

Klimaatadaptatie van project naar proces

Samenwerken aan een integrale aanpak
(resultaten van 1 jaar ondersteuningsprogramma)



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding	5
Aanleiding en opzet van ondersteuningsprogramma	6
Samenwerken aan een integrale aanpak	7
Hoe zag de ondersteuning op maat van de VNG er uit?	10
Slotconclusies en aanbevelingen	13

Samenvatting

In 2018 hebben rijk, VNG, UvW en IPO het Bestuursakkoord klimaatadaptatie afgesloten om een impuls te geven aan de uitvoering van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). Daarbij is afgesproken dat middelen zouden worden gereserveerd voor decentrale overheden die nog niet of nauwelijks gestart zijn met de eerste van de drie hierboven geformuleerde ambities. Vanuit deze middelen heeft de VNG een 'ondersteuningsprogramma klimaatadaptatie' opgezet.

Uit het ondersteuningsprogramma is gebleken dat gemeenten zich zeer bewust zijn van het belang van klimaatadaptatie en dat er sprake is van grote betrokkenheid en veel positieve energie op dit onderwerp. Desalniettemin lukt het gemeenten niet altijd om in dit onderwerp de tijd en energie te steken die eigenlijk nodig is.

De optelsom van urgente opgaven in het fysiek domein vraagt enorm veel van gemeenten waar het gaat om samenwerking en strategische slagkracht, middelen, mensen en kennis. Het vraagt veel generalistische en specialistische kennis om de samenhang tussen de opgaven te zien en om die te gebruiken om beleids- en uitvoeringstrajecten efficiënt aan elkaar te koppelen. Integraal samenwerken met andere overheden is een uitdaging die daar nog eens bovenop komt.

'Samenwerking' en 'integraliteit' bleken tijdens het hele ondersteuningstraject terugkerende thema's: hoe werk je binnen je organisatie samen aan integraal beleid en integrale plannen en hoe werk je op regionaal niveau samen met andere overheden aan integrale oplossingen?

De VNG deelt de conclusie uit de recente voortgangsrapportage van het DPRA dat de uitvoering op een kantelpunt staat: klimaatadaptatie moet van 'project' tot 'proces' worden. Om dat te laten slagen zijn niet alleen harde factoren) van belang (zoals voldoende capaciteit en middelen, maar ook zachte factoren zoals strategische slagkracht en de juiste mensen op de juiste plek. Bovendien vraagt dat om een goede synergie tussen gemeenten en werkregio's.

Het blijkt echter dat het lang niet alle gemeenten lukt om goed aansluiting te vinden bij die regio's. Gemeenten moeten bijvoorbeeld hun eigen 'huiswerk' goed op orde hebben om op gelijkwaardige basis in de regionale samenwerking te kunnen meedoen.

De ondersteuningsbehoefte blijkt in het algemeen het grootste bij de kleinere gemeenten (tot en met 35.000 inwoners). Ondersteuning 'op maat' kan helpen bij het behapbaar maken van de opgave en door zorg te dragen voor een goede integrale inbedding van klimaatadaptatie in gemeentelijk beleid en uitvoering.

Het rapport eindigt met een aantal aanbevelingen (Werk meer opgavegericht samen; Versterk de regie op maatschappelijke opgave; Vergroot de gelijkwaardigheid van overheden) aan onze samenwerkingspartners in het DPRA. Enerzijds zijn deze aanbevelingen bedoeld om gemeenten beter in staat te stellen zelf hun lokale klimaatadaptatie-agenda te formuleren en uit te voeren. Anderzijds moeten de aanbevelingen bijdragen aan de samenwerking in de werkregio's, door alle gemeenten in staat te stellen daarin gelijkwaardig te participeren.

Inleiding

Op dit moment staat Nederland voor een aantal grote ruimtelijke opgaven die vragen om een intensievere samenwerking van de verschillende overheden. Eén daarvan is het voorbereiden van Nederland op de gevolgen van het veranderende klimaat. Dat is het doel van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie.

In het DPRA werken gemeenten, waterschappen, provincies en rijk samen aan die opgave aan de hand van zeven ambities: (1) kwetsbaarheid in beeld brengen; (2) risicodialog voeren en strategie opstellen; (3) uitvoeringsagenda opstellen; (4) meekoppelkansen benutten, (5) stimuleren en faciliteren, (6) reguleren en borgen en (7) handelen bij calamiteiten.

In 2018 hebben rijk, VNG, UvW en IPO het Bestuursakkoord klimaatadaptatie afgesloten om een impuls te geven aan de uitvoering van het DPRA. Daarbij is afgesproken dat middelen zouden worden gereserveerd voor decentrale overheden die nog niet of nauwelijks gestart zijn met de eerste van de drie hierboven geformuleerde ambities. Vanuit deze middelen heeft de VNG een 'ondersteuningsprogramma klimaatadaptatie' opgezet.

In december 2020 heeft de VNG de eerste bevindingen van de adviseurs uit het ondersteuningsprogramma gedeeld in het rapport "Waar is het bos achter de bomen?"¹. Daarin werden vijf factoren geïdentificeerd die bepalend bleken te zijn voor de snelheid en integraliteit waarmee gemeenten klimaatadaptatie oppakken. Het ondersteuningsprogramma is op 17 mei jl. succesvol afgerond met een digitaal slotevent in aanwezigheid van minister Van Nieuwenhuizen.

Het slotevent maakte duidelijk dat gemeenten zich zeer bewust zijn van het belang van klimaatadaptatie en dat er sprake is van grote betrokkenheid en veel positieve energie op dit onderwerp. Desalniettemin lukt het gemeenten niet altijd om in dit onderwerp de tijd en energie te steken die eigenlijk nodig is. Wat kunnen de bij de uitvoering van het DPRA betrokken partijen doen om deze gemeenten toch mee te blijven nemen in het proces? Wat is daarvoor nodig?

In dit rapport wordt geprobeerd een antwoord te geven op die vragen. Dat doen we op basis van de ervaringen van de adviseurs die namens de VNG de gemeenten ondersteunden én de evaluaties van de gemeenten zelf. Daarnaast nemen we de bevindingen uit de recent verschenen voortgangsrapportage van het DPRA mee.

Dit rapport richt zich daarmee primair op de samenwerkingspartners binnen het DPRA en niet op de individuele gemeenten.

Achtereenvolgens zal in dit rapport nog een keer kort worden stilgestaan bij aanleiding en opzet van het ondersteuningsprogramma. Vervolgens zullen de belangrijkste bevindingen uit het ondersteuningsprogramma gekoppeld worden aan de conclusies in de recent verschenen voortgangsrapportage van het DPRA. Daarna zal wat concreter worden ingegaan op de ondersteuning die aan de gemeente werd geboden: Wat wilden de adviseurs bereiken? Hoe pakten ze dat aan? Het rapport sluit af met een aantal conclusies en aanbevelingen uit het programma. Met die conclusies en aanbevelingen richten we ons op *alle* bij de uitvoering van het DPRA betrokken overheden: we moeten het immers *samen* doen.

1 Waar is het bos achter de bomen?, VNG, november 2020, [waar-is-het-bos-achter-de-bomen.pdf](#) (vng.nl)

Aanleiding en opzet van ondersteuningsprogramma

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het rijk hebben in november 2018 gezamenlijk het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie ondertekend. Het hoofddoel van het ondertekenen van dit akkoord was (en is) het versnellen van de uitvoering van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. Het Deltaplan 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.

Met middelen uit dit akkoord heeft de VNG een 'ondersteuningsprogramma klimaatadaptatie' opgezet. In het ondersteuningsprogramma zijn achtereenvolgens de volgende stappen ondernomen. In de eerste twee stappen zijn de gemeenten in beeld gebracht die mogelijk baat zouden hebben bij ondersteuning en is geformuleerd waar die ondersteuning zich op zou moeten richten. Ook zijn verkennende gesprekken op managementniveau gevoerd met gemeenten. In stap 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 juli 2020 afgerond met een rapportage² en een viertal aanbevelingen.

Het tweede deel van stap 3 bestond uit rechtstreekse ondersteuning van een aantal gemeenten door een speciaal door de VNG samengestelde poule van twaalf ervaren en gespecialiseerde adviseurs. Zij hebben de gemeenten die vanuit eerdere stappen of actuele contacten en signalen van Platform Samen Klimaatbestendig rechtstreeks benaderd en in kaart gebracht welke ondersteuningsbehoefte er was. Op basis daarvan hebben zij in samenspraak met de gemeenten ondersteuningsvoorstellen opgesteld die tussen september 2020 en april 2021 uitgevoerd zijn. In een volgend hoofdstuk wordt uitgebreider ingegaan op wat deze ondersteuning inhield.

De VNG heeft met het ministerie van IenW een slotevent voor het ondersteuningsprogramma voor de ambtenaren en bestuurders van betrokken gemeenten en bestuursgroep DPRA georganiseerd. Tijdens dit event is teruggeblikt op de ondersteuning en zijn belangrijkste uitdagingen en opgaven voor de nabije toekomst besproken. Twee termen die daarbij telkens terug kwamen waren 'integraliteit' en 'samenwerken'.

2 Wethouders over klimaatadaptatie, Naiade Consultancy & Martine Leewis, 26 juni 2020, <https://vng.nl/publicaties/wethouders-over-klimaatadaptatie>

Samenwerken aan een integrale aanpak

‘Samenwerking’ en ‘integraliteit’ bleken tijdens het hele ondersteuningstraject terugkerende thema’s: hoe werk je binnen je organisatie samen aan integraal beleid en integrale plannen en hoe werk je op regionaal niveau samen met andere overheden aan integrale oplossingen?

Veel gemeenten blijken te worstelen met het feit dat er verschillende grote opgaven vanuit het rijk liggen voor het fysieke domein. Denk daarbij aan onder andere de energietransitie, de woningbouwopgave, de invoering van de Omgevingswet, klimaatadaptatie en de transitie van het platteland. Al die opgaven kennen hun eigen inhoudelijke en bestuurlijke uitdagingen, maar hebben ook ieder hun eigen dynamiek, processen én deadlines. Hoe verhouden die trajecten zich tot elkaar en welke positie en prioriteit heeft de klimaatadaptatie-opgave daarin?

De optelsom van urgente opgaven in het fysiek domein vraagt enorm veel van gemeenten waar het gaat om samenwerking en strategische slagkracht, middelen, mensen en kennis. Veel van de genoemde opgaven hangen met elkaar samen. Het vraagt 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. Integraal samenwerken met andere overheden is een uitdaging die daar nog eens bovenop komt: hoe behoud je binnen die samenwerking ruimte voor de lokale agenda en identiteit (veelal de wens van het bestuur) én probeer je tegelijkertijd met andere overheden maximaal de voordelen van samenwerking te benutten (kennisdeling, efficiëntie, maken van ‘werk met werk’, stapelen van budgetten)?

Waar is het bos achter de bomen?

Halverwege de laatste fase van het ondersteuningsprogramma heeft de VNG de eerste bevindingen van de poule van adviseurs gedeeld in het rapport “Waar is het bos achter de bomen?”. Hoewel de ondersteuning die geleverd werd voor elke gemeente verschilde, constateerden de adviseurs wel dat een vijftal factoren in alle gemeenten bepalend is voor de snelheid en integraliteit waarmee de klimaatadaptatie-opgave al dan niet wordt opgepakt:

1. *Uitvoeringskracht en aanwezigheid van voldoende middelen: we willen wel maar kunnen niet.*

Het ontbreekt gemeenten niet aan de wil om met klimaatadaptatie aan de slag te gaan, maar vaak wel aan uitvoeringskracht³ en middelen (geld, tijd/capaciteit, kennis en vaardigheden). Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor meer taken, er is ook sprake van groeiende complexiteit en krimp budget. 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. Tussen de domeinen onderling is sprake van spanning: actuele vraagstukken eisen de aandacht op, ten koste van reguliere taken die evenwel onverminderd belangrijk zijn. De impact is groot, risico’s neigen onderschat te worden.

3 De uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein bevindt zich in een negatieve spiraal. Dat blijkt ook uit onderzoek van BMC in opdracht van de VNG “Het kraakt en het piept in het fysieke domein”, het rapport [Uitvoeringskracht van gemeenten Hoe sterk zijn onze schouders?](#) en [reflectie van de NSOB](#).

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. Klimaatadaptatie is nog niet overal vastgelegd in een integraal beleidsdocument. Er is weinig aandacht voor het afrekenbaar maken van beleidsdoelen via indicatoren.

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. Verder blijkt dat het data-gedreven werken in gemeentelijke organisaties nog onvoldoende is ingebed. Data zijn versnipperd, sectoraal en vaak niet digitaal.

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

Klimaatadaptatie speelt voor een gemeenten zowel binnen als buiten de bebouwde kom, maar de vraagstukken, de oplossingsrichtingen en de taak en rolverdeling van de betrokken overheden verschillen erg. Waterschappen en provincie hebben een eigen inhoudelijke agenda voor het buitengebied. Welke rol heeft de gemeente daarnaast?

In het rapport constateerde de VNG dat het 'op maat' bieden van ondersteuning per gemeente een krachtig instrument was. Zeker ook omdat de poule van twaalf adviseurs kon voorzien in een brede range van kennis en ervaring, zowel op het gebied van inhoud als van procesbegeleiding. De op maat begeleiding bleek vooral succesvol waar het ging om het combineren van kennis/inhoud met het streven naar meer integraal en procesmatig werken.

Klimaatadaptatie van project naar proces: voortgangsrapportage DPRA

In mei dit jaar is een voortgangsrapportage van het DPRA verschenen, gebaseerd op een groot aantal interviews door Platform Samen Klimaatbestendig met vooral trekkers van werkregio's. Op basis van al die gesprekken constateren de opstellers van de rapportage dat klimaatadaptatie inmiddels zowel ambtelijk als bestuurlijk als opgave overal op de kaart staat. Tegelijkertijd wil dat niet zeggen dat het daarmee ook overal voortvarend aangepakt wordt. Werkregio's lopen daarin tegen allerlei soorten hobbels aan. Gemeenten zijn niet altijd even goed aangehaakt of hun tempo verschilt. Waterschappen en provincies vullen hun taken en rollen per regio of landsdeel verschillend in. Het ontbreekt aan middelen, capaciteit of de juiste mensen om processen vlot te trekken.

Daarnaast wordt in het rapport geconstateerd dat klimaatadaptatie op een belangrijk kantelpunt staat in veel regio's: waar een projectmatige aanpak bij het oppakken van de eerste twee ambities (stresstesten en opzet dialogen) volstond, is voor het volbrengen van de andere ambities een meer procesmatige aanpak noodzakelijk.

De trekkers geven aan dat voor meer procesmatig- en cyclisch werken een ander type mens nodig is. Mensen die inhoud kunnen combineren met ambassadeurschap. Mensen die opgaven, specialisten en organisaties ambtelijk en bestuurlijk kunnen verbinden. Die mensen zijn zowel nodig binnen de koepel van de werkregio, als binnen de samenwerkende overheden zelf.

Een top-down benadering vanuit de regio werkt niet: de 'liefde' moet van twee kanten komen, zowel waar het gaat om de inbreng van kennis en inhoud als om strategische slagkracht. Dat vraagt om voldoende middelen en capaciteit en een goed inzicht in de eigen opgaven op het gebied van klimaatadaptatie. Het is niet voor niets dat in de voortgangsrapportage strategische slagkracht, middelen, capaciteit, type mens en 'praktijk stresstest' worden genoemd als de belangrijkste slagingsfactoren voor een goede integrale samenwerking en goede interne en externe governance.

Met andere woorden: voor het welslagen van de uitvoering van het DPRA zijn niet alleen harde factoren (zoals voldoende capaciteit en middelen) van belang, maar ook zachte factoren zoals strategische slagkracht en de juiste mensen op de juiste plek. Dat besef moet dan wel in de organisatie ontstaan. Dat gebeurt lang niet altijd vanzelf. Soms is een extra steuntje in de rug daar heel welkom bij.

Top down én bottom up: synergie tussen gemeenten en werkregio

De conclusies uit de voortgangsrapportage van het DPRA voor de werkregio's sluiten direct aan op de factoren die de VNG in "Het bos achter de bomen" identificeert als cruciaal voor de voortgang van klimaatadaptatie binnen gemeenten. Beiden onderkennen het belang van voldoende middelen, van de juiste mensen op de juiste plek, van een integrale benadering en van een goede governance. Gemeenten en werkregio's hebben elkaar daarin nodig. Werkregio's hebben ambassadeurs en trekkers nodig bij de aangesloten gemeenten. Gemeenten kunnen op hun beurt pas voldoende aansluiting vinden bij de werkregio als zij hun interne inhoud en (proces)organisatie goed op orde hebben. Voor dat laatste hebben gemeenten soms een extra steuntje in de rug nodig. Precies daarin voorzag het ondersteuningsprogramma van de VNG.

Hoe zag de ondersteuning op maat van de VNG er uit?

De adviseurs van de VNG boden tijdelijk dat extra steuntje in de rug. De VNG had hen echter wel nadrukkelijk de opdracht meegegeven om er voor te zorgen dat de ondersteuning een 'zo duurzaam mogelijk resultaat' zou hebben. Daarin bleek breder eigenaarschap en draagvlak voor het onderwerp klimaatadaptatie in de organisatie een belangrijke randvoorwaarde. Dat creëren van breder eigenaarschap was dan ook een rode draad in de ondersteuningsvoorstellen van de adviseurs. Zij hebben dat op verschillende manieren proberen te bereiken. Zowel vanuit de inhoudelijke kant als vanuit de procesmatige kant. Zowel ambtelijk als bestuurlijk. Zowel lokaal als regionaal.

De twaalf adviseurs die door de VNG voor het ondersteuningsprogramma geselecteerd waren, hadden als opdracht om met de geselecteerde gemeenten in overleg te gaan om te bepalen op welke manier de organisatie zo goed mogelijk geholpen zou kunnen worden met klimaatadaptatie. Uit de voorafgaande fases was immers al gebleken dat het bij de gemeenten zelden ontbreekt aan de wil om complexe opgaven zoals klimaatadaptatie op te pakken, maar aan de veeleer aan de middelen (geld, tijd/capaciteit, kennis en vaardigheden). De inzet van de adviseurs moest hier op aansluiten: pragmatisch en gericht op 'maatwerk' met een zo duurzaam mogelijk resultaat.

De eerste stap in het ondersteunen bestond uit het 'kwartier maken'. In gesprek met de gemeente werd geïnventariseerd waar de behoeftes en kansen lagen. Aan de hand daarvan werd in gezamenlijk overleg een voorstel opgesteld voor ondersteuning vanuit de VNG. Deze fase werd eind november 2020 afgerond met concrete ondersteuningsvoorstellen voor alle deelnemende gemeenten. Deze voorstellen zijn vervolgens door onze adviseurs in samenwerking met de gemeenten uitgevoerd. In april en mei hebben de afrondende gesprekken plaatsgevonden.

Door ervoor te zorgen dat klimaatadaptatie niet langer alleen de verantwoordelijkheid is van de medewerker riolering en water of van de medewerker duurzaamheid wordt de basis gelegd voor een meer integrale benadering en inbedding van het onderwerp. Klimaatadaptatie moet in gemeenten van project tot proces worden. Dat vraagt om een andere manier van denken en werken in de volle breedte van de organisatie. Het ondersteuningsprogramma van de VNG heeft gemeenten tijdelijk de extra strategische slagkracht én capaciteit geboden die nodig was om stappen te zetten in dat veranderingsproces.

Zo heeft onze adviseurspoule o.a. de volgende diensten geleverd:

- hulp bij het inzichtelijke maken van lokale opgaven voor klimaatadaptatie bij een bredere club collega's en/of bestuurders binnen een gemeente en de eventuele (kennis)leemten daarin in beeld;
- ondersteuning bij het creëren van breed eigenaarschap binnen bestuur en organisatie voor klimaatadaptatie;
- ondersteuning bij het integraal implementeren van klimaatadaptatie beleid en uitvoering in de organisatie, onder andere door de relatie te leggen met de gemeentelijke Omgevingsvisie;
- ondersteuning bij het vormgeven van de organisatie die voor deze verandering nodig is
- bieden van handvatten om het lokale verhaal over urgente maatregelen richting stakeholders (intern en extern) stevig neer te zetten;
- ondersteuning bij het maken van onderscheid tussen de opgaven die lokaal opgepakt kunnen worden en de opgaven die vragen om regionale samenwerking; ondersteuning bij het maken van afspraken met de regionale partners met betrekking tot rollen en verantwoordelijkheden in de samenwerking.

De vorm waarin dit werd gedaan verschilde afhankelijk van waar de grootste behoefte lag: op operationeel vlak (procedures en werkprocessen, middelen, uitvoering) of op strategisch vlak (strategie en beleid, leiderschap, betrokkenheid).

Zoals eerder vermeld, vormde het creëren van eigenaarschap en draagvlak in de organisatie in bijna alle trajecten een belangrijk onderdeel. Vaak ging het primair om ambtelijk draagvlak, maar soms ook om betrokkenheid van management en/of politiek. Zeker in die gemeenten waar het noodzakelijk bleek extra formatie of middelen voor het onderwerp klimaatadaptatie vrij te maken, hadden management en bestuur een rol in de besluitvorming daarover.

Eén van de manieren om breder draagvlak te organiseren was het formeren van een klein kernteam, bestaande uit verschillende disciplines: beheer, ruimtelijke ordening en duurzaamheid. Behalve dat daarmee de interne organisatiegraad toeneemt, zorgt de vertegenwoordiging van verschillende disciplines in het kernteam automatisch voor een meer integrale werkwijze én weten mensen van de verschillende afdelingen elkaar makkelijker te vinden op het onderwerp.

Een andere manier om klimaatadaptatie breder in de organisatie te implementeren was door het onder te brengen in een bestaand programma (bijvoorbeeld 'duurzaamheid') of in een lopend planproces (bijvoorbeeld het opstellen van een omgevingsvisie).

Bredere betrokkenheid creëren in de organisatie is in een aantal trajecten ook via de inhoudelijke invalshoek gedaan: binnen een bestaand integraal gebiedsproject lieten onze adviseurs in één of meerdere werksessies verschillende disciplines meedenken over de wijze waarop een gebied klimaatadaptief kon worden ingericht. De omgevingswijzer⁴ bleek ook een goed inhoudelijk instrument om zowel op ambtelijk als politiek niveau met verschillende disciplines/portefeuillehouders het gesprek aan te gaan over de plek van klimaatadaptatie ten opzichte van alle andere thema's die een rol spelen bij de inrichting van de ruimte: hoe weeg je de verschillende belangen tegen elkaar af, hoe stel je prioriteiten en waar liggen de verbindingen tussen de verschillende thema's?

Hoe organiseer ik breder draagvlak?

Onze adviseurs bezochten verschillende gemeenten in een regio om te kijken waar de ondersteuningsbehoefte lag. Na de fase van 'kwartier maken' constateerden de adviseurs dat de meeste gemeenten behoefte hadden aan 1) verbreding van draagvlak door een kernteam van minimaal 3 medewerkers, 2) een activiteitenplan klimaatadaptatie voor 2021 met bijbehorend budget en 3) draagvlak bij management. Die drie acties werden vervolgens door de adviseurs per gemeente 'op maat' ingevuld. Parallel daaraan werden voor alle gemeenten drie online kennissessies georganiseerd: 1) Online risicodialog: hoe doe je dat? 2) Hoe raak ik wegwijs in het oerwoud van instrumenten en hulpmiddelen? 3) Hoe krijg ik mijn collega's mee en zorg ik voor borging in processen? Door dit een groep van gemeenten te doen, werd meteen een vorm van gezamenlijkheid gecreëerd die gemeenten verderop in het traject kan helpen om kennis en tips blijvend uit te wisselen.

Naast het creëren van draagvlak hebben de adviseurs geholpen bij het behapbaar maken van het onderwerp. Dat deden ze door het bieden van concrete handvatten voor het houden van risicodialogen, het meehelpen met het opstellen van een activiteitenplan, het geven van praktisch inzicht in te nemen maatregelen en het helpen bij het opstellen van een strategie om met management en bestuur over de aanpak van klimaatadaptatie in gesprek te gaan.

Hoe maak ik de opgave behapbaar?

In overleg met de adviseur die de ondersteuning geeft wordt geïnventariseerd wat er eigenlijk al allemaal binnen de gemeente gedaan wordt in relatie tot wateroverlast, hitte, droogte en overstromingsrisico. Op basis van dat overzicht blijkt dat de gemeente eigenlijk best trots kan zijn op wat er allemaal gedaan is. Bovendien vormt datzelfde overzicht in combinatie met de stresstest de basis voor het praktisch vormgeven van de risicodialogen en het maken van een stappenplan voor toekomstige acties. Nu de spreekwoordelijke 'olifant' in stukjes is gehakt, is 'het implementeren van klimaatadaptatie' niet langer meer 'iets wat ook nog moet in alle drukte', maar iets wat in praktijk kan worden gebracht in lopende en geplande beleids- en uitvoeringstrajecten. En last but not least: de gemeente kan ook trots zijn op wat er in de afgelopen jaren al gedaan is op dat gebied.

4 [Home - Omgevingswijzer](#)

Kennisoverdracht vormde ook een terugkerend onderdeel in de ondersteuningsvoorstellen. Zo zijn er bijeenkomsten georganiseerd over het houden van online risicodialogen, over de instrumenten en hulpmiddelen die beschikbaar zijn rondom klimaatadaptatie en over het borgen van klimaatadaptatie in ruimtelijke instrumenten, zoals omgevingsvisies en plannen.

Klimaatadaptatie op ontwikkellocaties

Een gemeente die de komende jaren een forse nieuwbouwopgave heeft, geeft in de verkennende gesprekken aan behoefte te hebben aan concreet handelingsperspectief waar het gaat om het klimaatadaptief ontwikkelen. De adviseurs hebben er voor gekozen om dit via een webinar te doen. Dat webinar is gevolgd door zo'n 40 medewerkers van de gemeenten. In het webinar werd ingegaan op wat klimaatadaptief bouwen is en hoe dit vorm kan krijgen. Vervolgens is ingegaan op de rol vanuit de overheid en welke keuzes je kan maken bij dit onderwerp. Wil je als overheid stimuleren of juist harde kaders stellen? Is elke locatie maatwerk of hanteer je eenduidige regels? Wat is nodig voor instandhouding van voorzieningen in de private ruimte? In het derde deel van de webinar is ingegaan op de bestaande en nieuwe instrumenten die een gemeente heeft om kaders mee te geven. Tijdens het webinar was er ruimte voor vragen en korte discussies. Enkele weken na het overleg is er met een klein groepje betrokken medewerkers van de gemeente op basis van dit webinar doorgepraat hoe de volgende stappen – procesmatig en inhoudelijk – te maken rondom klimaatadaptief bouwen.

Een laatste element in een groot aantal van de ondersteuningsvoorstellen was de samenwerking met andere partners, zoals buurgemeenten, maar ook met waterschap en provincie. Ook dat is door de adviseurs heel verschillend vormgegeven. Zo zijn er gesprekken gevoerd tussen gemeente, provincie en waterschap over rollen en taken in het buitengebied rondom klimaatadaptatie en er is zelfs in gezamenlijk overleg een uitgebreid governancevoorstel opgesteld voor de samenwerking tussen een zestal gemeenten.

Wat is mijn rol als gemeente in het buitengebied waar het gaat om klimaatadaptatie?

In een gemeente is de fruitteeltsector een belangrijke economische drager. Tegelijkertijd heeft de fruitteelt steeds vaker last van de klimaatverandering. Denk aan hitte- en hagelschade aan het fruit, maar ook concreet aan watertekorten voor beregening of ter voorkoming van vorstschade. Wat betekent dat voor de toekomst van de fruitteelt in deze gemeente? Is er straks nog voldoende water? En willen we toestemming geven voor grootschalige teeltondersteunende voorzieningen ter voorkoming van hagelschade of plaagsoorten? Wat betekent dat laatste voor de aantrekkelijkheid van ons landschap voor toeristen en inwoners? De gemeente kan met Omgevingsvisie en Omgevingsplan een stevige rol pakken, maar wil ze dat ook? Deze vragen waren onderwerp van een door onze adviseurs georganiseerde sessie. Aan de hand van twee casussen met betrekking tot klimaatadaptatie en buitengebied heeft de gemeente van gedachten gewisseld met provincie en waterschap. Hoe kijken we hier tegenaan? Wat kunnen we doen en wie neemt daarin welke rol?

Hoewel uit het voorafgaande blijkt dat er een aantal terugkerende elementen in de ondersteuningsvoorstellen zat, bleek het feit dat de adviseurs 'op maat' aan konden sluiten op de behoefte en aanwezige kennis en competenties in de gemeenten een krachtige formule. Voor draagvlak is immers vertrouwen nodig. Vertrouwen win je sneller door nauw aan te sluiten bij de context waarin de ondersteunde gemeenten moeten opereren.

Slotconclusies en aanbevelingen

De VNG heeft na afloop van het ondersteuningstraject de deelnemende gemeenten gevraagd het traject te evalueren. Over de gehele linie werd de ondersteuning zeer positief gewaardeerd. De vraag of ze denken dat klimaatadaptatie het 'nieuwe normaal' gaat worden scoren de meeste gemeenten met een ruime voldoende. Daarbij wordt wel aangegeven dat daarvoor nog wel werk verzet moet worden. Op de vraag of de gemeenten duurzame impact verwachten van de geboden maatwerkondersteuning, antwoorden de meeste gemeenten ook met een ruime voldoende. Over de gehele linie laten de gemeenten in de evaluatie zien dat ze doordrongen zijn van de noodzaak om klimaatadaptatie breed en integraal binnen de organisatie op te pakken. De VNG concludeert dan ook dat het ondersteuningsprogramma zeer succesvol is geweest, maar dat we er nog niet zijn. We geven tot slot nog graag een aantal conclusies en aanbevelingen mee. Bij het formuleren van de aanbevelingen volgen we bewust de "vier hoofdlijnen voor het versterken van uitvoeringskracht" die de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen heeft geformuleerd in haar rapport 'Als één overheid - slagvaardig de toekomst tegemoet!'⁵ (zie figuur 1). Het vergroten van de uitvoeringskracht is immers een gedeeld belang van alle partners betrokken bij de uitvoering van het DPRA.

Vier oplossingsrichtingen			
A Werk meer opgabegericht samen	B Versterk de regie op maatschappelijke opgaven	C Vergroot de gelijkwaardigheid van overheden	D Maak gebruik van wat er al kan en update de instrumentenkoffer

Figuur 1: Vier oplossingsrichtingen voor meer uitvoeringskracht ⁶

Conclusies

De **kracht van het ondersteuningsprogramma** was, dat de VNG hierin 'naast' gemeenten is gaan staan en dat de adviseurs per gemeente **maatwerk** hebben geleverd op basis van een analyse van wat in *die specifieke gemeente* het hardst nodig was. De ondersteuningsbehoefte varieerde per gemeente. Het programma bood aanvulling op die punten waar de ondersteunde gemeenten zelf aangaven onvoldoende kennis, ervaring of competenties in huis te hebben. Soms had de ondersteuning vooral betrekking op governancevraagstukken in en rondom de organisatie, soms stonden kennis en implementatie in beleid en uitvoering op de voorgrond en in weer andere gevallen hielpen de adviseurs bij het creëren van grotere uitvoeringskracht, overzicht en rust in de organisatie rondom het onderwerp van klimaatadaptatie.

De **ondersteuningsbehoefte blijkt het grootste bij de kleinere gemeenten** (tot en met 35.000 inwoners). Zij hebben vaak wel veel slagkracht ('doe-cultuur'), maar vaak te weinig mensen, middelen, kennis en overzicht in eigen huis. Met het ondersteuningsprogramma heeft de VNG ondersteuning kunnen geven aan 35 gemeenten. In totaal kent Nederland 200 gemeenten van deze (maximale) grootte.

De **samenwerking in de werkregio's blijkt niet altijd optimaal te functioneren**. Idealiter zouden overheden binnen de werkregio's van het DPRA elkaar moeten kunnen helpen bij allerlei vraagstukken rondom klimaatadaptatie. De werkregio is immers noodzakelijk voor het aanpakken van klimaatadaptatie-opgaven die de gemeentegrenzen overschrijden. In praktijk blijkt een aantal gemeenten die aansluiting niet goed te kunnen maken. Deze gemeenten zijn vaak onvoldoende aangehaakt bij de processen in de werkregio en maken daardoor geen deel uit van het 'gelijke speleveld' dat nodig is om binnen de regio te komen tot goede afspraken over de aanpak van regionale klimaatopgaven en de daarbij behorende (bestuurlijke) taakverdeling. Over het algemeen gaat het dan om gemeenten kleiner of gelijk aan ca. 35.000 inwoners. Bovendien blijken er over het hele land grote verschillen in aanpak en rolopvatting tussen gemeenten, waterschappen en provincies. Ook dat maakt de samenwerking soms complex. Er zijn over en weer wel *beelden* van elkaars rol en

5 'Als één overheid - slagvaardig de toekomst tegemoet!', studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen o.l.v. B. ter Haar, 10 september 2020

6 'Als één overheid - slagvaardig de toekomst tegemoet!', pagina 7

verantwoordelijkheden, maar die hebben niet concreet gestalte gekregen in de vorm van samenwerkingsafspraken. Dat kan leiden tot misverstanden. Partijen wachten over en weer op elkaar, waardoor actie uitblijft.

Een goede uitvoering van het DPRA vraagt om **een integrale aanpak gericht op de langere termijn**. De opgaven zijn met elkaar verweven en komen samen in dorpen en in steden. Gemeenten, provincies en waterschappen willen de verschillende uitdagingen in de regio koppelen en in samenhang aanpakken want samenwerken aan de ene opgave draagt bij aan het oplossen van de andere. Klimaatadaptatie moet van project tot proces worden, we moeten het borgen in de organisatie. Klimaatadaptatie is niet alleen van de 'watermensen' maar van iedereen. Dat vraagt behalve om harde middelen, zoals kennis, tijd en geld ook om zachte waarden, zoals betrokkenheid, draagvlak en de juiste competenties.

Het helpt gemeenten om het **onderwerp behapbaar te maken**. Of, zoals een aantal adviseurs in hun evaluatie van het traject aangaf: "Hoe eet je een olifant: in hele kleine hapjes...". Veel gemeenten ervaren het onderwerp als moeilijk en veel en weten vervolgens niet waar te beginnen. Door het behapbaar en concreet te maken ontstaat inzicht en overzicht en wordt het makkelijker om te beginnen én om zichtbare vooruitgang te boeken.

Aanbevelingen

Als decentrale overheden zien wij de nationale opgave voor klimaatadaptatie als de ruggengraat van onze inzet voor de komende kabinetsperiode. VNG neemt de verantwoordelijkheid om deze opgaven door middel van integrale gebiedsontwikkeling te realiseren.

Werk meer opgavegericht samen

- Het rijk kan de overheidsbrede samenwerking op het totaal van de nationale opgaven succesvol maken door voldoende geld beschikbaar te stellen voor de procesbegeleiding (het gaat niet vanzelf) en programmatische uitvoeringskosten voor klimaatadaptatie.
- Klimaatadaptatie is een integrale opgave met veel meekoppelkansen⁷. Breng daarom ruimtelijke adaptatie voor een duurzame implementatie in verbinding met andere opgaven in het ruimtelijk domein. Wij vergroten daarmee de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. Werk met integrale gebiedsvisies en maak op basis daarvan werk met werk.
- Financiële middelen worden veelal sectoraal en incidenteel aan gemeenten, waterschappen en provincies uitgekeerd voor structurele opgaven op klimaat. Hierdoor vertragen de opgaven, of erger, blijven ze zelfs liggen. Verkokerde inzet moet losgelaten worden om effectief in te zetten als één overheid. Het rijk moet dat faciliteren in plaats van ontmoedigen.

Versterk de regio op maatschappelijke opgave

- Het rijk kan langjarig commitment te geven aan de regionale aanpakken die worden opgesteld en uitgevoerd. Zorg voor slagvaardige samenwerkingsverbanden. Klimaatadaptatie komt in de fase waarbij de uitvoering steeds vaker onderdeel van een integrale gebiedsopgave wordt. Daarom verdient het aanbeveling dat de werkregio's ambtelijk en bestuurlijk de samenwerking gaan zoeken met regionale ruimtelijke samenwerkingsverbanden waarin gemeenten al actief zijn.
- De economische opgave in geselecteerde gebieden verbinden met de opgaven voor klimaatadaptatie tot een integrale gebiedsopgave. Anders blokkeren de sectorale doelen elkaar in gebieden. Daarmee aansluiten bij de brede duurzaamheidsagenda van de Global Goals (SDG's).

Vergroot de gelijkwaardigheid van overheden

- Zorg ervoor dat alle gemeenten aansluiting met de werkregio kunnen maken. Daarvoor is het nodig dat gemeenten eerst in eigen huis de zaken op orde hebben: inzicht en overzicht in de opgave én goede organisatorische inbedding van het onderwerp.
- Maak binnen de werkregio tussen partners duidelijke afspraken over rol en taakverdeling en houdt daarbij

⁷ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/koepelagenda-krachtig-groen-herstel-van-nederland.pdf>

rekening met ieders mogelijkheden daarin waar het gaat om tijd, capaciteit, kennis en middelen.

- Faciliteer de werkregio's daar zo nodig in door middel van het ter beschikking stellen van extra middelen en/of de juiste capaciteit om ervoor te zorgen dat die samenwerking ook echt duurzaam vorm en inhoud krijgt.
- Signaleer het tijdig als het gemeenten niet lukt om binnen de werkregio aan te sluiten. Zie dit als een gedeelde verantwoordelijkheid. Maak het bespreekbaar en zoek oplossingen, bijvoorbeeld door het tijdelijk bieden van gerichte ondersteuning.
- Gebruik de bestaande en zeer complete instrumentenkoffer om maatwerk te leveren bij het ondersteunen van overheden en andere stakeholders op het gebied van inhoud (bijv. op het gebied van klimaatadaptatief bouwen, dat is immers lokaal maatwerk), organisatie en financiering van klimaatadaptatie.
- Er is veel kennis beschikbaar met betrekking tot klimaatadaptatie. Dat geldt ook voor instrumenten op het kennisportaal www.klimaatadaptatienederland.nl. Samen met andere partners is Platform Samen Klimaatbestendig er de afgelopen jaren uitstekend in geslaagd een verbinding tot stand te brengen tussen praktijkvraagstukken, ervaringen elders in het land en beschikbare instrumenten. Zorg er vooral voor dat gemeenten de tijd, mensen en middelen hebben om die kennis tot zich te nemen.
- Maak ruimte voor het inrichten van passende bestuurlijke arrangementen en voor de daarbij horende financiële arrangementen. Waardeer het financieel als overheden opgaven met elkaar verbinden door het ontschotten van budgetten. .

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

juni 2021

vng.nl