

Effectief beleid voor complexe problemen



'Om coalities te krijgen moet je erachter zien te komen waar de belangen van een gebied en de belangen van de nieuwe EHS elkaar raken.'

Bij problemen op het gebied van natuur en milieu, duurzaamheid en voedselketens liggen oorzaken en gevolgen per definitie op verschillende schaalniveaus, van lokaal tot de wereld, van korte tot lange termijn. Binnen het thema Scaling and Governance worden manieren ontwikkeld om ondanks die complexiteit toch tot effectief beleid te kunnen komen.

Wie wil sturen, moet het juiste stuur in handen hebben. Neem nu het naar de provincies gedelegeerde natuurbeheer. Hier is duidelijk sprake van een mismatch tussen het niveau waarop men aan de touwtjes trekt en het niveau waarop het proces zich afspeelt. Provincies kregen bij de nieuwe beleidsopgave geen bijbehorende middelen. Iedere provincie ging daarom op zijn eigen manier verder met de Ecologische Hoofdstructuur. De één zette de ontwikkeling door, de ander stopte. Regie op de samenhang op grotere schaal ontbrak, terwijl de EHS juist van nationale en zelfs internationale verbanden moet hebben. Was men zich bewust geweest van de schaal-

problemen, dan was er bij de decentralisatie voor gezorgd dat de provincies samen een visie op de herijking van de EHS ontwikkelden, zegt Paul Opdam van Alterra Wageningen UR. Hij is sinds eind 2009 betrokken bij het thema, en met zijn collega Katrien Termeer ook bij de opvolger Information and Governance. De basis van dit IP/OP-thema bestaat uit dertien promotieonderzoeken, waarvan de eerste inmiddels is afgerond. Er worden bijvoorbeeld studies gedaan naar ontbossing van het Braziliaans oerwoud, naar *competing claims*, processen rond erosie en irrigatie, en naar het besluitvormingsproces rond megastallen. Ook geeft er een promovendus het concept ecologi-

sche veerkracht vorm. Daarmee kan het natuurbeheer minder rigide worden, en kan het beter in gaan spelen op veranderende omstandigheden. 'Het gebruik van natuurdoelen doet geen recht aan de dynamiek van het natuurlijke systeem. Je kunt het zien als een mismatch in tijdschalen', licht Opdam toe. De methode die de promovenda heeft ontwikkeld om grip te krijgen op ecologische veerkracht is inmiddels gebruikt in een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving. De nu ontwikkelde kennis moet nog wel dichterbij de wereld van beleidsmakers komen. 'Provincies herkennen het schaalprobleem, maar zien het niet direct als onderwerp waar ze mee aan de slag moeten.' Voor Opdam heeft de theorievorming al zijn waarde bewezen. 'Rond 2005 hebben we als Alterra voor boeren in de Hoekse Waard een ontwerp middel ontwikkeld dat liet zien wat er nodig was voor gebruik van functionele agrarische biodiversiteit



in het gebied. Terugkijkend zie ik pas goed de essentie van wat we daar toen hebben gedaan.' Het ontwerp bevatte de informatie dat boeren de functionele agrobiodiversiteit alleen goed op hun bedrijf konden gaan benutten als het hele gebied meewerkte. Uiteindelijk ging iedereen samenwerken, want door die informatie ontdekten ze waarom dat moest. De kunst was dus het individuele belang zien te verbinden met het collectieve belang, door informatie te geven waar iedereen wat mee kon, waardoor perspectieven ontstaan om er wat mee te doen. Met die extra bagage op zak kijkt Opdam met de provincies Zuid-Holland nu naar het realiseren van robuuste verbindingen. Ook hier draait het om de vraag: hoe krijg je het voor elkaar gebiedsprocessen te starten in de verschillende gebieden die onderdeel moeten worden van die verbinding, en ook nog eens zo dat die processen recht doen aan de lokale gemeenschap, aan de belangen die daar spelen. 'Om coalities te

krijgen moet je erachter zien te komen waar de belangen van een gebied en de belangen van de nieuwe EHS elkaar raken. Als je niet wilt ont-eigen om de verbinding te realiseren of boeren anderszins wilt verplichten om mee te doen, kun je niet anders.' Want als één partij niet wil meewerken aan de invulling van de verbinding, mislukt het hele bouwwerk.

Het governance-onderzoek is ook een onderwerp waarop Wageningen zich op academisch gebied internationaal kan profileren, zegt Opdam. 'Het is een nieuw, in ontwikkeling zijnd onderzoeksveld dat dwars door allerlei vakgebieden heenloopt, van sociologie, economie, bestuurskunde en geografie tot ecologie. In 2010 hebben we een eerste internationaal congres gehouden over governance van complexe systemen, en we werken nu aan een boek op basis van dat congres. Samen zorgen we zo voor theorievorming en een referentiekader, waardoor het zich kan ontwikkelen tot een zelfstandig onderzoeksveld in het wetenschappelijke domein.' In 2013 is er een congres in Pennsylvania gepland dat is te beschouwen als opvolger van het Wageningse congres. Dat er volgend jaar ook een congres in Berlijn wordt gehouden over scaling en governance, zonder Wageningse connectie, laat volgens Opdam zien dat het onderwerp wereldwijd begint te leven.

De ontwikkelde concepten zijn inmiddels onderdeel geworden van lopende onderzoeksprogramma's van de universiteit en de onderzoeksinstituten. Het stelt de actiegerichte onderzoekers van Alterra beter in staat te formuleren wat er in een project moet worden gedaan, wat de kwaliteit van hun werk verhoogt. 'Naast onze kennis over wat er aan natuur moet komen, qua omvang en kwaliteit, weten we ook steeds beter hoe het proces te bedienen met informatie. Nu moeten alleen de bestuurders dit nog goed kunnen gaan gebruiken.'

Het vervolprogramma Information and Governance focust daarom nu op de rol van informatie in bestuurlijke processen. Voortbouwend op het werk van de afgelopen jaren, wordt nu meer gekeken naar vragen als hoe kun je informatie zo geven dat bestuurders zich bewust zijn van de verschillende schalen waarop oorzaken en gevolgen zich bevinden, om dat mee te nemen in het beleid. Het nieuwe programma leunt niet alleen op promovendi, maar kreeg een tweede pijler met DLO-onderzoekers, die een integrerende, op de praktijk gerichte rol hebben.

Resultaten

- 13 **promotieonderzoeken**, die in 2012-2013 worden afgerond, en al verschillende wetenschappelijke publicaties opleverden.
- Een **speciale editie** van wetenschappelijk tijdschrift *Ecology and Society* en een speciale editie van het Nederlandse vakblad *Bestuurskunde*.
- Een internationaal **congres** in Wageningen.
- **Boek** *Scale Sensitive Governance* met internationale bijdragen, dat voorjaar 2013 bij uitgeverij Wiley-Blackwell verschijnt, als vervolg op het congres.
- Nieuw **onderzoeksveld** waarop Wageningen zich kan profileren.

Contact:

paul.opdam@wur.nl
0317 - 48 60 03