

Het integreren van klimaatadaptatie in Nederlands stedelijk beleid: hoe begrijpen gemeentelijke afdelingen klimaatadaptatie?

Een vergelijkende case studie tussen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

Caroline Uittenbroek – Universiteit Utrecht / Universiteit van Amsterdam
E-mail: c.j.uittenbroek@uu.nl

Trefwoorden: Percepties, klimaatadaptatie, lokale overheid, integratie, politiek draagvlak
Als promovenda aan de Universiteit Utrecht (UU) en Universiteit van Amsterdam (UvA), heeft Uittenbroek onderzoek gedaan naar het identificeren en verklaren van percepties voor klimaatadaptatie in diverse gemeentelijke afdelingen in drie Nederlandse gemeenten – Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Dit onderzoek is gelieerd aan het nationale onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat en deelthema 'Climate Proof Cities' (<http://knowledgeforclimate.climateresearchnetherlands.nl/climateproofcities>). Haar (co-)promotoren zijn Tejo Spit (UU), Willem Salet (UvA), Hens Runhaar (UU) en Leonie Janssen-Jansen (UvA). Het onderzoek wijst uit dat er binnen de drie gemeenten drie verschillende percepties voor klimaatadaptatie te benoemen zijn: 1.) 'Begin vandaag', 2.) 'Niet een hoofdtaak' en 3.) 'Gedeelde bewustwording'. De percepties lijken met name te verschillen op de mate van urgentie en wie de verantwoordelijkheid draagt voor klimaatadaptatie. Daarnaast zijn er in elke gemeente andere percepties dominant. Een verklaring hiervoor is te vinden in de organisatiestructuur van de gemeente en het politieke draagvlak voor het onderwerp. Bij gebrek aan politiek draagvlak, ontbreekt het vaak ook aan de toedeling van taken en middelen voor klimaatadaptatie. Om toch klimaatadaptatie op de politieke agenda te krijgen, worden doorgaans andere of aanvullende termen voor klimaatadaptatie gebruikt.

Aanleiding

Door klimaatverandering zullen Nederlandse steden in de toekomst mogelijk vaker last hebben van wateroverlast (PBL, 2012). De kans op meer en heviger regenbuien wordt door de toename in temperatuur vergroot. De dichte bebouwing in steden draagt ertoe bij dat het water langzaam en/of moeilijk weg kan in de grond. De steden zullen zich moeten aanpassen aan deze veranderende regenpatronen en de gevolgen daarvan. Dit kan door middel van het vergroten van het rioolsysteem, extra waterberging bijvoorbeeld in de vorm van een waterplein, groene daken of meer groene infrastructuur.

Uit onderzoek blijkt dat het efficiënter en effectiever is deze taken te integreren in bestaande beleidsdomeinen, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of waterbeheer (Uittenbroek et al 2012; Kok en De Coninck, 2007). Omdat het integreren van klimaatadaptatie in stedelijk beleid in Nederland - net als in andere Europese landen - niet verplicht is, blijft het vrijblijvend en lijkt het af te hangen van de welwillendheid van een gemeentelijke afdeling. De vraag die volgt is dan hoe klimaatadaptatie wordt gepercipieerd binnen de afdelingen. Ideeën over het probleem, risico's, urgentie, verantwoordelijkheid en mogelijke oplossingen zullen bepalend zijn voor waarom een gemeentelijke afdeling wel of niet kiest voor het integreren van klimaatadaptatie in hun beleid.

In dit artikel wordt onderzocht met behulp van de Q-methode (zie uitleg paragraaf 'Gebruik Q-methode') welke percepties gemeentelijke afdelingen in drie Nederlandse gemeenten – Amsterdam, Rotterdam en Den Haag – hebben over klimaatadaptatie en in hoeverre deze percepties verschillen per gemeentelijke afdeling en tussen de gemeenten. Daarnaast is er ook gekeken naar een verklaring voor de geïdentificeerde percepties bij gemeentelijke afdelingen en binnen de gemeenten. Hierbij is gebruik gemaakt van aanvullende interviews en focusgroepen. Het artikel sluit af met drie punten van reflectie en een drietal aanbevelingen.

Verschillende percepties

Door de complexiteit van het onderwerp wordt klimaatverandering vaak op diverse manieren begrepen (Nisbet 2009), waardoor percepties van gemeentelijke afdelingen onderling kunnen verschillen. Een perceptie clustert vaak meerdere ideeën die uitleg geven aan de probleemdefinitie, causaliteit, moraliteit en de mogelijke oplossingen (Entman, 1993). Entman (1993) zegt dat een combinatie van ideeën gerelateerd aan deze vier punten, een gemeentelijke afdeling voorziet van een referentiekader of perceptie. Op basis van zo'n perceptie maakt de gemeentelijke afdeling beslissingen.

Mogelijke verschillen in percepties komen door uiteenlopende ideeën over de vier punten van Entman (1993) (zie tabel 1). Het eerste punt 'probleemdefinitie' vertaalt zich of de actor klimaatverandering en de daarbij behorende risico's zoals zeespiegelstijging, hogere temperaturen en toename in regen erkent. Ondanks de groeiende consensus in de wetenschappelijke wereld over klimaatverandering, zijn er vele gradaties van erkenning in de maatschappij – van klimaatalarmisten tot aan klimaatsceptici. Daar tussen zit een grote groep die niet in staat is de ernst van klimaatverandering vast te stellen, grotendeels vanwege de vele onzekerheden die bestaan op het gebied van risico's en mogelijke gevolgen.

Punt twee is de 'causaliteit'. Er bestaan verschillende ideeën over de mate van impact van de risico's en mogelijke positieve en/of negatieve effecten. Wateroverlast als gevolg van klimaatverandering wordt in Nederland eerder als een probleem gezien dan mogelijke hittestress (Runhaar et al 2012). Bovendien kunnen hogere temperaturen goed zijn voor de toeristische sector. Dat is dan weer een positief effect. In Zuid-Europese landen zullen de hogere temperaturen wel als risico worden gezien en is er waarschijnlijk minder aandacht voor een mogelijke toename van neerslag.

Het derde punt 'moraliteit' is in dit onderzoek uitgesplitst in de verantwoordelijkheidsverdeling en het tijdskader voor het nemen van actie. In het geval van verantwoordelijkheden verschillen de ideeën over klimaatsector versus integratie van klimaatadaptatie, privaat versus publiek, evenals de discussie over de inhoud van de verantwoordelijkheid. Wanneer er gehandeld dient te worden, is eveneens onderhevig aan verschillen in moraliteit. Terwijl sommige een 'wait-and-see' aanpak hanteren (Sterman, 2011), beredeneren anderen dat kosten voor uitvoering nu lager zullen zijn dan de kosten van mogelijke toekomstige schade als gevolg van daadwerkelijke klimaatverandering (Runhaar et al 2012). De ideeën die relateren aan het laatste punt 'oplossingen', omvatten een selectie van effectieve en efficiënte oplossingen om te anticiperen op klimaatverandering. Vraagt klimaatverandering juist om robuuste of flexibele oplossingen? En welke maatregelen moet de gemeente nemen om de uitvoering van de oplossingen te stimuleren: ze kunnen hierbij kiezen uit een communicatieve, stimulerende of verplichtende aanpak (Mees et al 2012).

Tabel 1: Vier punten van Entman.

Punten	Ideeën over
Probleemdefinitie	• Het erkennen van klimaatverandering
Causaliteit	• Impact en effecten van klimaatverandering
Moraliteit	• Verantwoordelijkheidsverdeling
	• Het tijdskader om te handelen
Oplossingen	• Selectie van effectieve en efficiënte oplossingen

Gebruik Q-methode

Om inzicht te krijgen in de bestaande percepties over klimaatadaptatie in gemeentelijke afdelingen is de Q-methode toegepast. In deze methode worden respondenten gevraagd ideeën gelieerd aan de eerder genoemde punten te rangschikken naar mate de respondent het er eens of oneens mee is. Deze 'rangschikking' wordt ook wel een Q-sort genoemd (zie afbeelding 1 voor een voorbeeld). Vervolgens bepaalt een factoranalyse systematisch de overeenkomsten in deze percepties (Van Exel en De Graaf, 2005). Aanvullende interviews met vragen over de rangschikking van sommige statements biedt verdere diepgang. Het waardevolle van deze methode is dan ook de combinatie van een kwantitatieve analyse met een kwalitatieve evaluatie (Wolsink 2010).

In dit onderzoek staan de percepties van diverse gemeentelijke afdelingen in drie verschillende gemeenten centraal. De keuze voor de drie grootste gemeenten is gebaseerd op hun deelname in het onderzoeksproject 'Climate Proof Cities' (onderdeel van het nationale onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat). Hieruit blijkt dat de discussie over klimaatadaptatie en het toewijzen van verantwoordelijkheden momenteel speelt in de drie gemeenten.

De gemeentelijke afdelingen zijn geselecteerd op het criterium dat zij in hun beleid mogelijk negatieve gevolgen kunnen ervaren van een toename in neerslag. Dit zijn voornamelijk afdelingen gericht op de fysieke ontwikkeling van de stad. GGD's zijn meegenomen vanwege mogelijke gezondheidsrisico's die kunnen ontstaan door klimaatverandering.

De gemeentelijke afdelingen worden vertegenwoordigd door een respondent. De respondenten zijn geselecteerd door een contactpersoon binnen de gemeente. De contactpersoon was gevraagd om binnen acht verschillende afdelingen (genoemd in tabel 2) een respondent te zoeken die langer dan een jaar werkzaam was bij de afdeling en participeert in beleidsdebatten en processen. In totaal namen 27 respondenten deel aan een Q-sort (zie tabel 2). Aan het begin en na de Q-sort zijn de respondenten gevraagd om de Q-sort te maken vanuit het referentiekader van hun gemeentelijke afdeling.

De resultaten van de Q-sorts zijn gebruikt om een factoranalyse uit te voeren. Een factoranalyse zoekt de overeenkomsten tussen de individuele Q-sorts en resulteert in percepties waar de gedeelde ideeën van verschillende gemeentelijke afdelingen samen komen. De percepties die in het volgende paragraaf worden geïntroduceerd geven een 'ideaal type'. Een gemeentelijke afdeling is het in bepaalde mate eens met een perceptie, maar nooit 100 procent. De mate waarin een gemeentelijke afdeling het eens is met een perceptie is - statistisch gezien - significant bij een score van boven de 50 procent.

Om de verschillen in percepties van gemeentelijke afdelingen en tussen gemeente te verklaren, zijn er naar de Q-sorts nog vragen gesteld over de rangschikking van statements en is er een terugkoppelmoment geweest in de vorm van een focusgroep. Per gemeente is er een focusgroep gehouden, waarvoor

alle respondenten van die gemeente waren uitgenodigd. In de focusgroep werden zij gevraagd om de aanwezige percepties in hun gemeente te verklaren.

Tabel 2: Aantal respondenten onderworpen aan een Q-sort per afdeling en per gemeente.

Afdelingen	Gemeente		
	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam
Ruimtelijke ordening	1	1	2
Stedelijk ontwerp	1		1
Water	2	1	1
Milieu	1	1	1
Infrastructuur	2	1	1
Project Management	1	1	1
Klimaat / Duurzaam	1	1	1
GGD	2	1	1
Totaal (N=27)	11	7	9

Geïdentificeerde percepties

Er zijn drie percepties uit de factoranalyse gekomen die interessant zijn om te bespreken. Aan iedere perceptie is een naam verbonden die gebaseerd is op de onderscheidende statements.

De eerste perceptie is 'begin vandaag' genoemd. Deze perceptie benadrukt het belang voor het klimaatbestendig maken van de stad en verwerpt alle ideeën waarbij de urgentie voor klimaatadaptatie wordt genuanceerd of geminimaliseerd. Dit wordt ondersteund door het idee dat ondanks dat er onzekerheid is over de risico's en gevolgen er toch voldoende informatie is om te handelen. Volgend is het argument dat de kosten van maatregelen nu lager zijn dan mogelijke kosten van toekomstige schade door klimaatverandering.

De tweede perceptie draagt de naam 'Niet een hoofdtaak'. De perceptie vertegenwoordigt een duidelijkere positie op het gebied van verantwoordelijkheid. De respondenten die het eens zijn met deze perceptie geven aan dat klimaatadaptatie geen hoofdtaak is van hun afdeling en dat er ook geen budget voor is. Daarmee zeggen zij niet dat klimaatadaptatie niet belangrijk is binnen de gemeente, maar dat het geborgen moet worden bij relevante sectoren.

De derde perceptie kent de naam 'gedeelde bewustwording' en kent veel overeenkomsten met de eerste perceptie, maar is meer genuanceerd. Communicatie met de burger staat in deze perceptie centraal. Hierin is een duidelijke rol voor de gemeente, maar de verantwoordelijkheid (voornamelijk in de vorm van acceptatie van mogelijke wateroverlast) ligt ook deels bij de burger.

Over het algemeen bevestigen alle percepties dat klimaatadaptatie belangrijk is in de drie steden en dat het een onderwerp is dat nu al aandacht vraagt. Ook op het gebied van risico's (waaronder meer wateroverlast in verharde gebieden) en mogelijke oplossingen (zoals meer groen en extra waterberging in verharde gebieden) is er eensgezindheid. De verschillen zijn te zien in de statements die gerelateerd zijn aan urgentie en verantwoordelijkheid. Perceptie 1 roept duidelijk meer urgentie op dan de twee andere percepties, maar zegt weinig over verantwoordelijkheid. De gemeente heeft een rol, maar hoe deze er uit ziet wordt vanuit de onderscheidende statements niet duidelijk. Percepties 2 en 3 hebben een meer neutrale houding op het gebied van urgentie en bieden meer inzicht in de relevantie van klimaatadaptatie binnen de afdeling en de rol van de gemeente ten opzichte van de burgers.



Afbeelding 1: Vaste manier van rangschikking.

Vervolgens is het interessant om te kijken welke gemeentelijke afdelingen een bepaalde perceptie delen en of er percepties dominant zijn binnen een gemeente. Dit is weergegeven in tabel 3. Een gemeentelijke afdeling is verbonden aan een perceptie wanneer deze het meer dan 50 procent eens is met de perceptie. In sommige gevallen scoorden gemeentelijke afdelingen zowel significant (>50%) op factor 1 als op factor 3. Dit is te verklaren door de eerder genoemde overeenkomsten tussen de twee percepties. In het enkele geval dat een gemeentelijke afdeling significant scoorde op twee percepties, is deze ingedeeld bij de perceptie waar zij het hoogste op scoorde.

Opvallend is dat perceptie 1 door alle typen afdelingen wordt gedefinieerd, maar perceptie 2 niet wordt ondersteund door afdelingen van ruimtelijke ordening, water en GGD. Deze gemeentelijke afdelingen onderkennen voornamelijk de derde perceptie. Een verklaring hiervoor is dat perceptie 2 duidelijk maakt dat klimaatadaptatie niet als taak van de afdeling wordt gezien, terwijl uit de interviews met ruimtelijke ordening, water en GGD respondenten blijkt dat klimaatadaptatie in het verlengde ligt van hun takenpakket.

om klimaatadaptatie relevant en begrijpelijk te maken. Termen zoals waterveiligheid, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Meestal zijn dit termen die passen binnen het bestaande beleid van de gemeentelijke afdeling. Op deze manier – het koppelen van klimaatadaptatie aan bestaande termen – zijn de gemeentelijke afdelingen eigenlijk al bezig met het integreren van klimaatadaptatie in bestaand beleid. Verder onderzoek moet uitwijzen welke termen leiden tot politiek draagvlak voor klimaatadaptatie en/of een organisatiestructuur waarin een duidelijke toedeling is van taken, middelen en tijd voor klimaatadaptatie.

Reflectie

Verder zijn er drie punten die belangrijk zijn om te bedenken naar aanleiding van deze bevindingen. Ten eerste er is in dit onderzoek niet gekeken naar welke perceptie beter is voor de integratie van klimaatadaptatie. Er is immers niet gekeken naar hoe klimaatadaptatie is geïntegreerd in het huidige stedelijk beleid. Het doel was puur om te zien welke percepties er zijn binnen verschillende gemeentelijke afdelingen en hoe deze te verklaren zijn.

Ten tweede de analyse impliceert dat bereidheid van de gemeentelijke afdeling alleen niet genoeg is voor klimaatadaptatie, politiek draagvlak is eveneens belangrijk. Het verkrijgen van politiek draagvlak vordert echter wederkerigheid tussen de ambtelijke en bestuurlijke laag. De organisatiestructuur volgt de politieke agenda, maar het is eveneens aan de gemeentelijke afdelingen om bepaalde onderwerpen op de agenda te krijgen. Hiervoor moet er wel een bepaalde bereidheid zijn binnen de gemeentelijke afdeling. Ten derde moet opgemerkt worden dat de respondenten die de gemeentelijke afdelingen vertegenwoordigden allemaal bezig zijn of zijn geweest met klimaatadaptatie. Dit zijn op gebied van klimaatadaptatie de voorlopers binnen hun afdeling en mogelijk in de gemeente. Sommige respondenten gaven aan dat collega's mogelijk minder kennis hebben op dit gebied. Dit heeft invloed op de interpretatie van dit onderzoek, maar zegt ook iets over hoe in de drie gemeenten klimaatadaptatie momenteel door een bepaald aantal mensen wordt aangestuurd. Dit geeft aan dat er niet alleen politiek draagvlak nodig is, maar ook communicatie over klimaatadaptatie binnen gemeentelijke afdelingen.

Aanbevelingen

Tot slot is er nog een drietal aanbevelingen dat gedaan kan worden op basis van de interviews en focusgroepen. De eerste aanbeveling is dat binnen de gemeente er andere percepties bestaan over klimaatadaptatie en dat wanneer gemeentelijke afdelingen met elkaar samen moeten werken het belangrijk is om voorafgaand de mogelijke verschillende ideeën over klimaatadaptatie te bespreken.

Ten tweede moet er gewezen worden op het nut van met elkaar aan tafel zitten. Tijdens de focusgroepen in de gemeente was duidelijk dat niet iedereen elkaar kende of herkende als bondgenoot op het gebied van klimaatadaptatie. De focusgroep zorgde voor een platform en nieuwe toevoegingen tot het netwerk binnen de gemeente. Het regelmatig inzetten van zo'n platform of het uitbreiden van het netwerk is van belang voor het borgen van klimaatadaptatie in stedelijk beleid. Dit leidt namelijk tot nieuwe inzichten die het verhaal van klimaatadaptatie kunnen versterken.

De derde aanbeveling is hieraan gerelateerd. Door inzichten van verschillende gemeentelijke afdelingen met elkaar te verbinden, ontstaat er een 'groter' verhaal. Doordat het belang van klimaatadaptatie en de mogelijk negatieve effecten voor stedelijk beleid vanuit verschillende invalshoeken worden belicht, vormt zich een verhaal dat past op de politieke agenda. ■

Literatuurlijst

- Entman RM (1993) Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. Journal of communication 43 4 51-58.
- Kok MTJ, De Coninck HC (2007) Widening the scope of policies to address climate change: directions for mainstreaming. Environmental Science Policy 10 587-599.
- Mees HLP, Driessen PPJ, Runhaar HAC, Stamatelos J (2012) Who governs climate adaptation?

Tabel 3: Perceptie per afdeling en per gemeente.

	Afdeling							Gemeente			Totaal
	Ruimtelijke Ordening	Water	Milieu	Infrastructuur	Project management	Klimaat / Duurzaamheid	GGD	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	
Perceptie 1	2	1	2	1	2	1	2	6	1	5	12
Perceptie 2	0	0	1	2	1	1	0	4	1	1	6
Perceptie 3	2	3	0	1	0	1	2	1	5	3	9
Totaal	4	4	3	4	3	3	4	11	7	9	27

Daarnaast is opmerkelijk dat ondanks dat de percepties in elke gemeente voorkomen, er in elke gemeente andere percepties dominant zijn (zie arcering tabel 3). In Rotterdam zijn voornamelijk perceptie 1 en 3 aanwezig, terwijl Den Haag met name perceptie 3 ondersteunt. In Amsterdam zijn dit juist weer vooral percepties 1 en 2. Amsterdam is daardoor een interessante casus, omdat daar een tegenstrijdigheid in percepties lijkt te zijn. Aan de ene kant zijn er afdelingen die actie voor klimaatadaptatie willen omdat er een nieuwe vorm van denken moet worden ontwikkeld, maar er zijn tevens afdelingen die klimaatadaptatie niet zien als onderdeel van hun takenpakket. Dit kan deels uitgelegd worden door de politieke agenda van de betreffende wethouder, waarbij de focus ligt op mitigatie (het reduceren van CO2 uitstoot, het besparen van energie en het minimaliseren van energiekosten voor de burger) en daarmee klimaatadaptatie links laat liggen. Zonder politiek draagvlak is er in de organisatiestructuur geen ruimte om klimaatadaptatie te adresseren. Toch is er in gemeente Amsterdam een groot aantal afdelingen die het eens is met perceptie 1. Deze afdelingen investeren in klimaatadaptatie door middel van kennisontwikkeling, maar krijgen officieel maar weinig tijd om dit te doen. Ook uit de interviews met de afdelingen in Den Haag en Rotterdam komt naar voren dat er wil is om te anticiperen op klimaatverandering, maar dat de afdeling vaak niet de taak of middelen heeft om te handelen.

Om toch aandacht te krijgen voor klimaatadaptatie, worden vaak andere of aanvullende termen gebruikt

Getting green roofs for stormwater retention off the ground. Journal of Environmental Planning and Management.

- Nisbet, MC (2009) Communicating climate change: Why frames matter to public engagement. Environment 51 12-23.
- PBL (2009) Wegen naar een klimaatbestendig Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Runhaar H, Mees H, Wardekker A, Sluijs J van der, Driessen PPJ (2012) Adaptation to climate change-related risks in Dutch urban areas: stimuli and barriers. Regional Environmental Change.
- Sterman JD (2011) Communicating climate change risks in a skeptical world. Climate change 108 811-826.
- Uittenbroek CJ, Janssen-Jansen LB, Runhaar HAC (2012). Mainstreaming climate adaptation into urban planning: overcoming barriers, seizing opportunities and evaluating the results in two Dutch case studies. Regional Environmental Change.
- Van Exel NJA, De Graaf G (2005) Q methodology: A Sneak Preview. [verkrijgbaar op www.jobvanexel.nl]
- Wolsink M, Breukers S (2010) Contrasting the core beliefs regarding the effective implementation of wind power. An international study of stakeholder perspectives. Journal of Environmental Planning and Management 53 5 535-558.

Agenda

November

30 november 2012

Najaarscongres Waternetwerk: Van vicieus naar virtueus: water in een circulaire economie. Het Groene Paviljoen (Bomencentrum) Baarn. www.waternetwerk.nl/agenda/evenement/133/

December

12 en 13 december 2012

STOWA Watermozaïekdagen 2012: op weg naar mooi, schoon en levend water! Kontakt der Continenten, Soesterberg. www.stowa.nl/Nieuws__Agenda/Agenda/index.aspx?rId=301

Januari

11 januari 2013

Vakantiecursus 2013: De Watercyclus; daar zit wat in! 65ste VC: maar nog lang niet met pensioen! Technische Universiteit Delft, Faculteit CiTG. www.citg.tudelft.nl/over-faculteit/afdelingen/watermanagement/secties/gezondheidstechniek/evenementen/vakantiecursus/vakantiecursus-2013/

24 januari 2013

Conferentie 'De Klimaatbestendige Stad'. STOWA. nadere informatie volgt. www.stowa.nl/Nieuws__Agenda/Agenda/index.aspx?rId=296

Februari

7 februari 2013

RIONEDdag 2013 - Beatrixtheater Jaarbeurs Utrecht. www.riool.net/riool/news/overview.do?categoryid=352&instanceid=149