



Waar is het bos achter de bomen?

Eerste bevindingen Ondersteuningsprogramma
klimaatadaptatie VNG



Colofon

Auteurs

Diana van Dorresteyn, Projectleider
Ellen Stil, Beleidsondersteuner
Vanessa Mommers, Gert Dekker, Kwartiermakers

(i.s.m met kwartiermakers Andre Rodenburg, Edwin van der Strate, Freya Macke, Herbert Bos, Ingrid Langenhoff, Karin Bleeker, Maarten Claassen, Monique de Groot - Reichwein, Simon Troost , Stan Geurts van Kessel en de begeleidingscommissie: Thomas Klomp, Paulien Hartog, Gerard Wijnands).

1 Aanleiding en eerste bevindingen

Aanleiding

Als onderdeel van het bestuursakkoord 'klimaatadaptatie' heeft het ministerie van IenW de VNG middelen ter beschikking gesteld om – zo nodig – gemeenten extra te ondersteunen bij het maken en uitvoeren van klimaatadaptatie beleid. Dit 'ondersteuningsprogramma klimaatadaptatie VNG' bevindt zich nu in de uitvoeringsfase, waarbij een poule van twaalf ervaren adviseurs gemeenten verspreid over Nederland 'op maat' ondersteuning biedt. In dit document worden de eerste bevindingen in het programma gepresenteerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leest u meer over opzet en achtergrond van het programma. In hoofdstuk 3 worden de eerste bevindingen toegelicht. In hoofdstuk 4 tenslotte, worden de eerste bevindingen uit dit programma geplaatst in het breder kader van de vele vraagstukken in het ruimtelijk domein waar gemeenten op dit moment voor staan. Het gaat stuk voor stuk om complexe opgaven met maatschappelijke impact, waarin verschillende overheden met elkaar aan beleidsveld overstijgende vraagstukken moeten werken. Dit vraagt om 'opgavegericht' werken. Wat hebben gemeenten nodig om dat zo goed mogelijk te kunnen doen?

Eerste bevindingen: Flexibele adviseurspoule draagt bij aan versnelling door maatwerk

De flexibele poule van twaalf landelijk opererende experts op het gebied van klimaatadaptatie blijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan het versnellen van klimaatadaptatie in uitvoering en/of beleid bij verschillende gemeenten. De kracht van de poule is de daarin aanwezige kennis en ervaring in combinatie met het feit dat de adviseurs voor elke gemeente een ondersteuningsvoorstel 'op maat maken'. Hoewel de ondersteuning die geleverd wordt voor elke gemeente verschillend is, constateren de adviseurs wel dat een vijftal factoren in alle gemeente bepalend is voor de snelheid en integraliteit waarmee de klimaatadaptatie-opgave al dan niet wordt opgepakt:

1. De aanwezigheid van voldoende middelen: we willen wel maar we kunnen niet

Het ontbreekt gemeenten niet aan de wil om met klimaatadaptatie aan de slag te gaan, maar vaak wel aan de middelen (geld, tijd/capaciteit, kennis en vaardigheden). *Dit weegt extra zwaar voor kleine gemeenten (20.000 – 40.000 inwoners).*

2. Overzicht over opgaven in het fysieke domein: waar is het bos achter de bomen?

Gemeenten hebben naast klimaatadaptatie nog diverse andere grote integrale opgaven in het fysiek domein, zoals de invoer van de omgevingswet, de energietransitie en de transitie van het platteland. Deze dossiers hangen onderling ook nog eens samen en kennen strakke deadlines. Dit maakt het lastig te prioriteren, het stakeholderveld te overzien en de juiste inhoudelijke verbindingen te zien.

3. Governance in de organisatie: hoe makkelijk is integraal werken?

Om klimaatadaptatie breed in de organisatie te laten 'landen', is het van belang dat de opgave een plek krijgt in de doelstellingen en ambities van de gemeente en dat bestuur, management en de verantwoordelijk medewerker(s) dit ook uitdragen in woord en daad.

4. Kennis in de organisatie: klimaatadaptatie en het schaap met de vijf poten

Klimaatadaptatie is zowel een technische als een ruimtelijke en sociale opgave. Om klimaatintegratie integraal in een organisatie te verankeren op zowel beleids- als uitvoeringsniveau, is visie en verbindend vermogen nodig, maar ook specialistische (uitvoerings)kennis op diverse domeinen. Dat vraagt nogal wat van een gemeente.

5. Governance 'rondom' de organisatie: samenwerking met werkregio, waterschap en provincie

Tussen overheden onderling (gemeenten, waterschap en provincie) is het langniet altijd duidelijk wie waarv oor primair verantwoordelijk is als het gaat om klimaatadaptatie. Dit geldt met name voor het buitengebied. Het scheppen van duidelijkheid daarin helpt gemeenten bij afbakenen van hun eigen rol en verantwoordelijkheden.

2 Opzet en achtergrond van het programma

Waar komen we vandaan?

De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg en het Rijk hebben in november 2018 gezamenlijk het 'bestuursakkoord klimaatadaptatie' ondertekend. Het hoofddoel van het ondertekenen van dit akkoord is het versnellen van de uitvoering van het Delta-plan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). Het DPRA moet er voor zorgen dat de ruimtelijke inrichting van Nederland in 2050 zo goed mogelijk is aangepast aan de gevolgen van het veranderend klimaat aan de hand van de vier thema's: waterveiligheid, wateroverlast, hitte en droogte.

Ondersteuningsprogramma: drie fases

In het bestuursakkoord is budget gereserveerd om decentrale overheden te ondersteunen bij de aanpak van ruimtelijke adaptatie. Als onderdeel daarvan heeft de VNG van het ministerie van IenW opdracht gekregen om gemeenten die dat nodig hebben extra ondersteuning te bieden bij de uitvoering van het DPRA. Dit 'ondersteuningsprogramma klimaatadaptatie VNG' is gestart in 2019 en opgebouwd uit drie fases. In de eerste twee fases zijn de gemeenten in beeld gebracht die mogelijk baat zouden hebben bij ondersteuning en is geformuleerd waar die ondersteuning zich op zou moeten richten. In fase drie zijn 26 van deze gemeenten op bestuurlijk niveau benaderd door Martine Leewis, klimaatambassadeur voor de VNG. Zij heeft in haar gesprekken vooral onderzocht waar gemeenten tegenaan lopen bij het oppakken van klimaatadaptatie. Deze bestuurlijke gespreksronde is in september dit jaar afgerond met een rapportage¹ en een viertal aanbevelingen. Het tweede deel van fase 3 bestaat uit rechtstreekse ondersteuning van een aantal gemeenten door een speciaal door de VNG samengestelde poule van 12 ervaren en gespecialiseerde adviseurs. Zij zijn juli van 2020 gestart en ronden hun werkzaamheden uiterlijk mei 2021 af.

Fase 3: op maat ondersteuning van gemeenten

De twaalf adviseurs die voor de VNG in het ondersteuningsprogramma werken, bekijken per geselecteerde gemeente hoe ze de organisatie zo goed mogelijk verder kunnen helpen met klimaatadaptatie. Veel gemeenten hebben een 'doe-cultuur' en hebben al een grote slag gemaakt als het gaat om meer integraal werken. Uit de eerste fases van het programma is bovendien gebleken dat het gemeenten vaak niet ontbreekt aan de wil om complexe opgaven zoals klimaatadaptatie op te pakken, maar aan de middelen. De inzet van de adviseurs sluit hier op aan: pragmatisch en gericht op 'maatwerk' met een zo duurzaam mogelijk resultaat.

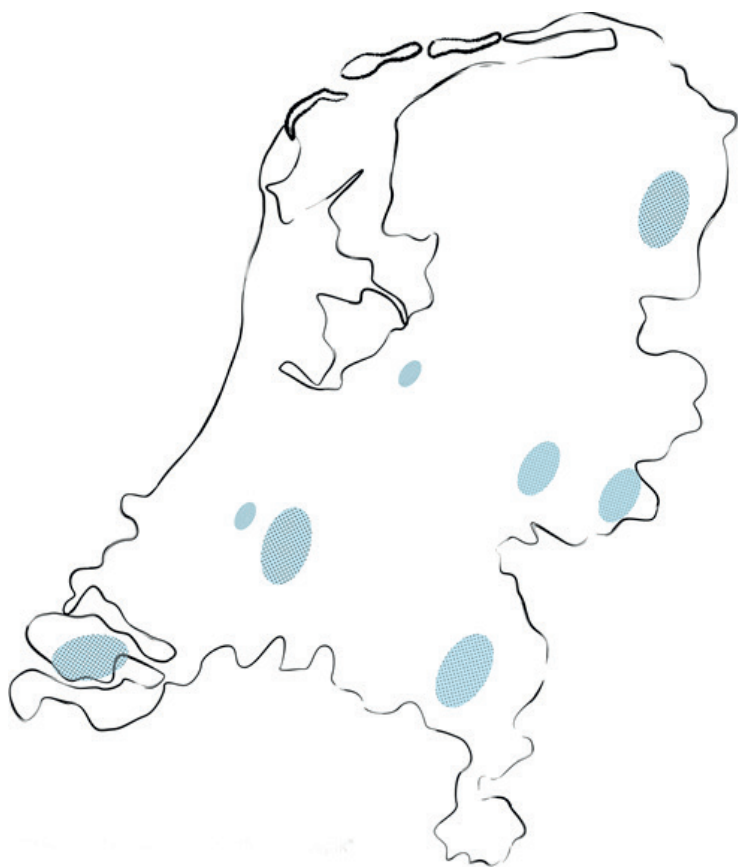
Het doel van de VNG is om zo 25 tot 30 specifieke gemeenten te bereiken met als resultaat dat deze (1) inzicht krijgen in hun lokale opgave met betrekking tot klimaatadaptatie en (2) handvatten hebben om er verder zelfstandig mee aan de slag te gaan.

De eerste stap in het ondersteunen van gemeenten bestaat uit het 'kwartiermaken'. De adviseurs gaan met de gemeenten in gesprek om te kijken waar zij staan met klimaatadaptatie en waar de behoeftes en kansen van de gemeente liggen. Aan de hand van de uitkomsten van deze gesprekken, wordt in gezamenlijk overleg een voorstel opgesteld voor ondersteuning vanuit de VNG. De fase van het kwartiermaken wordt eind november afgerond met concrete ondersteuningsvoorstellen voor alle deelnemende gemeenten. De uitvoering van deze voorstellen loopt tot uiterlijk mei 2021. Op het moment van het schrijven van dit stuk² zijn de 32 gemeenten benaderd voor ondersteuning, zijn adviseurs uiteindelijk in 25 daarvan aan de slag gegaan. Deze gemeenten

1 "Wethouders over klimaatadaptatie" Naiade Consultancy & Martine Leewis, 26 juni 2020

2 December 2020

zijn verspreid over acht regio's in Nederland. Alle ondersteuningsvoorstellen zijn gereed en in uitvoering.



Figuur 1: de regio's waarin de adviespoule aan de slag is.

3 Vijf factoren bepalend voor aanpak klimaatadaptatie

Het ondersteuningsprogramma klimaatadaptatie van de VNG loopt vanaf 2019. Tijdens de loop van het programma is duidelijk geworden dat het overgrote deel van de gemeenten actief aan de slag is met klimaatadaptatie, maar dat niet altijd als zodanig benoemt³. Tegelijkertijd is gebleken dat er grote verschillen zijn in de mate van integraliteit waarmee gemeenten dit dossier oppakken en hoever ze er mee zijn. De opgave die er vanuit het DPRA ligt is voor elke gemeente weliswaar gelijk, maar de wijze waarop die opgave aangepakt moet worden is sterk afhankelijk van lokale factoren zoals de inrichting van de gemeentelijke organisatie en de daarin aanwezige kennis, het bestuurlijk draagvlak, het stakeholderveld en de gebiedskenmerken van de gemeente.

De 'kwartiermakersronde' is inmiddels voor het overgrote deel van de deelnemende gemeenten afgerond. Uit de gespreksverslagen en de eerste ondersteuningsvoorstellen die daarvan het resultaat zijn, is gebleken dat vijf factoren een belangrijke rol spelen in het tempo en de integraliteit waarmee gemeenten klimaatadaptatie oppakken. Deze vijf factoren zullen in dit hoofdstuk nader toegelicht en geïllustreerd worden.

De aanwezigheid van voldoende middelen: we willen wel, maar we kunnen niet

Kleine gemeenten hebben hetzelfde takenpakket als grote, maar moeten het doen met veel minder mensen en middelen. Dat blijkt vaak lastig te zijn. De gemeenten die voor ondersteuning geselecteerd zijn, hebben veelal een inwoneraantal van ca. 20.000 – 40.000 inwoners. Het voordeel daarvan is dat kleinere gemeenten vaak een grotere slagkracht hebben (kortere lijnen, 'doe-cultuur'), maar de keerzijde daarvan is dat er gebrek aan tijd en geld is voor het ontwikkelen van visie en beleid en gespecialiseerde kennis. Een groot deel van deze gemeenten heeft ook te maken met veel personele wisselingen. Mensen gaan met pensioen, kennis en kunde verdwijnt, ze worden veelal opgevolgd door jonge mensen, die na verloop van een aantal jaar ook weer vertrekken om zich verder te kunnen ontwikkelen in een andere (en vaak grotere) gemeente. Het gevolg is dat kennis net vastgehouden kan worden en er gebrek aan continuïteit in beleids- of uitvoeringstrajecten is. Daarnaast komt het voor dat tempo en ambities op bestuurlijk- en ambtelijk niveau van elkaar verschillen. Bestuurlijk is het ambitieniveau hoog, maar ambtelijk ontbreken tijd en middelen om dat vorm te geven. Omgekeerd komt het ook voor: het ambtelijk apparaat wil veel, maar krijgt daarvoor onvoldoende bestuurlijke steun.

3 Citaat uit "Wethouders over klimaatadaptatie", M. Leewis, 26-6-2020: "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."

Hoe krijg ik weer regie en overzicht zodat ik kan aanhaken bij de werkregio?

Casus gemeente X: De ambtenaar die door de adviseur uit de poule wordt benaderd geeft aan dat hij pas sinds kort bij de gemeente werkt. Voor zijn komst was de functie zes maanden vacant en dáárvóór waren er verschillende personeelsswisselingen. Hij geeft aan dat hij graag ondersteuning van de VNG wil, maar dat hij eerst intern wil inventariseren wat er nu eigenlijk al gedaan is. Hij weet dat de gemeentelijke omgevingsvisie bijna vastgesteld wordt, maar of daarin bijvoorbeeld al iets aan klimaatdialogen is gedaan? En hoe uitgebreid moeten die klimaatdialogen gehouden worden? De adviseurs plannen een afspraak in om in gesprek gezamenlijk te kijken hoe we deze gemeente het beste kunnen werken. Uit een voorverkenning weten de adviseurs dat de samenwerking tussen de gemeenten in de werkregio niet goed loopt. Deels is dat te wijten aan het feit dat de gemeenten in de werkregio onder twee waterschappen vallen, maar deels ook dat de twee grotere gemeenten in de werkregio al een stuk verder zijn dan de twee kleine gemeenten, waaronder gemeente X. In het ondersteuningsvoorstel wordt een plan gemaakt om gemeente X te helpen bij het bepalen van doel, inhoud en vorm van de risicodialogen en bij het vormgeven van het proces dat moet leiden tot een uitvoeringsagenda. We doen dit in samenwerking met buurgemeente E uit dezelfde werkregio, die eveneens door de VNG te doen. Door beide gemeenten met inhoudelijke- en proceskennis te ondersteunen worden zowel het voeren van de klimaatdialogen als het opstellen van een uitvoeringsagenda in tijd en middelen behapbaar en kunnen beiden het eerste kwartaal van 2021 gereed te hebben. De gemeenten X en E hebben dan een zodanige inhaalslag gemaakt dat ze weer in het proces van de werkregio kunnen aansluiten en samen met de andere gemeenten een onderbouwde aanvraag voor de impulsregeling kunnen doen.

Overzicht over opgaven in het fysieke domein: waar is het bos achter de bomen?

De druk op het fysieke domein is groot. Vanuit het Rijk liggen er verschillende grote opgaven met deadlines, waaronder de implementatie van de Omgevingswet, de energie- en warmtetransitie en tot slot de opgave rondom klimaatadaptatie. Daar komen nog een aantal andere grote opgaven in het ruimtelijk domein bij, zoals de versnelling van de woningbouwopgave en de transitie van de landbouw en het platteland. Dit komt allemaal bij de 'gewone' taken die gemeenten al hebben in het ruimtelijk domein, waaronder beleids- en uitvoeringstaken rondom recreatie en toerisme, economische ontwikkeling, behoud en versterking van natuur en landschap, bescherming van archeologie en cultureel erfgoed, bereikbaarheid en smart mobility, toezicht en handhaving, veiligheid en ondermijning etc.

Alles bij elkaar vraagt dit enorm veel van gemeenten waar het gaat om samenwerking en slagkracht, middelen, mensen en kennis. Veel van de genoemde opgaven hangen ook nog eens met elkaar samen. Het vraagt echter zowel veel generalistische als veel specialistische kennis op alle niveaus (van strategie en beleid tot implementatie en uitvoering) om die samenhang te zien en te gebruiken om beleids- en uitvoeringstrajecten efficiënt aan elkaar te koppelen. Het helpt daarbij niet dat het Rijk daarin ook verkokert opereert, communiceert en budgetteert. Het Rijk communiceert in 'bomen' en het is aan de gemeente om daarin 'het bos' te ontdekken.

De veelheid aan opgaven en de tijdsdruk als gevolg van door het Rijk gestelde deadlines in combinatie met het in de vorige paragraaf genoemde gebrek aan middelen, maakt dat een echt integrale aanpak vaak onder druk komt te staan. Bovendien kent het DPRA de minst harde deadlines, dus is het vaak een van de eerste dingen die blijft liggen.

De stresstesten zijn uitgevoerd, en dan?

Vanuit de DPRA aanpak moeten gemeenten een risicodialoog voeren. Maar hoe pak je dat aan en wat gaat het opleveren? En hoe kom je vervolgens tot een uitvoeringsagenda? Dat is een vraag die de adviseurs uit de VNG-poule regelmatig krijgen.

In het DPRA is de risicodialoog opgenomen als stap om te komen tot een uitvoeringsagenda. De dialoog is bedoeld op te bepalen waar de urgentie en prioriteit ligt als het gaat om de thema's hitte, wateroverlast, droogte en overstromingen. Maar door de breedte van deze thema's en de grote hoeveelheid daarmee potentieel samenhangende gevolgen, blijkt het vaak moeilijk om een goede dialoog op te zetten. Wat bespreek je en met wie? Hoe structureer je dat? Het kan daarbij helpen om eerst te bekijken wat er al wordt gedaan door de gemeente of wat al in plannen is opgenomen. De aanpak van wateroverlast is bijvoorbeeld onderdeel van de aanpak van de riolering en is daarmee sterk gekoppeld aan het groot onderhoud van wegen en openbare ruimte. Het gesprek over klimaatadaptatie kan dan ook goed aan de hand van die plannen gevoerd worden. Zo kan het gesprek over de aanleg van groene daken bijvoorbeeld gekoppeld worden aan beleid en plannen rondom de energietransitie. Met deze pragmatische aanpak blijft er over het algemeen een overzichtelijk aantal onderwerpen over voor een aparte risicodialoog.

Wat een gemeente ook kan helpen, is het gesprek voeren in de regio. In de werkregio moet de afweging gemaakt worden welke opgaven gezamenlijk moeten worden opgepakt en welke werkregio-overstijgend zijn. De opgaven die vervolgens overblijven moeten door de individuele gemeenten worden opgepakt. Soms worden de adviseurs uit de VNG-poule gevraagd om te helpen bij het maken van een analyse om deze 'niveaus van aanpak' te onderscheiden. Daarbij is het primair van belang om te kijken op welk schaalniveau een opgave zich voor doet. Daarnaast moet gekeken worden of de lokale opgaves vergelijkbaar zijn met elkaar en of dat ook geldt voor het handelingsperspectief van de gemeenten in de werkregio. Het kan namelijk zo zijn dat een regionale opgave het best opgelost wordt met lokaal maatwerk. Denk daarbij aan maatregelen om meer water te laten infiltreren tegen droogte. Andersom kan het zijn dat een lokale opgave het best opgelost wordt met een generieke maatregel, die voor iedere gemeente in de werkregio hetzelfde is. Denk daarbij aan het voorkomen van hittestress in gebouwen. De antwoorden op de hiervoor gestelde vragen bepalen uiteindelijk op welk niveau welke opgave het beste kan worden opgepakt.

Tenslotte is het goed om te zien dat in andere regio's vergelijkbare analyses worden uitgevoerd, waardoor geleerd kan worden van elkaar. De uitkomst zal niet overal hetzelfde zijn, omdat de kenmerken van gebieden kunnen verschillen en ook de cultuur van samenwerken tot andere oplossingen kan leiden, maar ook dat kan tot leerzame inzichten leiden.

Governance in de organisatie: hoe makkelijk is integraal werken?

De gemeente is de enige overheidslaag waar alle elementen van klimaatadaptatie zowel in beleid als in uitvoering bij elkaar komen. Bovendien vraagt klimaatadaptatie allereerst *draagvlak* en daarna ook *inzet* van inwoners en ondernemers. Gemeenten staan over het algemeen het dichtst bij deze doelgroepen. Dat maakt dat de gemeente heel veel kan betekenen op het vlak van klimaatadaptatie, maar ook dat de opgave voor hen extra complex is. Rijk, provincie en waterschappen kunnen zich allemaal 'beperken' tot deelopgaven in de leefomgeving, maar in de omgevingsvisie en de omgevingsplannen van gemeenten komen verschillende beleidsdomeinen bij elkaar. Dit vraagt veel van de interne organisatie van gemeenten, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Integrale opgaven zoals klimaatadaptatie vragen om collegiaal bestuur, waarbij bestuurders een collectieve verantwoordelijkheid dragen voor een dossier en bereid zijn daarvoor eventueel in te leveren op specifieke speerpunten van beleid. Dat kan echter spanning opleveren ten aanzien van de wens van individuele collegeleden om zich politiek te profileren naar hun achterban. Iets vergelijkbaars geldt voor de ambtelijke organisatie, waarbij veel gemeenten nog volgens sectorale lijnen georganiseerd zijn. Klimaatadaptatie gaat echter dwars door deze lijn heen en vraagt om een programmatische aanpak. Ook hier kunnen spanningen ontstaan tussen de opgaven en wensen van de lijnorganisatie en voorwaarden die nodig zijn voor het slagen van

het programma. Daarnaast speelt ook vaak 'angst voor verandering': een andere manier van werken vraagt om andere competenties en vaardigheden en het kunnen loslaten van vertrouwde werkpatronen. Dat is niet altijd makkelijk en kan leiden tot weerstand.

Klimaatadaptatie vraagt daarnaast niet alleen om integratie van verschillende beleidsdomeinen (horizontaal), maar ook om een goede vertaalslag van beleid naar uitvoering en vice versa (verticaal). In veel gemeenten opereren beleids- en uitvoeringsafdelingen los van elkaar. Dat geldt ook voor de bijbehorende geldstromen. Ook in de verticale integratie valt veel winst te behalen.

Hoe gaan we klimaatadaptatie regelen in het domein van 'de ander'?

Tijdens het eerste gesprek met medewerkers van de gemeente Q, de Omgevingsdienst en de adviseurs uit de VNG-poule kwam naar voren dat klimaatadaptatie in de betreffende gemeente al goed op de agenda stond (mede als gevolg van recente wateroverlast) en zoveel mogelijk in projecten werd meegenomen. De gemeente Q zocht echter vooral ondersteuning bij een aantal specifieke aspecten van klimaatadaptatie en de uitwerking ervan. De gemeente heeft een omvangrijke opgave op het gebied van wonen, voornamelijk in de vorm van binnenstedelijk herontwikkeling. In een gemeente van deze grootte (nog geen 50.000 inwoners), waar locaties parallel aan elkaar worden ontwikkeld, geeft dit een behoorlijke belasting op de organisatie. Klimaatadaptatie integreren in de plannen is daardoor iets waar onvoldoende aandacht en urgentie voor is. Dit komt mede door het ontbreken van kaders die aangeven hoe en wanneer onderdelen van klimaatadaptatie mee te nemen in de planvorming. De gemeente erkent dat bij het ontwikkelen of transformeren van gebieden toekomstbestendigheid en klimaatadaptatie belangrijk is, maar de vraagt zich af hoe dit handen en voeten te geven. Welke keuze maak je als gemeente ten aanzien van het stimuleren, verleiden of verplichten van externe partijen. En vanuit welke (grond)positie kan, mag en wil je welke kaders meegeven? Is het maatwerk of zijn er generieke instrumenten noodzakelijk. En wat betekent klimaatadaptatie voor de grondprijs en doorlooptijd van de bouwopgaven? Veel projecten kunnen financieel net (niet) uit, en daarbij komt nog een extra ambitie, waarvan de veronderstelling is dat dit negatief is ten aanzien van de grondpositie. Het vraagt ook op bestuurlijk niveau om een bewuste keuze en dialoog tussen de wethouder die duurzaamheid en klimaatadaptatie in de portefeuille heeft, en de wethouders wonen en financiën.

In deze casus hebben de adviseurs van de VNG aangeboden om een webinar te organiseren, waarbij de verschillende handelingsperspectieven en instrumenten onder de aandacht worden gebracht. Aansluitend worden praktijkvoorbeelden – proces en inhoud – gedeeld, en wordt ingegaan op de financiële aspecten en verantwoordelijkheden in de beheerfase. Ook de baten van klimaatadaptatie en de effecten van 'niets doen' krijgen aandacht. Tijdens het webinar is er ruimte voor vragen en discussie. Uit het webinar worden de meest urgente vragen en beperkingen gedestilleerd. In aparte bijeenkomsten worden vervolgens de meest relevante aspecten met direct betrokkenen doorgesproken. De resultaten van de werkzaamheden, inclusief verwijzingen naar achtergrondinformatie, worden samengevat in een document. Het document wordt voorzien van een advies voor de volgende stappen. Deze stappen betreft zowel de inhoudelijk uitwerking van instrumenten, als ook de consequenties van keuzes voor de ambtelijke organisatie en ontwikkelde partij. Tevens bevat het document een aanbeveling gericht op keuze- en besluitvormingsproces over de verschillende ambities.

Kennis in de organisatie: klimaatadaptatie en het schaap met de vijf poten

Klimaatadaptatie is een brede integrale opgave. Er is voldoende inhoudelijke kennis nodig om de integraliteit van het onderwerp te kunnen overzien, de samenhang tussen de verschillende schaalniveaus te kunnen duiden en een inschatting te maken van het belang van de verschillende problemen/uitdagingen die zich aandienen. Allereerst moet er in de organisatie iemand zijn die zich 'eigenaar' voelt van het dossier klimaatadaptatie. Daarnaast moet diegene een 'verbinder' zijn, die relaties kan leggen tussen beleidsvelden en projecten. Het ontbreken van de juiste kennis en vaardigheden om het volledige speelveld van klimaatadaptatie te overzien, kan ook leiden tot de al eerder gesignaleerde verschillen in tempo en ambitie tussen bestuur en werkorganisatie.

De werkregio's in het DPRA zijn meestal ontstaan vanuit samenwerkingsverbanden in de afvalwaterketen. Aanvankelijk richtte de inspanning van deze samenwerkingsverbanden zich dan ook vooral op het voorkomen van wateroverlast en andere opgaven die direct in relatie stonden met het bergen en zuiveren van afval- en regenwater. Primair verantwoordelijk waren vaak de gemeentelijk riool-beheerders en of beleidsmedewerkers water. Door aan te haken bij een bestaand beleidsdomein en bestaande samenwerkingsverbanden konden snelle slagen gemaakt worden. De vier thema's van het DPRA - waterveiligheid, wateroverlast, hitte en droogte – kennen echter ook een ruimtelijke, een sociale en een 'openbare orde'-component. Die verbreding blijkt zowel binnen veel betrokken samenwerkingsregio's als gemeenten moeilijk van de grond te komen.

Behalve het feit dat de primair verantwoordelijke in de organisatie voor klimaatadaptatie niet altijd over de kennis en vaardigheden beschikt die nodig zijn om het onderwerp breder in de organisatie te laten landen, kampen veel gemeenten ook met personeelsverloop, waardoor het lastig is kennis vast te houden. De kleinere gemeenten zijn ook hier het kwetsbaarst, omdat ze een kleiner ambtelijk apparaat hebben en er dus vaker een breder takenpakket met bijbehorende kennis bij één persoon ligt. Als die persoon wegvalt, is er vaak niet meteen iemand anders die een deel van zijn of haar takenpakket kan overnemen. Dit speelt uiteraard ook bij grotere gemeenten, maar daar is vaak meer 'massa' om continuïteit in kennis en uitvoering te waarborgen.

De twee gezichten van gemeente M

Het lijkt haast of deze kleine gemeente twee gezichten heeft in het kader van klimaatadaptatie. Aan de ene kant uit zij zich als voorloper in de regionale samenwerking. Aan de andere kant heeft zij behoefte aan ondersteuning omdat de aanpak van klimaatadaptatie dreigt vast te lopen binnen de eigen gemeente. Hoe kan dat?

In de 'etalage' van de regionale samenwerking wordt de aanpak van klimaatadaptatie makkelijk 'plat geslagen': stresstesten en dialogen afvinken, aan elkaar laten zien 'dat we het eigenlijk al doen' met vergroenen en tegels wippen. Omdat de voortgang met klimaatadaptatie nauwelijks meetbaar is, kun je al snel zeggen dat je op een bepaalde manier voorop loopt. En dat is waarschijnlijk ook zo, zeker in de 'water-wereld' die de regionale samenwerking vaak nog is.

Kom je thuis in de werkelijkheid van de eigen gemeente, dan ervaar je hoe breed klimaatadaptatie over verschillende kennis- en werkvelden heen gaat. Om jouw gemeente klimaatadaptief te laten werken, is de inzet van veel collega-specialisten nodig in het fysieke en sociale domein. Maar die collega's verwachten van jou dat je in hun werkveld klimaatadaptatie regelt, want jij 'gaat toch over klimaatadaptatie'? En niemand heeft tijd in zo'n kleine gemeente. Daar loopt de uitvoering van het adaptatieplan vast: Je gaat kennelijk in je eentje over iets dat je niet kunt overzien. Je bent geen alleskunner die alle werkvelden inhoudelijk en procesmatig doorgrondt én ook nog eens de geslaagde aanjager en verbinder is om klimaatadaptatie aan die werkvelden te verbinden.

Van de gemeente M kregen we als VNG poule de vraag om met collega's van de aanvrager (zelf werkzaam met water en riolering) te gaan zoeken naar 'haakjes' voor klimaatadaptatie in het normale werk van andere afdelingen, zoals RO, vergunningen, et cetera. Het doel daarvan is om meer collega's eigenaar te laten worden van klimaatadaptatie. In de VNG projectaanpak doen we dit om te beginnen voor enkele collega's van RO. Hiermee stellen we een voorbeeld dat de gemeente daarna zelfstandig kan herhalen met andere werkvelden. Dit moet resulteren in de nodige uitvoeringskracht binnen de kleine gemeente M. Die uitvoeringskracht is nodig om in het écht stappen te zetten naar klimaatadaptief werken.

De kern van de ondersteuning bestaat eruit dat de VNG experts maatwerk kunnen leveren op het punt waar de aanvrager zijn collega's niet voldoende op weg kan helpen, waardoor deze koudwatervrees houden ten opzichte van klimaatadaptatie. De expertise kan afhankelijk van de situatie bestaan uit het zijn van een gesprekspartner in het kader van de RO werkprocessen, het koppelen van voorbeelden elders uit het land aan de RO casus in gemeente M, of het duiden van ontwikkelingen in het RO werkveld ten aanzien van klimaatadaptatie zoals normering in de bouw. De ervaringen met de RO collega's worden tot slot omgezet in tips en/of een plan om ook andere werkvelden binnenboord te krijgen.

Governance 'rondom' de organisatie: hoe werken werkregio, waterschap en provincie met gemeente samen?

Zowel binnen de gemeente als tussen overheden onderling (gemeenten, waterschap en provincie) is het lang niet altijd duidelijk wie waarvoor primair verantwoordelijk is als het gaat om klimaatadaptatie. Het scheppen van duidelijkheid daarin helpt gemeenten bij afbakenen van hun rol en verantwoordelijkheden en bij het breed inbedden van klimaatadaptatie in de organisatie. De rol en taken die waterschappen voor zichzelf zien in relatie tot gemeenten en klimaatadaptatie, blijkt sterk te verschillen per regio. Sommige waterschappen nemen een trekkende en verbindende rol op zich, waar andere waterschappen eerder reactief opereren. Hetzelfde geldt voor de provinciale rol op dit dossier: iedere provincie vult die anders in. De meeste werkregio's uit het DPRA komen voort uit samenwerkingen tussen gemeenten, waterbedrijf en waterschap op het gebied van afvalwater, maar vallen vaak weer niet samen met bestuurlijke samenwerkingsverbanden op het gebied van ruimtelijke ordening. Het gevolg is dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk nogal wat ruis kan ontstaan rondom verantwoordelijkheden, rollen en taken. Het zou helpen als er per betrokken regio's duidelijke afspraken gemaakt zouden worden over interbestuurlijke samenwerking rondom het dossier klimaatadaptatie. Het in het rapport "Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet" geïntroduceerde '4W-model voor opgavegericht werken' zou hierin behulpzaam kunnen zijn.

Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet.

De titel van dit hoofdstuk refereert niet voor niets aan de titel van het in september verschenen rapport van de commissie 'Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen' onder leiding van Bernard ter Haar. De commissie kreeg opdracht advies te geven om de randvoorwaarden voor een goede samenwerking tussen overheden te actualiseren of te verbeteren onder het motto "Nederland heeft één overheid nodig". Het rapport gaat vooral over die opgaven die vragen om 'sectoroverstijgend denken', waarbij meerdere overheden betrokken zijn en die een grote maatschappelijke impact hebben. Nederland staat voor een groot aantal opgaven die een dergelijke intensieve samenwerking nodig hebben. Het klimaatrobuust maken van stad en platteland is er daar één van.

Aanbevelingen uit het rapport

De studiegroep die het rapport "Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet" heeft opgesteld, stelde zich tot doel om overheden in staat te stellen om gezamenlijke opgaven beter, met meer impact, op te pakken. In het discussiedocument dat vooraf ging aan het eindrapport, werden twee belangrijke conclusies getrokken: Interbestuurlijk werken is een kwestie van maatwerk. De ene opgave vraagt om een ander samenspel van overheden dan de andere.

1. Overheden kunnen grote opgaven in praktijk vaak niet effectief als 'één overheid' oppakken, omdat bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten voor samenwerking daartoe niet altijd toereikend zijn.
2. Om de interbestuurlijke samenwerking goed te 'ontwerpen' wordt in het rapport het '4W-model voor interbestuurlijk werken' geïntroduceerd. Aan de hand van de vier stappen in dit model, kan helder inzichtelijk worden gemaakt wat doelen en ambitie zijn van de samenwerking, welke partijen daarbij allemaal betrokken zijn, wat de rolverdeling is en wie waarover de regie voert en met welke instrumenten en middelen dit gedaan moet worden.

Het 4W-model voor interbestuurlijk werken



Om opgaven vervolgens effectief als 'één overheid' op te pakken is het bovenstaande niet voldoende. Overheden vallen in hun samenwerking namelijk regelmatig terug op instrumenten en structuren uit het verleden. Die gaan vaak nog uit van het principe 'je gaat erover of niet': het idee dat taken netjes te verdelen zijn over overheidslagen. Voor sommige opgaven volstaat dit. Voor de grote complexe opgaven, zoals klimaatadaptatie, biedt dit onvoldoende houvast voor samenwerking. Daarbij zou het motto moeten zijn: 'je draagt bij waar je nodig bent'.

Om een goede samenwerking als 'één overheid' eenvoudiger te maken, geeft de commissie nog 'vier hoofdlijnen voor verbetering van de uitvoeringskracht'. Per hoofdlijn doet de commissie nog een aantal aanbevelingen. Hoofdlijnen en aanbevelingen zijn samengevat in onderstaand schema.

Vier hoofdlijnen en concrete aanbevelingen voor meer uitvoeringskracht			
A Werk meer opgavegericht samen <ul style="list-style-type: none"> Bekijk enkelvoudige doelen en oplossingen in samenhang Speel in op regionale verschillen Kies bewust je partners en betrek de uitvoering Durf te kiezen 	B Versterk de regie op maatschappelijke opgaven <ul style="list-style-type: none"> Verklein de vrijblijvendheid in de aanpak opgaven Zorg voor slagvaardige samenwerkingsverbanden met duidelijkheid naar inwoners, organisatie en volksvertegenwoordigingen 	C Vergroot de gelijkwaardigheid van overheden <ul style="list-style-type: none"> Verminder de financiële afhankelijkheid door meer evenwicht in de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden Streef naar stabiliteit, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid in de financiële verhoudingen 	D Maak gebruik van wat er al kan en update de instrumentenkoffer <ul style="list-style-type: none"> Versterk de kennisbasis van overheden op opgaven Maak ruimte voor het inrichten van passende bestuurlijke arrangementen. Denk meer in financiële arrangementen

Figuur 2: hoofdlijnen verbetering uitvoeringskracht

Waar rapport en ondersteuningsprogramma VNG elkaar raken

De vijf factoren die de adviseurs uit de poule benoemen als bepalend voor de snelheid en integraliteit waarmee klimaatadaptatie worden aangepakt, raken direct aan de aanbevelingen uit het rapport van de commissie 'Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen'.

De **aanwezigheid van voldoende middelen** is zowel van belang voor het kunnen inhuren van voldoende capaciteit en kennis, als voor het kunnen investeren in de fysieke omgeving om die klimaatrobuust te maken. De

commissie raadt aan om de financiële afhankelijkheid van gemeenten te verkleinen door het vergroten van het eigen belastinggebied. Ze stellen voor te zoeken naar andere financieringsconstructies, waardoor het mogelijk wordt grote voorinvesteringen te doen of particuliere eigenaren te stimuleren om zelf te investeren in klimaatadaptieve maatregelen aan hun gebouwen. Maak bijvoorbeeld – onder voorwaarden – stapelen van subsidies mogelijk. Soms kunnen immers met één innovatieve oplossing zowel doelen rondom klimaatadaptatie, energietransitie en natuurinclusief bouwen gehaald worden.

Het advies van de commissie om de kennisbasis van overheden te versterken, kan bijdragen aan het krijgen van **overzicht over opgaven in het fysieke domein** en het vergroten van **kennis in de organisatie**. De uitvoeringskracht van sommige gemeenten is te klein om als volwaardige partij in een samenwerkingsverband deel te nemen en bijvoorbeeld het gesprek te voeren met grote marktpartijen. Kennis is versnipperd over een groot aantal partijen. Dit is niet of maar beperkt gepaard gegaan met de introductie van een mechanisme voor kennisdeling. Rondom klimaatadaptatie zijn weliswaar heel veel kennis en tools te vinden op het web, maar in praktijk blijken gemeenten vaak onvoldoende tijd te hebben om die kennis te zoeken en gericht te filteren, laat staan om de vertaling te maken naar toepassing in hun dagelijkse praktijk. Wellicht kunnen 'kennismakelaars' hier uitkomst bieden in aanvulling op de diensten van platform Samen Klimaatbestendig. Zij weten welke kennis en tools er zijn en kunnen gemeenten 'op maat' helpen aan de informatie die ze nodig hebben⁴.

Voor wat betreft de **governance 'rondom' de organisatie**, kan gebruik gemaakt worden van het 4W-model dat de commissie introduceert. Dit model helpt om op gestructureerde wijze heldere afspraken te maken over de verdelingen van verantwoordelijkheden, rollen en taken tussen provincie, waterschap, werkregio's en gemeenten. Hierbij moeten niet de bestaande structuren leidend zijn, maar de specifieke kenmerken van de opgave. Dus niet 'je gaat erover of niet', maar 'je draagt bij waar je nodig bent'. Daarmee wordt de regie op de opgave versterkt en meer opgavegericht samengewerkt. De commissie stelt daarnaast voor om meer gebruik te maken van taakdifferentiatie. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken om complexere taken bij een centrumgemeente te beleggen, of in de ene regio af te spreken dat een taak bij gemeenten komt te liggen maar in de andere regio de provincie die taak uitvoert. Voor de **governance in de organisatie** geldt in feite hetzelfde, maar dan op het niveau van afdelingen, teams en individuele ambtenaren. Ook hier geldt dat de 'governance' er in de ene gemeente er heel anders uit kan zien dan die in de andere gemeenten, omdat afspraken gemaakt moeten worden op basis van de *bijdrage* die een discipline of beleidsterrein kan leveren aan de opgave en niet op basis van de hiërarchische functietoedeling ("Jij doet water, dus je doet ook klimaatadaptatie").

4 Verschillende analyses (Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen, Raad voor Openbaar Bestuur, Rathenau instituut, verslagen Veluweberaad) onderstrepen het belang van kennis en kennis delen. In het interbestuurlijke Veluweberaad wordt toegewerkt naar een dynamische, opgave-gedreven kennisinfrastructuur voor alle overheden. Geconstateerd is door onder andere het Veluweberaad dat een regionale schakelfunctie voor kennis onontbeerlijk is in de organisatie van kennis en advies voor beleid en uitvoering. Als de volgende stap is onlangs de functionaliteit en toegevoegde waarde van de regionale schakelfunctie verder uitgewerkt: het rapport *Versterking van de kennisinfrastructuur door een regionale schakelfunctie* (AEF, 2020) dat op 25 juni tijdens het VSO-VNG congres is gepresenteerd. Daarbij is gebruik gemaakt van de ervaringen en aanbevelingen uit de kenniscommunities onder het Veluweberaad.

Interbestuurlijk staat de keuze voor het inrichten van de regionale schakelfunctie niet ter discussie, gezocht wordt naar de manier waarop dat efficiënt en effectief kan gebeuren.

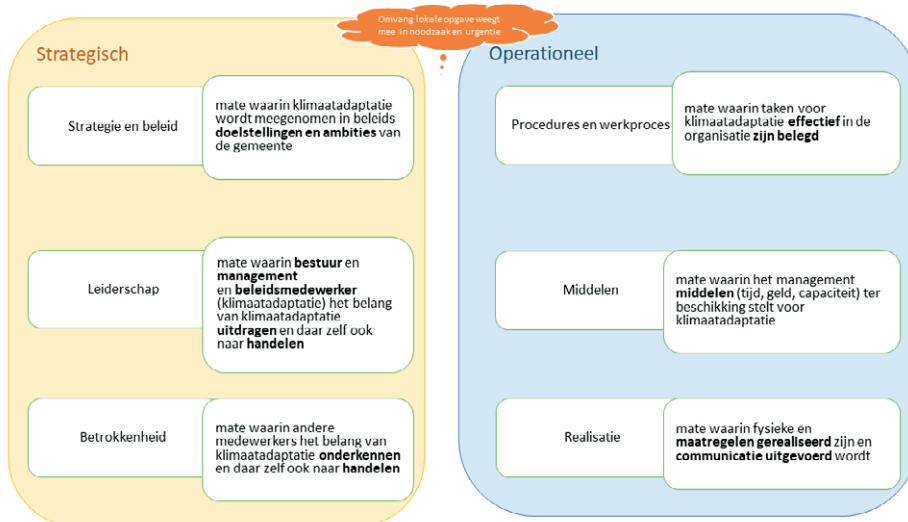
4 Tot slot: onze tool heet 'maatwerk'

Hoewel veel van de vraagstukken en opgaven die de adviseurs in de VNG-poule tegenkomen te herleiden zijn tot de vijf eerder in dit stuk toegelichte hoofdlijnen, blijkt **het succes van het ondersteuningsprogramma toch vooral te liggen in het 'maatwerk' dat geboden kan worden**. Per gemeente brengen de adviseurs in beeld waar die gemeente staat met klimaatadaptatie en waar de behoeftes en kansen liggen. Dat doen ze aan de hand van zowel strategische als operationele factoren (zie figuur 3). Dat leidt tot een zeer gerichte en kortdurende inzet, waarmee een basis gelegd wordt waarop gemeenten vervolgens zelfstandig weer verder kunnen werken. Nu al blijkt dat er meer vraag is vanuit gemeenten dan vanuit de ondersteuningspoule geboden kan worden. Dat betreft niet alleen de ondersteuningvraag vanuit individuele gemeenten (veelal gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners), maar ook de vraag vanuit de samenwerkingsregio's om te helpen bij het in beeld brengen en prioriteren van de gezamenlijke opgaven en het maken van heldere rol- en taakafspraken tussen de betrokken overheden.

In de komende maanden (nov 2020 t/m mei 2021) zullen de twaalf adviseurs de ondersteuningsvoorstellen gaan uitvoeren die voortgekomen zijn uit de 'kwartiermaakfase'. Dat zal ongetwijfeld leiden tot een verdere specificering van en aanvulling op de 'lessons learned' in dit stuk. Daarnaast zal elke gemeente gevraagd worden de inzet van de ondersteuningspoule te evalueren: Wat werkte wel en wat niet? Wat kan beter? Wat zou eventueel aanvullend nog nodig zijn?

Het DPRA is immers nog lang niet afgerond. Op 29 oktober jl. is de Impulsregeling gepubliceerd. Met deze regeling kunnen overheden om een rijksbijdrage vragen voor maatregelen die helpen de gevolgen van wateroverlast, droogte en overstromingen te beperken. Voorwaardelijk is dat de aanvraag wordt gedaan door de gezamenlijke partners in de werkregio en dat het proces van stresstesten, risicodialogen en uitvoeringsagenda is doorlopen. Het is maar zeer de vraag of alle werkregio's binnen nu en 2 jaar zover zijn. Dat zal mede moeten blijken uit het aantal aanvragen dat wordt ingediend.

Daarom zal de VNG nagaan of het mogelijk is dit ondersteuningsprogramma verder voor te zetten en zal zij adviseren in welke vorm dat dan het beste kan gebeuren. De lessen die de VNG trekt uit de uitvoering van de voorstellen en de valuaties van de gemeenten zullen daarbij richtinggevend zijn. Deze zullen gecommuniceerd worden via een aanvullend rapport en/of via artikelen, interviews en blogs.



Figuur 3: factoren voor het bepalen van ondersteuningvraag gemeente

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

november 2020

[vng.nl](https://www.vng.nl)