



Position paper

Klimaatadaptieve gemeenten

Het klimaat verandert. De strijd is niet meer alleen tegen het water door stijgende zeespiegel en overvloedige regenval, maar we worstelen ook met droogte en hitte. Om de gevolgen van klimaatverandering omkeerbaar te maken zetten gemeenten in op klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. Via klimaatmitigatie, het tegengaan van klimaatverandering, zetten gemeenten in op de vermindering van de CO₂-uitstoot via de energietransitie. Bij klimaatadaptatie zetten we stappen in het aanpassen van onze dorpen, steden en buitengebieden aan het veranderende klimaat. Dat vraagt integraal denken en uitvoeren. Zeker in een land waar elke vierkante meter al is (voor)bestemd. Niet als concurrerende ruimteclaim, maar als bindende factor. Klimaatadaptatie moet meegaan in de enorme ruimtelijke opgave die er ligt vanuit de energietransitie, de woningmarkt en stikstof.

Gemeenten hebben zich gecommitteerd aan een 'klimaatbestendig en waterrobuust' Nederland in 2050, via het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (hierna: DPRa). Dat betekent dat gemeenten hun inwoners en bedrijven helpen zich aan te passen aan het veranderende klimaat en door hen beleefde problemen in de openbare ruimte aan te pakken. Daarmee wordt tegelijk de leefomgeving van de inwoners aantrekkelijker en gezonder.

In de afgelopen jaren hebben gemeenten bewonersinitiatieven en private partijen actief ondersteund. Daar gaan ze mee door, maar ze gaan naast het stimuleren en verleiden ook bewuster sturen op klimaatadaptatie. Zo kunnen ze inwoners en ondernemers in beweging krijgen. Dit doen gemeenten vanuit het dimensionale karakter van klimaatadaptatie: voor ieder aspect werken gemeenten op het juiste schaalniveau aan de leefkwaliteit van inwoners.

Gemeenten stellen het welzijn en de gezondheid van hun inwoners centraal. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepaalt mede het welzijn en de inclusiviteit van onze inwoners. Deze leefomgeving verandert doordat het klimaat verandert. Het weer verandert, er zijn meer piekbuien, langdurige neerslag en onze zomers worden droger en heter. Deze omstandigheden beïnvloeden de leefkwaliteit van onze inwoners. Het is noodzakelijk om ons aan te passen aan de nieuwe omstandigheden via klimaatadaptatie.

Klimaatadaptatie raakt aan alle onderwerpen. Het is een dwarsdoorsnijdend thema. De afgelopen jaren stonden met name in het teken van agenderen, maar nu staat klimaatadaptatie op de agenda. Een nieuwe fase is aangebroken: we moeten het borgen binnen organisaties. Het moet nu ook bij de andere thema's gaan landen om klimaatadaptatie integraal mee te nemen: bij ruimtelijke ordening (RO), bij bouwen en wonen, de energietransitie, bij het sociale domein enzovoorts. Nu begint de fase waarin het noodzakelijk is om met elkaar echt de schouders eronder te zetten. De urgentie om te versnellen neemt toe, waarbij we 'van project naar proces' gaan.

Het VNG-paper is tot stand gekomen na een uitgebreide rondvraag bij gemeenten. Het is de leidraad voor de VNG in gesprek met het rijk en andere partijen. Hiermee bepaalt de VNG de eigen agenda klimaatadaptatie voor de komende tijd. Ook wil de VNG huidige en toekomstige gemeentebestuurders inspireren en motiveren

om actief aan de slag te gaan met dit thema. In het paper geven we de gemeentelijke uitgangspunten op 3 belangrijke thema's :

- De samenwerking met onze partners (op nationaal en regionaal niveau)
- De inhoudelijke onderwerpen en agendering daarvan
- Uitvoeringskracht en financiële arrangementen

Langs de lijnen van deze drie thema's werken we de VNG-agenda uit.

I Uitgangspunten samenwerking

Het klimaat verandert. En wij veranderen mee. Nederland zo goed mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust ingericht hebben in 2050 is een belangrijke ambitie van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.

Klimaatadaptatie lukt niet zonder samenwerking van verschillende overheden, inwoners en bedrijven.

Klimaatadaptatie is een ambitie die het best tot zijn recht komt met samenwerking (van onderop), maar soms een duwtje nodig heeft om stappen te maken.

- *Klimaatadaptatie is een nationale opgave met een primair gebiedsgerichte en lokale uitwerking*

Oftewel in de gemeente en regionaal gebeurt het: daar worden essentiële keuzes gemaakt en activiteiten ondernomen.

In de aanpak van klimaatverandering nemen gemeenten verschillende rollen in: eigenaar (openbaar gebied en maatschappelijk vastgoed), partner (faciliteren, verbinden), regelgever (zoals regels voor opvang hemelwater), co-financier (subsidie) en initiator. Deze verschillende rollen worden toegepast in een gebiedsgerichte benadering, afhankelijk van wat concreet nodig is.

Samenwerking met en tussen (decentrale) overheden is essentieel, de instrumenten van verschillende overheidslagen kunnen elkaar versterken. Effectief aan de slag met klimaatadaptatie vraagt dat er ook daadwerkelijk sprake is van integraal werken bij de rijksoverheid, zodat elk nieuw gewenst beleid integraal en in samenwerking wordt opgesteld. Gemeenten hebben er baat bij als klimaatadaptatie goed verankerd is in de nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies.

VNG-inzet: *We zetten in op goede interbestuurlijke samenwerking bij klimaatadaptatie waarbij we de NOVI als een belangrijk instrument in deze samenwerking zien. We vinden het belangrijk dat het rijk integraal werkt, en gemeenten en haar inwoners met een integrale boodschap benadert. We dringen er ook op aan dat het rijk kennis toegankelijk maakt voor alle decentrale overheden, en ook voor inwoners, organisaties en ondernemers.*

- *Klimaatadaptatie is een gezamenlijke opgave waarbij (regionale/lokale) partnerschap noodzaak is*

Verschuiven van partijen in een gebied werken samen om Nederland klimaatbestendig te maken. Dit doen gemeenten op verschillende niveaus in de eigen regio en in verschillende verbanden. Ook werken ze nauw samen met partijen in hun eigen stad en ommeland. Denk aan inwoners, bedrijven, woningcorporaties, waterschappen, bouwers, de landbouw en terreinbeheerders. Die lokale partnerschappen zijn nodig. De VNG vindt het belangrijk dat (met name kleine) gemeenten vraaggericht en inhoudelijk extra ondersteund worden bij ambities voor klimaatadaptatie. Mede hierdoor kunnen gemeenten ook goed aanhaken bij regionale partnerschappen zoals de werkregio's. De ondersteuning 'op maat' moet beschikbaar zijn voor zowel gebouwde als ongebouwde omgeving.

VNG-inzet: *De VNG faciliteert zoveel mogelijk het regionale gesprek door bij andere koepelorganisaties het thema klimaatadaptatie te agenderen, bijvoorbeeld Aedes en Neprom. De VNG zet zich daarnaast in voor vraaggerichte, inhoudelijke ondersteuning voor (met name kleine) gemeenten en goede aanhaling bij regionale partnerschappen zoals de werkregio's.*

- *Gemeenten werken zoveel mogelijk integraal en gebiedsgericht: we verbinden de opgave met andere ambities*

Gemeenten koppelen de opgaven aan elkaar op zoek naar synergie om de ambities voor de leefomgeving te realiseren. Hierbij hebben gemeenten aandacht voor de schaarse ruimte in boven- en met name ondergrond, de financiering en de betrokken partijen met conflicterende (duurzaamheids)belangen. De opgaven landen allemaal in de gemeente. Gemeenten koppelen kansen slim op één plek. Om dat goed te doen werken gemeenten nauw samen met hun partners, zoals GGD-en, uitvoeringsdiensten, waterschappen, nutsbedrijven en woningcorporaties.

VNG-inzet: *We vragen blijvend aandacht voor de gebiedsgerichte benadering bij klimaatadaptatie. Dit bevordert het integraal werken en slimme meekoppelkansen.*

II Uitgangspunten inhoudelijke onderwerpen

Door de klimaatverandering verandert het weer: er zijn meer weersextremen. Deze omstandigheden beïnvloeden de leefkwaliteit van onze inwoners, daarom passen we ons zo goed mogelijk aan. Van oorsprong is klimaatadaptatie een thema uit het waterdomein, maar het beperkt zich allang niet meer tot de waterkolom, het gaat ook over o.a. het ruimtelijk domein en sociaal domein. In het DPRA hebben we met elkaar afgesproken dat gemeenten de kwetsbaarheden in beeld brengen voor vier centrale thema's: wateroverlast, hitte, droogte en overstroming. Deze thema's vormen de kern van werken aan klimaatadaptatie, maar we zien juist in de breedte van het onderwerp nog meer inhoudelijke uitdagingen in de nabije toekomst waarin gemeenten een centrale rol spelen.

1. Klimaatbestendige 'stedelijke' ontwikkeling is het nieuwe normaal

Gemeenten stimuleren al zoveel mogelijk met doelvoorschriften om de bouw klimaatbestendig te maken, maar ze kunnen het niet alleen. Om klimaatbestendige (woning)bouw minder vrijblijvend te maken, zetten we in op een landelijk kader voor klimaatbestendig bouwen. Dit moet de standaard worden. Een landelijke richtlijn zorgt voor een gelijk speelveld en leidt tot innovatie in de bouw. Zo vragen we van de bouwsector ook eigenaarschap en partnerschap. Hiervoor zijn drie aspecten van belang:

- **Klimaatbestendige en waterrobuuste woningbouw (nieuwbouw):** Gemeenten maken bij locatiekeuzes een bewuste afweging van de klimaatvraagstukken en het watersysteem. Dit gebeurt in omgevingsvisies en omgevingsplannen. Nieuwe infrastructuur en ingrepen worden meteen klimaatbestendig gerealiseerd met voldoende waterberging. Hierbij moet extra aandacht zijn voor de betaalbaarheid van woningen.
- **Klimaatadaptieve verbouw van bestaand vastgoed:** We moeten zuinig zijn op onze bestaande voorraad. Juist daar valt nog enorme winst te behalen bij verbouw: woningen, bedrijven en instellingen. Dat kun je meekoppelen met bijvoorbeeld de energietransitie en circulair, funderingsproblematiek of bij het vernieuwen van de riolering of wegen.
- **Klimaatadaptieve buitenruimte:** Iedereen moet voldoende toegang hebben tot groen en een klimaatadaptieve openbare ruimte, denk aan voldoende koele plekken en een groene omgeving. Daarnaast worden ingrepen in de publieke en private ruimte op een slimme manier gecombineerd, zodat ze bijdragen aan klimaatbestendigheid (meekoppelen). Ook koppelen we meerdere (gebruiks)functies; de gemeente is bij uitstek de organisatie die functies kan koppelen en partijen kan verbinden. Dat doen ze met inwoners, woningcorporaties en bedrijven. We handelen adaptief; we spelen in op nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen.

VNG-inzet: VNG wil een landelijk kader voor klimaatbestendig bouwen, waarbinnen wel nog voldoende aandacht is voor lokale en regionale verschillen. Zo hoeven gemeenten niet allemaal separate afspraken te maken met bouwers en ontwikkelaars.

2. Droogte - een goede waterbalans

Na een aantal droge zomers op rij, staat droogte volop op de agenda. Droogte is en blijft een belangrijk onderdeel van ruimtelijke adaptatie, het gaat verder dan landbouw, natuur en onze zoetwatervoorziening. We passen ons aan: een goede waterbalans is noodzakelijk. Vanuit gemeenten zien we vooral ook de schade van droogte in het stedelijk/bebouwd gebied, in de openbare ruimte. Het raakt het gemeentelijke asset-beheer, zoals riool, ondergrond, wegen en groen.

Ook is beter inzicht in het totale grondwatersysteem gewenst om lokale of regionale trends beter in beeld te brengen. Betere infiltratievoorzieningen, tegels wippen en waterbergingen zullen nodig zijn om pieken op te vangen en water te infiltreren.

VNG-inzet: De VNG blijft aandacht vragen voor droogte in de gebouwde omgeving en zet zich in voor een gezamenlijke aanpak om de waterbalans (grondwater) in orde te houden. Hiermee zorgen we dat gemeentelijk (stedelijk) kapitaal beschermd is tegen droogte.

3. Tegengaan gevolgen bodemdaling en verzakkingen

De bodem van een groot deel van Nederland daalt voortdurend. De problematiek komt voor op veen- en kleigronden, maar ook op hoge droge zandgronden. In het stedelijk gebied wordt deze daling voornamelijk door het gewicht van de bebouwde omgeving veroorzaakt, maar ook droogte heeft consequenties voor de grondwaterstanden waardoor deze effecten groter worden. Inwoners en bedrijven krijgen te maken met verzakkingen van woningen en andere panden, maar ook rioleringen en wegen. Er ontstaan problemen met de funderingen. Deze funderingsproblematiek is te groot voor gemeenten om zelfstandig op te lossen. Er is kennis nodig, ook over de bodem en bodemopbouw van binnenstedelijk gebied. Daarom is een nationale aanpak door rijk, waterschappen, provincies en gemeenten samen nodig. Daarbij verwachten we dat het rijk de regie neemt.

VNG-inzet: De VNG vraagt het rijk om zijn systeemverantwoordelijkheid te nemen door gezamenlijk met

andere overheden tot een nationale aanpak te komen, waarbij voldoende kennis ontwikkeld moet worden. Als ontwikkelde kennis beter ontsloten wordt, kunnen lokaal betere keuzes gemaakt worden.

4. Hitteproblematiek en sociale gevolgen

In steden neemt de hitteproblematiek steeds extremere vormen aan. We hebben te maken met steeds meer extreem warme dagen. Hitte heeft grote gevolgen voor de openbare ruimte, maar nog meer voor de gezondheid van (kwetsbare) inwoners, dieren en groenvoorzieningen: het is een maatschappelijk probleem. Juist bij hitte staat gezondheid van inwoners voorop. Daarvoor werken we samen met onze collega's van het sociaal domein/maatschappelijke ondersteuning en GGD-en. Zij kennen onze kwetsbare groepen.

Gemeenten zetten in op het beschermen van inwoners tegen extreme hitte door maatregelen in de openbare ruimte via klimaatbestendig groen en water, het maken van een hitteplan waarin bewoners weten wat ze moeten doen en wat ze kunnen verwachten bij extreme temperaturen, maar ook door bouwregelgeving aan te passen waar nodig. Denk aan hitte-koeltevraagstuk in de energietransitie, midzomernachtventilatie, het plaatsen van ramen en oriëntatie van huizen.

Hittemaatregelen kunnen vaak niet vanuit de rioolheffing gefinancierd worden en ook de impulsregeling biedt geen mogelijkheid om direct het hittevraagstuk aan te passen. Zonder een stabiele financiering zijn hittemaatregelen in beperkte mate en alleen in meekoppeling te realiseren.

VNG-inzet: Gemeenten beschermen inwoners tegen extreme hitte door maatregelen in de openbare ruimte via groen en water, maar ook door bouwregelgeving aan te pakken waar nodig. De VNG vraagt om een stabiele oplossing voor de financiering van hittemaatregelen. We onderzoeken nieuwe regelgeving om bij nieuwbouw en bestaande bouw hittestress te beperken.

5. Klimaatbestendig groen en biodiversiteit in de bebouwde omgeving

Er is toenemende aandacht voor (klimaatbestendig) groen in de steden en kernen. Het wordt gezien als een oplossing voor problemen zoals hittestress, water vasthouden en de verbetering van leefkwaliteit van inwoners. We leggen de nadruk op klimaatbestendig groen, vanwege watervraag, droogte en verdamping.

Door de terugloop van biodiversiteit in het landelijk gebied, wordt behoud en versterking van biodiversiteit in steden steeds belangrijker. Maar, niet overal kunnen bepaalde planten of bomen geplaatst worden vanwege de waterbeschikbaarheid en vanwege (nieuwe) exoten/insecten in de stad. Daarbij is groen een belangrijke factor voor het in stand houden van een goede populatie van vogels en insecten, zoals bijen.

Door klimaatverandering krijgen we te maken met nieuwe plaagdieren en exoten, zoals de eikenprocessierups en de Amerikaanse rivierkreeft. Deze zorgen voor overlast en schade. We willen niet verrast worden door exoten en de problematiek telkens in een apart overleg bespreken. De VNG heeft daarom aangegeven dat een (rijks)aanpak exoten gewenst is.

Groenvoorzieningen zijn lastig te financieren, ze kunnen niet vanuit de rioolheffing of het deltafonds begroot worden en er zijn geen standaarden en richtlijnen voor groen en biodiversiteit. Er zal dus niet meer groen komen dan de gemeente kan betalen of via bijdragen van andere partners wordt verkregen.

VNG-inzet: We gaan met onze (DPRA-)partners in gesprek om het belang van klimaatbestendig groen te bespreken en te komen tot een oplossing om groen in de openbare ruimte te financieren. We blijven inzetten op een aanpak/richtlijn van alle exoten.

6. Waterbalans

Gemeenten werken hard om wateroverlast en wateronderlast het hoofd te bieden. Regenwateroverlast is iets waar we allemaal last van hebben: de piekbuien worden door klimaatverandering heviger en komen vaker voor. Het is inherent onderdeel van het stedelijk waterbeheer. Omdat de hevigheid van de buien toeneemt, is het noodzakelijk dat we het ook samen met onze partners doen: tegels wippen, zorgen voor infiltratie, niet al het water op de riolering hoeven lozen, maar bergen in de bodem om het te kunnen vasthouden of later af te voeren.

VNG-inzet: Gemeenten zijn zelf aan zet voor wateroverlast binnen de gemeentegrenzen. Tegelijkertijd hebben we onze partners (inwoners, bedrijven, etc.) nodig om het water vast te houden, bergen en afvoeren. We willen met elkaar een manier vinden om handelen op publiek en privaat terrein te stimuleren.

7. Overstromingen

Veel zaken rondom waterveiligheid zijn bij wet geregeld. Maar waterveiligheid en overstromingen zijn wel een aspect van klimaatadaptatie dat meegenomen moet worden: we willen immers allemaal droge voeten. Er is maar een kleine kans op overstromingen, maar het levert wel een enorm risico en het kan overal gebeuren. Daarom is het belangrijk om dit aspect mee te nemen bij aanpassingen in de vitale infrastructuur. Door slimme koppelingen te maken met waterveiligheid en ruimtelijke inrichting (meervoudig ruimtegebruik) kunnen gemeenten keuzes maken die voor meerdere opgaven een oplossing zijn..

VNG-inzet: De VNG blijft alert op waterveiligheid en de rol van gemeenten.

III Uitgangspunten versterking uitvoeringskracht gemeenten

Een klimaatadaptieve stad vraagt om een goede uitvoeringskracht van gemeenten. Klimaatadaptatie is bij uitstek een opgave met een regionale uitvoering. Dat houdt in dat kennis, capaciteit en middelen beschikbaar moeten zijn. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden om te kunnen werken aan klimaatadaptatie.

- *Er is voldoende kennis nodig om de juiste maatregelen te nemen*

Om gericht in te zetten op klimaatadaptatie is de juiste kennis noodzakelijk. Er is nog veel onontgonnen terrein op thema's als droogte, hitte en bodemprocessen. We zetten daarom in op praktisch toepasbare kennisontwikkeling en een gezamenlijke DPRA-kennisaanpak die aansluit bij de behoefte van decentrale overheden; de makers en uitvoerders van het beleid in de regio. Het is belangrijk dat de beschikbare kennis ook breed gedeeld wordt, zodat gemeenten niet telkens hoeven te pionieren, maar dat overal toegang is tot dezelfde kennis.

We maken onderscheid tussen kennis en leren. Daarmee wordt niet alleen ingezet op kennis maar ook op het 'leren vermogen' (#hoedan-proces). Daardoor is er aandacht voor competenties en capaciteiten en vindt verdergaande professionalisering plaats.

VNG-inzet: *Het rijk moet blijvend investeren in kennis over klimaatadaptatie, gemeenten willen als grootste afnemer van die kennis kunnen meebeslissen over welke kennis nodig is.*

- *Passende structurele financiële arrangementen*

Een klimaatadaptieve gemeente vraagt om passende structurele financiële arrangementen. Deze financiële arrangementen zijn de kaders waarbinnen gemeenten kunnen werken. Het is de randvoorwaarde.

Gemeenten hebben tot op heden geen structurele financiering voor klimaatadaptatie, maar dat hebben ze wel nodig vanuit het rijk om een klimaatbestendig Nederland in 2050 te realiseren. Structurele financiering is nodig voor versterking van de regionale uitvoeringskracht. Idealiter komen structurele middelen vanuit het rijk ongelabeld naar gemeenten, zodat zij zelf een lokale en gebiedsgerichte afweging kunnen maken.

Naast structurele financiering is ontschotting nodig van bestaande rijksbudgetten en bij regionale partijen zoals waterschappen. Door bundeling van de budgetten wordt de slagkracht groter.

Nederland in 2050 klimaatbestendig lukt niet binnen de huidige financiële kaders. Willen we echt in 2050 klimaatbestendig zijn dan zullen we moeten versnellen. Aan versnellen hangt een prijskaartje. Versnellen houdt in intensivering van budgetten en structurele budgetten.

VNG-inzet: *De VNG richt zich op ontschotting van rijksbudgetten en budgetten van regionale partners (zoals waterschappen), zet in op een gebiedsfonds en vraagt en aandacht voor beschikbare capaciteit.*