

Naar een klimaatbestendiger Overijssel

Analyse van klimaatbeleid bij Overijsselse gemeenten



Naar een klimaatbestendiger Overijssel

Analyse van klimaatbeleid bij Overijsselse gemeenten

5 januari 2011
Universiteit Twente
Maya van den Berg



Naar een klimaatbestendiger Overijssel. Analyse van klimaatbeleid bij Overijsselse gemeenten

© CSTM, Universiteit Twente

Enschede, 5 januari 2011

Dit rapport is opgesteld voor het project *Local climate preparedness in municipalities: An analysis of municipal climate mitigation, adaptation and disaster management strategies in the Dutch province of Overijssel, particular in relation with water management and new urban extension areas* dat gefinancierd wordt door het waterschap Groot Salland. Dit project maakt deel uit van het INTERREG IVB-project WAVE. Binnen WAVE werken de waterschappen Groot Salland en Regge en Dinkel samen met partners uit Frankrijk, Engeland, Duitsland en België aan de realisatie van klimaatbestendig regionaal waterbeheer.

Het rapport is digitaal beschikbaar op <http://www.utwente.nl/cstm>. Delen uit het rapport mogen gebruikt worden onder vermelding mits de bron wordt vermeld.

Contact: maya.vandenberg@utwente.nl.

INHOUDSOPGAVE

I	SAMENVATTING	7
II	SUMMARY	9
1	INLEIDING	13
	1.1 Klimaatbeleid in Nederland	13
	1.2 Over dit rapport	15
	1.3 Leeswijzer	16
2	KLIMAATBELEID BIJ DE OVERIJSSELSE GEMEENTEN	19
	2.1 Overijssels klimaatbeleid	19
	2.2 Klimaatbeleid bij de Overijsselse gemeenten	19
	2.3 Actoren bij klimaatadaptatie	20
3	ANALYSE VAN DE RESPONS	23
	3.1 Respons per grootte van de gemeente	23
	3.2 Respons per beleidsveld	23
	3.3 Adaptatie versus mitigatie	24
	3.4 Bepalende en belemmerende factoren voor klimaatadaptatiebeleid	26
4	PERCEPTIES VAN KLIMAATRISICO'S IN OVERIJSEL	29
	4.1 Ernst van klimaatverandering en haar gevolgen	29
	4.2 Overstromingsrisico en andere risico's	30
	4.3 Vertrouwen in de overheid en waterkeringen	31
	4.3 Mate van voorbereid zijn	32
5	CONCLUSIES	35
6	AANBEVELINGEN	37
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	39

TABELLEN EN FIGUREN

Tabel 1 <i>Nationale bestuursovereenkomsten over klimaatadaptatie</i> _____	14
Tabel 2 <i>Aantal geretourneerde vragenlijsten naar gemeentegrootte</i> _____	23
Tabel 3 <i>Waardering eigen klimaatmitigatiebeleid</i> _____	25
Figuur 1 <i>Rol van maatschappelijke actoren bij klimaatadaptatie</i> _____	21
Figuur 2 <i>Verdeling van de beleidsvelden over de definitieve respons</i> _____	24
Figuur 3 <i>Bepalende factoren voor adaptatiebeleid per beleidssector</i> _____	26
Figuur 4 <i>Belemmerende factoren voor adaptatiebeleid per beleidssector</i> _____	27
Figuur 5 <i>Opvattingen over klimaatverandering per beleidssector</i> _____	29
Figuur 6 <i>Opvattingen over klimaatrisico's per veiligheidsregio</i> _____	30
Figuur 7 <i>Opvattingen over klimaatrisico's per beleidssector</i> _____	31
Figuur 8 <i>Vertrouwen in de overheid en waterkeringen</i> _____	32
Figuur 9 <i>Voorbereidheid op klimaatverandering</i> _____	33

I SAMENVATTING

In dit rapport worden de resultaten geanalyseerd van een onderzoek dat medio 2010 is uitgevoerd onder de Overijsselse gemeenten. Doel van dit onderzoek was inzicht te krijgen in het klimaatbeleid dat gevoerd wordt door de gemeenten in Overijssel, en daarbij vooral te focussen op de rol van water in dit beleid. Voor het onderzoek is een vragenlijst ingevuld door 70 gemeentelijke medewerkers bij ruimtelijke ordening (RO), milieu en water van de 25 Overijsselse gemeenten. De resultaten van deze kwantitatieve inventarisatie zijn in een eerdere fase gepresenteerd in het rapport *Klimaatbeleid bij Overijsselse gemeenten: Resultaten van een kwantitatieve inventarisatie*.

De voorliggende analyse gaat in op het klimaatbeleid bij de provincie Overijssel en geeft een kort overzicht van het klimaatbeleid bij de Overijssel gemeenten. Ook worden de actoren onderscheiden die in Overijssel betrokken zijn bij Overijssel. De meest genoemde externe partij betrokken bij het lokaal adaptatiebeleid, is het waterschap. Het merendeel van de respondenten geeft echter aan het Rijk de belangrijkste overheid te vinden om ons land voor te bereiden op de gevolgen van klimaatverandering. Hier blijkt in de praktijk dus niet te gebeuren wat respondenten wenselijk achten: het Rijk zou wat hen betreft een prominenter rol moeten spelen.

Overijssel telt 17 kleine gemeenten, waar tot 40.000 mensen wonen, en slechts 4 middelgrote (40.000-80.000 inwoners) en 4 grote gemeenten (meer dan 80.000 inwoners). Hierdoor is in de respons de kleine gemeente oververtegenwoordigd, wat een analyse van de invloed van grootte van de gemeente niet altijd mogelijk maakt. In het onderzoek waarover dit rapport verslag doet, zijn drie beleidsvelden bevraagd over hun ervaringen met en percepties over klimaatverandering en klimaatbeleid. De respons was redelijk gelijk verdeeld over de drie beleidssectoren: Milieu 39%, RO 32% en Water 29%.

Hoewel klimaatadaptatie als een regionaal en lokaal thema kan worden gezien (VROM-raad 2007), beschouwen de meeste respondenten het Rijk als de belangrijkste speler. Zij hechten verder wat meer waarde aan klimaatmitigatie dan aan adaptatie, wat waarschijnlijk met de mate van inbedding te maken heeft, en met de bredere bekendheid van mogelijkheden voor mitigatie (zoals energiebesparing, energieopwekking, duurzaam bouwen). Klimaatadaptatie wordt belemmerd door een gebrek aan middelen en politieke interesse, terwijl het juist gestimuleerd kan worden door een verhoogd bewustzijn van klimaatrisico's en samenwerking met andere overheden.

De opvattingen over de ernst van klimaatverandering en haar gevolgen worden gedeeld door de drie onderzochte sectoren. Zowel Milieu als Water en RO vinden klimaatverandering, en adaptatie en mitigatie als de strategieën ermee om te gaan belangrijk, minder urgent. RO, Milieu en Water verschillen in hun opvattingen over de risico's die gepaard gaan met klimaatverandering: RO schat ze structureel hoger in dan de andere twee sectoren. Wat betreft de bescherming tegen overstromingen, blijkt Water het meeste

vertrouwen in de waterkeringen te hebben. De sector Water heeft een hoger vertrouwen in de voorbereidheid van de gemeente in het omgaan met de effecten van klimaatverandering. Er wordt momenteel weinig gedaan aan publieke voorlichting over klimaatrisico's, terwijl een meerderheid van de respondenten aangeeft dit wel wenselijk te vinden.

Het rapport is afgesloten met het volgende viertal aanbevelingen:

- Aanbeveling 1 Realiseer als Overijsselse gemeenten een bovenlokaal mitigatiebeleid-programma, bijvoorbeeld in de regioverbanden Twente en IJsselland.
- Aanbeveling 2 Formuleer als gemeente een integraal adaptatieprogramma waarin alle relevante klimaatveranderingseffecten worden behandeld *en* koppel dit aan de lokale kwetsbaarheden en capaciteiten.
- Aanbeveling 3 Neem in het gemeentelijk integraal adaptatieprogramma (uit aanbeveling 2) tevens het thema risicocommunicatie op.
- Aanbeveling 4 Waak ervoor dat klimaatverandering niet alleen als 'waterissue' wordt gezien. Daarom is het goed dat de provincie een cruciale rol gaat spelen door zelf een integraal adaptatieprogramma op te stellen en dit lokaal in te vullen en uit te voeren. Betrek hier actief de lokale bestuurders bij!

De vervolgstap in het project waar dit rapport deel van uit maakt, *Local climate preparedness in municipalities: An analysis of municipal climate mitigation, adaptation and disaster management strategies in the Dutch province of Overijssel*, is het verdiepen van onze kennis over het lokaal klimaatbeleid in Overijssel. Daartoe zullen in 2011 enkele cases worden geselecteerd waar met diepte-interviews en documentenstudie wordt bepaald wat de drijfveren zijn achter het huidige adaptatiebeleid. De empirische resultaten van de onderzoeken voor het project worden in 2011 aan lokale ambtenaren en bestuurders in Overijssel gepresenteerd in twee workshops. Tevens zal aan het einde van het jaar het eindrapport van het project worden opgeleverd.

II SUMMARY

A project on local climate preparedness in municipalities

This report is written for the research project *Local climate preparedness in municipalities: An analysis of municipal climate mitigation, adaptation and disaster management strategies in the Dutch province of Overijssel, particular in relation with water management and new urban extension areas*. This project is a subproject of the WAVE project. WAVE combines the climate change preparations of six regional water authorities from the Netherlands, Germany, England, France and Belgium. The subproject is funded by the Groot Salland Water Board and is actively supported by the Regge en Dinkel Water Board and the regional authorities of the province of Overijssel.

The parties involved in WAVE have the responsibility to adapt water management to the changing climate. One of the measures to be taken is to assure that catchment areas are climate proof. This means to protect the inhabitants against floods and assuring sufficient water in times of drought. This is a challenging goal in a society that is faced with increasing urbanization and in which the pressure on available space is enormous. New urban extensions in catchment areas will have to be built taking into account climate change.

This raises the question how municipalities currently deal with new urban extensions and climate change, particular with water problems. The answer to this question contributes to the WAVE project and the provincial Water safety policy, particular if we take a number of issues into consideration in answering this question:

1. Municipal Climate Adaptation

In this regional project we want to get more insight in the local government perspective to adaptation strategies and the balance with climate mitigation.

2. Sustainable Land Use Planning and Climate Proof Areas

In the inventory project we want to analyse how municipalities in practice deal with striking this sustainable balance and the balance between water and land use in new urban areas.

3. Municipal Disaster Planning

Climate change also involves an increase of climatic disasters and extreme weather events. The general question how municipalities currently deal with new urban extensions and climate change should therefore also address the preparedness for climate-change impacts in the form of extreme weather and flooding events. Extreme weather events like heavy precipitations and flooding because of river water level rise are not new and are known by municipalities as natural hazards. They will be already

part of the disaster plans, which leaves the question in how far municipalities view this as preparing for climate-change impacts.

4. Climate Change Awareness

There is awareness among citizens about climate change in general but also a specific awareness that climate change leads to more heavy precipitations and flooding. There is also an organisational or institutional municipal awareness about the necessity of preparedness for climate change impacts. The sense of urgency will be influenced by past events. But the Netherlands have a long history of water related threats. This raises the question is if there will be a specific awareness of climate-change related events to occur, or that these risks will just be seen as natural hazards.

Results from the project

The project consists of six steps to take that each have an output. The project has started with an analysis of the 25 municipalities in the province of Overijssel using primary and secondary data sources. This resulted in 25 Municipality Profiles consisting of relevant data on political representation and size of the municipal organisation, the local geophysical character and the state of the local policy initiatives on adaptation and mitigation.

The following step in the project was to design and perform a web-based survey on the climate policies in the 25 municipalities. This survey will result in a Data Report and an Analysis Report. Next steps then will be a round of Case Studies (resulting in a Case Study Report) in 2010 and a Civil Servant Feedback Conference and a Political Feedback Conference, both in the first half of 2011. By the end of 2011, the project will be concluded with a Final Report including a set of Recommendations.

About this report

This report analyses the results of the web-based survey that was performed in June and July 2010 among the 25 Overijssel municipalities. With the survey we aimed to determine the state of the climate policy in the province. For the study, 76 local civil servants working in the domains of spatial planning, water management and the environment were asked to fill in a questionnaire through the web. In total, 70 respondents (92%) filled in the questionnaire. All 25 Overijssel municipalities are represented in our sample. Only Zwolle and Losser completed one questionnaire, from the other 22 municipalities two, three or four servants filled in the questionnaire. This high numbers of response enables us to provide quite an accurate picture of the state of the art in the Overijssel municipalities.

The questionnaire and the respondent file were established in close cooperation with the Groot Salland Water Board, the Regge en Dinkel Water Board and the Overijssel Province. The questionnaire consisted of 38 questions divided into seven sections: 1)

Background of the respondent, 2) Climate Change, 3) Climate Change Mitigation, 4) Climate Change Adaptation, 5) Risk Assessment, 6) Disaster Management and 7) Conclusions.

Conclusions in this report

Our conclusions from analysing the results from the survey are summarised below. The Dutch province of Overijssel consists of 17 small municipalities accommodating up to 40,000 people, and only 4 medium (40,000-80,000) and 4 large municipalities (more than 80,000 inhabitants). Because of this compilation, small communities are also overrepresented in our sample, preventing us from including the factor of size in our analyses. In the study, we focused on three policy domains that we consider to be most closely connected to climate policy: spatial development, water and the environment. The response we received was quite evenly distributed over the three sectors: environment 39%, spatial planning 32% and water 29%.

Although climate adaptation could be considered as a regional and local theme (VROM-raad 2007), most respondents consider the national government to be the most important role. They further consider climate change mitigation to be more important than climate change adaptation. This is probably caused by the larger degree of embedding of mitigation than adaptation, and the wider available knowledge and awareness of mitigation options (saving energy, generating sustainable energy, stimulating sustainable construction). Climate adaptation is hindered by a lack of means and political interest, while it can be stimulated by an increasing awareness of climate change risks and the cooperation with other governments.

The perceptions of the significance of climate change and its associated effects are equally distributed among the three studies policy domains. The departments on the Environment, Water and Spatial Planning all consider climate change, and the related strategies of adaptation and mitigation, to be rather important, but lesser of urgency. The three departments differ in their perceptions of the risks from climate change: spatial planning people structurally consider these risks of greater importance than do the people from water of the environment. Regarding the prevention of flooding, the respondents from water have most trust in the water embankments. The water people in general have more confidence in the municipal preparedness for climate change effects. Little attention is currently being paid to inform the public on the risks from climate change, although the majority of respondents would prefer a local action to change this.

We have supplemented the report with the four recommendations that aim for a more climate change robust region. These recommendations are:

- 1 As Overijssel municipalities, realise an supra-local policy programme on mitigation.

- 2 As a municipality, formulate an integral adaptation programme that includes all impacts of climate change and connect this to local vulnerabilities and capacities.
- 3 Also include risk communication in the local adaptation programme from Recommendation 3.
- 4 Mind that climate change is not only considered to be a 'water issue'. It is good if the provincial authorities start playing a key role by formulating its own adaptation programme that has a strong local base. Include the local administrators!

Following this analysis report, case studies will be conducted in several communities in Overijssel. In-depth interviews with local policy makers and politicians and document study will deliver additional data that enables us to make a reconstruction of the local policy process that is associated with adaptation. By the end of 2011, the deliverance of the final report is scheduled that will report on this reconstruction and additionally wraps up the project.

1 INLEIDING

1.1 *Klimaatbeleid in Nederland*

Tot enkele jaren geleden was het Nederlandse klimaatbeleid enkel gefocust op *klimaatmitigatie*. Bij klimaatmitigatie gaat om het minder belasten van het klimaat door bijvoorbeeld minder broeikasgassen uit te stoten en minder energie te gebruiken. Energiebesparing is een trend geworden waar ook het bedrijfsleven de winst van inziet; minder energie verbruiken levert simpelweg geld op. Kantoorgebouwen worden nu slimmer gebouwd, woningcorporaties voeren versnelde besparingsmaatregelen door en burgers kunnen met subsidie zonnepanelen aanschaffen. Deze besparingsbeweging lijkt alleen maar aan populariteit te winnen.

Inmiddels is echter duidelijk dat we, ondanks onze besparingen, zullen moeten leren leven met meer extremere weersomstandigheden. Het klimaat in Nederland is namelijk al aan het veranderen: het is warmer en natter aan het worden (KNMI 2006). Deze nieuwe omstandigheden zijn gunstig voor diverse sectoren: zo zullen boeren en tuinders te maken krijgen met een langer groeiseizoen en zal het toerisme profiteren van de warmere zomers. De nieuwe weersomstandigheden zullen zich echter ook manifesteren in de vorm van extremen, zoals meer hoosbuien en hittegolven. Het proces en de maatregelen om de samenleving voor te bereiden op de nieuwe klimatologische omstandigheden heet *klimaatadaptatie*. Te denken valt aan fysieke oplossingen zoals het verhogen van een dijk en het aanleggen van waterbassins voor overtollig regenwater, maar ook aan minder zichtbare aanpassingen bij de crisisbeheersing of ruimtelijke ontwikkeling bij een gemeente.

In 2007 is de Nationale Adaptatiestrategie *Maak ruimte voor klimaat!* vastgesteld. Dit is een gezamenlijk plan waarin de relevante ministeries en de lagere overheden samenwerken in het formuleren van meer concreet adaptatiebeleid. Uit een vergelijkende studie naar adaptatiestrategieën in een aantal Europese landen valt op dat het Nederlandse plan zich primair richt op ruimtelijke maatregelen (Swart et al 2009). De Nederlandse strategie noemt een aantal actiepunten: bewustzijn en handelingsbereidheid in de samenleving vergroten, ruimtelijke plannen toetsen op ‘klimaatbestendigheid’¹, met het bedrijfsleven innovatie en kennisontwikkeling stimuleren en het voeren van een brede communicatiestrategie. Voor het jaar 2010 staat de totstandkoming van een Nationale Adaptatieagenda gepland.

Alle gemeenten en provincies in ons land hebben zich via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aangesloten bij de klimaatambities van het Rijk. Specifiek voor adaptatie zijn drie akkoorden van belang: het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel,

¹ De juiste term in dit verband is *klimaatveranderingbestendig*, aangezien het gaat om de duurzaamheid ten opzichte van de *veranderingen* in het huidige klimaat. Wij nemen echter waar dat in de huidige discussie over de gevolgen van klimaatverandering de term *klimaatbestendigheid* is ingebed (PBL 2009; VNG 2009; Kwadijk, Klijn & Van Drunen 2006; Royal Haskoning 2007), en hanteren daarom ook deze –zij het wat ongelukkige– term.

het Klimaat-Energieakkoord tussen Rijk en provincies en het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk (zie Tabel 1). Met de drie akkoorden committeren alle overheidslagen zich aan de inspanning om ons land voor te bereiden op de effecten van klimaatverandering.

Tabel 1 Nationale bestuursovereenkomsten over klimaatadaptatie

Overeenkomst	Betrokken overheden	Adaptatiemaatregelen
Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel	Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding van het Nederlandse watersysteem op klimaatveranderingseffecten: meer extreme neerslag en droogte; - Overstromingsgevoelige gebieden moeten aangepakt worden: dit moet klaar zijn in 2015 en dan op niveau worden gehouden; - De partijen spannen zich in om de kwetsbaarheid voor watertekorten aan te pakken; - Watergebruikers worden geïnformeerd in geval van droogte.
<i>Vanaf 2008</i>		
Klimaat-Energieakkoord tussen Rijk en provincies	Rijk en provincies	<ul style="list-style-type: none"> - Rijk en provincies inventariseren de mogelijke maatregelen voor klimaatadaptatie; - Provincies screenen hun plannen en regelgeving om deze waar nodig aan te passen aan klimaatverandering; - Provincies overwegen klimaatadaptatie is bestaande ruimtelijke projecten; - Provincies verkennen de economische kansen die klimaatverandering brengt; - Rijk en provincies stimuleren de ontwikkeling van een beleidsondersteunende geografische tool die klimaatveranderingseffecten zichtbaar maakt; - Rijk en provincies ontwikkelen een proactieve 'klimaattest' voor grootschalige ruimtelijke projecten.
<i>Loopt 2009-11</i>		
Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk	Rijk en gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - Rijk en gemeenten inventariseren de mogelijke maatregelen voor klimaatadaptatie die passen in ruimtelijke ontwikkeling, watermanagement en gezondheidzorg binnen de gemeente.
<i>Loopt 2007-11</i>		

Het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel gaat hierbij in op het voorbereiden van het Nederlandse watersysteem op extreme neerslag en hitte en het aanpakken van overstromingsgevoelige gebieden. De akkoorden die het Rijk sloot met gemeenten en

provincies hebben gemeen dat de betrokken overheden hun bestaande en nieuwe beleid zullen screenen op de mogelijkheden om er klimaatadaptatie in te veranderen. Er wordt dus gezocht naar de mogelijkheden om klimaatadaptatie te *mainstreamen*, dat betekent het onderbrengen van klimaatadaptatie in bestaand beleid –een oplossingsrichting die door veel wetenschappers bepleit wordt om klimaatadaptatie te realiseren. Met de provincies gaat het Rijk zich verder inspannen om de effecten van klimaatverandering ook zichtbaar te maken: er is sprake van een algemene ‘beleidsondersteunende geografische tool’ die de effecten van klimaatverandering zichtbaar maakt, verder wordt een proactieve ‘klimaattest’ voor grootschalige ruimtelijke projecten ontwikkeld.

Het is onduidelijk hoe klimaatmitigatie en klimaatadaptatie, de twee strategieën voor klimaatverandering, zich tot elkaar verhouden. Adaptatie wordt wel gezien als bedreigd voor mitigatie (‘waarom besparen als het klimaat toch al verandert’), maar kan ook juist de respons zijn om de gaten te vullen die mitigatie openlaat (‘adapteren is nodig in aanvulling op mitigatie’). Door ons volledig op mitigatie te richten, zouden onze besparingsmaatregelen uiteindelijk kunnen worden weggespoeld door de stijgende zeespiegel. Ons enkel op adaptatie richten doet onrecht aan het feit dat we met mitigatie minder adaptatie zouden hoeven doorvoeren.

Omdat de effecten van het uitstoten van broeikasgassen zich wereldwijd manifesteren, is mitigatie bij uitstek een mondiale opgave; het terugdringen van de emissies door een afzonderlijk land levert maar weinig merkbare verschillen op. Klimaatadaptatie echter kan wel als een lokaal en regionaal thema worden gezien. Ondanks dat de effecten van klimaatverandering zich wereldwijd voordoen, zullen er op lokaal en regionaal niveau maatregelen moeten worden genomen om de stad te beschermen tegen wateroverlast, of een de regio tegen droogte (VROM-raad 2007).

Gemeenten in ons land zijn volop bezig met het uitwerken van hun klimaatstrategieën. Klimaatmitigatie staat hierbij centraal. Vrijwel alle gemeenten hebben een mitigatiestrategie, die al dan niet verwerkt is in bestaand beleid. Klimaatadaptatie krijgt veel minder aandacht in deze milieubeleidsplannen, maar dat betekent niet dat er niets gebeurt. Mitigatiebeleid is hoofdzakelijk gepositioneerd bij milieu, en dit is tevens de initiator van de verbreding van het klimaatbeleid inclusief adaptatie. In de praktijk echter blijken klimaatveranderinggerelateerde effecten al meegenomen te worden bij Ruimtelijke Ordening en Water (riolering) –dit wordt echter zelden als adaptatiebeleid geregistreerd.

1.2 Over dit rapport

In dit rapport analyseren we de resultaten van een kwantitatieve inventarisatie die medio 2010 is uitgevoerd onder de 25 Overijsselse gemeenten. Doel van deze digitale vragenlijst was de stand van het klimaatbeleid te bepalen. Voor het onderzoek zijn 76 ambtenaren bij ruimtelijke ordening, water en milieu gevraagd een vragenlijst in te vullen; 70 van hen (92%) vulden de

vragenlijst in. Alle Overijsselse gemeenten zijn vertegenwoordigd in onze dataset. Op één onvolledig ingevulde vragenlijst uit Zwolle en één complete vragenlijst uit Losser, hebben twee, drie of vier ambtenaren bij de overige 23 gemeenten de vragenlijst volledig ingevuld. Daarmee kunnen we ten aanzien van klimaatbeleid een representatief beeld geven van de stand van zaken in de Overijsselse gemeenten.

De respons op de vragenlijst is gepresenteerd in het rapport *Klimaatbeleid bij Overijsselse gemeenten: resultaten van een kwantitatieve inventarisatie*. In dit rapport komt naar voren dat klimaatverandering wordt ervaren als een redelijk tot heel belangrijk beleidsprobleem, maar minder als een urgent probleem. De nationale overheid speelt een heel belangrijke rol als het gaat om klimaatadaptatie, vinden de gemeenteambtenaren. De rol van de gemeente, het waterschap en de provincie worden lager gewaardeerd. Van het mitigatiebeleid van de eigen gemeente heeft men geen hoge pet op: het krijgt gemiddeld een 6,5 (er is zelfs ook twee maal een 2 gegeven).

Maar liefst 69% van de respondenten geeft aan dat zijn of haar gemeente specifiek adaptatiebeleid voert. De aanleiding om dit beleid op te stellen was ervaring met wateroverlast of overstroming, een “logische” vervolgstap na beleidsontwikkelingen als WB21 of het activisme van de hogere overheden. Bij het adaptatiebeleid zijn de provincie en het waterschap als belangrijkste externe organisaties betrokken, gevolgd door adviesbureaus.

In nieuwbouwprojecten wordt al veel aan adaptatie gedaan (gemiddeld een 4 op een 5-puntschaal). We vroegen naar hoe er ‘geadapteerd’ wordt: dit blijkt hoofdzakelijk te bestaan uit afkoppeling, het aanleggen van retentiegebieden en het nemen van antiverdrogingsmaatregelen. Klimaatverandering brengt ook risico’s met zich mee. De respondenten blijken vooral het toenemen van wateroverlast, ziekte van Lyme, droogte, hittegolven en de kans op overstroming hoog te scoren (4 op 5-puntsschaal). Van de 62 respondenten gaven 35 aan dat de gemeente de laatste tien jaar wel eens is getroffen door wateroverlast. Deze wateroverlast is meestal (53%) niet geassocieerd met klimaatverandering, maar in een deel van de gevallen wel (18%). Achteraf zijn in het meerderdeel van de gevallen (67%) maatregelen genomen om wateroverlast in de toekomst te voorkomen. Het was meestal de gemeente die deze maatregelen nam, of anders het waterschap.

Als vervolg op het datarapport is het voorliggende analyserapport opgesteld, waarin we de resultaten nader analyseren, bijvoorbeeld door te kijken naar de effecten van gemeentegrootte en beleidssector op de antwoorden. In dit rapport kijken we dus ‘dieper’ naar de data en gaan we dwarsverbanden leggen, die niet direct naar voren komen uit de bovenstaande data. De resultaten van deze ‘diepere’ analyse komen in de hiernavolgende hoofdstukken aan de orde.

1.3 Leeswijzer

Na deze inleiding starten we met een beschrijving van lokaal klimaatbeleid in Overijssel. We geven een typering van het klimaatbeleid van de provincie Overijsselse gemeenten, gaan in op

het klimaatbeleid bij de Overijsselse gemeenten en benoemen de actoren die we aantreffen bij het lokaal klimaatbeleid (Hoofdstuk 2). Daarna analyseren we de respons die gegeven is en onderzoeken dit op basis van gemeentegrootte, beleidsveld en risicoprofiel, en we gaan in op het verband mitigatie-adaptatie (Hoofdstuk 3). We gaan door met een analyse van de percepties van klimaatrisico's die we aantreffen (Hoofdstuk 4). Aan de orde komen de opvattingen over de ernst van klimaatverandering, ideeën over overstroming en andere klimaatrisico's en de gedachten over de mate van voorbereid zijn en de mate van vertrouwen in overheid en waterkeringen. We ronden af met een discussie van de analyseresultaten en we trekken onze conclusies (Hoofdstuk 5). Tot slot worden enkele aanbevelingen gegeven (Hoofdstuk 6).

2 KLIMAATBELEID BIJ DE OVERIJSSELSE GEMEENTEN

2.1 *Overijssels klimaatbeleid*

In Overijssel hebben de 25 gemeenten zich aangesloten bij de mitigatieambities van de provincie in het Energiepact. Met het programma Energiepact zet de provincie in op ‘actief energiebeleid om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren en het aandeel duurzame energie te vergroten’ (Provincie Overijssel 2010a). De doelstelling is de uitstoot terug te brengen met 30% in 2020 ten opzichte van uitstoot van 1990. Ongeveer 60% van deze besparing moet worden gerealiseerd door duurzame opwekking (biomassa), terwijl 40% behaald moet worden door het intensiveren van energiebesparing (Provincie Overijssel 2008). De provincie stimuleert en neemt het initiatief voor projecten op het gebied van energiebesparing en de productie van duurzame energie. De provincie brengt bedrijven, gemeenten en andere organisaties in Overijssel bij elkaar binnen het netwerk van het Energiepact, waarin kennis wordt gedeeld en wordt samengewerkt.

Klimaatadaptatie bij de provincie valt onder het programma *Waterveiligheid*, waarvoor een werkplan voor 2010 is geschreven en vanaf 2011 tot uitvoering zal worden overgegaan. Dit programma, waarin provincie, waterschappen, gemeenten, veiligheidsregio’s en maatschappelijke organisaties samenwerken, moet Overijssel “waterveilig houden en klimaatbestendig maken” (Provincie Overijssel 2010b, p. 5). Het programma is voortgekomen uit nieuw nationaal waterbeleid (Deltacommissie en Nationaal Waterplan), Europese regelgeving voor overstromingsrisico’s en de nieuwe omgevingsvisie voor de provincie, waarin de bestuurlijke opdracht is opgenomen om een waterveiligheidsprogramma op te zetten. Het werkplan geeft aan dat klimaatverandering aan de orde is voor Overijssel in de vorm van waterveiligheid en het bestrijden van verdroging. Klimaatadaptatie is één van de zes thema’s in het programma *Waterveiligheid*. Binnen dit thema gaat het hoofdzakelijk om de zoetwatervoorziening in de provincie, ook staan een pilotproject klimaatbesteding bouwen gepland en valt de regiostudie *Klimaatbestendige IJsselvallei* onder dit thema.

2.2 *Klimaatbeleid bij de Overijsselse gemeenten*

Er is niet veel data beschikbaar over het klimaatbeleid dat gevoerd wordt door de Overijsselse gemeenten, al geeft de *Lokale Duurzaamheidsmeter* ons er wat inzicht in. De Lokale Duurzaamheidsmeter, die in 1999 startte als *Lokale Duurzaamheidsspiegel*, kent een toenemende belangstelling van gemeenten die met het invullen van één of meerdere onderdelen inzicht geven in hun ambities en initiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling. De Overijsselse gemeenten hebben tot nu toe beperkt meegewerkt aan de Lokale Duurzaamheidsmeter: in 2009/2010 vulden enkel Deventer, Dalfsen en Twenterand de drie de vragenlijsten in (People, Planet en Profit), terwijl Ommen en Almelo elk twee invulden (Planet en Profit).

Om toch een beeld van het klimaatbeleid bij Overijsselse gemeenten te kunnen geven, zijn voor dit onderzoek profielen opgesteld van de 25 gemeenten. Hierin wordt, naast een overzicht van kerncijfers over bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid, zowel het mitigatie- als het adaptatiebeleid van de gemeente besproken en een inschatting van het gemeentelijk risicoprofiel gegeven. Het blijkt dat de meeste gemeenten maatregelen nemen op het gebied van klimaatmitigatie. Energiebesparing, duurzaam inkopen en het stimuleren van duurzaam bouwen zijn thema's waar elke Overijsselse gemeente zich aan committeert. Het stimuleren van duurzame energie wordt regelmatig genoemd: zo zijn Zwolle, Twenterand en Hardenberg voornemens een windmolenpark te realiseren. De grote steden zetten expliciet in op emissiebesparing: Enschede wil haar CO₂-uitstoot in 2020 met 30% verminderen ten opzichte van 2008, Deventer wil in datzelfde jaar zelfs klimaatneutraal zijn. Diverse gemeenten richten zich expliciet op haar inwoners bij het realiseren van het klimaatbeleid: Steenwijkerland bijvoorbeeld verstrekt energiebespaarboxen aan minima en heeft Dalfsen haar Duurzaamheidsprijs Particuliere Projecten.

Op het gebied van klimaatadaptatie is het beeld minder eenduidig. Enkele gemeenten hebben samen met het waterschap een waterplan ontwikkeld dat specifiek de problemen aanpakt die ontstaan door de intensivering van regenbuien. Het Losserse waterplan, opgesteld door de gemeente, het waterschap en het drinkwaterbedrijf, moet het 'waterbewustzijn' bij de gemeente en haar burgers vergroten. Sommige gemeenten gaan in op specifieke klimaatrisico's: Hardenberg maakt zich zorgen over het oprukken van de eikenprocessierups, Dalfsen noemt dat naast de vanzelfsprekende Nederlandse associatie met wateroverlast er bij klimaatverandering ook gedacht kan worden aan de potentieel verhoogde kans op epidemieën. Rijssen-Holten en Deventer refereren aan het klimaatakkoord tussen Rijk en gemeenten, waarin de partijen zich verplichten tot het realiseren van een klimaatbestendige leefomgeving.

2.3 *Actoren bij klimaatadaptatie*

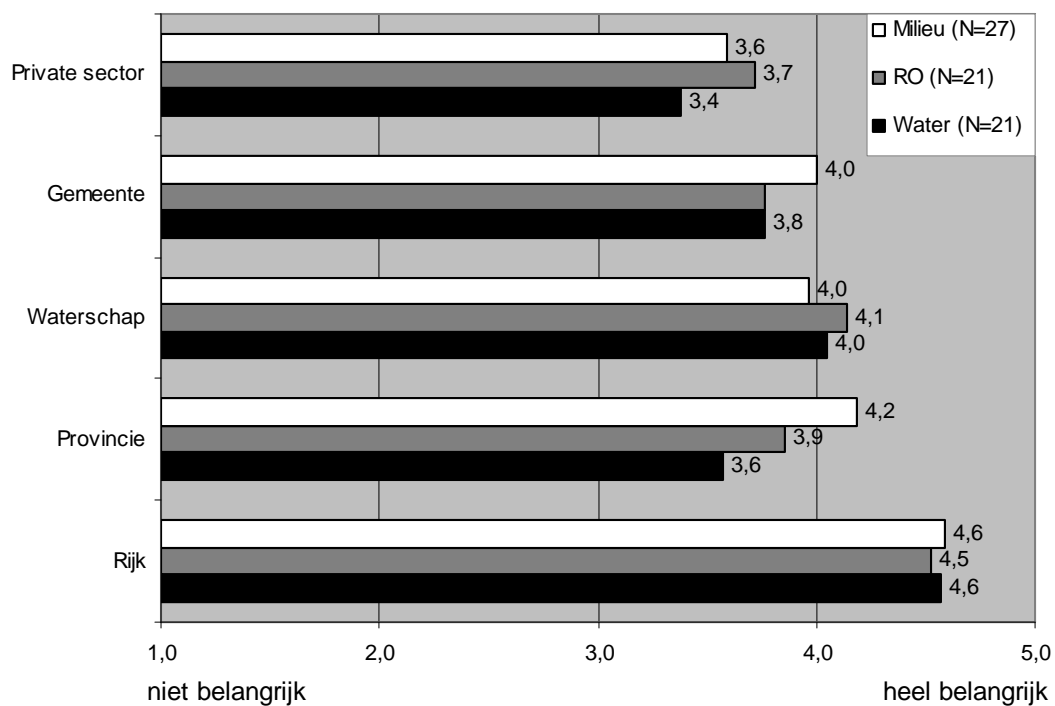
In ons onderzoek hebben we de gemeenten gevraagd naar de actoren die betrokken zijn bij het beleid op klimaatadaptatie. Het overgrote merendeel van de respondenten geeft aan dat het waterschap betrokken hierbij betrokken is, op de voet gevolgd door de provincie en adviesorganen als een adviesbureau of universiteit. Het Rijk blijkt veel minder betrokken, hetzelfde geldt voor belangenorganisaties als LTO of toerisme. Op lokaal niveau blijkt klimaatadaptatie dus vooral een water- (betrokkenheid waterschap) en ruimtelijke (betrokkenheid provincie) aangelegenheid te zijn, waarbij de gemeente geassisteerd wordt door adviseurs van adviesbureaus en universiteiten.

We hebben verder doorgevraagd naar de betrokkenheid van verschillende beleidssectoren binnen de gemeentelijke organisatie bij klimaatadaptatie. Dit levert een duidelijk beeld op: steeds zijn ruimtelijke ordening en water zijn sterk betrokken, gevolgd door een minder sterke betrokkenheid van Milieu. Opvallend is dat Veiligheid in slechts

gevallen genoemd is, en Sociale Zaken in het geheel niet, terwijl klimaatverandering ook gepaard gaat met gezondheid- en veiligheidsrisico's.

Op de vraag naar het belang dat wordt gehecht aan de rol van de verschillende overheden, blijkt de drie onderzochte sectoren Milieu, Ruimtelijke Ordening en Water het Rijk het belangrijkste vinden (Figuur 1). Over de rol van de provincie wordt verschillend gedacht bij de drie sectoren: daar waar Water de provincie een bijna neutrale rol toedicht, vindt juist Milieu de rol van de provincie het één-na-belangrijkst. Over de rol van het waterschap en de gemeente volgt dan weer een eenduidig beeld van een aanzienlijke, maar niet meest belangrijke rol. De private sector is zowel bij Milieu, Ruimtelijke Ordening als Water de minst belangrijke maatschappelijke actoren bij klimaatadaptatie.

Figuur 1 Rol van maatschappelijke actoren bij klimaatadaptatie (N=69)



3 ANALYSE VAN DE RESPONS

3.1 Respons per grootte van de gemeente

De provincie Overijssel bestaat uit 25 gemeenten, die tot een factor tien wisselen in grootte (van 157.000 inwoners in Enschede tot 16.000 in het veel kleinere Staphorst). De meeste gemeenten zijn middelgroot: zij tellen tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. Enkel Enschede, Zwolle (119.000) en Deventer (99.000) zijn aanzienlijk groter. In Overijssel zijn de middelgrote (40.000 tot 80.000 inwoners) en grote (meer dan 80.000 inwoners) gemeente oververtegenwoordigd vergeleken met het landelijke gemiddelde. De kleine gemeente (minder dan 40.000 inwoners) is in Overijssel oververtegenwoordigd: 17 van de 25 gemeenten behoren tot deze klasse, dit is 68%. Daarnaast zijn vier gemeenten middelgroot (tussen de 40.000 en 80.000 inwoners) en vier zijn er groot (meer dan 80.000 inwoners).

Tabel 2 Aantal geretourneerde vragenlijsten naar gemeentegrootte (N=70)

Inwonertal van de gemeente	Aantal gemeenten in Overijssel	Geretourneerde vragenlijsten
<40.000	17 (68%)	45 (64%)
40.000-80.000	4 (16%)	13 (19%)
>80.000	4 (16%)	12 (17%)
<i>Totalen</i>	<i>25 (100%)</i>	<i>70 (100%)</i>

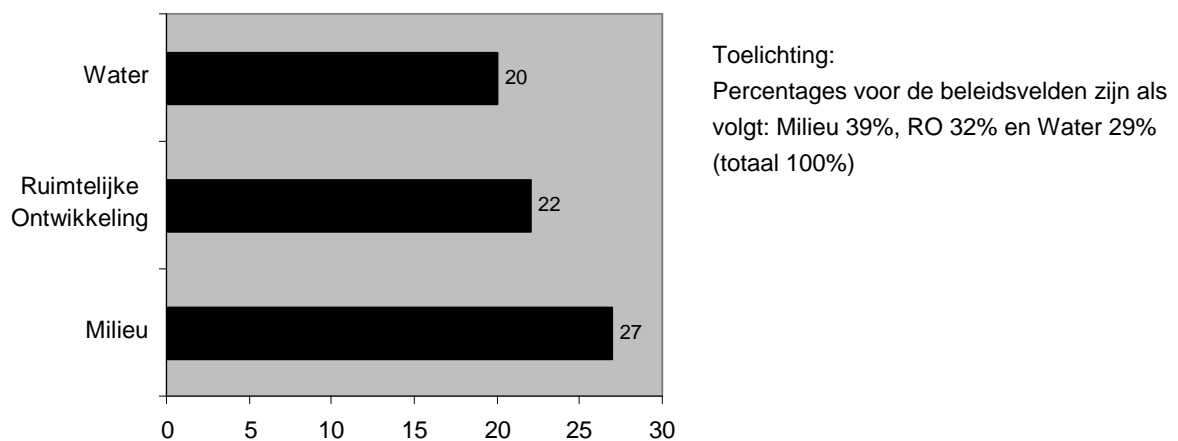
De respons (70 ingevulde vragenlijsten) laat een groot aandeel van de kleine gemeenten zien en een veel kleinere rol van de grote en middelgrote gemeenten. De respons onderverdeeld naar grootte van de gemeente is weergegeven in Tabel 2, waarin opvalt dat de respons van de grote en middelgrote gemeenten wat hoger is vergeleken met het aandeel van deze gemeenten in het totale bestand in Overijssel. De oververtegenwoordiging van de kleine gemeente in het Overijsselse bestand maakt het niet altijd mogelijk de factor grootte van de gemeente mee te nemen in de analyse. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat deze factor bepalend kan zijn voor de aanwezigheid van adaptatiebeleid (Van den Berg, Lafferty & Coenen 2010).

3.2 Respons per beleidsveld

De vragenlijst is uitgezet bij medewerkers van ruimtelijke ordening, milieu en water. Er is steeds dezelfde vragenlijst gebruikt. De respondenten voor Water en Ruimtelijke Ordening zijn geïdentificeerd door de waterschappen Regge en Dinkel en Groot Salland als hun contactpersonen. De respondenten Milieu zijn geïdentificeerd door de provincie, die vanuit het Energiepact contact heeft met de gemeenten en zo per gemeente een contactpersoon kon doorgeven. Bij het invullen voelde een enkeling (4) zich niet aangesproken om de vragenlijst in te vullen ('ik doe geen klimaatbeleid') en verwees ons door naar zijn of haar collega bij milieu, die al op onze respondentlijst stond.

In totaal retourneerden 70 van de 76 respondenten de vragenlijst. Per sector was de respons redelijk gelijk verdeeld: een derde van de vragenlijst is ingevuld door RO, een krappe derde door Water en ruim een derde door Milieu (zie Figuur 2). Wanneer we dit vergelijken met de initiële verdeling van beleidsvelden, valt op dat het aandeel van de respons door de sectoren Water en RO nagenoeg gelijk is aan het adressenbestand dat we gebruikten. Het aandeel in de respons van de sector milieu is een aantal procentpunten lager dan de vertegenwoordiging in ons adressenbestand.

Figuur 2 *Verdeling van de beleidsvelden over de definitieve respons (N=69)*



3.3 *Adaptatie versus mitigatie*

In verschillende vragen kwamen adaptatie en mitigatie als beleidstrategieën aan de orde. Wanneer wij nader kijken naar de antwoorden op deze vragen valt op dat er verschillende opvattingen bestaan over beide strategieën. Hoewel wij adaptatie in de inleiding typeerden als een regionaal en lokaal thema, denken de respondenten daar anders over. Zij zien klimaatadaptatie als een nationaal thema. De belangrijkste speler is hierbij het Rijk, al worden ook de rollen van gemeente, provincie en waterschappen als belangrijk gezien. Wat betreft de urgentie en het belang van adaptatie en urgentie, blijkt mitigatie in beide gevallen hoger te scoren dan adaptatie: vaker dan klimaatadaptatie is klimaatmitigatie heel belangrijk en heel urgent.

Dit zouden we wellicht kunnen verklaren door de bekendheid met mitigatie. Door er vertrouwd mee te raken, wordt een handelingsperspectief duidelijk en komen mogelijke maatregelen en oplossingen binnen bereik. Uit analyse van de profiel die wij opstelden, blijken vrijwel alle Overijsselse gemeenten actief op het gebied van mitigatie. Door het onderwerp te kennen en in beleid te hebben vervat, groeit wellicht ook het gevoel van urgentie en belang dat eraan gehecht wordt. Uit dezelfde profielen wordt duidelijk dat adaptaties nog niet erg ingebed is.

Desondanks wordt het lokaal mitigatiebeleid niet erg hoog gewaardeerd: de respondenten geven het een magere 5,8. Er is zelfs ook drie maal een 2 uitgedeeld. In Tabel 3 wordt een overzicht gegeven van hoe het eigen mitigatiebeleid gewaardeerd wordt door de drie onderzochte sectoren. Opvallend is dat Milieu, zoals we hierna zullen zien vaak de uitvoerder van het mitigatieprogramma, het mitigatiebeleid van de drie betrokken sectoren het laagste waardeert. Het krijgt net een krappe voldoende. De beleidssector Water, die van de drie het verst afstaat van het mitigatiebeleid, deelt met een 6,4 juist de hoogste waardering uit. Het zou hierbij kunnen dat Milieu, als primaire uitvoerder, vindt dat er nog lang niet genoeg wordt gedaan, en daarom een 5,5 toekent, terwijl afdelingen die meer op afstand van het thema staan, en daardoor minder bekend zijn met de doelen en resultaten van het mitigatiebeleid, denken dat het wel goed gaat.

Tabel 3 Waardering eigen klimaatmitigatiebeleid (N=62)

Sector	Rapportcijfer	Toelichting:
Milieu (N=26)	5,5	zes respondenten vulden 'weet niet' in. Deze zes zijn afkomstig uit zowel RO (2), Milieu (2) als Water (2).
RO (N=18)	5,8	
Water (N=18)	6,4	

In twee derde van de gevallen is aangegeven dat Milieu trekker is van het mitigatiebeleid in de gemeente. In de helft van de gemeenten is er ook een coördinator voor het mitigatiebeleid aanwezig. Deze is dan meestal werkzaam bij milieu. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat initiator achter het huidige mitigatiebeleid de wethouder milieu was, of anders het college. In iets minder dan de andere helft van de gevallen nam de ambtelijke organisatie het initiatief hiertoe. Opvallend is verder de kennisvergaring en disseminatie over klimaatverandering. De media zijn de belangrijkste kennisbron voor de respondenten voor tweederde van de respondenten, gevolgd door officiële communicatie door rijk en provincie. De gemeenten blijken weinig deel te nemen aan nationale of internationale projecten op het gebied van klimaatverandering. Van de 65 respondenten geven elf aan dat hun gemeente vrij vaak (4 op 5-puntschaal) deelneemt aan conferenties over dit onderwerp.

Ruim tweederde van de respondenten geeft aan dat de gemeente adaptatiebeleid voert. Aanleiding voor dit specifieke beleid was de ervaring met wateroverlast of overstroming binnen de gemeente en nationale beleidsontwikkelingen als WB21. Minder frequent werd hier ook de initiatieven van hogere overheden en politieke aandacht genoemd. Betrokken bij de voorbereiding en uitvering van lokaal adaptatiebeleid zijn in veel gevallen RO, Water en Milieu. Opvallend is dat deze drie afdelingen, tevens onze focus in dit onderzoek, lang niet altijd betrokken blijken bij het adaptatiebeleid: wat betreft de betrokkenheid van de drie geeft steeds ongeveer een derde van de respondenten aan dat de afdeling *niet* betrokken is. RO en Water zijn volgens tweederde van de respondent betrokken, milieu is in ruim de helft van de

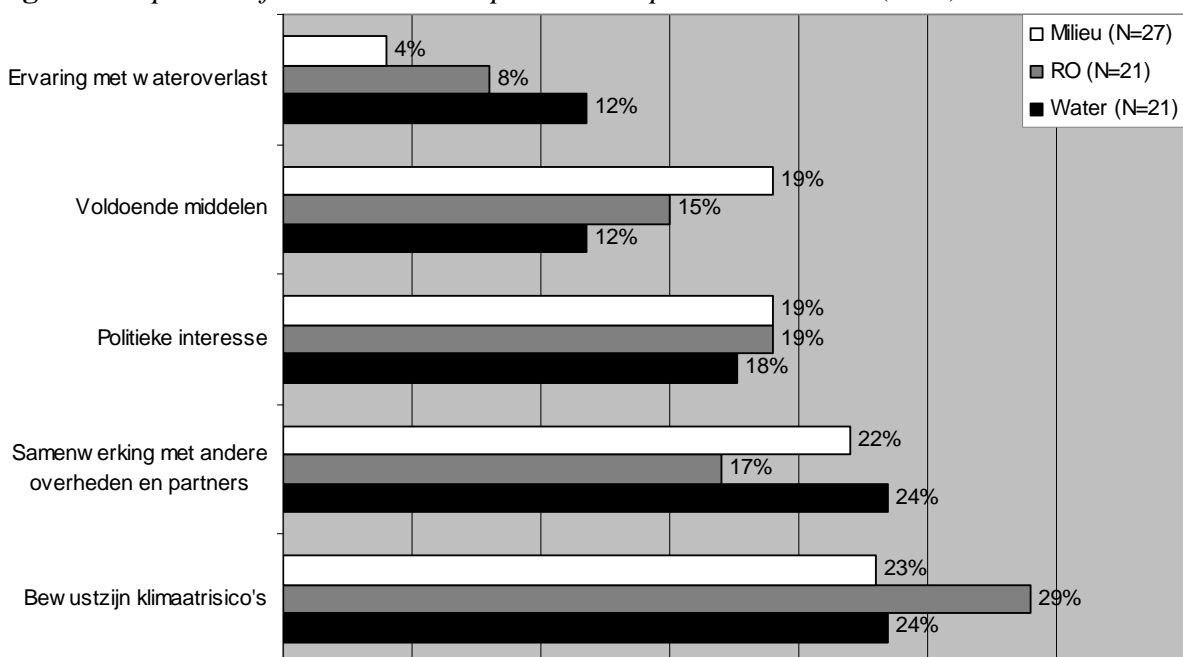
gevallen betrokken. Dit diffuse beeld, waarbij niet één afdeling de leiding blijkt te hebben, is opvallend. Wellicht dat het adaptatiebeleid per gemeente anders wordt vormgegeven, afhankelijk van lokale omstandigheden. Dit is iets om bij de case studies nader op in te gaan.

Adaptatiemaatregelen worden vrij structureel doorgevoerd bij nieuwbouwprojecten: ruim de helft van de respondenten geeft aan dat klimaatadaptatie er nu onderdeel van is. De maatregelen die hierbij worden toegepast, zijn voornamelijk bedoeld om beter om te kunnen gaan met de toenemende neerslag. Zo geeft bijna iedereen aan dat afkoppeling wordt toegepast in nieuwbouwprojecten, gevolgd door het aanleggen van retentiegebieden en het nemen van antiverdrogingsmaatregelen. Op hitte of overstroming wordt nauwelijks geanticipeerd.

3.4 Bepalende en belemmerende factoren voor klimaatadaptatiebeleid

Eén van de vragen in ons onderzoek ging over de factoren die bepalend zouden zijn voor de totstandkoming van klimaatadaptatiebeleid. Het meest bepalend voor het opstellen van een succesvol adaptatieprogramma zijn *bewustzijn, samenwerking* en *politieke interesse* (Figuur 3). Dat klimaatadaptatie pas dan een uitvoeringsprobleem wordt, blijkt uit het feit dat *voldoende middelen* als vierde factor is gekozen. Naast het bepalen van de factoren die gunstig zijn voor de totstandkoming van adaptatiebeleid, is het minstens zo relevant om te onderzoeken welke factoren juist belemmerend werken. Als het meest belemmerend voor een succesvol adaptatieprogramma wordt gebrek aan middelen, politieke interesse en mankracht gezien (Figuur 4). Gebrek aan kennis over de effecten van klimaatverandering enerzijds en het gebrek aan kennis over toepassingen van adaptatiemaatregelen anderzijds zijn minder bepalend volgens ons onderzoek.

Figuur 3 Bepalende factoren voor adaptatiebeleid per beleidssector (N=69)

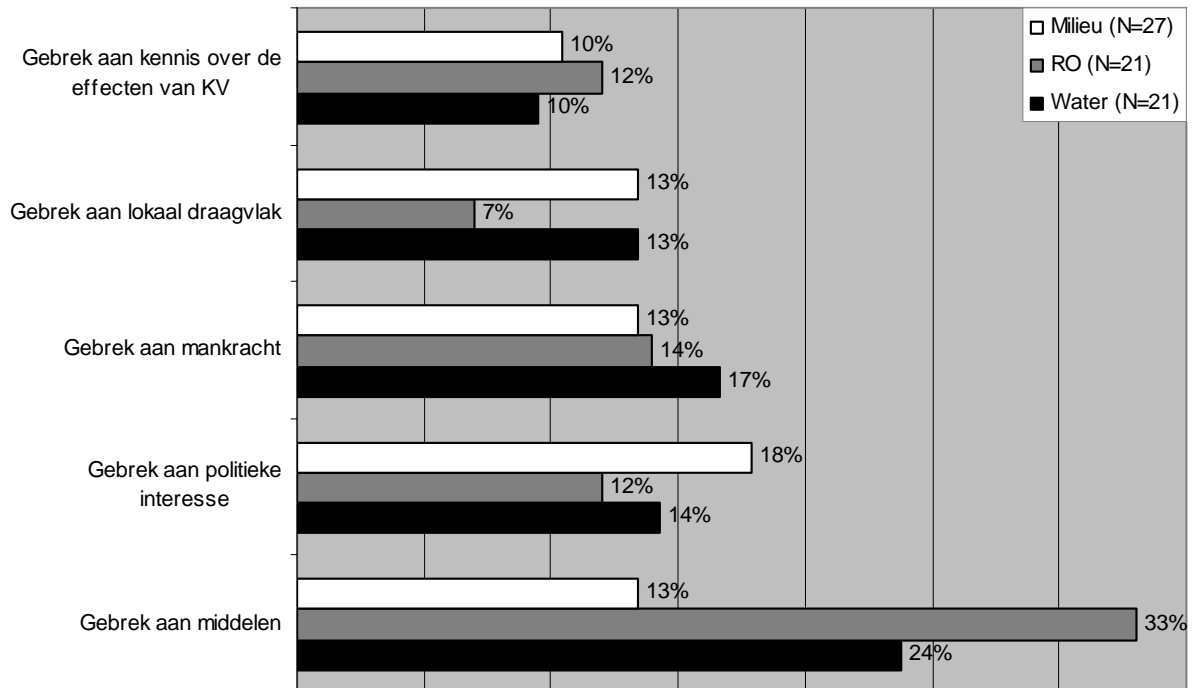


Toelichting bij Figuur 3:

De percentages vertegenwoordigen het aandeel respondenten per sector dat de respectievelijke factor bepalend acht. Per factor is gevraagd of de respondent van mening is of de respectieve factor bepalend is voor de totstandkoming van adaptatiebeleid. Bijvoorbeeld in het geval van de factor 'Bewustzijn klimaatrisico's' ziet 29% van de RO-respondenten deze factor als bepalend voor de totstandkoming van adaptatiebeleid. De respondent mochten van de tien maximaal drie factoren selecteren die hij of zij het meest doorslaggevend acht.

De bepalende factor 'Relevante internationale contacten' is in het geheel niet geselecteerd; de factoren 'Ervaring met mitigatiebeleid', 'Juridische mogelijkheden', 'Grootte van de gemeente' en 'Actief betrokken bevolking' scoorden <10%.

Figuur 4 Belemmerende factoren voor adaptatiebeleid per beleidssector (N=69)



Toelichting:

Per factor is gevraagd of de respondent van mening is of de respectieve factor belemmerend is voor de totstandkoming van adaptatiebeleid. In het geval van de factor 'Gebrek aan middelen' ziet 33% van de RO-respondenten deze factor als belemmerend voor de totstandkoming van adaptatiebeleid. De respondent mochten van de tien maximaal drie factoren selecteren die hij of zij het meest belemmerend acht.

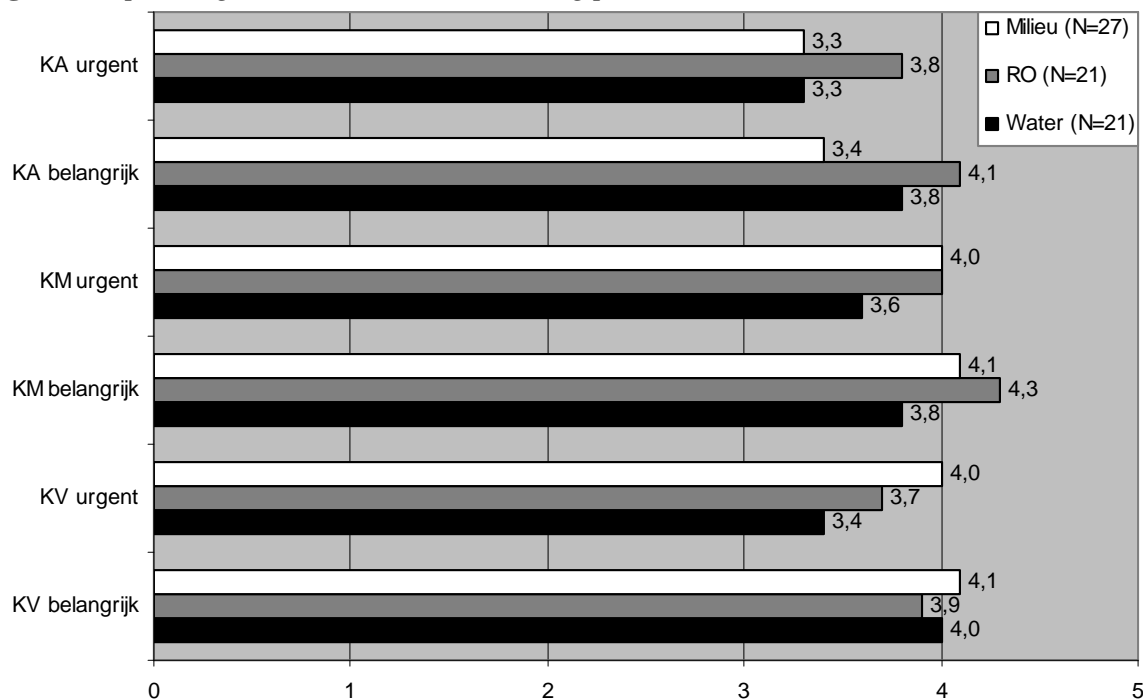
De belemmerende factoren 'Gebrek aan kennis over de toepassingsmogelijkheden van klimaatadaptatie', 'Gebrek aan maatschappelijke aandacht', 'Gebrek aan intern draagvlak' en 'Gebrek aan juridische mogelijkheden' scoorden <10%

4 PERCEPTIES VAN KLIMAATRISICO'S IN OVERIJSEL

4.1 Ernst van klimaatverandering en haar gevolgen

Drie vragen gingen in op de ideeën over de urgentie en het belang van klimaatverandering, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. In alle gevallen geldt dat klimaatverandering en de beide strategieën wel als belangrijk worden gezien (gewaardeerd met een 4 op een 5-puntsschaal), maar dat ze minder als urgent worden ervaren (een 3,5 op een 5-puntsschaal). Wanneer wij nader kijken naar de verschillende beleidsvelden waaruit antwoord is geven op deze vragen (Figuur 5), dan vallen geen significante verschillen op. Ons onderzoek geeft dus aan dat de betrokken beleidsvelden niet sterk verschillen in hun opvattingen over de ernst van klimaatverandering en haar gevolgen.

Figuur 5 Opvattingen over klimaatverandering per beleidssector (N=69)



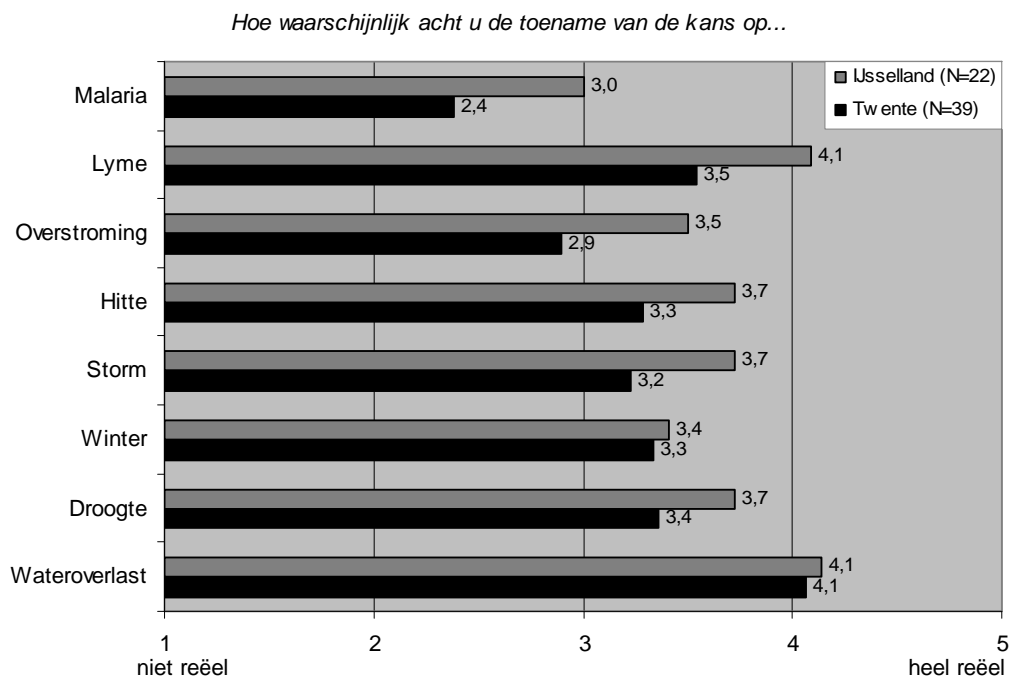
Toelichting: KA staat voor klimaatadaptatie, KM voor klimaatmitigatie en KV voor klimaatverandering

Wij hebben ook gekeken of de grootte van de gemeente invloed heeft op de ideeën over de urgentie en het belang van klimaatverandering. Hier lijken de steden hoger te scoren dan de kleinere gemeenten, maar dit is lastig hard te maken vanwege de oververtegenwoordiging van de middelgrote en kleine gemeente. Ook wanneer wij kijken naar de resultaten per veiligheidsregio (Twente als minder risicolopend, IJssellandse gemeenten als verhoogd risico) dan vallen geen significante verschillen op in de beoordeling van de urgentie en het belang van klimaatverandering, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie

4.2 Overstromingsrisico en andere risico's

De gemeenten Zwolle, Deventer, Kampen, Steenwijkerland, Raalte, Dalfsen, Zwartewaterland, Olst-Wijhe en Staphorst (allen veiligheidsregio IJsselland) lopen volgens de nationale Risicokaart het risico op gedeeltelijke of gehele overstroming van 2 tot 5 meter water boven het maaiveld. Wij hebben specifiek naar deze groep gemeenten gekeken en deze vergeleken met de Twentse gemeenten om te kijken naar verschil in opvattingen over klimaatrisico's in beide regio's. Het resultaat van deze analyse is weergegeven in Figuur 6.

Figuur 6 Opvattingen over klimaatrisico's per veiligheidsregio (N=61)



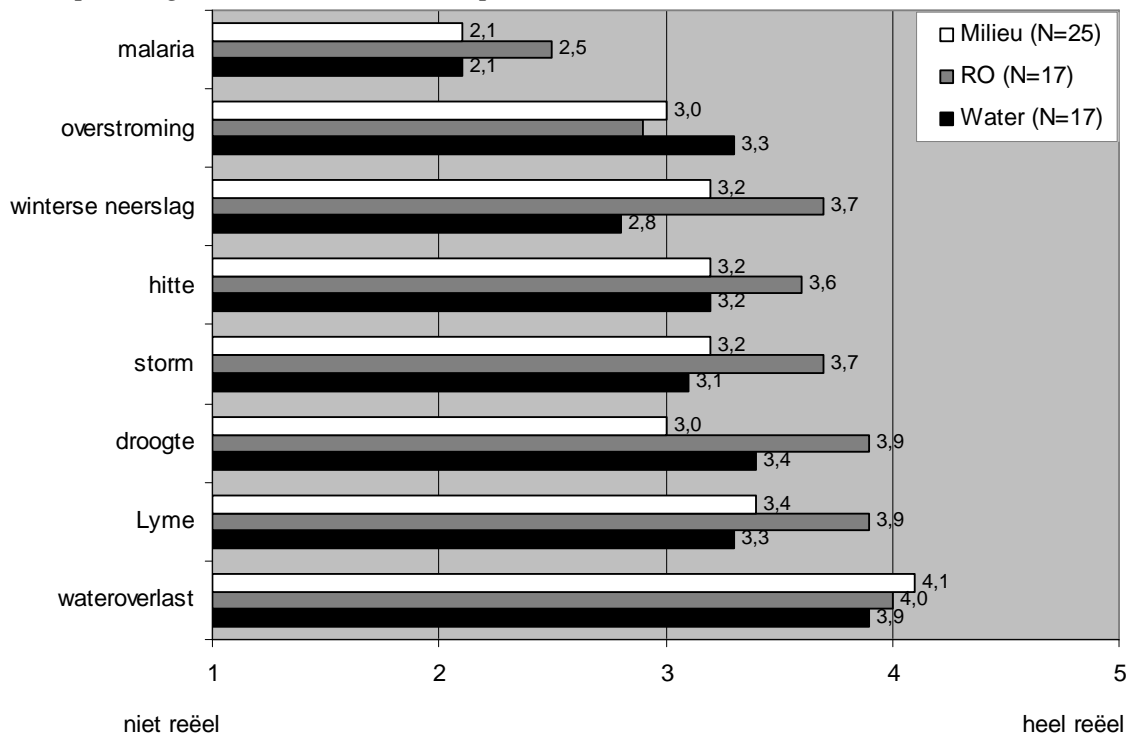
Het valt op dat risico's in de Twentse gemeenten steeds wat lager worden beoordeeld dan in de IJssellandse gemeenten. Een uitzondering hierop is een gelijke zorg om een toenemend risico op lokale wateroverlast door een hoosbui na, wellicht omdat daar inmiddels veel gemeenten daar ervaring mee hebben binnen de eigen grenzen, of bij de buurgemeente. Tweederde van de respondenten gaf namelijk aan dat hun gemeente de laatste tien jaar is getroffen door wateroverlast of overstroming. Bij een derde van de respondenten was er gedurende de afgelopen tien jaar geen ervaring met wateroverlast of overstroming (en vijf respondenten gaven aan niet te weten of er het afgelopen decennium sprake is geweest van wateroverlast of overstroming).

Wanneer we kijken naar de relatie tussen verhoogd risico en de aanwezigheid van adaptatiebeleid, blijkt hier geen duidelijk verband tussen te zitten. Van de respondenten in de IJsselland geeft 67% aan adaptatiebeleid in de gemeente te voeren. Volgens 74% van de Twentse respondenten is dat het geval in hun gemeente. Hoewel verwacht zou kunnen worden dat een gemeente eerder geneigd zou zijn om een adaptatiestrategie te voeren als zij door klimaatverandering verhoogd risico loopt op bijvoorbeeld overstroming, lijkt dit niet het

geval: in eerder onderzoek kwamen wij ook tot de conclusie dat er hier geen causaal verband lijkt te bestaan (Van den Berg, Lafferty & Coenen 2010).

De hierboven gepresenteerde data over de inschatting van klimaatrisico's hebben we ook gebruikt om een beeld te krijgen van hoe de acht klimaatrisico's worden geschat door de drie onderzochte beleidssectoren. In Figuur 7 staat weergegeven hoe Milieu, Water en RO deze klimaatrisico's schatten, met langs de y-as het fenomeen waarvan de kans op toename zal vergroten. Opvallend is dat RO vrijwel alle risico's hoger schat dan Water of Milieu dat doet. Het beeld dat Water en Milieu hebben van de acht risico's die wij voorstelden, komt treffend overeen: zij scoren vrijwel hetzelfde, op wat hogere waardering door Water van de fysieke risico's van droogte, overstroming en wateroverlast na. Waarom het beeld van RO hiervan afwijkt, is niet direct duidelijk.

Figuur 7 *Opvattingen over klimaatrisico's per beleidssector (N=59)*

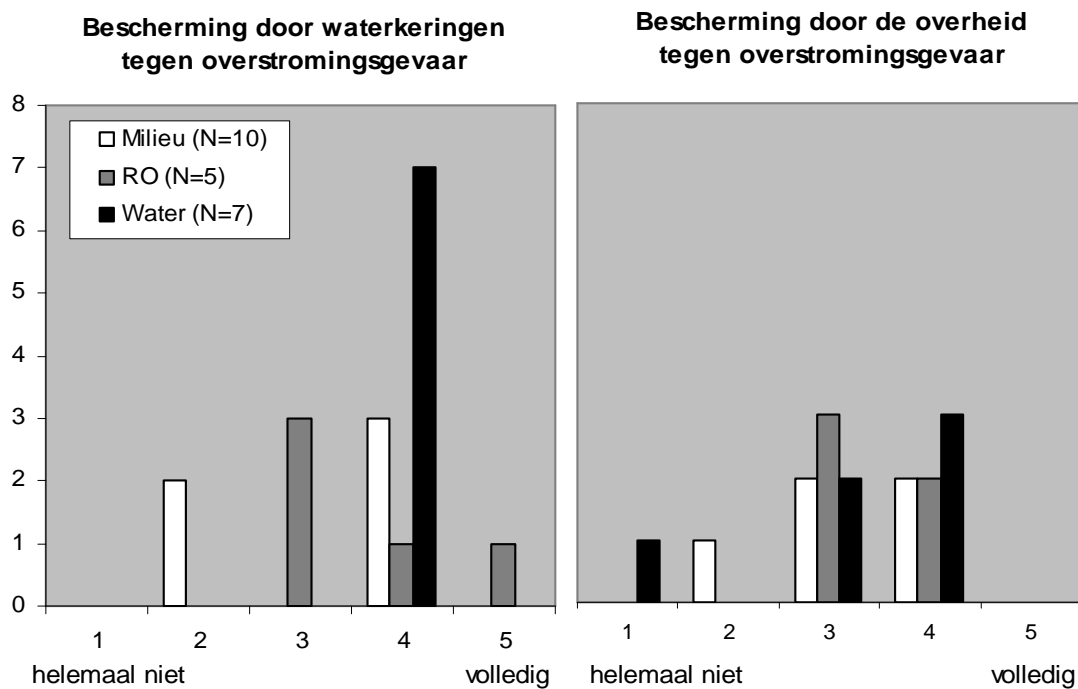


4.3 *Vertrouwen in de overheid en waterkeringen*

Wij hebben de respondenten gevraagd in hoeverre zij vinden dat de burgers in hun gemeente voldoende worden beschermd door 'zachte' beleidsmaatregelen en de hardere fysieke maatregelen (Figuur 8). Dat deze vraag lastig te beantwoorden was, bleek uit een lage respons (N=23). Door de lage respons zijn de resultaten discutabel, maar de respons geeft toch een interessant beeld van de opvattingen van een kleine groep ambtenaren over het beschermingsniveau in de gemeente. Wat betreft de 'beleidsmatige' bescherming tegen overstromingsgevaar scoren de verschillende beleidsvelden vergelijkbaar met een gemiddelde score van 3,3 op een 5-puntschaal. Het vertrouwen in de waterkeringen geeft een diffuser

beeld. Terwijl de vertegenwoordigers van Water hier eensgezind een 4 scoren op een 5-puntsschaal, scoren de vertegenwoordigers van RO voorzigtiger met een gemiddelde 3. De vertegenwoordigers van Milieu scoren of een 2 of een 4. Milieu en RO hebben, anders dan alle Waterrespondenten, lang niet een eenduidig vertrouwen in de bescherming tegen overstromingen door de waterkeringen.

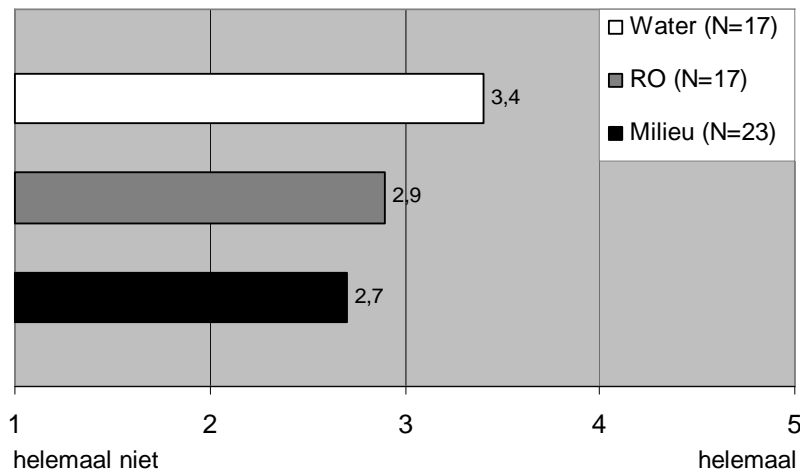
Figuur 8 *Vertrouwen in de overheid en waterkeringen (N=23)*



4.3 *Mate van voorbereid zijn*

Wij vroegen de respondenten een inschatting te geven van hoe goed zij de gemeente voorbereid vinden op het omgaan met klimaatverandering. De eerste vraag hierover was van algemene aard: we vroegen of de respondent denkt dat de gemeente voldoende in staat is om om te gaan met klimaatverandering. Driekwart van de respondenten gaf hierop aan dat zij hun gemeente redelijk tot goed voorbereid achten. Opvallend is wel dat het beeld sterk verschilt wanneer we kijken naar de scores per beleidssector (Figuur 9). De vertegenwoordigers van Water hebben opvallend meer vertrouwen in de mate van voorbereidheid van de gemeente vergeleken met hun collega's van Milieu en RO. Wellicht dat dit te maken heeft met het handelingsperspectief van de verschillende sectoren: daar waar Water concreet bezig is met het aanpassen van het lokale rioleringsysteem, is Milieu veel abstracter bezig met mitigatieactiviteiten als bijvoorbeeld burgervoorlichting. Opvallend is wel dat ook RO laag scoort in de mate van vertrouwen, terwijl ook hier toch adaptatiemaatregelen daadwerkelijk uitgevoerd worden.

Figuur 9 *Voorbereidheid op klimaatverandering* (N=57)



Ook gingen we in op de rampenbestrijding bij de gemeente. We vroegen of men de veiligheidsregio voldoende voorbereid vindt, of men het wenselijk zou vinden als er weer een BB zou worden opgericht en of de gemeenten haar burgers proactief over klimaatrisico's informeert, en of dat laatste gewenst is. Op de vraag naar de voorbereidheid van de veiligheidsregio geeft de helft van de respondenten aan dit in te schatten als redelijk tot goed (3 tot 4 op 5-puntsschaal). Opvallend is dat iets minder dan de helft de optie 'weet niet' heeft aangevinkt, waaruit we kunnen concluderen dat er geen directe relaties zijn tussen de veiligheidsregio en de respondenten bij de onderzochte sectoren. Op het voorstel om een nieuwe civiele beschermingsorganisatie op te richten om beter om te kunnen gaan met de risico's van klimaatverandering, wordt weinig instemmend gereageerd: bijna de helft van de respondenten vindt dit niet tot nauwelijks wenselijk.

Momenteel informeert de Overijsselse gemeente haar burgers weinig over de risico's die gepaard gaan met klimaatverandering: slechts een zesde van de respondenten geeft aan dat dit gebeurt in zijn of haar gemeente. Opvallend is verder dat een kwart van de respondent aangeeft niet te weten of dit gebeurt. Op de vraag of de respondenten het wenselijk vinden dat de gemeente haar burgers proactief informeert over deze risico's, wordt door de helft van de respondenten positief gereageerd. Hoewel het dus nog lang niet overal gebeurt, zou tenminste een deel van de ambtenaren bij RO, Water en Milieu graag zien dat de gemeente haar burgers proactief zou gaan informeren over klimaatverandering.

5 CONCLUSIES

In het voorliggende rapport is de analyse weergegeven van de resultaten uit een vragenlijst onder gemeenteambtenaren in Overijssel. In de inleiding is aangegeven hoe we klimaatmitigatie en klimaatadaptatie definiëren, en hoe de beide strategieën zich tot elkaar verhouden. Anders dan de globale emissiereductie kan het aanpassen van onze systemen aan klimaatverandering juist als een lokaal en regionaal thema worden gezien. De provincie Overijssel zet met haar programma's Energiepact en Waterveiligheid in op zowel het sparen van het klimaat als ons aanpassen aan de gevolgen van de klimaatverandering. De Overijsselse gemeenten blijken allemaal op een manier aan de slag te zijn met klimaatmitigatie, variërend van het aanleggen van een windmolenpark tot het uitdelen van energiebesparingsboxen aan minima. Klimaatadaptatie komt veel minder aan de orde in de gemeentelijke klimaat- en milieuprogramma's, maar wordt volgens de respondenten in het onderzoek in tweederde van de gemeenten gevoerd. Het gaat dan vooral om het aanpassen aan toenemende neerslaghoeveelheden door afkoppelen en retentie in nieuwbouwwijken. Op hitte en overstromingen wordt nauwelijks geanticipeerd.

De urgentie en het belang van beleid op klimaatverandering wordt door de respondenten in het onderzoek vrijwel unaniem beoordeeld als vrij hoog, en deze schatting verschilt nauwelijks per sector of grootte van de gemeente. Belemmerend voor klimaatadaptatie vinden de respondenten een gebrek aan middelen en politieke interesse, terwijl juist bepalende factoren een bewustzijn van klimaatrisico's is, als ook het samenwerken met andere overheden. Er blijkt geen direct verband te zijn tussen een door klimaatverandering verhoogd risico op overstroming en de aanwezigheid van een adaptatiestrategie.

Opvallend is dat de onderzochte sectoren RO, Milieu en Water verschillend denken over de ernst van een aantal klimaatrisico's: RO oordeelt ze structureel hoger dan de andere twee sectoren. Wat betreft de bescherming tegen overstromingen, blijkt Water vergeleken met RO en Milieu het meeste vertrouwen in de waterkeringen te hebben. Water heeft in het algemeen een hoger vertrouwen in de voorbereidheid van de gemeente in het omgaan met de effecten van klimaatverandering. Milieu, en RO in minder mate, hebben dit vertrouwen een stuk minder. Wellicht kan dit verklaard worden omdat de respondenten bij Water volop bezig zijn met het aanpassen van de riolering en afwatering, terwijl Milieu verder van deze uitvoeringsprocessen af staat -of de lat hoger legt. Tot slot komt ook nog een aanbeveling naar voren uit de vragen over risicocommunicatie. Er wordt momenteel weinig gedaan aan publieke voorlichting over klimaatrisico's, terwijl een meerderheid van de respondenten aangeeft dit wel wenselijk te vinden.

Dit rapport is onderdeel van het project *Local climate preparedness in municipalities: An analysis of municipal climate mitigation, adaptation and disaster management strategies in*

the Dutch province of Overijssel, dat een inventarisatie maakt van de stand van het klimaatbeleid in Overijssel provincie. De volgende stap in dit project is het verdiepen van onze kennis over het lokaal klimaatbeleid in Overijssel. Daartoe zullen in 2011 enkele cases worden geselecteerd waar met diepte-interviews en documentenstudie wordt bepaald wat de drijfveren zijn achter het huidige adaptatiebeleid. Tevens onderzoeken we welke adaptatiemaatregelen genomen worden door de gemeenten in Overijssel, en waarom. Dit vervolgonderzoek wordt in 2011 aan lokale ambtenaren en bestuurders in Overijssel gepresenteerd in twee workshops. Tevens zal aan het einde van het jaar het eindrapport van het project worden opgeleverd.

6 AANBEVELINGEN

Ons is gevraagd tevens advies te geven over hoe de hierboven geconstateerde knelpunten opgelost zouden kunnen worden. Deze aanbevelingen zijn niet alleen van belang voor degenen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Tevens zijn ze relevant voor het vervolg van het WAVE-project, dat zich richt op het realiseren van klimaatbestendig regionaal waterbeheer en het verhogen van het bewustzijn van de burgers van de effecten van klimaatverandering.

Diffuus mitigatiebeleid

Wij constateren dat de Overijsselse gemeenten in hun klimaatbeleid vooral de nadruk leggen op klimaatmitigatie. Elke Overijsselse gemeente voert haar eigen mitigatiebeleid, en kiest daarin net als alle andere Overijsselse gemeenten voor thema's als energiebesparing, duurzaam inkopen en groene stroom. Het is zinvol om mitigatiebeleid te voeren op bovenlokaal niveau. De regionale samenwerkingsverbanden MARN (regio Nijmegen) en B5 (de Brabantse steden) hebben hier goede ervaringen mee. In bovenlokaal verband kunnen kennis en investeringskosten gedeeld worden, en kan effectiever gewerkt worden. Mitigatie kan overigens breder gezien worden, inclusief thema's als afval(verwerking) en de realisatie van ruimtelijke projecten.

Aanbeveling 1 Realiseer als Overijsselse gemeenten een bovenlokaal mitigatiebeleid-programma, bijvoorbeeld in de regioverbanden Twente en IJsselland.

Sectoraal adaptatiebeleid

Dat betekent niet dat er niet geanticipeerd wordt op veranderingen in het klimaat. De gemeenten in Overijssel nemen maatregelen om met grotere neerslaghoeveelheden op te kunnen vangen, voornamelijk afkoppelen in nieuwbouwwijken en het creëren van retentie komt hierbij veel voor. Het klimaatprobleem is echter breder: ook hitte, verhoogd overstromingsgevaar en vaker en heftiger extreme weersomstandigheden kunnen zich gaan voordoen. Nu is de aanpak van klimaatbeleid typisch sectoraal: de respondenten werkzaam bij de beleidssector Water houden zich bezig met neerslaghoeveelheden, de respondenten RO met neerslag en hitte als ruimtelijke opgaven, en de respondenten Milieu zijn primair werkzaam met mitigatie. Dit heeft invloed om de vormgeving van de lokaal adaptatiemaatregelen, aangezien de vertegenwoordigers van de drie onderzochte sectoren verschillend denken over de ernst van klimaatrisico's.

Aanbeveling 2 Formuleer als gemeente een integraal adaptatieprogramma waarin alle relevante klimaatveranderingseffecten worden behandeld *en* koppel dit aan de lokale kwetsbaarheden en capaciteiten.

Omgaan met klimaatrisico's

De respondenten geven aan dat zij het belangrijk vinden dat burgers proactief worden voorgelicht over klimaatrisico's. In de praktijk gebeurt dit niet.

Aanbeveling 3 Neem in het gemeentelijk integraal adaptatieprogramma (uit aanbeveling 2) tevens het thema risicocommunicatie op.

Belang van politieke interesse

Paradoxaal is het dat het gebrek aan politieke interesse een belangrijke belemmering is voor de totstandkoming van klimaatadaptatiebeleid, terwijl de aanwezigheid ervan juist gezien wordt als zeer bepalend voor de totstandkoming ervan. Voor het agenderen van klimaatadaptatie is uiteraard interesse nodig van lokale bestuurders, die een veel kortere tijdshorizon hanteren dan noodzakelijk is om de problemen van klimaatverandering aan te pakken. Daar komt bij, zo constateert de VROM-raad, dat kennis over dit ontwerp bij zowel bestuurders als beleidsmakers beperkt is en dat geen enkele instantie in ons land de regie neemt (VROM-raad 2007). Daarom gaat onze vierde aanbeveling in op de bestuurlijke dimensie van het realiseren van een klimaatbestendiger Overijssel.

Aanbeveling 4 Waak ervoor dat klimaatverandering niet alleen als 'waterissue' wordt gezien. Daarom is het goed dat de provincie een cruciale rol gaat spelen door zelf een integraal adaptatieprogramma op te stellen en dit lokaal in te vullen en uit te voeren. Betrek hier actief de lokale bestuurders bij!

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- COS Nederland (2010). *Resultaten editie 2009-2010*. Opgehaald van <http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2009>.
- KNMI (2006). *Klimaat in de 21e eeuw: vier scenario's voor Nederland*. De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.
- Kwadijk, J., Klijn, F. & Van Drunen, M. (2006). *Routeplanner naar een klimaatbestendig Nederland: Nulmeting*. Z.p.: Nationaal Onderzoeksprogramma Klimaat voor Ruimte, Leven met Water, Habiforum en CURNET.
- PBL (2009). *Wegen naar een klimaatbestendig Nederland*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Overijssel (2010a). *Programma energiepact*. Opgehaald van <http://www.overijssel.nl/thema%27s/milieu/energiepact/programma>.
- Provincie Overijssel (2010b). *Programma Waterveiligheid Overijssel op langere termijn. Werkplan 2010*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel (2008). *Statenvoorstel nr. PS/2008/375: Uitwerking Programma Energiepact Overijssel*. Opgehaald van <http://www.overijssel.nl/thema%27s/milieu/energiepact/programma>.
- Royal Haskoning (2007). *Natuurlijke Klimaatbuffers voor een klimaatbestendiger Nederland: Definitiestudie*. Rotterdam: Vereniging Natuurmonumenten, Waddenvereniging, Staatsbosbeheer, Vogelbescherming Nederland en ARK Natuurontwikkeling.
- Van den Berg, M.M. (2010). *Klimaatbeleid bij Overijsselse gemeenten: Resultaten van een kwantitatieve inventarisatie*. Enschede: CSTM, Universiteit Twente.
- Van den Berg, M.M., Lafferty, W.M. & Coenen, F.H.J.M. (2010). Adaptation to climate change induced flooding in Dutch municipalities. In P. Martens and C.T. Chang (Eds.), *The Social and Behavioural Aspects of Climate Change. Linking Vulnerability, Adaptation and Mitigation* (130-156). Sheffield UK: Greenleaf Publishing.
- VNG (2009). *Klimaatbuffers maken ons land klimaatbestendiger*. Nieuwsbericht opgehaald van <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=85429&ch=DEF>.
- VROM-raad (2007). *De hype voorbij: Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk* (No. 060) (p. 84). Den Haag: VROM-raad.
- Swart, R. J., Biesbroek, G. R., Binnerup, S., Carter, T. R., Cowan, C., Henrichs, T., Loquen, S., et al. (2009). *Europe Adapts to Climate Change: Comparing National Adaptation Strategies*. Helsinki: Partnership for European Environmental Research (PEER).

