

# KLIMAATADAPTATIE IN HET VAARWATER VAN SOCIALE GELIJKHEID

## EEN CASE STUDY NAAR ONRECHTVAARDIGHEID BIJ KLIMAATADAPTATIEBELEID IN ARNHEM

Joost Gerretschien\*

■ Nu de gevolgen van de klimaatcrisis ook in Nederland ondervonden worden, groeit de aandacht voor klimaatadaptatie. De Rijksoverheid heeft dit in het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) vertaald naar een opdracht aan alle overheden: In 2050 moet Nederland een klimaatbestendige en water robuuste delta zijn. Via de Regionale Adaptatie Strategien (RAS) van de 45 werkregio's komt een groot deel van deze verantwoordelijkheid uiteindelijk op het bord van gemeenten in de vorm van Lokale Adaptatie Strategien (LAS).

Waar de rijksoverheid en waterschappen de verantwoordelijkheid dragen voor het voorkomen van overstromingen van rivieren en de kust, ligt de nadruk bij gemeenten vaak op wateroverlast, droogte en hittestress.<sup>1</sup> Uiteindelijk vertaalt klimaatadaptatie op het niveau van de gemeente zich bij bestaande bouw dan ook in het ontstensen en vergroenen van de leefomgeving. Vergroening is namelijk een kosteneffectieve oplossing voor wateroverlast en hittestress en heeft daarnaast ook positieve neveneffecten voor gezondheid en sociale cohesie.<sup>2</sup>

Nederlands onderzoek naar klimaatadaptatie heeft zich in het verleden gericht op de technische en (inter)bestuurlijke aspecten. Er is maar beperkt onderzoek gedaan naar de rol van sociaaleconomische verschillen bij lokale klimaatadaptatie. Amerikaans onderzoek wijst uit dat deze rol mogelijk groot is. De aanleg van waterkeringen verdrijft daar huurders met lage inkomens uit plotseling gewilde wijken en stedelijke vergroening zorgt ervoor dat deze wijken voor grote groepen onbetaalbaar wordt.<sup>3 4</sup>

<sup>5</sup> Uiteindelijk kan dit resulteren in een tweespalt binnen steden.<sup>6</sup> Aan de ene kant kunnen veilige, leefbare en groene wijken ontstaan, bevolkt door welvarende en hoogopgeleide bewoners met een grote ecologische voetafdruk.

Daartegenover kunnen wijken ontstaan waar risico's zich concentreren en waar kwetsbare bewoners met doorgaans kleine ecologische voetafdrukken genoodzaakt zijn te wonen. Onderzoek van Oxfam Novib laat zien dat er ook in West-Europa sprake is van zulke *carbon inequality*. Hoewel de minder welvarende helft van de bevolking binnen een

persoonlijk koolstofbudget leeft en dus beperkt bijdraagt aan klimaatverandering, is deze groep kwetsbaarder voor de gevolgen.<sup>7</sup> Ongelijkheid wordt op drie manieren door klimaatverandering vergroot.<sup>8</sup> diegenen met lage inkomens of opleidingsniveaus komen vaker in aanraking met de gevolgen van klimaatverandering, zij ervaren meer gevolgen van klimaatverandering en met name van hittestress, en wanneer zij deze gevolgen ervaren zijn zij minder zelfredzaam. Daarmee is klimaatadaptatie niet alleen een technisch probleem dat opgelost moet worden in de uitvoering, maar bij uitstek een probleem van rechtvaardigheid.<sup>9</sup> Dit artikel is een Nederlandstalige samenvatting van de scriptie *Climate adaptation and Justice: A Policy Arrangement Study of Arnhem*, vastgesteld in maart 2022.<sup>10</sup> Het tracht een antwoord te geven op de volgende vraag: Hoe komt de gemeente Arnhem tegemoet aan de problemen opgeworpen in het concept klimaatrechtvaardigheid?

### Beleids-arrangement aanpak

Om de ontwikkeling en implementatie van klimaatadaptatiebeleid te onderzoeken is de *Policy Arrangement Approach (PAA)* toegepast, oftewel de beleids-arrangement aanpak. PAA is opgesteld door Arts, Leroy & Tatenhove<sup>14</sup> om toe te passen op Nederlands milieubeleid. Zij identificeren binnen beleidsdomeinen vier verschillende dimensies: actoren, middelen, regels en discours. Actoren betreft de organisaties, groepen en individuen betrokken bij het beleidsdomein alsook

\* Joost Gerretschien is trainee bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

de onderlinge verhoudingen. Middelen zijn de gelden, (toegang tot) land, inzet en kennis die beschikbaar gemaakt wordt alsook de verdeling hiervan. Regels betreft de normen alsook de wet- en regelgeving die de omgang tussen actoren begrenst. Discours is het geheel aan opvattingen en narratieven dat actoren uitdrukken. Deze vier dimensies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen elkaar beïnvloeden. Hieronder volgt een overzicht van hoe de normatieve concepten van klimaatrechtvaardigheid binnen de methodologische concepten van PAA passen.

## METHODOLOGIE CASE STUDY SELECTIE

Dit onderzoek is ontworpen als een enkele case study. Arnhem is gekozen als enkelvoudige case onder andere omdat het als voorbeeld wordt genomen voor andere middelgrote steden.<sup>15</sup> De gemeente Arnhem heeft als een van de eersten een volledige klimaatadaptatiestrategie vastgesteld, waardoor hier ten tijde van het onderzoek al uitvoering aan werd gegeven.<sup>16</sup> Ook vooraf aan het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie voerde de gemeente al beleid om waterretentie te vergroten naar aanleiding van een overstroming in 2014.

## Dataverzameling

Dataverzameling vond plaats door middel van documentanalyse en een serie interviews. In de

### THEORETISCH KADER KLIMAATRECHTVAARDIGHEID BIJ ADAPTATIE

Uit sociale bewegingen in de Verenigde Staten is sinds de jaren '70 is het concept sociale rechtvaardigheid voortgekomen. In het kader van milieu-ongelijkheid kan dit als volgt gedefinieerd worden: het principe dat alle mensen en gemeenschappen het recht hebben op gelijkwaardige bescherming door milieuwetgeving.<sup>11</sup> Malloy en Ashcraft hebben dit principe toegepast op het vraagstuk van klimaatadaptatie in het globale noorden; alle mensen en gemeenschappen hebben recht op gelijkwaardige bescherming van de gevolgen van klimaatverandering.<sup>12</sup> Volgens het *Intergovernmental on Climate Change* (IPCC) is klimaatadaptatie het proces van aanpassing aan daadwerkelijk of verwacht klimaat om schade te beperken of kansen te benutten.<sup>13</sup> Gelijkwaardige bescherming wordt bedreigd door systemische machtsongelijkheden, systemische onrechtvaardigheden en weerstanden tegen verandering hiervan. In drie voorstellen bieden Malloy en Ashcraft handelingsperspectief voor klimaatrechtvaardigheid: Ten eerste volledige inclusie van kwetsbare groepen bij het opstellen van beleid en verdelen van middelen, ten tweede de erkenning van bronnen van systemische onrechtvaardigheden door beleidsmakers en ten derde het incrementeel implementeren van klimaatadaptatiebeleid.

documentanalyse zijn alle documenten in het raads-informatiesysteem tussen januari 2016 en juli 2021 die de woorden klimaatadaptatie bevatten opgenomen. Daarnaast is ook geldende lokale regelgeving van voor die tijd en de gemeentelijke website opgenomen. Interviews zijn semigestructureerd afgenomen, waarbij vragen en onderwerpen vooraf zijn voorbereid maar de stroom van het gesprek waar mogelijk gevolgd wordt. In totaal zijn 16 interviews afgenomen en daarnaast ook drie veldnoten van bijeenkomsten opgesteld.

DIMENSIES BINNEN DE BELEIDS-ARRANGEMENT AANPAK	CONCEPTEN BINNEN RECHTVAARDIGHEID VAN KLIMAATADAPTATIE
Inbegrepen actoren en hun verhoudingen met elkaar	De mate van inclusie van sociaal kwetsbare groepen binnen het beleids-arrangement
Beschikbare middelen en de distributie	De mate waarin middelen beschikbaar worden gemaakt voor kwetsbare groepen
Regels die de omgang tussen actoren begrenst	Iteratieve implementatie van het beleid
	De mate van beperking of vrijheid ervaren door kwetsbare bewoners in het bereiken van klimaatadaptatieve maatregelen
Opvattingen en narratieven uitgedrukt door actoren	De mate waarin de zelfbeschikking van kwetsbare groepen mogelijk is
	Het begrip van rechtvaardigheid als gelijkheid van de beleidsuitkomst
	Expliciete erkenning van de oorzaken van systemische ongelijkheden

Tabel 1. Integratie van theoretische kaders.

## Data-analyse

De verzamelde bronnen zijn geanalyseerd door de toepassing van codes, dat wil zeggen het labelen van betekenis in data. Het coderen vond inductief plaats, waarbij de categorieën tijdens de analyse zijn opgesteld. In een eerste ronde zijn codes descriptief toegepast op basis van een operationalisatie van het theoretisch kader. In een tweede ronde zijn de codes gecombineerd en dus geabstraheerd. Beiden rondes vonden iteratief meermaals plaats. De kwalitatieve analyse vond plaats in het programma Atlas 9.

## Bevindingen

De gemeente Arnhem had ten tijde van het onderzoek één subsidieregeling voor klimaatadaptatieve maatregelen. Daarnaast raakten vele andere subsidies en programma's aan klimaatadaptatie of de rechtvaardigheid hiervan. Een uitvoeringsagenda waarin gemeentelijke projecten in de stad zelf werden ingepland werd door een vertraging pas vastgesteld na afloop van het onderzoek. Hieronder volgen de kernbevindingen per dimensie in de PAA.

## Actoren

Kwetsbare en achtergestelde groepen zoals sociale huurders en bewoners met een lage sociaal-economische status zijn niet inbegrepen bij het opstellen van het beleids-arrangement klimaatadaptatie in Arnhem. Waar experts en institutionele stakeholders uitgenodigd werden, hing de betrokkenheid van anderen geheel af van een eigen initiatief. Bij de implementatie handelde de gemeente ook niet inclusief. Consultatieve lichamen als wijkraden worden betrokken, maar ambtenaren geven zelf aan dat het hier homogene groepen betreft. Mogelijk is het beleids-arrangement minder ontvankelijk voor de noden en wensen van de kwetsbare groepen die minder participeren in bestaande processen.

## Discours

Binnen het beleids-arrangement wordt klimaatadaptatie grotendeels gezien als een technische of fysieke uitdaging. Het wordt gezien als probleem dat enkel in de fysieke ruimte wordt opgelost. Ten behoeve van

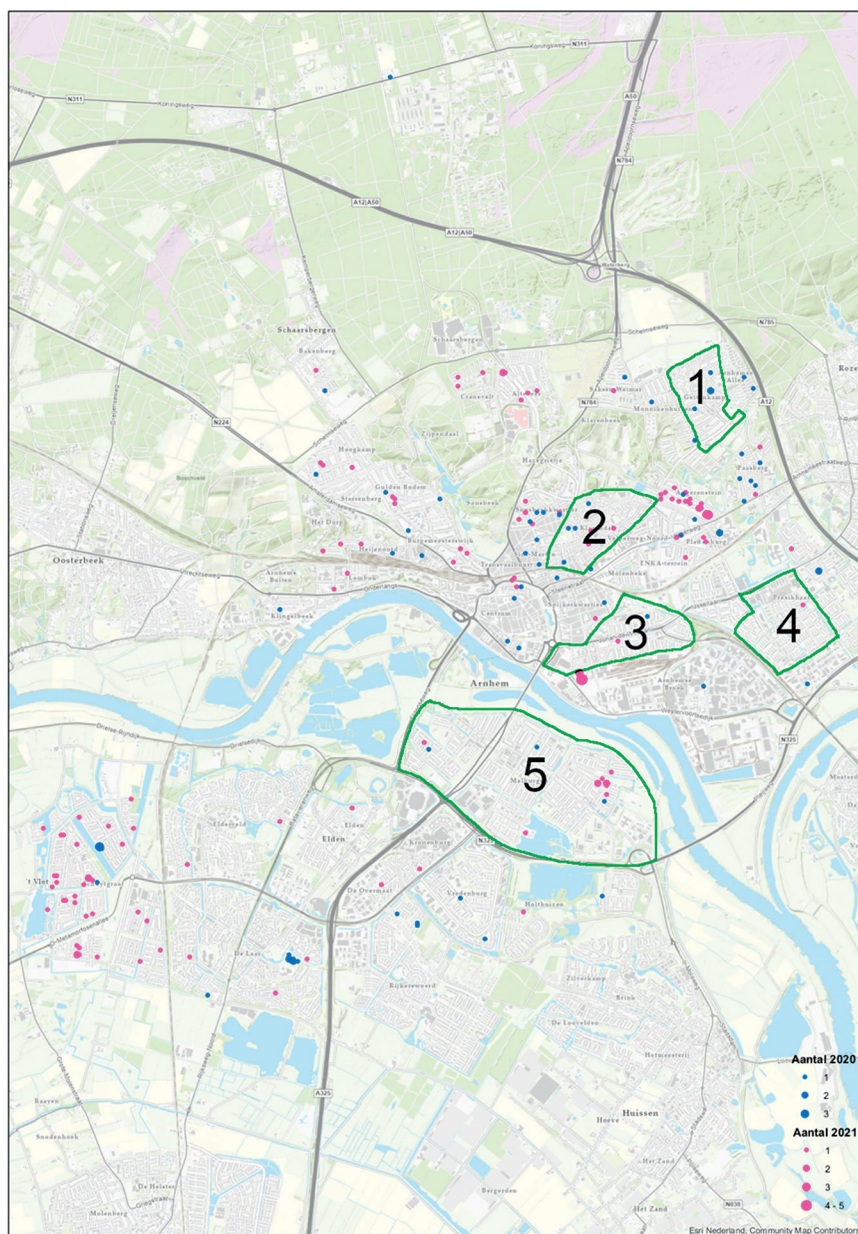
doelmatigheid wordt groot belang gehecht aan individuele verantwoordelijkheid, waarbij de gemeente slechts in de meest risicovolle gebieden initiatief toont. Het concept rechtvaardigheid wordt niet toegepast bij klimaatadaptatie, maar alleen in verband gebracht met mitigatiebeleid. Over de betekenis hiervan is geen consensus. Omdat in het discours geen aandacht is voor sociale ongelijkheden, is het mogelijk dat de noden en wensen van kwetsbare groepen over het hoofd worden gezien.

## Middelen

De meest saillante bevinding is de verdeling van subsidies voor klimaatadaptatie, geprioriteerd op basis van inschattingen van fysieke klimaatrisico's. Deze gelden kwamen overweldigend welvarende bewoners ten goede, te weten huizeigenaren. Sociaal kwetsbare wijken bleven achter. In afbeelding 1 is deze verdeling zichtbaar. Ook gemeentelijke regelingen voor de ondersteuning van buurtinitiatieven worden weinig gebruikt in wijken met een lage sociaaleconomische status. Het is niet een tekort aan middelen dat deze oneerlijke verdeling veroorzaakt, maar juist het feit dat de gemeente de groepen die de meeste behoefte aan middelen heeft niet weet te bereiken.

## Regels

Rondom klimaatadaptatie zijn geen noemenswaardige formele regels als bestemmingsplannen van toepassing. Wel worden bewoners beperkt in het aanvragen van middelen, zoals via co-financiering of bureaucratische voorwaarden. Daarmee is het voor bewoners met relevante kennis en ervaring gemakkelijker middelen te benutten. Huurders van woningcorporaties worden in het algemeen meer beperkt in dan ondersteund bij het nemen van klimaatadaptatieve maatregelen. Wat betreft de iteratieve implementatie van het beleid, wordt klimaatadaptatie jaarlijks geëvalueerd. Iteratief betekent hier dat het beleids-arrangement regelmatig wordt aangepast. Omdat het beleidsdoel op de lange termijn al vast staat en kwetsbare groepen niet worden betrokken bij de implementatie voldoet het beleid hier niet.



- 1 Geitenkamp
- 2 Klarendal
- 3 Arnhemse Broek
- 4 Presikhaaf West
- 5 Malburgen

Afbeelding 1. Verdeling van subsidies voor klimaatadaptatie over arnhem tot juli 2021. Gearceerd zijn de vijf wijken opgenomen in het armoedeplan Arnhem-Oost.

## Conclusie

Dit onderzoek laat zien dat klimaatadaptatiebeleid niet inherent rechtvaardig is en dat bestaande ongelijkheden zelfs vergroot kunnen worden. Dit bevestigt buitenlands onderzoek; een blindheid voor de bronnen van structurele ongelijkheden kan leiden tot een beleids-arrangement dat geprivilegieerden bevoordeelt en kwetsbaren onevenredig blootstelt aan klimaatrisico's. Klimaatadaptatie wordt te veel gezien als een technologisch of fysiek probleem, waarbij sociale achtergronden en morele overwegingen over het hoofd worden gezien. Daarnaast kunnen adaptatiemaatregelen uiteindelijk leiden tot klimaatgentrificatie, waarbij vergroening de meest leefbare delen van een stad ontoegankelijk maakt voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen.

## Aanbevelingen

Voor een rechtvaardig klimaatadaptatiebeleid moet allereerst een prioritering van middelen naar kwetsbaarheid opgenomen worden als beleidsdoel. Een groter budget voor de meest versteende wijken is niet voldoende – ook bronnen van kwetsbaarheid vanuit de sociale structuur verdienen hierin een plaats. Daarom is het gemeenten aanbevolen ook ambtenaren met kennis van het sociale domein plaats te laten nemen in klimaatadaptatieteams. Om inclusiever beleid te maken, is het gemeenten aanbevolen om proactief participatiebeleid te voeren bij onder gerepresenteerde gemeenschappen. In communicatie dient jargon vermeden te worden ten gunste van de klimaatrisico's ervaren door bewoners.

- 
- 1 Mees, Uittenbroek, Hegger & Driessen, (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198-208.
- 2 Buijs, Hansen, Van der Jagt, Ambrose-Oji, Elands, Rall, & Møller, (2019). Mosaic governance for urban green infrastructure: Upscaling active citizenship from a local government perspective. *Urban Forestry & Urban Greening*, 40, 53-62.
- 3 Anguelovski, Connolly & Brand, (2018). From landscapes of utopia to the margins of the green urban life: For whom is the new green city? *City*, 22(3), 417-436.
- 4 Gould, K. A., & Lewis, T. L. (2012). The environmental injustice of green gentrification: the case of Brooklyn's Prospect Park. *The World in Brooklyn: Gentrification, immigration, and ethnic politics in a global city*, 113-146.
- 5 Keenan, J. M., Hill, T., & Gumber, A. (2018). Climate gentrification: from theory to empiricism in Miami-Dade County, Florida. *Environmental Research Letters*, 13(5), 054001.
- 6 Anguelovski, Connolly & Brand, (2018). From landscapes of utopia to the margins of the green urban life: For whom is the new green city? *City*, 22(3), 417-436.
- 7 Gore, T., Ghosh, E., Nazareth, A., Kartha, S., & Dabi, N. (2021). Carbon inequality in 2030: Per capita consumption emissions and the 1.5 °C goal. Oxfam Novib.
- 8 Islam, N. & J. Winkel (2017), Climate Change and Social Inequality, *UN Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Papers*, No. 152. UN, New York.
- 9 Brown, D. (2013). *Climate change ethics: Navigating the perfect moral storm*. Routledge.
- 10 Gerretsch, (2022). *Climate Adaptation and Justice: A Policy Arrangement Study of Arnhem* [ongepubliceerde masterscriptie]. Wageningen University and Research.
- 11 Bullard, (1996). Symposium: the legacy of American apartheid and environmental racism. *St. John's J. Leg. Comment.* 9:445-74
- 12 Malloy, J. T., & Ashcraft, C. M. (2020). A framework for implementing socially just climate adaptation. *Climatic Change*, 160(1), 1-14.
- 13 IPCC, (2018). Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press.
- 14 Arts, B., Leroy, P., & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. *Public organization review*, 6(2), 93-106.
- 15 Deltaprogramma, (2013). *Ambitie klimaatbestendige stad 2050*.
- 16 Gemeente Arnhem, (2020). *Strategie Klimaatadaptatie Arnhem*.
- 
- ABSTRACT**
- As the emission of greenhouse gasses continue to rise, the initial effects of the climate crisis are increasingly experienced. Adapting to this changing climate has the potential to deepen existing inequalities and create new ones. It is a matter of justice, because those contributing the least are expected to experience the most risks. In this research, the following question is answered: How does climate adaptation policy in *Arnhem* address concerns of climate adaptation justice? This thesis applies the concept of climate adaptation justice through the policy arrangement approach in a single case study. It finds that a prioritization primarily on physical attributes by the municipality of *Arnhem* and a reliance on the initiatives of citizens has meant that socially vulnerable neighborhoods end up underserved. This thesis concludes that climate adaptation policies in *Arnhem* do not to address concerns of climate adaptation justice and may worsen inequality. Recommendations include a prioritization of resources towards socially vulnerable communities and an investment in the proactive inclusion of these communities.
- Keywords:** Climate adaptation, environmental justice, policy arrangement approach, local governance, single case study
-