeur VNG

# Wethouders over klimaatadaptatie

*Een half jaar klimaatambassadeursschap voor de VNG*

## *Managementsamenvatting*

De eerste helft van 2020 mocht ik, Martine Leewis, oud wethouder Duurzaamheid van de gemeente Leiden, mij klimaatambassadeur namens de VNG noemen. Ik had de opdracht met de wethouders van – uiteindelijk – 26 gemeenten een ‘collegiaal gesprek’ te voeren over waar zij tegenaan lopen bij klimaatadaptatie. De VNG had deze opdracht geformuleerd als onderdeel van het DPRA ondersteuningsprogramma voor gemeenten. Het bleek dat er van sommige gemeenten niet echt goed duidelijk was hoever ze zijn. De VNG heeft onder vergelijkbare omstandigheden eerder goede ervaringen opgedaan met het tijdelijk aanstellen van een ambassadeur. Een collegiaal gesprek met een oud bestuurder leidt dan tot meer inzicht over hoever de wethouders zijn, wat helpt en hindert, waar ze tegenaan lopen en wat ze mogelijk anderszins aan extra ondersteuning van VNG of Rijk kunnen gebruiken.

Op hoofdlijnen is het volgende te constateren. Ook kleinere, landelijke gemeenten zijn vaak al behoorlijk aan de gang met klimaatadaptatie, al noemen ze dat meestal niet zo. Klimaatadaptatie volgens de definitie van (o.a.) DPRA resoneert nog niet zo. Maar wethouders slaan wel aan op zorgen over klimaatverandering, teloorgang van biodiversiteit, zorgen over droogte en hittestress, relatie stad en buitengebied, en behoefte aan groen/vergroening. Het oude idee dat klimaatadaptatie vooral iets is van de afdeling riolering, is echt achterhaald. Gemeenten zien het als een ruimtelijk vraagstuk, als onderdeel van de leefomgeving, en zoeken een integrale benadering om het aan te pakken. Daarmee wordt het ook meteen ingewikkeld.

Mijn gesprekken hadden niet primair het karakter van een (bestuurskundig) onderzoek, maar mij is door de VNG wel gevraagd om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Mijn hoofdconclusie is: er is op rijksniveau onvoldoende aandacht voor de specifieke dilemma’s waar wethouders van met name kleinere gemeenten bij de implementatie van klimaatadaptatie tegenaan lopen. Mijn hoofdaanbeveling is dan ook: toon erkenning en begrip voor deze dilemma’s, en ontwikkel instrumentarium om hen daarbij te ondersteunen.

De hoofdconclusie valt uiteen in vier deelconclusies, met bijbehorende aanbevelingen, die ik hieronder presenteer.

We kunnen constateren dat wethouders blij zijn om te mogen vertellen wat er in hun gemeente speelt op het gebied van klimaatadaptatie, maar dat ze niet altijd het gevoel hebben dat ‘Den Haag’ in voldoende mate snapt waar ze bij de implementatie tegenaan lopen. Ze voelen zich vooral op de volgende punten onbegrepen, dan wel ondergewaardeerd:

- Ze doen al veel aan klimaatadaptatie, maar niet als apart programma. Ze nemen het mee in hun normale werkzaamheden, en maken ‘werk met werk’.
- Dit moeten ze ook doen, want ruimte voor nieuw beleid is er vaak niet
- Als ze dat al willen, moeten ze kunnen aansluiten bij urgenties die er in raad en gemeente leven. Hierbij zou ‘Den Haag’ een belangrijke steunzender kunnen zijn

- Gemeentefinanciën zijn het grootste probleem. Kleine gemeenten zitten vaak financieel in slecht weer; door de oplopende tekorten in de Jeugdzorg en de WMO, de herverdeling in het Gemeentefonds, en nu door de Coronacrisis
- Ze hebben behoefte aan voorbeelden van effectieve samenwerking, bijvoorbeeld met het eigen bedrijfsleven of agrarische ondernemers
- Samenwerking als principe wordt omarmt, maar blijkt in de praktijk lastig.

Het belangrijkste bestuurlijke dilemma in deze; het is eigenlijk het makkelijkst om zelf als wethouder een project te starten, en op het succes daarvan beoordeeld te worden (in je eentje ga je sneller). Maar de mogelijkheid om eigen klimaatadaptatie uitvoeringsprojecten te starten is, zie hierboven, beperkt. Dus is eigenlijk alleen de keuze: weinig/niets doen, of samen met anderen aan de slag. Weinig of niets doen ben ik nauwelijks tegengekomen, hoewel hier ook een sociaal wenselijke component in de gesprekken zit; wethouders die de moeite nemen de VNG klimaatambassadeur te woord te staan, doen dit niet als ze niets te melden hebben. Dan resteert samenwerken in verschillende vormen (samen kom je verder), waarbij het zaak is oog te hebben voor de dilemma's die hierbij horen. Wethouders begeven zich op onbekend terrein, met instrumenten die hun meerwaarde nog niet bewezen hebben, en worden afgerekend op prestaties van anderen. Dat levert onmiskenbaar politiek afbreukrisico op.

De belangrijkste aanbeveling aan de VNG is daarom: ontwikkel instrumentarium waar deze wethouders wat aan hebben.

#### *Deelanalyse met bijbehorende aanbevelingen*

- 1) *De presterende overheid.* Het is in zekere zin het makkelijkst als de wethouder een – liefst kant en klaar - uitvoeringsprogramma 'zelf' kan aanpakken. In een aantal gevallen lopen er al uitvoeringsprogramma's, waarin bijvoorbeeld waterbuffering is meegenomen. Maar de financiële sturing, en de effectmonitoring, op deze programma's is lastig.

*Aanbeveling:* kijk scherp naar criteria cofinanciering, en feit dat alle begrotingen sneuvelen in Coronatijd/WMO/Jeugdzorg/herverdeling gemeentefonds. Eigen projecten draaien is het veiligst, qua afbreukrisico voor de wethouder, maar dan moeten ze daar wel de financiën en de capaciteit voor hebben. Cofinanciering kan een steuntje in de rug geven, maar dan moeten er eigenlijk al projecten grotendeels op de plank liggen. Cofinanciering maakt vaak het verschil tussen *net wel of net niet*; in de gemeentelijke dynamiek, zeker van dit moment, gaan er niet ineens hele nieuwe dingen gestart worden omdat er 'ergens' extra geld te verkrijgen is. En let op het feit dat bijvoorbeeld 10% gemeentelijke cofinanciering op een groot inrichtingsproject van bijvoorbeeld 1 miljoen, nog steeds een onoverkomelijke hobbel kan zijn.

- 2) *De beleid ontwikkelende overheid.* De oproep is natuurlijk om, op basis van stresstesten en risicodialogen, nu zelf aan de gang te gaan met – regionale – uitvoeringsprogramma's. Deze oproep is bekend bij de wethouders, en wordt ook onderschreven. Maar de mogelijkheid om hier zelfstandig mee aan de slag te gaan, is ingewikkeld. Om te beginnen moet er voldoende lokale urgentie zijn. Er blijkt een zekere schroom te zijn om klimaatadaptatie te agenderen in de raad. Ik constateer dat het niet zozeer de angst is om 'slapende honden wakker te maken', maar wel weezin om alleen een probleem te agenderen, en niet met een – gezamenlijke – oplossing te komen. Vanuit mijn eigen Leidse ervaring zag ik de aarzeling om de dreiging van verzakkingen van grachtenpanden in de binnenstad bij pandeigenaren bespreekbaar te maken. We begonnen steeds beter te zien hoe groot het probleem zou kunnen zijn, maar we hadden geen begin van een oplossing. Dezelfde aarzeling zie ik bij droogteproblematiek elders. In Noord Oost Groningen heel duidelijk; daar zakken panden en wegen in de beleving van wethouders flink, maar in hoeverre dit een gezamenlijk/gemeentelijk/oplosbaar of desastreus probleem is, weet men niet.

Dat maakt kopschuw. Vervolgens hoorden we ook meerdere keren dat klimaatverandering, en de causale verbanden tussen oorzaken, gevolgen en oplossingen, behoorlijk ingewikkelde materie is. Eigenlijk, oneerbiedig gezegd, te ingewikkeld voor de gemiddelde gemeenteraad. Terwijl dat natuurlijk wel de politieke arena is waar de wethouder in opereert.

Vervolgens moet er financiële ruimte zijn. Het blijkt lastig, ambtelijk én bestuurlijk, als er halverwege de rit nieuw beleid moet worden ingevlogen, dat nog niet eerder begroot is. In de gesprekken hebben we meerdere malen gehoord; ‘we willen best, we snappen dat het moet, maar we kunnen alleen maar bezuinigen. En dat doen we, met pijn in het hart, op de leefomgeving’. Er is financieel, maar feitelijk ook mentaal, geen ruimte voor ‘nieuwe leuke (linkse?) dingen’.

#### *Aanbevelingen:*

- Help wethouders met het onderbouwen van nut en noodzaak van een uitvoeringsprogramma. Heb er aandacht voor dat de oplossing van veel ‘wicked problems’ niet alleen in handen van de wethouders kan en moet liggen. Help die ‘wicked problems’ hanteerbaar te maken, help de verantwoordelijkheid te delen, zorg voor steunzenders over nut, noodzaak en mogelijke oplossingen. Kom met een krachtig(er) verhaal vanuit centrale overheden. Nu hebben wethouders soms het gevoel dat dit gezien wordt als het ‘zoveelste speeltje van de wethouder’
- Help ook met argumentaties die én kloppen, én begrepen worden door de gemiddelde gemeenteraad. Heb daarbij aandacht voor het feit dat er een lokale, politieke – heronderhandeling over prioriteiten en budgetten moet plaatsvinden.

3) *De overheid als dealmaker.* In kleinere gemeenten zijn de lijnen kort, en is er veel contact met, bijvoorbeeld, lokale woningbouwcoöperaties, het lokaal bedrijfsleven of innovatieve startups. Een duurzaamheidsloket voor bewoners in het gemeentehuis is vaak zo geregeld. Maar let wel, het afbreukrisico voor de wethouders neemt toe. Voor je het weet doe je aan staatssteun, of wordt je beticht van belangenverstrengeling

*Aanbeveling:* Meer stevigheid en duidelijkheid vanuit Rijk (bijvoorbeeld aanpassing van het bouwbesluit, verplicht stellen afvoernormen) versterkt de onderhandelpositie van de wethouders. Help wethouders businesscases te ontwikkelen. Deel goede voorbeelden, wijs ze op de risico’s, help die risico’s kleiner te maken. Kleinere gemeenten zijn soms goed in originele deals maken, die zijn waardevol om met anderen te delen.

4) *De participerende overheid.* De meest spannende, en vergaande stap voor de wethouder is onderdeel worden van een samenwerkingsverband. Zoals het voorbeeld van Zwijndrecht, waar de wethouder met woningcorporaties en bewoners van gevel tot gevel het afkoppelen van riolering koppelt aan vergroenen van de openbare ruimte én het onttegenen van sociale woningbouwtuinen. Bewoners werden compleet ontzorgd: de tegels konden in een speciale container, de tuinaarde werd met een vrachtwagen gebracht. Over de uitvoeringscoalitie hieronder meer. Of Hengelo, waar het groenprogramma mede eigendom van buurtbewoners is, die in ruil voor een x aantal steunbetuigingen, financiering voor groenprojecten krijgen. Ook kwamen we inspirerende voorbeelden tegen, bijvoorbeeld in Zeeland of Groningen, waar wordt samengewerkt met kennisinstellingen om innovaties in praktijk te brengen, en samen effecten te monitoren.

#### *Aanbevelingen*

Sluit aan bij prioriteiten die leven. Dat kan, bijvoorbeeld, zijn op vergroenen en achteruitgang biodiversiteit, maar ook op versterken sociale cohesie door gezamenlijk met bewoners en

woningcorporaties projecten te starten. Gemeenten zijn sterk in de ruimtelijke vertaalslag van complexe opgaven; ze moeten wel. Zij zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving van hun inwoners, en moeten ruimtelijke keuzes maken op hun grondgebied. En dat betekent soms een beekverruiming die op vier plaatsen door de nieuwe ringweg doorkruist wordt, of een nieuwe woonwijk in wat eigenlijk een kwetsbare polder is.

Dan moeten gemeenten, ambtelijk en bestuurlijk, wel in staat zijn om die afwegingen te maken. En daar spreken wethouders hun zorgen over uit; het is ingewikkelde materie, veel kennis ontbreekt nog, budgetten zijn ontoereikend, de gemeentelijke polsstok is niet lang genoeg om soms heel reële problemen adequaat te kunnen tackelen.

Veel uitvoeringsprogramma's in wording zijn boven lokaal. De werkregio's lijken een logisch aggregatieniveau te zijn om samenwerking op het gebied van klimaatadaptatie te agenderen en te organiseren. Het lastige blijkt wel dat de werkregio's als fenomeen bij wethouders vrijwel onbekend zijn. Hier is nog een wereld te winnen.

*Inhoud*

1.	Inleiding .....	6
2.	Verantwoording van de opdracht .....	7
2.1	Aanleiding opdracht .....	7
	Opdracht.....	7
	Projectresultaten.....	8
	Randvoorwaarden.....	8
2.2	Uitvoering .....	8
2.3	Beoordelingskader .....	9
3.	Wat speelt er?.....	11
3.1	Inleiding.....	11
3.2	Uitwerking checklist .....	11
4.	Wat helpt? .....	15
5.	Conclusies en aanbevelingen .....	17
5.1	Conclusies .....	17
5.2	Deelanalyse met bijbehorende aanbevelingen.....	18

## 1. Inleiding

---

Van november 2019 tot 1 juli 2020 mocht ik, Martine Leewis, mij met veel genoegen klimaatambassadeur namens de VNG noemen. Een bijzondere positie, als (net) oud-wethouder klimaat en duurzaamheid van de gemeente Leiden mocht ik, deels virtueel, op de koffie bij andere wethouders, om met hen te verkennen hoe ver hun gemeente is met het invoeren van klimaatadaptatie maatregelen, waar ze tegenaan lopen, wat helpt en hindert en hoe de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) hen kan ondersteunen. De nadruk lag op het collegiaal karakter van de gesprekken; respectvol, vertrouwelijk, stimulerend, openhartig, wederzijds lerend, en vaak bijzonder vrolijk. Dat laatste ondanks het feit dat de omstandigheden, zeker vanaf maart 2020, allerm minst vrolijk waren; bezoeken moesten worden omgeboekt naar videocalls, wethouders moesten hun werk doen onder sterk gewijzigde omstandigheden, de toch al weinig florissante financiële positie van veel gemeenten kwam door de Corona crisis onder nog veel grotere druk te staan.

Ik kon me voorstellen dat mensen onder deze omstandigheden wel wat anders aan hun hoofd hadden. Des te meer trof mij de vriendelijkheid en bereidwilligheid om mij te woord te staan. Het onderwerp 'klimaatadaptatie' leeft absoluut, ook al noemt men het vaak niet zo. Bijgaand rapport is een weergave van die gesprekken. Omdat het nadrukkelijk geen verantwoording richting derden is over hoever gemeenten zijn, zijn de bevindingen op het niveau van 26 gevoerde gesprekken samengevat, behalve wanneer ik toestemming heb om te citeren. Het rapport is als volgt opgebouwd; het volgend hoofdstuk beschrijft de context en de uitvoering van de opdracht, hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de stand van zaken ten aanzien van klimaatadaptatie, hoofdstuk 4 gaat in op de ondersteuningsbehoefte, en in het laatste hoofdstuk trek ik conclusies, en doe aanbevelingen.

Ik had het genoegen intensief te kunnen samenwerken met de VNG: met Bert van Vijfeijken (oorspronkelijk opdrachtgever), Laura den Ouden (VNG-trainee, reisgenote en trouwe notuliste), Paulien Hartog (Waternet, tijdelijk gedetacheerd bij de VNG) en Michelle Hoekstra (Beleidsadviseur Gezonde Leefomgeving, VNG). Daarnaast heeft het platform Samen Klimaatbestendig meegekeken, en mocht ik zowel de Deltacommissaris als de Stuurgroep DPRA informeren over mijn wederwaardigheden. De inhoud van dit rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, zijn voor mijn rekening. De verdere uitwerking is aan de VNG. Ik draag vol vertrouwen het stokje weer over aan Albert Vermuë, directeur Beleid en Leefomgeving.



Martine Leewis

juli 2020



## 2. Verantwoording van de opdracht

---

### 2.1 Aanleiding opdracht

Op 20 november 2018 tekenden Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten het bestuursakkoord klimaatadaptatie. Hiermee is een impuls gegeven aan de uitvoering van de ambities van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). In de daaropvolgende periode is door de minister van IenW onder andere gewerkt aan de ‘Impulsregeling Klimaatadaptatie, orde grootte 600 miljoen; een kamerbrief is op 20 april 2020 gepubliceerd. Per 1 januari 2021 kunnen de werkregio’s van DPRA cofinanciering (maximaal 33% vanuit het Rijk) aanvragen voor projecten die onder de richtlijnen van de Impulsregeling vallen.

Uit contact van de VNG met gemeenten bleek dat een deel van de gemeenten nog een duwtje in de rug nodig heeft omdat ze nog niet of nauwelijks zijn gestart met de eerste drie ambities van het DPRA, te weten het organiseren van stresstesten, het voeren van risicodialogen en het opstellen van een uitvoeringsplan. Voor die categorie gemeenten wilde de VNG een aanjaagprogramma inrichten.

Het doel van het programma is om die gemeenten te activeren op organisatorisch niveau en/of hen de weg te wijzen naar de (inhoudelijke) ondersteuning die het nationale team DPRA biedt, zodat zij met het uitvoeren van de ambities kunnen beginnen. Onderdeel van dit activeringsprogramma was het tijdelijk aanstellen van een ‘klimaatambassadeur’ die op collegiaal niveau gesprekken kon voeren met verantwoordelijke wethouders bij gemeenten.

#### Opdracht

De gemeenten die het betreft werden voor een collegiaal gesprek bezocht door een ambassadeur. De VNG heeft daar goede ervaringen mee bij de onderwerpen bodem en waterketen. Daar leggen VNG en UvW collegiale bezoeken af met het doel om gemeenten te activeren en om van elkaar te laten leren, niet om te controleren. Dit vraagt om een open houding en de juiste terminologie binnen het gesprek. Uiteindelijk gaat het erom dat er een proces in gang wordt gezet. Deze bezoeken vonden om te beginnen plaats op managementniveau, waarbij een directeur/afdelingshoofd vaak een beleidsmedewerker vraagt om aan te schuiven. In sommige gevallen blijkt een gesprek op bestuurlijk niveau beter te zijn.

Enerzijds gaat van deze bezoeken een activerende werking uit, anderzijds haalt de VNG hier op waarom het onderwerp nu niet wordt opgepakt (geen capaciteit, prioriteit, politiek, enz.) en of er mogelijk een ondersteuningsbehoefte is.

Het idee was de activerende werking van de gesprekken te borgen door een handelingsperspectief te bieden aan de betreffende gemeente door middel van een ‘menukaart’/palet met bestaande ondersteuningsmogelijkheden vanuit DPRA. Daarnaast heeft de ambassadeur een ‘doorverwijsfunctie’; op basis van veel gestelde vragen kunnen nieuwe tools worden ontwikkeld. Daarnaast moest worden nagedacht over de communicatie rondom deze bezoeken (social media, webberichten, enz.), om zo extra spin-off te creëren. Nota bene: gaandeweg hebben we het idee van die ‘toolbox’ los gelaten, en de inventarisatie van de ondersteuningsbehoefte breder geïnterpreteerd.



## Projectresultaten

Het beoogd resultaat van de gesprekken was het bieden van handelingsperspectief aan de gemeenten waardoor zij geactiveerd worden om aan de slag te gaan met klimaatadaptatie. Van elk bezoek is een kort verslagje gemaakt, dat ter goedkeuring en aanvulling is teruggelegd bij de wethouder in kwestie.

Voorliggend eindrapport is het afgesproken eindproduct waarin de belangrijkste bevindingen en lessen uit de gesprekken worden gepresenteerd.

## Randvoorwaarden

Een kritische succesfactor voor het slagen van deze aanpak is 'vertrouwelijkheid'. Gemeenten moeten in openheid met de VNG kunnen spreken over hun ambities, belemmeringen, uitdagingen en kwetsbaarheden. Dit betekent dat geen 'scoringslijst' met resultaten per gemeente wordt opgeleverd, maar alleen een algemeen beeld. Wel is met de geïnterviewden afgesproken dat als ze een specifieke vraag of oproep willen doorgeven, dit met naam en toenaam kan.

## 2.2 Uitvoering

In totaal zijn er 26 ambassadeursgesprekken met wethouders gevoerd. Soms in aanwezigheid van ambtenaren, soms met twee wethouders tegelijk. Hoewel we daar niet specifiek op gestuurd hebben, hadden we uiteindelijk een goede spreiding over Nederland. De gemeenten waren heel verschillend van karakter, omdat de gebied specifieke omstandigheden verschillen. Op 2 G40 gemeenten na, betrof het kleinere gemeenten, vaak in het landelijke gebied. Het was de bedoeling dat ik bij de wethouders 'op de koffie' zou gaan, zodat ik ook meteen een indruk van de gemeente zelf en het gebied er om heen zou krijgen. De Corona lockdown van 15 maart gooide roet in het eten; ik had toen 14 van de 26 gesprekken gevoerd. In eerste instantie werden geplande gesprekken alleen afgezegd, uiteindelijk – met het nodige nabellen en opnieuw uitnodigingen sturen – wisten we toch iedereen te pakken te krijgen. Videocalls blijken ook voordelen te hebben; naast het besparen op reistijd blijkt het informele karakter van 'bij elkaar in de werk- of huiskamer zitten' ook bij te dragen aan de openhartigheid van het gesprek.

De lijst met te bezoeken gemeenten is samengesteld op basis van het voorwerk van een eerdere VNG-trainee, Petra van der Kooij. Belangrijkste criterium bij het opstellen van de groslijst was of de VNG bekend was met hoever deze gemeenten waren, en waar ze mogelijk intussen tegenaan gelopen waren. Ik heb er naar gestreefd de gesprekken op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds respect te voeren; ze waren enerzijds bedoeld om gemeenten te inspireren en te motiveren klimaatadaptatie in de breedste zin van het woord op te pakken, anderzijds om zelf ook te leren wat deze gemeenten nodig hebben, en dit verder uit te dragen.

We hebben losjes volgens een vragenprotocol gewerkt; ik zal de bevindingen per vraag presenteren. Let wel; de aard van de gesprekken was niet zodanig dat ik met lijstjes werkte, maar ik heb er wel op gelet telkens alle punten aan de orde te laten komen. Voor de analyse heb ik een matrix met antwoorden per vraag gemaakt, zodat de resultaten onderling vergelijkbaar zijn. Bij aanvang van het gesprek heb ik aangekondigd dat het gesprek grofweg langs twee lijnen verloopt: 'wat speelt er bij jou in de gemeente op het gebied van klimaatadaptatie' en 'wat helpt en hindert'? Ik heb, vaak met behulp van VNG-trainee Laura den Ouden, per gesprek een gespreksverslag langs deze lijnen gemaakt, en die ter becommentariëring teruggelegd. Overigens werd daar bijzonder weinig gebruik van gemaakt. Aangezien de verslagen verder geen onderdeel van de rapportage waren, heb ik daar ook niet op aangedrongen.

De ondersteuningsvragen die voortkwamen uit de gesprekken zijn tussentijds teruggekoppeld aan de VNG, zodat het begeleidend team parallel aan deze gesprekken kon werken aan de productontwikkeling om in de ondersteuningsbehoefte te voorzien. Op basis daarvan is een uitvraag voor 12 klimaat adviseurs ter ondersteuning van gemeenten geformuleerd, die intussen aan het werk kunnen of al zijn. Als

communicatie uitingen over deze opdracht is twee keer een blog gepubliceerd, heb ik aandacht op mijn eigen LinkedIn pagina aan mijn werkzaamheden besteed, en zal er naar verwachting later nog een afsluitende (digitale) bijeenkomst georganiseerd worden. Dit in goed overleg met de VNG. Corona heeft ook hier enigszins roet in het eten gegooid; bij opdrachtverlening waren er ideeën als bijvoorbeeld het optreden op congressen, maar dat is voorlopig niet aan de orde. In een later stadium bestaat natuurlijk altijd de mogelijkheid om mijn ervaringen te delen, als daar behoefte aan is.

## 2.3 Beoordelingskader

In feite is 'beoordelingskader' een groot woord, want het was niet primair mijn opdracht om een bestuurskundige analyse van de gevoerde gesprekken te maken. Maar omdat het wel de vraag was om met conclusies en aanbevelingen te komen, is het zaak hieronder kort te schetsen met welke bril ik gekeken heb, teneinde tot het afsluitend hoofdstuk te kunnen komen.

### *Bestuurlijk leiderschap: wethouders in een veranderend speelveld*



**Figuur 1 gebaseerd op: ORG-ID, 'Anders denken, Anders doen'**

De kern van dilemma's waar wethouders tegenaan lopen is te begrijpen op basis van bijgaand analyseschema. Klassieke overheidssturing zag altijd al op alle vier de kwadranten van bijgaand plaatje, maar succesvol klimaatadaptatiebeleid vergt vooral opereren in het gele speelveld. Mijn redeneerlijn (van links boven naar rechts onder); als een wethouder van een kleinere, landelijke gemeente daadwerkelijk aan de gang wil met een uitvoeringsprogramma voor klimaatadaptatie, zal hij/zij idealiter zelf een project opstarten (ideaalbeeld: de presterende overheid). Maar hiertoe ontbreken meestal de middelen of de capaciteit. Hij/zij zal vervolgens zelf beleid laten ontwikkelen, los van de precieze betiteling. Maar loopt dan wel tegen grenzen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op; denk bijvoorbeeld aan het zelf bepalen van een regenwaterverordening. Of het verplicht stellen van eigen waterbuffering onder nieuwbouw. Er wordt in toenemende mate geëxperimenteerd met de overheid als 'dealmaker', ook op het gebied van klimaatadaptatie. En nota bene, juist kleine gemeenten met de bijbehorende korte lijnen zijn hier soms opvallend succesvol in. De meest volhoudbare varianten van klimaatadaptatie uitvoering zitten, zoals gezegd, in het gele kwadrant, waar de overheid in staat is te participeren in maatschappelijke initiatieven.

Maar er is een 'perverse prikkel': als wethouders voor een participerende, faciliterende rol kiezen, moeten ze zich realiseren dat ze afgerekend worden op de prestaties van anderen, en werken in een onbekend, dynamisch gebied waar de middelen nog ontwikkeld moeten worden. De worsteling die dit oplevert, en het reële politieke afbreukrisico wat ze hiermee lopen, moeten we ook in het achterhoofd houden.



**Figuur 2, gebaseerd op 'Klimaat voor Waterlanders'**

Ik heb eerder studie<sup>1</sup> gedaan naar wat helpt en hindert bij de implementatie van het Deltaprogramma. Vooropgesteld: er zijn geen makkelijke oplossingen, en het is op voorhand te verwachten dat waar wethouders in de praktijk tegenaan lopen, op gespannen voet staat met de beleidsambities en uitvoeringsinstrumenten van het Rijk. Wij kwamen destijds met het volgende 'checklistje', en dat lijstje heb ik ook bij de beoordeling van de interviewresultaten gehanteerd.

Rode lijn in dit schema is dat de uitvoeringspraktijk altijd veel grilliger, ingewikkelder en onbeheersbaarder is dan te vervatten in Rijksprogramma's, en dat je er alleen maar achter komt wat helpt en hindert

als je het, in dit geval wethouders, gaat vragen. Je zal altijd terug krijgen dat het Rijk meer normen moet stellen, meer duidelijkheid moet scheppen, meer moet regelen, ook financieel. Maar de realisatie is er ook dat er bestuurlijk, regionaal maatwerk nodig is. En hoe dat regionale maatwerk vorm te geven is, is de feitelijke hamvraag. DPRA gaat uit van inzet van de Impulsregeling, en samenwerking in de werkregio's, dus een interessante onderzoeksvraag is, hoever men daar mee is.

---

<sup>1</sup> *Klimaat voor Waterlanders, een bericht aan de Deltacommissaris*, Martine Leewis en Harm Albert Zanting

## 3. Wat speelt er?

### 3.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven, er is geen systematisch vragenprotocol gevolgd; daar lenen collegiale gesprekken met wethouders zich niet voor. Wel hadden we een soort ‘checklist’ in ons achterhoofd, die we langs liepen en verwerkten in de verslaglegging. Op die manier konden we verslagen onderling vergelijkbaar maken.

### 3.2 Uitwerking checklist

Hieronder worden de resultaten per checklist punt gepresenteerd.

#### 1) *Is er een stresstest uitgevoerd?*

Het leeuwendeel van de gemeenten, 22 van de 26, heeft inderdaad een stresstest gedaan, sommige zelfs al geruime tijd geleden (2016). Er zijn slechts 3 wethouders die aangeven het óf niet te weten, óf dat het bijna klaar is. En bij 1 staat het niet op de rol. Soms moet intussen de stresstest eigenlijk opnieuw, omdat destijds alleen naar wateroverlast gekeken is, en nauwelijks of niet naar droogte of hitte. Opvallend is dat bij ‘oude’ stresstesten die alleen over wateroverlast gingen, intussen maatregelen zijn uitgevoerd, waardoor wateroverlast eigenlijk niet meer zo’n probleem is.

#### 2) *Zijn er risicodialogen uitgevoerd?*

Dit levert al een verdeelder beeld op. 6 wethouders geven aan geen risicodialoog te voeren of te willen voeren, 12 zijn er mee bezig, soms met de nodige slagen om de arm, en de rest heeft ze uitgevoerd. Wel is de vorm en de intensiteit waarmee er een ‘dialoog’ gevoerd wordt, verschillend. Sommige gemeenten houden complete buurtgesprekken, met wijkuitvoeringsprogramma’s. Anderen houden een online enquête. Nergens kregen we te horen dat ‘risicodialogen’ niet nodig zouden zijn, maar enige terughoudendheid is soms wel te bespeuren. Dit heeft niet zozeer te maken met de angst ‘slappende honden wakker te maken’, als wel de inschatting dat als je het gesprek aangaat, je ook bereid en in staat moet zijn om problemen op te lossen.

#### 3) *Is er een uitvoeringsplan, dan wel is dit in de maak?*

Hierop antwoorden 9 wethouders met ‘nee’ en 14 met ‘nog niet’. Slechts 3 noemen een concreet plan, en dat is in alle gevallen niet een uitvoeringsplan zoals DPRA dit bedoelt. Het ene plan gaat over vergroenen, de andere plannen zijn algemene duurzaamheidsprogramma’s. Zoals hierna zal blijken: het gegeven dat er geen ‘uitvoeringsprogramma klimaatadaptatie’ is, betekent geenszins dat wethouders ‘niets’ aan klimaatadaptatie doen. Om te beginnen wordt er vaak al jaren regionaal samengewerkt, met buurgemeenten, met het waterschap. Op het terrein van rioleringsplannen (gescheiden rioolstelsels), de waterketenplannen (meer integrale waterketenbenadering), bestrijding van wateroverlast is men, zeker waar er problemen met wateroverlast waren, vaak al jaren bezig. We krijgen meerdere voorbeelden te horen in de trant van ‘destijds bleken we bij hoosbuien telkens wateroverlast op straat te krijgen, daar hebben we toen samen met het waterschap een project op gedraaid, en bij recente hoosbuien bleken de problemen een stuk minder’. Uitvoeringsplannen zijn dus soms gewoon al uitgevoerd. Wel wordt geconstateerd dat problemen met hitte en droogte nieuw zijn, en dat daar nog geen beleid op geformuleerd is.

*We hebben een tekort van 12 miljoen, oplopend naar 16 miljoen. Alle aandacht gaat naar de problemen in het sociaal domein; er hangt een soort grauwe deken over Zutphen.*

*We hebben een mooi uitvoeringsprogramma: 'Van Grijs naar Groen'. Buurten kunnen in Hengelo 70.000 euro per wijk ophalen om te vergroenen, mits de initiatiefnemers voldoende handtekeningen in de buurt ophalen.*

Waar wethouders aangeven geen uitvoeringsplan voor klimaatadaptatie te willen opstellen, is dat meestal een combinatie van 'het speelt hier onvoldoende om er apart werk van te maken', met 'andere prioriteiten, c.q. we zijn alleen maar aan het bezuinigen en dat gaat per definitie ten koste van de leefomgeving'. Nota bene, een aantal gemeenten die ik gesproken heb staan onder financieel toezicht, of dreigen dit te komen, en de Corona tekorten werpen hun slagschaduw vooruit. 'Werk met werk maken' is dan het beste wat men kan verzinnen, dan wel maatregelen mee laten liften op ontwikkelingen die toch al spelen.

4) *Welke knelpunten spelen het meest?*

a) *Wateroverlast?*

Wateroverlast speelt in 16 gemeenten. Soms vooral in het verleden, dan wordt het als 'bekend knelpunt' genoemd, dat meestal grotendeels is opgelost (wordt 5 keer genoemd). Een enkele keer geeft de wethouder aan dat er best water op straat staat na een hoosbui, maar dat niemand daar wakker van ligt. Wat opvallend is, is hoe groot de invloed van de weersomstandigheden op het moment van het gesprek zijn; een aantal keren heeft het net hard geregend als we elkaar spreken; zodanig dat het NOS journaal is komen filmen. Daar waar wateroverlast niet relevant gevonden wordt, komt dit omdat de gemeente daadwerkelijk geen overlast heeft.

b) *Overstromingen?*

Dit geldt in versterkte mate voor overstromingen. Alleen enkele Zeeuwse gemeenten geven aan dat de zorg t.a.v. veiligheid tegen overstromingen onverminderd groot is. Andere gemeenten die in het verleden in de gevarenzone kwamen, geven aan dat, met de Deltawerken, de zaak nu goed op orde is en niet meer speelt. Bovendien blijkt dat waterveiligheid echt iets van het Rijk en de waterschappen gevonden wordt, wethouders zien hier niet of nauwelijks een rol voor zichzelf weggelegd.

c) *Droogte?*

Dankzij de weersomstandigheden is bij veel wethouders die we in mei/juni spreken droogte eveneens 'top of mind' omdat we op een nieuw droogte record afstevenen. In landelijke gemeenten in Oost Nederland en Limburg/Noord Brabant is het vooral de landbouw die hierover klaagt. In de Zeeuwse gemeenten en in delen van West Nederland wordt de relatie tussen zoet water toevoer en verzilting als zorgelijk gezien. En in Noord Oost Groningen maakt men zich grote zorgen over inklinking van het veen en schade aan huizen. Hier ontstaan toch al veel scheuren in woningen, waarschijnlijk door gaswinning gerelateerde aardbevingen. En we horen van meerdere respondenten dat deze situatie mogelijk verergerd wordt door de droogte. Belangrijk bij alle reacties is dat droogte een relatief nieuw fenomeen is, waar veel kennisvragen bij leven. Zodat het vervolgens lastig is om daadwerkelijk met een uitvoeringsprogramma aan de slag te gaan.

d) *Hittestress?*

In 11 gemeenten wordt dit expliciet als – nieuw – probleem benoemd, in de overige krijgen we reacties als 'het speelt vast, maar leeft niet erg'. Hotspots blijken uit de stresstesten vaak te bestaan uit versteende centra, verouderde verzorgingscentra en bedrijventerreinen met veel asfalt en/of platte daken. Frappant is dat Zeeuwse gemeenten hier extra aandacht voor vragen: Zeeland

heeft veel zonuren en de warmte blijft, door opgewarmd water in de omgeving, lang in het naseizoen hangen. Combineer dit met, onder normale omstandigheden, veel toeristen, en de vraag naar airco's explodeert. In het kader van duurzaamheid wordt dat als onwenselijk beschouwd.

e) *Te weinig groen, teruggang biodiversiteit?*

In 10 gemeenten wordt dit als belangrijk onderdeel van klimaatadaptatie genoemd. De relatie met vergroenen die gelegd wordt, hangt sterk samen met de ligging en het karakter van de gemeente. Veel landelijke gemeenten hebben 'groen genoeg', en gemeenten als Zutphen of Heemstede hebben bovendien veel historisch groen. In enkele gevallen, als een gemeente in landelijk gebied ligt waar ook veel natuur is, wordt de 'teruggang in biodiversiteit en meer groen' als complicerende factor gezien. Immers, de stikstofdiscussie speelt ook, van de landbouw wordt in die regio's een transitie gevraagd. De discussies die dit in een gemeenteraad oplevert over de relatie tussen natuurbeleid, groen, landbouw en klimaatverandering zijn van een heel andere orde dan gemeenten waar raad en bevolking juist oproepen tot meer stadsnatuur. Maar in minstens 5 gemeenten wordt vergroenen als de belangrijkste kapstok gezien om klimaatadaptatie maatregelen ingevoerd te krijgen. Met als argument: 'klimaatadaptatie' is te abstract; daar lopen raad en bewoners niet warm voor. Maar meer groen in je leefomgeving geeft meer kwaliteit. En mensen maken zich zorgen over de verslechtering van de biodiversiteit; acties waar bijvoorbeeld insecten ook van profiteren, kunnen op steun rekenen. Het financieren van extra groen blijkt vaak wel ingewikkeld.

*Extra groen is de kapstok voor alles. In Zwijndrecht willen we het kleine groot maken, en vrijwilligers de leiding geven. Samen vergroenen is ook goed voor sociale cohesie.*

5) *Speelt het onderwerp onder een andere benaming, of in een andere vorm?*

'Klimaatadaptatie' als apart dossier resoneert niet altijd, hoewel vrijwel alle wethouders weten dat er, bijvoorbeeld, stresstesten zijn uitgevoerd. Uit bijna alle gesprekken blijkt vervolgens dat de ruimtelijke vertaalslag van klimaat, duurzaamheid, water, energie, eventueel ook transitie van de landbouw een belangrijk beleidsthema is, vaak ook in combinatie met andere ruimtevragers als parkeren, woningbouw, ontwikkeling bedrijventerreinen, herstructurering wijken etc. Het is juist dit stapelen van ruimteclaims die bij wethouders voor hoofdbrekers zorgt, zeker omdat de gemeente maar één van de eigenaren van de ruimte is, en bovendien vaak onvoldoende kennis en middelen heeft (financieel en in mensen) om de eigen wensen en eisen door te voeren. Er moet dus altijd samengewerkt worden, en er moet 'werk met werk' gemaakt worden. Op zich hebben juist kleinere gemeenten hier veel ervaring mee; hebben korte lijnen en zijn pragmatisch ingesteld.

6) *Is er politieke urgentie om klimaatadaptatie aan te pakken; leeft het in de raad?.*

Hier wordt heel wisselend op geantwoord; er is een duidelijke samenhang met bestaande problematiek én politieke samenstelling van college en raad. Daar waar bijvoorbeeld droogte in rap tempo voor problemen zorgt, neemt de druk vanuit de politiek om hier iets aan te doen, navenant toe. Daar waar aan de andere kant de politieke wens bestaat om meer te vergroenen, voelen wethouders zich genoodzaakt om hier een antwoord op te formuleren. Het blijkt wel ingewikkeld om gaandeweg gedurende een collegeperiode nieuwe projecten toe te voegen, zeker nu gemeenten financieel in zwaar zitten. Het politiek agenderen van vraagstukken, zonder dat er financieel en organisatorisch zicht is op daadwerkelijke oplossingen, leidt tot weerstand bij wethouders.



7) *Leeft het onderwerp bij de bevolking?*

Ook dit levert een heel wisselend beeld op. Samenvattend kan gesteld worden dat het begrip 'klimaatadaptatie' waarschijnlijk niet tot veel herkenning leidt. Wel melden meerdere wethouders dat hun bevolking zich duidelijk zorgen maakt over klimaatverandering, en soms ook concreet te hoop loopt als er overlast ervaren wordt. En 'groen' is, aldus één wethouder' een aaibaar onderwerp en daarom een mooie kapstok. Andere wethouders geven aan dat hun inwoners zich misschien wel druk maken over bepaalde aspecten van klimaatverandering, zeker als dit betekent dat de eigen kelder onderloopt, de tuin verdroogt of men niet kan slapen van de hitte, maar nog niet ziet wat ze er zelf aan kunnen doen, dan wel minder wenselijke keuzes maken (tuinen dicht tegelen, zelf water oppompen, airco's aanschaffen). De bal wordt nogal eens gemakkelijk bij de gemeente, en specifiek de wethouder, gelegd. Aansluiten bij communicatie uitingen van anderen en het duidelijk uitdragen van urgentie door, bijvoorbeeld, het Rijk, wordt als wens geuit.

8) *Is men bekend met de werkregio's?*

17 Wethouders hebben er echt nog nooit van gehoord. De overigen geven merendeels aan dat ze vaag het vermoeden hebben dat dit het kleinere regionale samenwerkingsverband is waar ze elkaar toch al treffen. Logischerwijs is de 'trefkans' het grootst, als dit inderdaad een logisch verband is, zoals bijvoorbeeld de driehoek Sluis, Terneuzen, Hulst. Daar geven de wethouders alle drie aan dat dit 'waarschijnlijk' de bedoelde werkregio is, en dat ze binnen dit verband de stresstesten en risicodialoog (middels een enquête) hebben opgepakt. Maar ze bespreken veel meer zaken in deze context, en dit staat niet altijd hoog op de agenda.

9) *Hoe wordt er verder regionaal samengewerkt?*

Er is veel regionaal contact, en verschillende, vaak kleinere gemeenten aan de randen van Nederland, geven aan men enerzijds afhankelijk is van elkaar, anderzijds elkaar ook heel makkelijk weet te vinden. Wel verzuchten veel wethouders dat het vaak bij praten blijft, en dat het daadwerkelijk gezamenlijk oppakken van uitvoeringsprogramma's ingewikkeld is. Waterschappen hebben hier in het verleden, bij de aanpak van overstromingen en wateroverlast, een prettige coördinerende rol in gespeeld. Nu er ruimtelijke maatregelen op gemeentelijk grondgebied genomen moeten worden, waar bovendien veel geld mee gemoeid is, is het maar de vraag of de uitvoeringssamenwerking daadwerkelijk van de grond komt.

*In heel Groningen hebben we 500.000 inwoners. Dat is iets meer dan de helft van de gemeente Amsterdam, en minder dan Rotterdam of Den Haag. Dus we hebben elkaar hard nodig.*



---

## 4. Wat helpt?

---

Hier kunnen we eigenlijk alleen een bloemlezing geven, en daar (met in het achterhoofd dat we ‘maar’ 26 gemeenten gesproken hebben) een rode draad uit proberen te destilleren.

- 1) Wethouders hebben behoefte aan erkenning voor hun specifieke situatie, en ruimte om een eigen kleur en draai aan klimaatadaptatie te kunnen geven. Klimaatadaptatie gaat -intussen – vooral om ruimtelijke maatregelen, en die moeten concurreren met andere ruimtevragers. Dan moeten wethouders gebied specifieke eigenschappen kunnen inbrengen, anders ‘past’ het niet. Zie een citaat als ‘Let op gebiedseigen kenmerken, en houd rekening met het spanningsveld tussen het buitengebied en het verstedelijkt gebied.
- 2) Ondersteuning bij concrete projecten. Hier is minder vraag naar dan wellicht verwacht zou worden. In de bijlage staat een lijstje met concrete ideeën. Wethouders geven als reden op: cofinanciering is lastig, zeker als er geen kant en klare projecten op de plank liggen. Als iets niet al eerder in een meerjarenbegroting is meegenomen, is het lastig om nu extra geld vrij te spelen. En om meer geld vrij te spelen, is een uitvoeringsprogramma nodig, met maatregelen die haalbaar en betaalbaar zijn. Maar daar begin je niet aan, als je geen zicht hebt op financiering. Ik heb een paar keer aangegeven dat we dat in Leiden ‘geen geld zonder plan, en geen plan zonder geld’ noemden; dat werd breed herkend. Hulp om deze patstelling te doorbreken, wordt wel gewaardeerd.
- 3) Een aantal wethouders heeft zeker behoefte aan goede voorbeelden, aan ‘toolboxes’, aan praktische vertaalslagen, aan inspiratie hoe het wel zou kunnen. Het is wel duidelijk dat ze dat vooral iets voor hun ambtenaren vinden. Een enkele wethouder is zelf heel bevoegen, en wil graag een voortrekkersrol vervullen. Maatwerkvertaalslagen van algemene principes naar hun specifieke, lokale omstandigheden, zou in een aantal gevallen goed kunnen werken.
- 4) Er wordt een aantal keer opgeroepen om een ‘helder, eenduidig geluid’ vanuit het Rijk te laten horen. Om de problematiek van klimaatverandering te agenderen; het ‘verhaal’ moet gezamenlijk uitgedragen worden. Anders wordt het teveel een ‘speeltje van de wethouder’, en dat maakt het politiek kwetsbaar. Ook in praktische zin zouden wethouders soms graag ondersteund worden bij het communiceren over klimaatverandering en de mogelijkheid om daar ook zelf wat aan te doen. En in meerdere interviews wordt de verzuchting geuit dat deze complexe materie eigenlijk het bevattingsvermogen van de raad te boven gaat
- 5) En er wordt een aantal keren opgeroepen om bepaalde regelgeving of normstelling centraal te regelen, zoals verplichtstelling van bepaalde maatregelen in het bouwbesluit, of de noodzaak om een x percentage van de bodem waterdoorlatend/bufferend te maken bij de omgevingsvisie.
- 6) Tot slot, en de urgentie van deze constatering neemt hand over hand toe naarmate de interviews verder in de Corona lockdown worden afgenomen, vragen wethouders dringend om begrip van het Rijk, en van de VNG als intermediair, voor de financiële noden van gemeenten. De tekorten op jeugdzorg en WMO spelen breed, de aangekondigde herverdeling van het gemeentefonds ten faveure van grote gemeenten, en ten koste van de kleinere gemeenten verergeren dit. Met als klap op de vuurpijl de miljoentekorten die dreigen te ontstaan door de Coronacrisis, zelfs bij gemeenten als Heemstede die tot dusver nooit problemen hadden. De gemeenten die ik in juni sprak, geven allemaal aan dat uitvoeringsplannen, voor zover ze al opgestart waren, nu in de ijskast gaan, en in ieder geval

niet in de meerjarenbegroting worden opgenomen. Hier is een belangrijke rol voor de VNG weggelegd.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

Terugkerend naar het beoordelingskader uit hoofdstuk twee, kunnen we constateren dat wethouders blij zijn om te mogen vertellen wat er in hun gemeente speelt op het gebied van klimaatadaptatie, maar dat ze niet altijd het gevoel hebben dat ‘Den Haag’ in voldoende mate snapt waar ze bij de implementatie tegenaan lopen. Ze voelen zich vooral op de volgende punten onbegrepen, dan wel ondergewaardeerd:

- Ze doen al veel aan klimaatadaptatie, maar niet als apart programma. Ze nemen het mee in hun normale werkzaamheden, en maken ‘werk met werk’.
- Dit moeten ze ook doen, want ruimte voor nieuw beleid is er vaak niet
- Als ze dat al willen, moeten ze kunnen aansluiten bij urgenties die er in raad en gemeente leven. Hierbij zou ‘Den Haag’ een belangrijke steunzender kunnen zijn
- Gemeentefinanciën zijn het grootste probleem. Kleine gemeenten zitten vaak financieel in slecht weer; door de oplopende tekorten in de Jeugdzorg en de WMO, de herverdeling in het Gemeentefonds, en nu door de Coronacrisis
- Ze hebben behoefte aan voorbeelden van effectieve samenwerking, bijvoorbeeld met het eigen bedrijfsleven of agrarische ondernemers
- Samenwerking als principe wordt omarmt, maar blijkt in de praktijk lastig.



Het belangrijkste bestuurlijke dilemma in deze; het is eigenlijk het makkelijkst om zelf als wethouder een project te starten, en op het succes daarvan beoordeeld te worden (in je eentje ga je sneller). Maar de mogelijkheid om eigen klimaatadaptatie uitvoeringsprojecten te starten is, zie hierboven, beperkt. Dus is eigenlijk alleen de keuze: weinig/niets doen, of samen met anderen aan de slag. Weinig of niets doen ben ik nauwelijks tegengekomen, hoewel

hier ook een sociaal wenselijke component in de gesprekken zit; wethouders die de moeite nemen de VNG klimaatambassadeur te woord te staan, doen dit niet als ze niets te melden hebben. Dan resteert samenwerken in verschillende vormen (samen kom je verder), waarbij het zaak is oog te hebben voor de dilemma's die hierbij horen. Wethouders begeven zich op onbekend terrein, met instrumenten die hun meerwaarde nog niet bewezen hebben, en worden afgerekend op prestaties van anderen. Dat levert onmiskenbaar politiek afbreukrisico op.

De belangrijkste aanbeveling aan de VNG is daarom: ontwikkel instrumentarium waar deze wethouders wat aan hebben.

## 5.2 Deelanalyse met bijbehorende aanbevelingen

### De presterende overheid

(de overheid voert zelf een werk en/of programma uit)

5) *De presterende overheid*. Het is in zekere zin het makkelijkst als de wethouder een – liefst kant en klaar - uitvoeringsprogramma ‘zelf’ kan aanpakken. In een aantal gevallen lopen er al uitvoeringsprogramma’s, waarin bijvoorbeeld waterbuffering is meegenomen. Maar de financiële sturing, en de effectmonitoring, op deze programma’s is lastig.

*Aanbeveling:* kijk scherp naar criteria cofinanciering, en feit dat alle begrotingen sneuvelen in Coronatijd/WMO/Jeugdzorg/herverdeling gemeentefonds. Eigen projecten draaien is het veiligst, qua afbreukrisico voor de wethouder, maar dan moeten ze daar wel de financiën en de capaciteit voor hebben. Cofinanciering kan een steuntje in de rug geven, maar dan moeten er eigenlijk al projecten grotendeels op de plank liggen. Cofinanciering maakt vaak het verschil tussen *net wel of net niet*; in de gemeentelijke dynamiek, zeker van dit moment, gaan er niet ineens hele nieuwe dingen gestart worden omdat er ‘ergens’ extra geld te verkrijgen is. En let op het feit dat bijvoorbeeld 10% gemeentelijke cofinanciering op een groot inrichtingsproject van bijvoorbeeld 1 miljoen, nog steeds een onoverkomelijke hobbel kan zijn.

### De overheid ontwikkelt beleid en voert uit

(De rechtmatige overheid maakt beleid en wetgeving op basis van politiek draagvlak, voert dat beleid uit en handhaaft navolging)

6) *De beleid ontwikkelende overheid*. De oproep is natuurlijk om, op basis van stresstesten en risicodialogen, nu zelf aan de gang te gaan met – regionale – uitvoeringsprogramma’s. Deze oproep is bekend bij de wethouders, en wordt ook onderschreven. Maar de mogelijkheid om hier zelfstandig mee aan de slag te gaan, is ingewikkeld. Om te beginnen moet er voldoende lokale urgentie zijn. Er blijkt een zekere schroom te zijn om klimaatadaptatie te

agenderen in de raad. Ik constateer dat het niet zozeer de angst is om ‘slapende honden wakker te maken’, maar wel weerzin om alleen een probleem te agenderen, en niet met een – gezamenlijke – oplossing te komen. Vanuit mijn eigen Leidse ervaring zag ik de aarzeling om de dreiging van verzakkingen van grachtenpanden in de binnenstad bij pandeigenaren bespreekbaar te maken. We begonnen steeds beter te zien hoe groot het probleem zou kunnen zijn, maar we hadden geen begin van een oplossing. Dezelfde aarzeling zie ik bij droogteproblematiek elders. In Noord Oost Groningen heel duidelijk; daar zakken panden en wegen in de beleving van wethouders flink, maar in hoeverre dit een gezamenlijk/gemeentelijk/oplosbaar of desastreus probleem is, weet men niet. Dat maakt kopschuw. Vervolgens hoorden we ook meerdere keren dat klimaatverandering, en de causale verbanden tussen oorzaken, gevolgen en oplossingen, behoorlijk ingewikkelde materie is. Eigenlijk, oneerbiedig gezegd, te ingewikkeld voor de gemiddelde gemeenteraad. Terwijl dat natuurlijk wel de politieke arena is waar de wethouder in opereert.

Vervolgens moet er financiële ruimte zijn. Het blijkt lastig, ambtelijk én bestuurlijk, als er halverwege de rit nieuw beleid moet worden ingevlogen, dat nog niet eerder begroot is. In de gesprekken hebben we meerdere malen gehoord; ‘we willen best, we snappen dat het moet, maar we kunnen alleen maar bezuinigen. En dat doen we, met pijn in het hart, op de leefomgeving’. Er is financieel, maar feitelijk ook mentaal, geen ruimte voor ‘nieuwe leuke (linkse?) dingen’.

### *Aanbevelingen:*

- Help wethouders met het onderbouwen van nut en noodzaak van een uitvoeringsprogramma. Heb er aandacht voor dat de oplossing van veel ‘wicked problems’ niet alleen in handen van de wethouders kan en moet liggen. Help die ‘wicked problems’ hanteerbaar te maken, help de verantwoordelijkheid te delen, zorg voor steunzenders over nut, noodzaak en mogelijke oplossingen. Kom met een krachtig(er) verhaal vanuit centrale overheden. Nu hebben wethouders soms het gevoel dat dit gezien wordt als het ‘zoveelste speeltje van de wethouder’

- Help ook met argumentaties die én kloppen, én begrepen worden door de gemiddelde gemeenteraad. Heb daarbij aandacht voor het feit dat er een lokale, politieke – heronderhandeling over prioriteiten en budgetten moet plaatsvinden.

#### De overheid als dealmaker

(De overheid sluit deals met maatschappelijke (private partijen en is daarbij tevens contracterende partij)

belangenverstrengeling

7) *De overheid als dealmaker.* In kleinere gemeenten zijn de lijnen kort, en is er veel contact met, bijvoorbeeld, lokale woningbouwcoöperaties, het lokaal bedrijfsleven of innovatieve startups. Een duurzaamheidsloket voor bewoners in het gemeentehuis is vaak zo geregeld. Maar let wel, het afbreukrisico voor de wethouders neemt toe. Voor je het weet doe je aan staatssteun, of wordt je beticht van

*Aanbeveling:* Meer stevigheid en duidelijkheid vanuit Rijk (bijvoorbeeld aanpassing van het bouwbesluit, verplicht stellen afvoernormen) versterkt de onderhandelpositie van de wethouders. Help wethouders businesscases te ontwikkelen. Deel goede voorbeelden, wijs ze op de risico's, help die risico's kleiner te maken. Kleinere gemeenten zijn soms goed in originele deals maken, die zijn waardevol om met anderen te delen.

#### De overheid participeert en faciliteert

(de overheid is (in bepaalde fasen van) het ontwikkelen van maatschappelijke initiatieven betrokken als deelnemer en/of als facilitator)

*De participerende overheid.* De meest spannende, en vergaande stap voor de wethouder is onderdeel worden van een samenwerkingsverband. Zoals het voorbeeld van Zwijndrecht, waar de wethouder met woningcorporaties en bewoners van gevel tot gevel het afkoppelen van riolering koppelt aan vergroenen van de openbare ruimte én het onttegenen van sociale woningbouwtuinen. Bewoners werden compleet ontzorgd: de tegels konden in een speciale container, de tuinaarde werd met een vrachtwagen gebracht. Over de uitvoeringscoalitie hieronder meer. Of Hengelo, waar het groenprogramma mede eigendom van buurtbewoners is, die in ruil voor een x aantal steunbetuigingen, financiering voor groenprojecten krijgen. Ook kwamen we inspirerende voorbeelden tegen, bijvoorbeeld in Zeeland of Groningen, waar wordt samengewerkt met kennisinstellingen om innovaties in praktijk te brengen, en samen effecten te monitoren.

#### *Aanbevelingen*

Sluit aan bij prioriteiten die leven. Dat kan, bijvoorbeeld, zijn op vergroenen en achteruitgang biodiversiteit, maar ook op versterken sociale cohesie door gezamenlijk met bewoners en woningcorporaties projecten te starten. Gemeenten zijn sterk in de ruimtelijke vertaalslag van complexe opgaven; ze moeten wel. Zij zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving van hun inwoners, en moeten ruimtelijke keuzes maken op hun grondgebied. En dat betekent soms een beekverruiming die op vier plaatsen door de nieuwe ringweg doorkruist wordt, of een nieuwe woonwijk in wat eigenlijk een kwetsbare polder is.

Dan moeten gemeenten, ambtelijk en bestuurlijk, wel in staat zijn om die afwegingen te maken. En daar spreken wethouders hun zorgen over uit; het is ingewikkelde materie, veel kennis ontbreekt nog, budgetten zijn ontoereikend, de gemeentelijke polsstok is niet lang genoeg om soms heel reële problemen adequaat te kunnen tackelen.

Veel uitvoeringsprogramma's in wording zijn boven lokaal. De werkregio's lijken een logisch aggregatieniveau te zijn om samenwerking op het gebied van klimaatadaptatie te agenderen en te

organiseren. Het lastige blijkt wel dat de werkregio's als fenomeen bij wethouders vrijwel onbekend zijn. Hier is nog een wereld te winnen.