

Het intelligent aanpakken van beleidsproblemen

Arno F.A. Korsten

27 juni 2016

Beleidsproblemen

Een beleidsprobleem is een *discrepantie* tussen een maatstaf (beginsel, norm of standaard) en de voorstelling van een bestaande of verwachte situatie (breder: relevante feiten), die op de bestuurlijke agenda kan komen of al beland is. Als de een voetbalsupportersgroep een deel van de supporters van de tegenstander afrost, is dat in de ogen van de meeste burgers, politiecommandanten, burgemeesters en clubvoorzitters een ernstig probleem, zeker als dit in en rond stadions vaker voorkomt. Als obesitas in de vorm van veel 'te zware mensen' toeslaat, is dat ook een probleem want er wordt niet voldaan aan een gezondheidsnorm. Denk verder bij problemen aan grote werkloosheid, achterstandswijken, criminaliteit, droogte, problemen met voedselkwaliteit.

Een probleem is een interpretatie van een 'problematische situatie' en dus doorgaans deels subjectief. Een probleem wordt daarom over het algemeen beschouwd als 'een sociale en politieke constructie'. De constructie bevat zowel waarden als feiten in een perspectief (Hisschemöller en Hoppe, 1998: 56; In 't Veld, 2010). Vaak zal sprake zijn van conflicterende interpretaties van een probleem. Waar de een bij supportersrellen spreekt van een opstootje kan een ander het woord 'structureel geweld' in de mond nemen. Kortom, er is met een verschillende 'bril' te kijken.

Met welke problemen wordt een overheidsorganisatie zoal geconfronteerd? Die problemen *wisselen in de loop van de tijd* en ze variëren al naar gelang de *heersende politieke cultuur*. In 1950 bestond voetbalvandalisme niet of nauwelijks in de Lage Landen. En voetbalvandalisme heeft een geheel ander gezicht in Liechtenstein of Luxemburg (misschien komt het daar in 2010 of 2016 wel niet voor) dan in Groot-Brittannië.

Over problemen moet ook worden opgemerkt dat ze *gepercipieerd worden* en *gedefinieerd* moeten worden. Dat bleek al uit het voorbeeld van voetbalvandalisme of supportersgeweld. Ander voorbeeld. Drugsgebruik kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Als gedrag dat tegen wet- en regelgeving ingaat (juridisch), als een probleem dat slecht is voor de gezondheid, als een economisch of financieel probleem (wie krijgt de inkomsten?). Enz. De wijze van probleemdefinitie geeft al richting aan wat voor soort beleid moet volgen en wie voor het beleid, als antwoord op een probleem, verantwoordelijk wordt gesteld.

Beleidsproblemen zijn te categoriseren. Ze zijn bij voorbeeld in te delen in eenvoudige problemen en complexe problemen. Een overheid heeft zeker en vast te maken met betrekkelijk *eenvoudige problemen*, zaken die zelfs nauwelijks als probleem zijn te betitelen omdat wat moet gebeuren en hoe dit aangepakt wordt, snel duidelijk is. De onzekerheid is gering. Denk aan het maken van een straatnamenplan. Hier hoeft geen grote of geavanceerde beleidsexercitie over plaats te vinden. Geen plaats voor scenario's, voor interactief beleid, voor simulatie. Dit probleem is eenvoudig te structureren en daarmee routinematig aan te pakken. Geen dubbele namen gebruiken en andere domheden vermijden. De 'Kets van Avesaete de Bonchinelaan' is te moeilijk. Een uitgekiend beleidsontwerp is aan te raden.

In de samenleving komen echter ook problemen voor die niet makkelijk door ambtenaren onder bestuurlijke rugdekking zijn aan te pakken en eventueel op te lossen. We noemen het (sociaal) *complexe problemen*. Er bestaat niet een, twee, drie een oplossing voor een vaak diffuus en niet scherp omliggend probleem. Voetbalvandalisme terugdringen, is hiervan een voorbeeld. Lange tijd was

onbekend wat de oorzaak was van 'hooliganism', waar en wanneer het vooral ontstond en wat er aan gedaan moest worden om het terug te dringen of te kanaliseren. Kondigde supportersgroepen tevoren aan dat ze gingen knokken? En zo ja, waar dan? In het stadion (waar de club verantwoordelijk is voor veiligheid?), buiten het stadion (waar burgemeester en politie aan zet zijn)? Was het een zaak van club en supportersverenigingen om te zorgen voor begeleiding richting voetbalstadion; een aparte toegangspoort maken?; een zaak van veiligheidsmaatregelen in het stadion nemen door de ontvangende voetbalclub; een zaak van de politie en korpsbeheerder (burgemeester) buiten het stadion; een zaak van de voetbalbond om samen met clubs tot afspraken te komen over registratie van bezoekers van wedstrijden en camerabewaking van tribunes of scheiding van supportersgroepen; een zaak van de minister van justitie en veiligheid om snelrecht toe te passen?; enz.? Een kwestie van allemaal samen?

In werkelijkheid is dit verschijnsel in Nederland aangepakt door partijen samen omdat niemand alleen beschikt over alle diagnosecapaciteit (inzichten over oorzaken en gevolgen van voetbalvandalisme) en alle bevoegdheden en middelen. Geen enkele actor heeft gegeven de wetgeving in de periode 1980-2010 de volledige doorzettingsmacht. De geschiedenis laat zien dat niet een, twee, drie de 'goede' oplossing gevonden werd (Cachet en Muller, 1991).

Bij bepaalde complexe problemen (wicked problems) is het een kwestie van zoeken en tasten door de *netwerkpartners* om gezamenlijk in een bepaalde *rolverdeling* en een gedeelde probleemperceptie en *probleemdefiniëring* te proberen een *nagenoeg permanent* probleem de kop in te drukken of beheersbaar te maken.

Tot zover een eerste schets.

Typen problemen en aanpakken

In de praktijk van het openbaar bestuur is niet te volstaan is met een tweedeling in eenvoudige en complexe problemen. Er bestaan veel meer typen vraagstukken, uitdagingen en initiatieven die op een overheid afkomen en op de publieke agenda belanden. En ook de aanpak varieert met het type probleem.

Ik noem hier *vier typen* problemen ('policy problems') of *controverses*. Het onderscheid in deze typen problemen of controversen is gebaseerd op onderscheid in

- *kennisdimensie* (hoeveel zekere kennis is beschikbaar over een probleem en de denkbare oplossingsrichtingen?);
- de *waarden- en overeenstemmingsdimensie* (in hoeverre zijn actoren het eens over een probleem, een beleidsrichting en handelingsperspectief?).

Tabel 1: Typologie van vier typen van beleidsproblemen

		Consensus over in het geding zijnde waarden	
		Plus	Min
Overeenstemming over kennis van oorzaken, omstandigheden, gevolgen	Plus	1 Routinematige, bureaucratische aanpak van betrekkelijk <i>eenvoudige problemen</i>	2 Veel kennis maar moeilijk om tot overeenstemming te komen over de doelstellingen (<i>slecht</i> gestructureerde <i>middeelproblemen</i>) B.v. omgaan met abortus of euthanasie
	Min	3 Weinig kennis, maar wel gevoelde wenselijkheid om te handelen (<i>matig</i> gestructureerde doelproblemen). B.v. opslaan kernenergie-afval maar in zoutkoepels?	4 <i>Ongestructureerde problemen</i> ('Wicked problems'): kennis min, consensus min B.v. voetbalvandalisme, nieuwe embryowet?

Bronnen: Hoppe, 1989; Hisschemöller, 1993: 29; Hisschemöller en Hoppe, 1998: 58.

De indeling in vier typen is *ideaaltypisch* (Hoppe, 1989; Hisschemöller, 1993). De vierdeling heeft de tand des tijds goed doorstaan. We komen die recent nog steeds tegen (In 't Veld, 2010; Hoppe, 2011).

Er moet ook rekening mee gehouden worden dat in de praktijk feiten en waarden met elkaar verweven zijn in 'frames', dus in een perspectief. Feiten en waarden worden in verschillende situaties – probleemttypen - verschillend waargenomen. Het wordt hier herhaald.

Eerste type: eenvoudige problemen

Er zijn allereerst de *eenvoudige vraagstukken* waar veel over bekend is (er is als het ware een kennisvoorraad) en waarover ook snel overeenstemming is te bereiken in een organisatie en het bestuur omdat een politieke controversie doorgaans afwezig is. De tabel zegt: kennis plus, consensus plus.

De samenleving zal voor deze vraagstukken niet steeds veel belangstelling voor aan de dag leggen. Er is doorgaans geen sprake van zware politieke controversen over waardenoriëntaties. Voorbeelden van betrekkelijk eenvoudige problemen zijn wegenonderhoud en woningtoewijzing.

Denk ook aan de opstelling van een straatnamenplan in een woonwijk. Het plan kan bij voorbeeld gebaseerd zijn op soorten bloemen, een lijst van staatshoofden uit een bepaald werelddeel, de historische eigenheid van een gebied (werd er een slag uitgevochten?) of geografische kenmerken van het gebied. Er hoeft hierover geen Poolse landdag te worden georganiseerd om tot een bestuursbesluit te komen. De *deliberatieve democratie* hoeft hierover niet op volle toeren te draaien hoewel een heemkundevereniging en/of historische kring belangstelling zou kunnen hebben in de naamgevingen. Een bureaucratische (probleem)aanpak volstaat, aldus de kenner van soorten problemen Rob Hoppe (2011).

Eenvoudige problemen zijn doorgaans goed gedefinieerd en ze kunnen daarom worden aangepakt met gestandaardiseerde methoden en technieken. De verantwoordelijkheid voor het aanpakken van het issue of probleem is meestal in handen van *één actor*, niet meer actoren (Hisschemöller en Hoppe, 1998: 56).

Andere voorbeelden? Een pleidooi voor rookvrije speelruimten voor kinderen. Dat speelde in juni 2016. We lezen ook over 'Amsterdam is klaar met de bierfiets' (Volkskrant, 23 juni 2016). Als de Amsterdamse burgemeester een verbod op bierfietsen in een verordening, de APV, opneemt, is het lot van de (legale) bierfiets in Amsterdam bezegeld.

Tweede type: kennis plus, consensus min

Dan is er de tweede groep (beleids)problemen ('policy problems') waarvan in Nederland veel bekend is (er is veel kennis over oorzaken, gevolgen en omstandigheden beschikbaar) maar desalniettemin bestaat er verschil van mening en in waardenoriëntaties in de politieke of maatschappelijke arena's over wat te doen. Dit worden *slecht gestructureerde middelproblemen* genoemd.

Anders gesteld: Een probleem wordt als slecht gestructureerd beschouwd als er genoeg kennis over het probleem voorhanden is maar ook een groot verschil in waarden in het geding is. Samenvattend, kennis plus, consensus over in het geding zijnde waarden min.

Matthijs Hisschemöller en Rob Hoppe (1998: 57, 63, 73) zeggen: 'Strikt genomen zijn problemen van dit type niet te structureren'. Hisschemöller (1993) beveelt hier als beleidsstrategie aan: pacificeren. Het gaat om verzoenen, depolitiseren. Onderhandelen is geen geschikte strategie in geval van een inzake waarden ernstig verdeeld landschap.

Denk aan het verlenen van kiesrecht aan buitenlanders, omgaan met abortus, euthanasie of andere ethische problemen (Hoppe, 1996). Meestal kiest de wetgever in westerse landen bij kwesties als abortus en euthanasie voor een (maatwerkgerichte) depolitiserende procesoplossing om überhaupt tot een oplossing te komen waarvoor politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat. In geval van abortus vindt overleg plaats tussen de arts en de betrokken vrouw en bij een euthanasie verzoek is er overleg tussen arts, 'patiënt' en wellicht de naaste familie. De wetgever is hier terughoudend in de normering en kiest voor het leggen van procesoplossingen bij nauw betrokkenen.

Pacificatie hoe? 'De onenigheid wordt verzacht door de doelen van beleid zo te (her)formuleren dat de waarden worden geïncorporeerd die het meest relevant zijn voor de partijen die tegenover elkaar staan'. Het resultaat is dan vaak een compromis, waarbij de waarden nevensgeschikt worden en de technische en bestuurlijke middelen die ingezet worden om consensus te bereiken tot doel verheven worden. De strijd wordt beslecht door een gezamenlijke middelaanpak (Hisschemöller en Hoppe, 1998: 64).

Bij dit soort vraagstukken, vaak ethisch van aard, is er meestal plaats voor experts en minder voor leken. Dat is wel duidelijk. De publieke belangstelling is meestal ook beperkter dan in geval van beleid als onderhandelen (dus bij kennis min en consensus plus; Hisschemöller en Hoppe, 1998: 63). Het wordt tal van leken te technisch.

Wat is een risico bij pacificeren? Dat het probleem bevroren wordt. Er wordt een nieuwe status quo bereikt op doelniveau maar het voordeel is dat partijen wel in gesprek blijven of raken over de middelen (Hisschemöller en Hoppe, 1998: 64).

In geval van dit soort (emotie-opwekkende) problemen is het mogelijk om een stuk te schrijven waarin weinig tot niets staat of het is mogelijk een symbolische oplossing op te tuigen, waarmee de vrede wordt bewaard. Maar wellicht kan een verschuiving van invalshoek ineens leiden tot een interessant compromis. Het risico bestaat dat op pacificatie gericht overleg en onderhandeling echter lang duren. Denk aan de euthanasiekwestie in de vorige eeuw.

Derde type: kennis min, consensus plus

Er is ook een derde type problemen te onderscheiden. Dat zijn de problemen waarover de consensusgeneigdheid groot is (plus) maar de kennis van de oplossing beperkt is. 'We weten er weinig van'. Er bestaat hier dus *overeenstemming over het doel* van beleid; er moet wat gebeuren, maar wat precies? Het hoofddoel wordt niet ter discussie gesteld maar welke middelen te kiezen? Kennis min, consensus plus. Ze worden door Rob Hoppe (1989, 2011) en Matthijs Hisschemöller (1993) wel *matig gestructureerde doelproblemen* genoemd.

Britten gaan embryo's genetisch manipuleren, zo viel begin 2016 te lezen. Een onderzoeker kreeg ruimte om dna te manipuleren. In Nederland is in 2016 een nieuwe Embryowet aangekondigd. In Nederland was het tot medio 2016 verboden om in een laboratorium embryo's te maken, behalve om er nageslacht mee te verwekken. Maar in mei 2016 maakte minister Schippers (VWS) bekend, na dertien jaar nadenken over drie adviezen vanuit de wetenschap, om de spelregels iets te versoepelen. Was daar een aanleiding voor? Bericht wordt dat er al allerlei nieuwe behandelingen klaar staan om bepaalde patiëntengroepen te helpen bij het krijgen van biologisch eigen kinderen. Maar alvorens iets aan te bieden is het nodig te testen, onder meer in de vorm van proef-embryo's. Vindt initiatief dit steun? De streng-christelijke partijen zijn tegen experimenten, maar daarnaast valt de brede steun in de Tweede Kamer op. Er is overigens sprake van veel mitsen en maren. Onderzoekers die embryo's willen maken voor fundamenteel onderzoek krijgen overigens nog weinig ruimte (Keulemans, 2016).

De strategie voor het oplossen van problemen van dit derde type wordt gekenmerkt door de presentie van 'een afwegingskader waarbinnen naar een oplossing wordt gezocht', zeggen Hisschemöller en Hoppe (1998: 62-63). De politieke discussie gaat over de middenkeuze: de kwaliteit van de beleidsinstrumenten en de verdeling van kosten en baten over betrokkenen. Deze beleidsstrategie wordt onderhandelen genoemd. Dit onderhandelen heeft enkele kenmerken.

- Pluricentrisme: deelname aan de discussie door tal van betrokkenen.
- Belangen: belangen zijn niet afwezig maar worden doorgaans gekend en erkend. Er is openheid in de discussie.
- In de arena zijn ook experts aanwezig die pleitbezorger zijn van bepaalde standpunten.
- Er is sprake van brede politieke participatie, maar 'vested interests' (met een achterban) kunnen sterk vertegenwoordigd zijn.

Het onderhandelingsproces lijkt betrekkelijk ongestructureerd. Er wordt eerder een beeld opgeroepen van markt dan van hiërarchie tussen beleid makende organisaties. Maar onder ogen moet worden gezien dat er doelconsensus is. Dus niet alles is open.

Denk aan omgaan met kernenergieafval dat een tijd lang bewaard werd in zoutkoepels. Politieke partijen waren het erover eens dat forse maatregelen nodig waren en rondslingeren van kernafval ongewenst was. Maar waar sla je kernafval op?

Een ander voorbeeld is de praktijk van grote automerken om met 'sjoemelsoftware' te werken zodat de auto's gunstiger uit milieutests komen. Is dat gewenst? Wat te doen: automerken verplichten alle auto's terug te roepen?

Dit soort vraagstukken wordt aangepakt door onderhandelen en 'trial and error', zo leert het leerstuk uit de bestuurskunde (Hoppe, 2011). Het leren kan betrekkelijk technische zijn (In 't Veld, 2010: 84). Bij voorkeur moeten er geen fouten gemaakt worden. 'Trial and error'-leren is dus niet vrijblijvend.

Vierde type: weerbarstige kwesties

Dan zijn er de vraagstukken waar niet goed van bekend is hoe ze in de praktijk aan te pakken: 'kennis min en consensus min'. Het zijn grote controverses rond weerbarstige problemen. Hoe de omslag te maken van vervuilende energie naar schone energie? Er bestaat geen eenvoudig en vanzelfsprekend gedeeld beeld over hoe ermee om te gaan. Deze problemen zijn 'ill-structured' of 'messy'. Ook het onderkennen dat men zeer verschillend tegen het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen aankijkt, hoort hiertoe. In dat geval hebben we met hardnekkige of brandende kwesties (ook wel '*wicked problems*' genoemd) van doen, zoals voetbalhooliganisme of opvang van vluchtelingen. Ze worden ook wel *ongestructureerde problemen*, *ongetemde problemen* genoemd of *heftige controversen*.

Bij een dergelijk probleem is niet precies duidelijk wat het beleidsvoorstel moet worden omdat er geen overeenstemming bestaat over de vraag welke kennis bruikbaar en wenselijk is. Complexiteit en onzekerheid domineren en daarom is het nodig de omslag van kennis en inzicht naar een beleidsvoorstel te organiseren in de vorm van ontmoetingen tussen kennisdragers en beleidsmakers (In 't Veld, 2010: 69). Tot de kennisdragers behoren wetenschappers en medewerkers van planbureaus of adviesbureaus en organisaties die over ervaringskennis beschikken. Het geleidelijk preciseren en het al overleggend eens zien te worden over wat op dat moment als gestolde consensus geldt, is het best haalbare. Onder invloed van nieuwe kennis en verschuiving in waarden en voorkeuren bij actoren in het betreffende veld of sector kan er tussen partners na verloop van tijd een oplossing of – voorzichtiger - een benadering ontstaan waarvan het ook weer een kwestie is van afwachten hoever die oplossing in de tijd reikt. Oplossingspogingen van ongetemde problemen zijn doorgaans *slechts tijdelijk*. Maar daarover hoeft niet gesomberd te worden. De mogelijkheid van 'niets doen' bestaat niet. Ze wordt door groepen in de samenleving niet geaccepteerd.

We voegen iets toe dat we in de literatuur niet overal lezen en dat dus verwaarloosd wordt. Bij voetbalvandalisme is overleg tussen vele betrokken partijen noodzakelijk aan de orde, zoals de voetbalbond, de politie, de burgemeesters van de steden waarin de competitie zich voltrekt, de clubbestuurders, het openbaar ministerie en het ministerie van veiligheid en justitie. Geen van deze 'partijen' heeft zelf alle verantwoordelijkheid voor een aanpak. De verantwoordelijkheid is versnipperd. De krachten moeten worden *gebundeld* in de vorm van het verzoenen van doelstellingen en het bij elkaar leggen van beleidsmiddelen, zoals budget. De doorzettingsmacht ligt ook niet bij slechts één 'actor'. En er bestaat kennis bij meerdere actoren. Geen van hen heeft een kennismonopolie. Overleg moet tot een *gezamenlijke aanpak* leiden die gedragen wordt, maar die na enkele jaren wellicht herzien moet worden omdat er inmiddels nieuwe inzichten zijn verworven over wat wel of niet effectief, legitiem en/of doelmatig is. Helpen stewards op de heen- en terugreis? Helpt het als toeschouwers van beide kampen gescheiden worden op de tribunes en helpen hekken? Helpt het verstrekken van toegangs(club)-passen zodat bekend is wie een wedstrijd bezoekt? Helpen snelle strafrechtelijke maatregelen? Helpen stadionverboden? Helpt het als een bestuur een goede relatie opbouwt met de supportersvereniging?

Oplossingen van 'wicked problems' zijn vrijwel nooit definitief maar *slechts tijdelijk*. Met verschuiving van de kennis en/of het ideologisch klimaat kan het draagvlak voor een oude oplossing verminderen en kunnen nieuwe suggesties worden gedaan. Dat is bij de bestrijding van voetbalvandalisme ook wel gebleken.

Het vluchtelingenvraagstuk is als voorbeeld van een 'wicked problem' toegevoegd omdat hier ook weer meerdere partijen betrokken zijn, zoals de staatssecretaris voor immigratie, vreemdelingenbeleid en asiel; de organisatie voor opvang van asielzoekers, het COA; een eigenaar van een opvanglocatie; het gemeentebestuur; de IND, inwoners; enz. De waardenoriëntaties in het debat lopen uiteen. Vraagstukken zijn hier: korte opvang of langdurige opvang?; grootschalig of kleinschalige opvang?; direct onderwijs geven aan kinderen of afwachten tot een vluchteling wel of niet statushouder wordt?; een streng en sober regime erop na houden of een soepel regime?; hoe afgewezen statusaanvragers terug te leiden naar het land van herkomst; enz.

Een ander voorbeeld van een ongestructureerd probleem is automobilititeit (Hoppe, 1996: D1300: 4). Inzake de filebestrijding bestonden lange tijd geheel uiteenlopende doelen. En de kennisbasis was beperkt. Het fileprobleem is in 1980 niet opgelost en in 2015 evenmin.

Chronologie CO2-opslag Barendrecht

ANP – 04/11/2010

Het klimaat ontzien door het broeikasgas CO2 ondergronds op te slaan. Het idee houdt experts, bedrijven en overheid al jaren bezig. Een demonstratieproject uit 2006 waar CO2 uit het Rotterdamse havengebied zou worden gebruikt in de kassen, ging niet door. Daarna kwamen lege gasvelden onder Barendrecht in beeld. Een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen rond de plannen voor CO2-opslag in Barendrecht, die nu van de baan zijn.

Juni en juli 2007: De overheid begint aanbesteding voor twee kleine demonstratievelden voor CO2-opslag, waarbij Shell een van de bedrijven is die reageren. Shell wil de kooldioxide van de eigen raffinaderij in de Rotterdamse haven afvangen en opslaan onder Barendrecht.

November 2008: Milieuminister Jacqueline Cramer steunt de proef met 30 miljoen euro subsidie.

23 april 2009: Volgens de speciale commissie-MER zijn er geen bezwaren tegen het project dat voldoet aan de wettelijke veiligheidsnorm. De risico's zijn niet groter dan alle andere activiteiten in en bij de Rotterdamse haven. Milieuorganisaties hebben hun twijfels over de veiligheid.

30 juni 2009: De gemeenteraad van Barendrecht stemt tegen de ondergrondse CO2-opslag en kondigt aan zich te blijven verzetten. Ook de bevolking verzet zich tegen het project.

29 oktober 2009: Extra onderzoek wijst uit dat de opslag in Barendrecht veilig kan.

11 november 2009: Ook de commissie Milieu van de Provincie Zuid-Holland spreekt zich uit tegen de opslag.

18 november 2009: De ministers Cramer en Maria van der Hoeven (Economische Zaken) besluiten dat de CO2-opslag in Barendrecht komt. Alleen als er geen problemen zijn bij de proef in het eerste kleine veld, gaat het project verder met een groter leeg gasveld onder de wijk Barendrecht-Ziedewij.

26 januari 2010: De Tweede Kamer gaat akkoord met CO2-opslag in Barendrecht.

2 maart 2010: Na de val van het kabinet besluit de Kamer dat demissionair minister Van der Hoeven voorlopig geen vergunning mag verlenen voor de CO2-opslag in Barendrecht. Een maand later wordt het onderwerp controversieel verklaard, zodat een nieuw kabinet moet beslissen. De voorbereidingen gaan wel door.

14 oktober 2010: Minister Maxime Verhagen (Economische Zaken) vindt dat er vraagtekens gezet mogen worden bij de mate van draagvlak in Barendrecht.

4 november 2010: Het CO2-opslagproject in Barendrecht gaat niet door onder meer vanwege het volledige gebrek aan lokaal draagvlak.

Bij 'wicked problems' in een netwerkcontext is een interactieve benadering essentieel. Sommigen gebruiken hier de term procesmanagement. Procesmanagement is hier opgevat als het begeleiden van een traject waarbij meerdere actoren (organisaties) betrokken zijn bij een maatschappelijke en/of bestuurlijke uitdaging, bij een probleem of een programma zonder dat één enkele actor beslisbevoegd is en alle doorzettingsmacht heeft, maar het collectief tot (zoveel mogelijk) gedragen voorstellen, besluitvorming en actie moet komen. Procesmanagement is multi-actor gericht. Procesmanagement is dus een vorm van organiseren die 'samen sterker' naderbij brengt.

Het kan nut hebben te komen tot probleem stellende notities om te voorkomen dat het verkeerde probleem aangepakt wordt. Het probleemveld moet in kaart gebracht worden, zodat zicht ontstaat op actoren die ertoe doen en kijk ontstaat op verschillende probleemkaders ('framing'), op oorzaken en gevolgen, op deelproblemen. Het blijft zinnig om te zien of het opdelen van het grote vraagstuk in kleinere brokken verder brengt.

Tabel 2: Beleidsstrategie bij vier typen van beleidsproblemen

		Consensus over in het geding zijnde waarden	
		Plus	Min
Overeenstemming over kennis van oorzaken, omstandigheden, gevolgen	Plus	1 <i>Eenvoudige problemen: beleid als 'regelen'</i>	2 <i>Slecht gestructureerde middelp Problemen: beleid als pacificeren</i> B.v. omgaan met abortus of euthanasie
	Min	3 <i>Matig gestructureerde doelproblemen: beleid als onderhandelen</i> B.v. opslaan kernenergie-afval maar in zoutkoepels?	4 <i>Ongestructureerde problemen ('Wicked problems'): beleid als interactief leren via procesmanagement</i>

Bron: Hisschemöller, 1993: 180; Hisschemöller en Hoppe, 1998: 73.

Procesmanagement is hier nadrukkelijk aan de orde, ook al spreekt Hoppe (1996) hier in 1996 nog niet nadrukkelijk van. Wat is het belangrijkste argument pro noodzaak tot procesmanagement? Er is in een netwerkcontext doorgaans sprake van *afhankelijkheden* tussen organisaties. Geen enkele organisaties beschikt over alle taken, bevoegdheden en middelen om een probleem zelfstandig aan te pakken of zelfs op te lossen. Er is dus niet één organisatie die *doorzettingsmacht* heeft. Partijen moeten elkaar opzoeken of bij elkaar gebracht worden om tot een gezamenlijk arrangement proberen te komen. Daar hebben degenen die zich bezig houden met co-creatie bij gebiedsontwikkeling veel oog voor.

Hoppe heeft overigens heel veel oog voor interactie tussen betrokken actoren, voor uitvechten en uitdenken. Hij meent dat uitvechten uitdenken zelfs vaak overtroeft (Hoppe, 2012). Het laatste woord is niet altijd aan kennis (veel is nog onbekend) want er moet toch actie volgen (roeien met de riemen die je hebt).

Wenselijke sturingsaanpak varieert naar gelang het probleem

Zoveel is nu zeker, de wenselijke wijze van omgaan met een voor een overheid relevant (collectief) vraagstuk, de sturingsaanpak, verschilt dus naar soort (beleids)vraagstuk. Is dit een open deur?

Volstrekt niet. We hebben meegemaakt dat een gemeentebestuur bij sommige vraagstukken niet wilde beseffen dat het afhankelijk was van andere actoren en een probleem alleen niet kon oplossen. De neiging bij burgemeesters en anderen is groot om voor 'command and control' te kiezen. Dat is evenwel een domme aanpak te vergelijken met 'duwen met een touw'. Wie als gemeentebestuur woningen wil bouwen zal zich moeten verstaan met particuliere bouwers en woningcorporaties. Het gemeentebestuur is afhankelijk. Alleen kan het niks.

Een eenvoudig probleem kan via een bureaucratische aanpak door een overheid worden opgelost. Denk aan het straatnamenplan. Bij 'wicked problems' ligt dat geheel anders. Wie denkt dat een actor die afhankelijk is van andere partijen, zoals medeoverheden, en zelf niet over alle doorzettingsmacht beschikt toch de wil kan opleggen, zal falen. Dat leert onderzoek. Procesmanagement gevraagd dus, een sturingsaanpak die gericht is op het netwerk van actoren om juist vooruit te komen in een situatie waarin geen van de partijen alleen de doorzettingsmacht heeft en sprake is van afhankelijkheden.

Voetbalvandalisme als wicked problem

De overheid wil voetbalvandalisme voorkomen. Gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en voetbalclubs werken hier samen aan. Bijvoorbeeld door een gebiedsverbod voor hooligans of vervoersregelingen voor supporters bij risicowedstrijden.

Voorkomen voetbalvandalisme voordat het voetbalseizoen begint

De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en wil voetbalgeweld voorkomen. Bijvoorbeeld door:

- inspraak te hebben in de planning voor de nieuwe competitie;
- inzet van beveiliging en politie vooraf te bespreken met de politie, het OM en de clubs;
- afspraken te maken over de opvang van supporters van de bezoekende voetbalclub.

Gemeenten, politie, het OM en voetbalclubs beginnen hier al mee voordat het voetbalseizoen begint. Tijdens het seizoen zijn aanpassingen mogelijk.

Maatregelen tijdens voetbalwedstrijd

Vlak voor en tijdens voetbalwedstrijden kunnen gemeenten, politie en voetbalclubs maatregelen nemen om voetbalgeweld te voorkomen.

Vervoersregeling bij hoog risico op voetbalgeweld

Supporters mogen meestal zelf bepalen hoe ze naar het stadion reizen. Maar in sommige gevallen is er een vervoersregeling nodig. Bij risicowedstrijden worden supporters van de bezoekende club van en naar het stadion begeleid. Dit kan op verschillende manieren:

- Supporters mogen met de auto komen, maar moeten zich onderweg melden.
- Supporters moeten verplicht met georganiseerd vervoer (bus of trein) reizen.

Alcohol- en drugsgebruik tijdens voetbalwedstrijd

De gemeente, politie en voetbalclub bepalen voor een wedstrijd of supporters:

- alcohol mogen drinken;

- alleen alcohol met een laag percentage mogen drinken;
- helemaal geen alcohol mogen drinken.

Dronken supporters mogen het stadion niet in. Ook mogen supporters geen drugs gebruiken tijdens wedstrijden. Suppoosten fouilleren iedere supporter op alcoholbezit en/of drugsbezit bij de ingang van het stadion.

Wedstrijd stilleggen bij discriminerende spreekkoren

Voetbalsupporters mogen voor of tijdens wedstrijden geen antisemitische, racistische en op een andere manier discriminerende teksten plaatsen op spandoeken. Ook mogen zij geen antisemitische, racistische en op een andere manier discriminerende liederen zingen (spreekkoren). Als een spreekkoor zich voordoet, bestaat de mogelijkheid om de wedstrijd stil te leggen. Bij aanhoudende spreekkoren bestaat de mogelijkheid om de wedstrijd volledig te staken.

Vuurwerk tijdens voetbalwedstrijd verboden

Voetbalsupporters mogen in het stadion geen vuurwerk afsteken. Ook buiten het stadion mogen supporters geen vuurwerk bij zich hebben. Iemand met vuurwerk mag het stadion niet in of moet het stadion verlaten en kan bestraft worden met een stadionverbod.

Voetbalvandalisme voorkomen door Voetbalwet

Burgemeesters en officieren van justitie kunnen speciale maatregelen nemen om overlast of voetbalgeweld te voorkomen. Zoals een gebiedsverbod of een meldplicht voor overlastgevers en voetbalvandalen.

Om misstanden rond voetbalwedstrijden nog beter te voorkomen zijn de bevoegdheden van de burgemeester sinds 1 juli 2015 verder uitgebreid. Bijvoorbeeld:

- Burgemeesters kunnen hooligans een langdurig gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod opleggen (maximaal 2 jaar).
- Burgemeesters kunnen supporters die voor het eerst worden betrapt op voetbalgeweld (first offenders) een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod opleggen.
- Burgemeesters kunnen relschoppers met een stadionverbod van de voetbalclub of de KNVB een meldplicht of een gebiedsverbod opleggen. De burgemeester houdt zo hooligans per wedstrijd uit de buurt van het stadion.
- Een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod rond een thuiswedstrijd kan worden uitgebreid naar uitwedstrijden.

De maatregelen staan in de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Deze wet wordt ook wel de Overlastwet of Voetbalwet genoemd.

De praktijk (1): meerdere vakjes?

Leert de praktijk dat de beleidsproblemen zich mooi in een vakje laten plaatsen? In de praktijk kunnen vraagstukken in meerdere 'vakjes' terecht komen of verschuiven van het ene naar het andere vakje (In 't Veld, 2010: 84).

Allereerst doet *de tijd* zijn werk. Een probleem wordt immers niet in elk tijdvak gelijk waargenomen en vanuit zelfde waarden gezien. Iets wat eerst als klein en eenvoudig wordt beschouwd kan op enig moment ineens veel complexer worden. Denk maar eens aan de discussie over het plaatselijk inhalen van 'Zwarte Piet en Sinterklaas'. Gaat het hier om een oude, generatie na generatie overgedragen verhaaltje voor kinderen over een goedheiligman waar een gemeentelijke overheid weinig mee van doen heeft anders dan vreedzaam 'Sinterklaas inhalen'. Of gaat het om een uitdrukking van vroegere etnisch gebonden slavernij ('zwarte Piet als knecht') waar paal en perk aan gesteld moet worden en waar gemeentelijk beleid voor moet worden ontwikkeld door zwarte pieten te weigeren? Gele Pieten zijn toegestaan? Groene Pieten?

Ander voorbeeld. Denk ook eens aan de pacificatie op het vlak van bijzonder onderwijs op religieuze grondslag in Nederland. Dat was decennia lang een kwestie van overeenstemming tot de vraag opkwam of het ook geoorloofd was te komen tot onderwijs op islamitische grondslag en te komen tot een islamitische universiteit. Wilde de Nederlandse overheid ook deze 'verzuiling' en deze financieringen gelijk openbaar onderwijs?

Problemen kunnen dus zagezegd, in de woorden van Hoppe, in de loop van jaren een andere structuur aannemen.

Weer een ander voorbeeld is het optreden van lobbykantoren in de politieke arena. Na 2000 werd duidelijk dat wel heel veel lobbyisten bij de Europese Unie rondhingen. Een pleidooi volgde voor openbare registratie en verdere transparantie. Dergelijke pleidooien volgden ook met betrekking tot het Nederlandse parlement.

De praktijk (2): doet de rol van beleidsmakers er ook toe?

Niet alleen de tijd leidt mogelijk tot verschuiving van een probleem en de aanpak uit de typologie. 'De ervaring leert dat overheidsbeleidsmakers een sterke voorkeur hebben voor zo gestructureerd mogelijke problemen' (Hisschemöller en Hoppe, 1998: 57). Waarom? Beleidsmakers neigen naar ervan uitgaan dat een probleem gestructureerd is. Voordelen:

- dat reduceert hun onzekerheid,
- het aantal betrokken actoren wordt kleiner, en
- de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces groter.

Het is zo doende mogelijk dat een departement een vraagstuk als een primair voor haar minister relevant vraagstuk naar zich toetrekt. Een voorbeeld. Het ministerie van volksgezondheid neigt ernaar om in (zwaar) drugsgebruik een gezondheidsvraagstuk te zien en niet anders. Als het lukt in de maatschappelijke en parlementaire discussie om dit standpunt vol te houden, komt de oplossingsrichting als vanzelf in zicht: drugsgebruikers medisch begeleiden; ze laten afkicken etc. . Een gestructureerd probleem leent zich voor een doelmatige aanpak in een bepaalde afgebakende tijd, zeggen de beide genoemde auteurs.

De praktijk (3): verschuiving van eenvoudig naar complexer

Niet alles verschuift in de richting van 'structurering', wat zo makkelijk lijkt voor beleidsmakers. Er kan ook een verschuiving in een probleembeeld naar meer complexiteit plaatsvinden. Denk maar aan de discussie over 'zwarte Piet'.

Het is mogelijk dat een probleem verschuift van een gestructureerd probleem naar een slecht gestructureerd probleem. Een probleem kan ook verschuiven van een matig gestructureerd probleem (kennis min en consensus plus) naar een ongestructureerd probleem (min, min) (In 't Veld, 2010: 85). Iets waarover men het ooit van Havelte tot Anna Paulowna, van Tholen tot Menaldumadeel eens was kan leiden tot een clash op het vlak van waarden, zoals in de 'pieten'-discussie.

De praktijk (4): procesmanagement mijden

De typologie in vier probleemttypen wijst uit dat een verschuiving van het probleem niet zonder consequenties is voor de beleidsmatige methode van werken.

Volgende inzicht: bestuurders en daaraan gerelateerde ambtenaren doen voortdurend pogingen om weg te blijven bij een aanpak die verbonden is met een 'wicked problem'. Want dan moet men richting procesmanagement als beleidsstrategie gaan en dan is de uitkomst van beraad in een arena met vele betrokkenen die van elkaar afhankelijk zijn voor een minister tamelijk onvoorspelbaar. Netwerkmanagement wordt als het even kan gemeden. Dat betekent bij voorbeeld dat een ministerie van veiligheid en justitie ertoe neigt om voetbalvandalisme terug te brengen tot zaken als snelrecht van rond stadions opgepakte onrustzaaiers. Vaak wordt na zekere tijd wel ingezien dat het

niet lukt om een partij, bij voorbeeld een departement, probleemeigenaar te maken. Een probleem blijkt *integraler* dan gedacht.

De praktijk (5): obesitas aanpakken via programmamanagement

Hoe plaatsen we obesitas in vorenstaande tabel 1 en 2? 'Obesitas bestrijden' is nog niet zo eenvoudig in de tabel te plaatsen. Op het eerste gezicht denk je aan 'kennis plus en consensus over waarden plus'. Maar die conclusie gaat teveel richting 'eenvouding probleem'. Regelen, pacificeren of onderhandelen is niet echt aan de orde. Het is niet voldoende om afspraken te maken met de frisdrankenindustrie. Het gedrag van te dikke mensen moet ook veranderen.

Obesitas bestrijden is een wicked problem. Dat geldt voor de meeste vraagstukken waarbij gedragsverandering een deel van de oplossing is (Australian Public Services Commission, 2007: 10).

De kennis over het verschijnsel obesitas is inderdaad behoorlijk 'ontwikkeld' maar toch weten we nog niet genoeg. We weten waaraan het licht dat mensen te zwaar zijn voor leeftijd en postuur, dat wel, maar hoe brengen ze bij zichzelf gedragsverandering aan in bewegen en eet- en drinkpatronen? Denk op individueel niveau maar aan veel teveel eten, te veel suikers binnen krijgen door inname van drank met een hoog suikergehalte, te makkelijk kiezen voor snoep en snacks als 'tussendoortjes', en heel weinig bewegen. En denk op organisatieniveau aan de supermarkten die drankjes aanbieden met veel suiker.

Tal van actoren willen obesitas terugdringen. Een verzoening van waarden ligt in de rede maar hoe ver ga je?

En er zijn veel partijen met verschillende belangen bij een probleemaanpak betrokken, ook meerdere departementen (Korsten e.a., 2010).

Obesitas is weliswaar iets van burgers, die je daarop kunt aanspreken. Echt helpen doet dat tot nu toe niet want obesitas neemt in Nederland sinds 1950 elk decennium sterk toe.

Opeenvolgende kabinetten hebben pogingen gedaan om obesitas in ons land terug te dringen door middel van preventie via de GGD-lijn en op andere manieren. Maar eenvoudig lukken wil het niet want obesitas heeft te maken met gedrag, met gewoonten van mensen, en landelijk met budget van de overheid en private partijen die flink geld verdienen met het op de markt brengen van consumptieartikelen die bij veel gebruik bijdragen aan obesitas.

Het kabinet-Balkenende IV heeft obesitas benaderd vanuit *programmamanagement*, een aanpak die dwars door departementen gaat en geleid werd door een programmaminister. Deze aanpak met als (voorlopig) resultaat een covenant is een veelbelovende aanzet maar vermoedelijk niet genoeg (Korsten, De Jong en Breed, 2010, hst. 11).

Enkele stellingen

Voor een test van het goede begrip worden enkele stellingen geformuleerd.

Stelling een: Wicked problems worden ook wel aangeduid als ongestructureerde problemen in een multi-actor setting. Juist of onjuist?

Antwoord: De stelling is juist. Een wicked problem kan nooit door slechts een actor worden aangepakt en opgelost, ook al kan het zijn dat een actor dat wel probeert. Er is sprake van afhankelijkheden tussen actoren. Geen actor heeft alle doorzettingsmacht. De taken, bevoegdheden en middelen zijn gelegen bij meerdere actoren. Door overleg tussen betrokken actoren kan kennis van elke actor met betrekking tot een issue worden ingebracht en kunnen stappen worden gezet om

doelstellingen en middelen te bundelen nadat een (nagenoeg) gedeeld beeld van een issue is verkregen.

Stelling twee: Bij ongestructureerde problemen ('wicked problems') zijn technische oplossingsmethoden niet toepasbaar. Juist of onjuist?

Antwoord: Deze stelling is juist.

Toelichting: 'Wicked policy problems are difficult to tackle effectively using the techniques traditionally used by the public sector. Traditional policy thinking suggests that the best way to work through a policy problem is to follow an orderly and linear process, working from problem to solution. The process would usually start by understanding and defining the problem. This involves gathering and analysing data and other evidence and consulting with stakeholders. Once the problem is specified, and the evidence and stakeholder views are analysed, options and a preferred option can be determined. Outcomes and outputs are identified, implementation plans are designed and performance targets specified. (...) The consensus in the literature is that such a linear, traditional approach to policy formulation is an inadequate way to work with wicked problems' (Australian Public Service Commission, 2007: 11). De collaboratieve aanpak is juist wel aanbevelenswaardig. In de lineaire aanpak is weinig ruimte voor interactie en onzekerheid. Wicked problems zijn sociaal complex.

Stelling drie: Benchmarking past niet bij het omgaan met wicked problems. Juist of niet juist?

Antwoord: Juist.

Toelichting: Benchmarking past ook niet bij wicked problems. Benchmarking houdt in dat organisaties op een aantal punten vergeleken worden, dat een rangorde wordt gemaakt en gestreefd wordt naar 'best practices' om te verbeteren. Bij een wicked problem als voetbalvandalisme komt men niet ver met benchmarking. Het opsplitsen van een probleem in deelproblemen zal ook niet genoeg zijn om tot succes te komen. Bij voetbalvandalisme zijn veel plaatselijke omstandigheden van belang.

Stelling vier: Wicked problems zijn politiek van aard. Juist of onjuist?

Antwoord: De stelling is juist.

Toelichting: Welke actoren deelnemen aan het beraad en kennis en waardenoriëntaties inbrengen, maakt uit voor de probleemdefinitie. 'Het wisselen van actoren in het politieke veld leidt onmiddellijk tot andere benaderingen van problemen' zegt In 't Veld (2010: 85). Dat is bij politieke acteurs ook wel bekend. Als je GroenLinks meeneemt in een kabinet, weet je dat er aandacht aan duurzaamheid moet worden besteed in het regeerakkoord. Als er een discussie ontstaat over duurzame energie in de provincie Groningen en GroenLinks is betrokken, kun je aannemen dat de kans groot is dat in de arena van probleemdefinities en oplossingsrichtingen plaatsing van windmolens een plek vindt.

Stelling vijf: De positie van deskundigen varieert naar gelang probleemtypen. Bij wicked problems kunnen experts deelnemen maar ook ervaringskennis vanuit groepen speelt een rol. Experts hebben bij wicked problems niet het primaat. Juist of onjuist?

Antwoord: Juist.

Toelichting: 'Er is geen geprivilegeerde positie voor deskundigen in het beleid noch worden betrokkenen in een tevoren vastgesteld afwegingskader gedrongen, waardoor zij niet in staat zijn hun eigen problemen op de beleidsagenda te plaatsen. Experts worden uiteraard niet uitgesloten van de discussie, maar het is niet alleen de van hen afkomstige informatie die telt. Ook de "praktijkkennis" of "lekenkennis" van direct betrokkenen speelt een belangrijke rol in het debat' (Hisschemöller en Hoppe, 1998: 68).

Stelling zes: Wat is probleemstructurering bij wicked problems? 'Dat is de confrontatie, evaluatie en integratie van zoveel mogelijk tegenstrijdige informatie'. Daardoor kunnen 'nieuwe visies naar voren komen over het probleem en mogelijke oplossingen'. Juist of onjuist?

Antwoord: De stelling is juist.

Toelichting: zie Hisschemöller, 1993; Hisschemöller en Hoppe, 1998: 69.

De probleemstructurering werkt onder voorwaarden. 1) Een deel van de officiële politieke besluitvormers moet bereid zijn de discussie aan te gaan en alternatieve visie op het probleem toe te laten. 2) Degenen met macht (bevoegdheden, taken, middelen) moeten vertegenwoordigd zijn onder de deelnemers aan de discussie. 3) Meningsverschillen moeten niet verdoezeld worden. 4) De discussie moet een zekere mate van argumentatie en concreetheid hebben zo dat ervaringen van betrokkenen er toe doen. 5) Beslissingen moeten niet genomen worden voordat probleemstructurering nieuwe inzichten in het probleem en de mogelijke oplossingen heeft opgeleverd.

Stelling zeven: Overeenstemming in het kader van bezinning op wicked problems leidt niet tot het vermijden van politieke besluitvormingstrajecten. Juist of onjuist?

Antwoord: Juist.

Toelichting: Een deal in het kader van een proces van omgaan met weerbarstige problemen kan verstoord worden. Politieke besluitvormers worden gecontroleerd en moeten dus terug naar controlerende en legitimiteit verschaffende vertegenwoordigende organen.

Reflectie

Omgaan met problemen is geen kwestie van 'wat op de tast doen'. In de bestuurskundige ontwerpleer zijn inzichten bijeen gebracht. Wat is dat inzicht? Er bestaan vier ideaaltypen aan beleidsproblemen. Elke type kent een bijpassende beleidsstrategie. Die strategie is gericht op probleemstructurering, zoals dat heet.

In werkelijk kan een *verkeerd gestructureerd probleem* voorkomen. Dan is er een mismatch tussen tussen probleem en beleidsaanpak. Dan wordt bij voorbeeld een consensus over kennis en een consensus of de benadering verondersteld terwijl die in werkelijkheid niet bestaat of niet meer bestaat. Het inhalen van Sinterklaas en Zwarte Piet was in vele gemeenten jarenlang een eenvoudig probleem maar dat is veranderd. In Gouda werd in 2014 onder druk van buiten een nieuwe type Pieten geïntroduceerd. Zwarte Pieten waren volgens sommige critici besmet geraakt met het racisme-virus. Anderen verwierpen deze stelling

Een probleem kan in de typologie verschuiven, bij voorbeeld van eenvoudig naar meer complex. Het inhalen van Zwarte Piet en Sinterklaas, een verhaaltje voor kinderen, werd door zich antiracist noemende lieden uit de Randstad in 2014-2016 in een waardendiscussie over etnisch racisme getrokken. Nationalistisch en patriottisch ingestelde lieden mengden zich ook in de discussie. Ze wezen er op dat het oude verhaaltje nooit gezien werd in termen van wit of zwart of overheersing. Weg eenvoudig probleem voor burgemeesters. Kennis plus, consensus min? Dat gaat te ver maar dat er van probleemverschuiving sprake was en is, is duidelijk.

In werkelijk is de variëteit in soorten problemen, initiatieven of uitdagingen veel groter dan de vier genoemde typen.

De kern van het leerstuk over typen problemen is dat elk type probleem een wat andere ontwerpbenadering op het vlak van omgaan met beleidsproblemen laat zien. Dat was ook al de kern van de boodschap in het proefschrift van Hisschemöller uit 1993.

De moeilijkste problemen zijn de 'wicked problems'. Dat zijn hardnekkig, complexe problemen. Noem het brandende kwesties of weerbarstige controversen.

Het eerste kenmerk luidt: *de kennisbasis* ten aanzien van dit soort problemen is zwak. We kennen de oorzaken, omstandigheden en andere achtergronden van ene probleem maar heel beperkt. De

politici weten zich dan ook niet goed raad hiermee. Denk maar aan het voorbeeld van voetbalvandalisme. Het is niet de minister, de KNVB en het zijn evenmin de clubs of burgemeesters die weten waar 'hooliganism' vandaan komt en alleen een werkende oplossing kunnen forceren.

Een tweede kenmerk is dat er *geen consensus bestaat over relevante waarden*. De meningen over de oplossingsrichting ('if any') zijn verdeeld.

Een derde kenmerk is ook duidelijk geworden. Meestal beschikt niet slechts één actor over alle kennis, bevoegdheden en middelen en dus over alle doorzettingsmacht. Nee, er spelen interdependenties. Meerdere actoren zijn betrokken en afhankelijk van elkaar. Het geheel aan taken, bevoegdheden en middelen is dan ook gespreid. Bepaalde actoren kunnen een oplossing dwarsbomen. Ze beschikken over remmacht. Wie verder wil komen moet dus ontmoetingen op gang brengen. Die moeten leiden tot een nieuw perspectief, waarbij sprake is van doelbundeling (of doelverrijking) en middelenbundeling tussen betrokkenen.

De kunst is het om bij wicked problems de betrokken partijen op een noemer te krijgen en zo doelstellingen en middeleninzet al polderend te bundelen in een 'agreement'. Niet eenvoudig, want het lukt doorgaans alleen als alle of veel partijen zich kunnen verplaatsen in de belangen van anderen en voor elkaar begrip krijgen. Waar sprake is van van elkaar afhankelijke partijen (organisaties) zal procesmanagement nodig zijn: werken aan het bij elkaar brengen van de relevante partijen (netwerkconstitutie) en aan het productief maken van het beleidsnetwerk. Een onafhankelijke procesarchitect of regisseur kan daaraan bijdragen. De relevante betrokkenen moeten bij voorkeur zich kunnen vinden in een 'framing', dus in een kennis-waardenverbinding. Anders gesteld, betrokkenen moeten een gedeeld perspectief op de zaak in kwestie krijgen. We spraken in de volksmond over een gezamenlijke aanpak van bij voorbeeld voetbalvandalisme.

We kunnen hier ook wijzen op afhankelijkheden tussen overheidsorganisaties op zich. De interbestuurlijke afhankelijkheid van bij een ingewikkeld issue betrokken organisaties kan de complexiteit van een op zich al ingewikkeld probleem doen toenemen. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn omdat de centrale wetgever juridische kaders stelt. Dan wordt beleid uitvoeren *niet* een autonome zaak van een gemeente maar een kwestie van medebewind. Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid. Zo moet een gemeente bijvoorbeeld meehelpen aan de uitvoering van wetgeving op het vlak van sociale zekerheid als een persoon daar volgens de rijksoverheid voor in aanmerking komt.

Gezien het voorgaande hoeft het niet te verrassen dat er wel denkers zijn die stellen dat *het aantal wicked problems op de bestuurlijke agenda toeneemt* (In 't Veld, 2010: 69). Veel kwesties zijn een zaak geworden van perspectievenstrijd, van pleidooien houden met een eigen verhaal ('frame'). Als er veel partijen in de arena opduiken, kan dat ertoe leiden dat sprake is van een versnipperde politieke democratie met veel drukte ten aanzien van meningen en frames, en veel vage compromissen. Het kan duizelen over hoe het klimaatprobleem aangepakt moet worden.

Literatuur

Aardema, H., W. Derksen, M. Herweijer en P. de Jong (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde*. Liber amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.

Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 2002.

Cachet, A. en E.R.Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.

Commonwealth of Australia, *Tackling wicked problems – A public policy perspective*, Australian Public Service Commission, Canberra, 2007.

Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf – Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.

Eeten, M.J.G. en C.J.A.M. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: *Handboek Werken, leren en leven met groepen*, Uitgeverij Bohn, Stafleu, Van Loghum, 1996a, pp. C3100-1-29.

Eeten, M.J.G. en C.J.A.M. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Handboek Werken, leren en leven met groepen*, Uitgeverij Bohn, Stafleu, Van Loghum, 1996b, pp. E2200, pp. 1-9.

Eeten, M.J.G., Een onderdrukkend dilemma: Waarom het debat over de groei van de burgerluchtvaart in Nederland een nieuwe agenda nodig heeft, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 12, 1998, nr. 3, pp. 211-232.

Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Dick Coutinho, Muiderberg, 1992.

Grin, J., M. Hajer & W. Versteeg (red.), *Meervoudige democratie – Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Aksant, Utrecht, 2006.

Hajer, M.A., J. van Tatenhove en C. Laurent, *Nieuwe vormen van Governance – Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, RIVM, 2004.

Hisschemöller, M. & R. Hoppe, Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis, in: Hisschemöller, M., W. Dunn, R. Hoppe & J. Ravetz (eds.), *Knowledge, power and participation in environmental policy analysis*, Transaction Books, New Brunswick, 2001, pp. 47-72.

Hisschemöller, M. & R. Hoppe, Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis, in: *Knowledge and Policy*, vol. 8, winter 1995/1996, nr. 4, pp. 40-60.

Hisschemöller, M. & R. Hoppe, Weerbarstige beleidscontroversen: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en – analyse, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1998, pp. 53-78.

Hisschemöller, M., *De democratie van problemen*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1993.

Hoesel, P.H.M. van, J. Mevissen en B. Dekker (red.), *Kennis voor beleid – Beleidsonderzoek in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2015.

Hoogerwerf, A., Beleid berust op veronderstellingen, in: *Acta Politica*, jrg. 19, 1984, pp. 493-531.

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Deventer/Alphen a.d. Rijn, 2008 (8^e druk).

Hoppe, R., Culturele theorie en probleemdefiniëring, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 5, pp. 461-497.

Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, Coutinho, Bussum, 1989.

Hoppe, R., Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur, in: Ringeling, A.B., A. Korsten e.a. (red.), *Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, mei 1996, D1300, pp. 1-20.

Hoppe, R., Waarom uitvechten uitdenken overtroeft, in: *Bestuurskunde*, jrg. 21, 2012, nr. 2, pp. 7-18.

Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Hag, 1998.

Hoppe, R., *The Governance of Problems*, The Policy Press, Bristol, 2011.

- Kemp, R. & J. Rotmans, Transitioning Policy: Co-production of a new strategisch framework for energy innovation policy in the Netherlands, in: *Policy Sciences*, vol. 42, 2009, pp. 303-322.
- Keulemans, M., Embryowet hobbelt achter de feiten aan, in: *De Volkskrant*, 30 mei 2016, p. 14.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks*, Sage, Londen, 1997.
- Klijn, E.H., Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 19, 2005, nr. 4, pp. 32-54.
- Klijn, E.H., A. Steyn & J. Edelenbos, The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks, in: *Public Administration*, vol. 88, 2010, nr. 4, pp. 1063-1082.
- Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, *Regeren met programma's – Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.
- Morgan, G., *Beelden van organisatie*, Scriptum, Schiedam, 1992 (vertaling van: *Images of Organization*).
- Stephensen, K., Wicked problems, in: *LGAT News*, september 2011, p. 36.
- Sterrenberg, L. e.a., *Hoe oordelen we over de veehouderij?*, Rathenau Instituut, Den Haag, maart 2001.
- Terpstra, J.B., P. Foekens e.a., *Burgemeesters over hun Nationale Politie*, Stichting Maatschappij en Veiligheid, Dordrecht, juli 2015.
- Tiggelaar, B., Hoe je acht lastige problemen aanpakt, in: *NRC*, 18 juni 2016.
- Veld, R.J. in 't, *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*, Academic Service/Sdu, Den Haag, 2010.

De auteur

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is sinds 1987 hoogleraar. In 2016 honorair hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht, faculteit Rechtsgeleerdheid.

Controverses zijn een kwestie van *cognitie* en *interactie*, dus van analyse en overleg, van uitdenken en uitvechten (Hoppe, 2012).