

UITDAGINGEN VOOR EEN GEZAMENLIJKE STURING VAN BODEMDALING IN NEDERLANDSE VEENGEBIEDEN

Het onderzoeksprogramma LOSS werkt aan de kennisbasis van bodemdaling en de gevolgen daarvan. In LOSS ontwikkelen we kennis over waarom en hoe de bodem daalt, hoe je bodemdaling kan voorspellen en welk beleid relevant is bij het omgaan ermee of voorkomen ervan. Dit is de samenvatting van de bevindingen uit de paper '*Wicked problems and creeping crises: A framework for analyzing governance challenges to addressing environmental land-use problems*', gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek.

Het artikel is te citeren als:

Van den Ende, M. A., Hegger, D. L., Mees, H. L., & Driessen, P. P. (2023). Wicked problems and creeping crises: A framework for analyzing governance challenges to addressing environmental land-use problems. Environmental Science & Policy, 141, 168-177.

Het is online te vinden via:

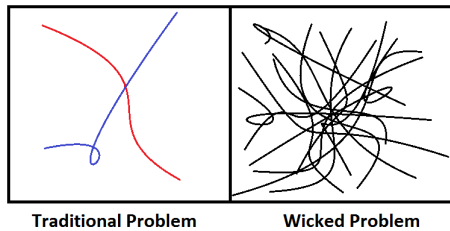
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.01.006>

Dit onderzoek is onderdeel van het NWA project Living on Soft Soils: Subsidence and Society (grantrnr.: NWA.1160.18.259).

Samenvatting

Bodemdaling in landelijk en stedelijk veengebied is een vraagstuk dat meerdere partijen aangaat (publieke en private actoren) en beleidsdomein- en bestuursniveau overschrijdend is. Dit vraagt om een vorm van gezamenlijke sturing, ook wel *governance* genoemd. Feit dat de Nederlandse veengebieden al decennia te kampen hebben met bodemdaling laat zien dat het organiseren van zo'n gezamenlijke aanpak niet eenvoudig is. Promovendus Mandy van den Ende heeft zich onder begeleiding van Prof. Peter Driessen, Dr. Dries Hegger en Dr. Heleen Mees (allen werkzaam bij het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht) gericht op de vraag waarom dit in de praktijk zo lastig blijkt en hoe het beter zou kunnen.

Op basis van de governance-literatuur kunnen we stellen dat bodemdaling een bepaald type sociaal probleem karakteriseert, namelijk een 'wicked problem' (vertaling: *gemeen* probleem). Dit type probleem kenmerkt zich door een hoge mate van (sociale) complexiteit, onzekerheid, en een veelheid aan normen, waarden en perspectieven van betrokken belanghebbers. De tegenhanger hiervan wordt door wetenschappers ook wel *traditioneel, getemd* of *goedaardig* probleem genoemd (zie Figuur 1). Dit probleemtype is veelal technisch van aard en wordt niet (of minder) geplaagd door complexiteit, onzekerheid en uiteenlopende perspectieven.



Figuur 1. Visuele weergave van een technisch 'traditional problem' (links) en sociaal 'wicked problem' (rechts)¹

De sturing van wicked problems gaat vaak gepaard met uitdagingen. Mandy heeft op basis van de literatuur² een aantal uitdagingen in kaart gebracht en heeft deze vervolgens empirisch geïllustreerd aan de hand van de bodemdalingproblematiek:

1. Het probleem *framen*, ofwel inkaderen

Er bestaat geen eenduidige probleemdefinitie van bodemdaling. Op basis van diverse normen, waarden en belangen kunnen mensen verschillende (soms tegenstrijdige) perspectieven hebben op 1) de vraag of er überhaupt sprake is van een problematische situatie, 2) wat de oorzaken zijn, en 3) welke oplossingsrichting gewenst is. Zo zijn er mensen die niet van een probleem maar van een fenomeen spreken, terwijl anderen het duiden als een waterbeheerprobleem, en wéér anderen zien het als een klimaatprobleem, waterveiligheidsprobleem, biodiversiteitsprobleem of een probleem van niet-duurzaam landgebruik. De gekozen probleemdefinitie bepaalt tevens de gewenste oplossingsrichting. Zo kom je met bodemdaling als waterbeheerprobleem al snel uit bij een (technische) waterbeheermaatregel zoals waterinfiltratie. Zou je bodemdaling als waterveiligheidsprobleem duiden of als een symptoom van niet-duurzaam landgebruik, dan zou je hoogstwaarschijnlijk bij andere oplossingsrichtingen uitkomen. Om de bestuurlijke ruimte voor oplossingen te vergroten is het daarom van belang om een zo divers mogelijk palet aan frames of perspectieven te 'omarmen'. In de praktijk wordt bodemdaling echter vooral gepresenteerd als een waterbeheerprobleem dat oplosbaar, herstelbaar of aanpasbaar is met technische maatregelen, wat maar zeer ten dele het geval is. Het risico van deze simplificatie is dat slechts een deel van het probleem wordt geadresseerd.

2. Zorgen dat er op alle bestuursniveaus (gecoördineerd) gehandeld wordt

Bodemdaling manifesteert zich zowel lokaal (schade aan huizen en infrastructuur), regionaal en nationaal (verhoogd overstromingsrisico) en internationaal (uitstoot broeikasgasemissies). Het organiseren van een gecoördineerd optreden door meerdere overheidsniveaus is een uitdaging in een polycentrisch, gefragmenteerd overheidssysteem, met name omdat er geen formele verantwoordelijkheid is toebedeeld.

3. Timing van beleid

Besluitvorming op basis van kennis en bewijs is een uitdaging gezien de inherente onzekerheid over oorzaken, maatregelen en gevolgen. Respondenten ervaren ook onzekerheid door het ontbreken van een lange-termijn visie.

¹ [That's a Wicked Problem... | The Society of Philosophers in America \(SOPHIA\)](#)

² Termeer, C.J.A.M., Van Buuren, A., Dewulf, A., Huitema, D., Mees, H., Meijerink, S., Van Rijswijk, M., 2017. Governance arrangements for the adaptation to climate change. *Clim. Sci.* 1, 1–27. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228620.013.600>.

4. Afstemmen met beleidsdomeinen

Ondanks de nauwe verbondenheid van bodemdaling met andere problemen is er slechts beperkt sprake van onderlinge afstemming tussen beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening, landbouw, wonen, infrastructuur, klimaatadaptatie en waterveiligheid. Het Klimaatakkoord laat zien dat er meekoppelkansen zijn die wél benut worden. Echter, hoewel de klimaatcrisis in sommige gebieden inderdaad de urgentie verhoogt voor duurzamer waterbeheer, geldt dit niet per se voor gebieden met beperkte of geen veenoxidatie en uitstoot van broeikasgassen (bijvoorbeeld gebieden met dunne veenpakketten of bebouwd gebied).

5. Selecteren van beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten voldoen idealiter aan diverse beoordelingscriteria zoals effectiviteit, legitimiteit en efficiëntie. De uitdaging is om dit te bepalen en organiseren voor een probleem als bodemdaling dat kampt met inherente onzekerheden, controverses, sociale complexiteit en versnippering.

6. Verbeteren van de interactie tussen wetenschap, beleid en marktpartijen

Aangezien conflicten over duurzaam landgebruiksproblemen zoals bodemdaling op waarden zijn gebaseerd en er tegelijkertijd een gebrek aan consensus bestaat over wat relevante wetenschap is, is zelfs het sterkste wetenschappelijke bewijs niet altijd doorslaggevend in besluitvorming. Men kan wetenschappelijke kennis strategisch betwisten, opzettelijk negeren of selectief gebruiken. Dit duidt ook wel op de 'politisering' van de wetenschap.

7. Organiseren van complexiteitsleaderschap

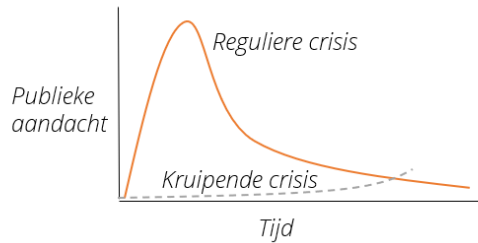
Het vinden van de juiste vormen van leiderschap voor bodemdaling is een uitdaging. Bestuurlijke leiders hebben niet alle middelen om bodemdaling adequaat aan te pakken, noch zijn ze in staat om tegemoet te komen aan de diversiteit aan waarden en motieven van belanghebbenden. Een probleem als bodemdaling vraagt dan ook om 'complexiteitsleaderschap', dat naast een bestuurlijke ook een adaptieve, verbindende en stimulerende functie vervult. Naast formele leiders kunnen ook niet-gouvernementele organisaties, wetenschappers en bewoners leiderschapsfuncties vervullen.

De zeven bovengenoemde sturingsuitdagingen zorgen er voor dat 'wicked problems' vaak lang op de politieke plank blijven liggen. Hoe langer dit duurt, hoe langer het probleem de tijd heeft zich te ontwikkelen tot een tweede type probleem, namelijk een 'kruipende crisis'³. Objectief gezien is een kruipende crisis een verschijnsel dat langzaam de potentie opbouwt om grote maatschappelijke ontwrichting aan te richten. Ondanks een hoog dreigingsniveau wordt er pas gesproken van een crisis als bij de politieke elite, de media en het bredere publiek een gevoel van urgentie heerst (zie Figuur 2). De grootste uitdaging voor het opzetten van een gezamenlijke sturing is dan ook het:

8. Tijdig (h)erkennen van een crisis

Met name voor bodemdaling, dat letterlijk en figuurlijk millimeterwerk is, is het een uitdaging om de gevolgen ervan te herkennen als symptomen van een onderliggende crisis van niet-duurzaam landgebruik, in plaats van geïsoleerde gebeurtenissen die relatief eenvoudig, ad hoc te adresseren zijn. In het landelijk gebied lift bodemdaling inmiddels mee op een groeiende urgentie om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, maar dit omvat nog steeds slechts één aspect van een veel complexer probleem.

³ Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M., 2020. Hiding in plain sight: conceptualizing the creeping crisis. *Risk Hazards Crisis Public Policy* 11 (2), 116–138. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>.



Figuur 2. Een verschil tussen een reguliere crisis en een kruipende crisis: publieke aandacht⁴.

Deze uitdagingen leiden in de praktijk tot contraproductieve reacties zoals simplificatie door (sectoraal) hokjesdenken en verlamming of uitstelgedrag door de overweldigende complexiteit. De grote vraag is dan ook: welke vormen van sturing zijn wél geschikt voor een probleem als bodemdaling? De komende jaren onderzoeken Mandy van den Ende en haar collega's diverse vormen van sturing die beter lijken te passen bij het bodemdalingsvraagstuk, namelijk experimenteren, integreren en responsabiliseren.

⁴ Aangepast overgenomen uit Crisis Management - Crisis Course, van www.crisismanagement.toney-ridley.com