

# Succes en falen in het omgaan met wicked problems

*Arno F.A. Korsten*

29 juli 2016

Beleidsproblemen bestaan er in soorten en maten. Zo kennen we eenvoudige problemen en problemen van de zwaarste soort, de 'wicked problems'. Een voorbeeld van een wicked problem voor de overheid is automobilititeit en autocongestie. Automobilititeit is van belang voor de economie, het milieu en het dagelijks leven van burgers en bedrijven. Autofiles zijn ongewenst voor de groei en bloei van de economie. Al decennia wordt daarom gepoogd om de files terug te dringen, maar dat lukt slechts beperkt en tijdelijk. Waarom? Over omgaan met automobilititeit bestaat veel normatieve onenigheid (willen) en veel onzekerheid over hoe het probleem van files het beste kan worden verminderd (kennen en kunnen), en in dat verband hoe het asfalteren van het land kan worden beperkt, de komst van schone motoren kan worden bevorderd en niveaus in fijnstofproductie het beste kunnen worden teruggedrongen.

Elke overheidsinterventie in automobilititeit (meer wegen of rijbanen, 'elektrisch filerijden', tolheffing, rekeningrijden, carpooling, etc.) heeft ingrijpende gevolgen en weer nevengevolgen. Wat te doen? Misschien onconventioneel zijn, door de even kentekennummers op bepaalde dagen te laten rijden en de oneven nummers op andere dagen? Of het autobezit per huishouden verplicht begrenzen? Overheden in tal van landen worstelen er na 2015 nog steeds mee. Zeker ook omdat het fenomeen van automobilititeit van karakter verandert. Het aantal individuen dat een auto bezit is bij voorbeeld steeds verder toegenomen en veel autorijders werken zo veraf van hun woonadres dat de fiets, metro, bus, tram of trein voor hen geen alternatief zijn.

## *Wicked problems*

Horst Rittel & Melvin Webber hebben de term 'wicked problem' in 1973 gemunt. Zij zagen de volgende kenmerken van wicked problems.

- 1) Een wicked problem kent geen definitieve formulering, geen definitieve interpretatie of oplossing. Want er is veel onbekend over het probleem. Nieuwe kennis en verdere inzichtverwerving kan tot een andere oplossing leiden.
- 2) Je bent vrijwel zeker nooit klaar met het probleem. Klimaatverandering door opwarming van de aarde is niet een, twee, drie als probleem weg te werken. Dat gold ook voor autofiles.
- 3) Rond elk wicked problem cirkelen verschillende waarden. Daardoor zijn er als vanzelfsprekend meerdere manieren om te kijken naar een wicked problem als bij voorbeeld automobilititeit.
- 4) 'Stakeholders have radically different world views and different frames for understanding the problem'. 'The solution depends on how the problem is framed en vice versa'. Er zijn verschillende perspectieven op het probleem mogelijk. Zo veel dat het geheel aan oplossingen niet of nauwelijks te overzien is. Mede daardoor zijn niet alle consequenties van verschillende oplossingen te overzien.
- 5) Geen partij heeft de macht om het probleem alleen tot een oplossing te brengen.

- 6) Het is onmogelijk om een wicked problem met een klap of een beleidsdaad op te lossen.
- 7) Elk wicked problem is uniek en kan ook in de tijd nog eens verschuiven.
- 8) Elk wicked problem is een symptoom van iets anders, van een ander probleem. Dat betekent dat er rond een wicked probleem een afbakeningsprobleem speelt. Waar begin je in de analyse en waar hou je op?

We kennen in het openbaar meer bestuur tal van beleidsproblemen, die moeilijk oplosbaar zijn of onmogelijk op te lossen zijn vanwege de gebrekkige beschikbare kennis en verdeeldheid in wat nagestreefd wordt als waarden. Meestal is sprake van urgente problemen waarbij complexiteit en onzekerheid in cognitief en normatief opzicht domineren. Denk aan de verzoening van infrastructuur met ecologie; de strijd tegen voetbalvandalisme; het terugdringen van dakloosheid; het wel of niet boren naar schaliegas; de eventuele bouw van megastallen in landbouwontwikkelingsgebieden; de gekkekoeienziekte; de internationale handel in drugs; de omvang, verspreiding en risico's bij bezit van nucleaire wapens. Weer een ander voorbeeld: werken aan duurzaam stedelijk wonen.

### *Twee dimensies*

Er zijn bij dergelijke ingewikkelde problemen ('wicked problems' of duivelse problemen) doorgaans twee dimensies in het geding:

- de kennis over een verschijnsel is afwezig of beperkt of er is veel kennis die met elkaar in strijd is, en
- het vermogen tussen partijen die ertoe doen om het eens te worden over waarden en oplossingen is afwezig of beperkt.

We zeggen het ook wel iets anders. Wicked problems kenmerken zich door een hoge mate van cognitieve en normatieve onzekerheid. Al interacterend en zoekend moeten probleem en gedeelde oplossingsrichting duidelijk worden. Dus, voor een bevredigende oplossing is het nodig om de kennisgezichtspunten en met waarden verbonden gezichtspunten te versmelten in een door actoren zoveel mogelijk gedeeld perspectief op een probleem of kwestie (In 't Veld, 2010: 69).

Problemen waarop op beide genoemde dimensies 'min, min' gescoord wordt, worden '*wicked problems*' of '*intractabele problemen*' (Schön & Rein, 1994) genoemd. Je zou deze *complexe problemen* ook '*brandende kwesties*' kunnen noemen of '*weerbarstige beleidscontroversen*'. Rob Hoppe (1989, 2011) noemt het *ongestructureerde problemen* en ook wel '*ongetemde problemen*'. Constanze Haugh en Dave Huitema (2009) spreken van *duivelse problemen*.

Tabel 1: 'Wicked problems' als type beleidsprobleem te midden van vier probleemttypen

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

Zijn bijna alle actuele beleidsproblemen wicked problems? Welnee, er zijn andere vraagstukken die veel eenvoudiger zijn op te lossen. Tegenover de wicked problems staan de 'getemde problemen'. Een tabel

geeft dat verderop wel aan. Maar er zijn tal van auteurs die betogen dat de actuele politieke agenda's vooral uit de categorie 'wicked problems' (ill-structured problems) bestaan (In 't Veld, 2010: 69). William Dunn zegt in zijn handboek 'Public policy analysis':

'Many of the most important policy problems are ill-structured' (Dunn, 2012: 74).

### *Een derde dimensie: interdependentie*

Aan de twee dimensies is een derde toe te voegen. Vaak is de kennis ook *niet* bij slechts één actor aanwezig. Wicked problems hebben doorgaans een *multi-actor kant* (Dunn, 2012: 73). Betrokken actoren, waaronder overheden, zijn opgenomen in een beleidsnetwerk. Denk aan voetbalvandalisme. Hier is *geen* sprake van een kennismonopolie bij hetzij de minister van justitie en veiligheid, de KNVB, hetzij clubs of actoren als de politie, of burgemeesters. Partijen moeten daarom bij elkaar aanschuiven *om kennis te genereren en te delen*, dus om samen verder te komen in het stellen van een diagnose en van andere aspecten. Maar dan nog? Ook samen komen betrokkenen er niet zo maar uit.

Een wicked problem is vaak een zaak van vele betrokkenen omdat geen actor alle taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen bezit om effectief te handelen. Er is niet één actor die juridisch gezien alle doorzettingsmacht heeft. De verantwoordelijkheden liggen versnipperd. Is handelen dan onmogelijk? Dat zou je bijna denken omdat partijen *afhankelijk* van elkaar zijn. Interdependentie speelt een rol en dan is verbinding door samenwerking nodig.

In de woorden van Hans de Bruijn (2004: 29): 'zodra een overheid in een netwerk moet functioneren (en wanneer moet ze dat niet?) kan ze zich *niet* verlaten op hiërarchische of gematigd hiërarchische sturingsmechanismen. Ze is immers afhankelijk van andere partijen, die haar niet zonder meer zullen steunen. Een overheid die dit erkent, zal niet eenzijdig besluiten nemen, maar in een proces van overleg en onderhandeling met andere partijen tot een besluit komen. Een dergelijk proces doet immers recht aan de wederzijdse afhankelijkheden in een netwerk. In dat geval hebben *niet* de interne procedures het primaat boven de externe samenwerking en hebben de eigen doelen *niet* het primaat boven die van anderen. Aangezien veel organisaties niet worden afgerekend op hun vermogen tot adequate interactie en hoogwaardige gezamenlijke resultaten, maar vooral op wat ze voor zichzelf bereikt hebben, zien we in de praktijk vaak dat een open procesmatige benadering wel wordt voorgestaan, maar de control en command toch weer gaat overheersen'.

Omgaan met wicked problems is dus probleemstructurering door '*governance through networking*' (Hoppe, 2011:130). Betrokkenen moeten rond de tafel. Kijk maar naar voetbalvandalisme. Geen partij, noch de politie, noch de voetbalclubs, noch de KNVB, noch de meest betrokken minister bezit alle doorzettingsmacht. Er is anders gesteld géén partij die beschikt over de opdracht of taak om er iets aan te doen, en *alle* bevoegdheden en middelen (budget, personeel voor beleidsuitvoering, etc.) bezit. Zelfs als één partij een perspectief bezit waarvan het zelf denkt dat dit de 'ware' richting is ('een goed frame'), dan nog lukt het niet zo maar om deze oplossing voor elkaar te krijgen of af te dwingen. Andere partijen hebben ook een rol in de kwestie en zekere *hindermacht* (ze kunnen gaan dwarsliggen). Omgaan met voetbalvandalisme is hier opgevoerd als een voorbeeld van een beleidsnetwerk dat *productief moet worden* om het probleem te beperken.

### *Succes en falen van omgaan met wicked problems*

Gezien de kenmerken van wicked problems is het bespreken van succes of falen van omgaan met wicked problems een lastige kwestie. Toch wil ik er niet omheen lopen want er gaat links en rechts toch wel wat mis. Welke criteria zijn van belang?

Bekend is dat in het omgaan met wicked problems het niet wenselijk is om *slechts of primair* te komen tot wet- en regelgeving, onderhandelen, economische compensatie of het heropvoeden van bezorgde burgers. Leren door deliberatie tussen betrokkenen is van belang (Hisschemöller en Hoppe, 1998). De participatie van relevante actoren in een *communicatieproces* is van groot belang. Over wicked problems

moet onvermijdelijk gepraat worden door betrokkenen die hun kennis inbrengen en hun waardenoriëntatie gekoppeld aan ideeën over de oplossing op tafel leggen. Achter deze deliberatie gaat de pretentie schuil dat *betere beleidsoplossingen* ontstaan dan zonder deze deliberatie. Betere oplossingen zijn in elk geval *gedragen* oplossingen maar het betere hoeft daartoe niet beperkt te zijn. Hieruit komt naar voren dat er al criteria beschikbaar zijn om de kwaliteit van omgaan met wicked problems te beoordelen.

Ik noem nog een paar andere:

- Is er door actoren met gezag een kwaliteitsrijk communicatieproces (deliberatie) voorzien?;
- Komen alle relevante betrokken actoren aan tafel?; er ontbreekt geen relevante actor?;
- Kunnen de actoren hun kennis en waardenoriëntaties rondom de kwestie inbrengen?;
- Komen actoren tot het afbreken van hindernissen in hun communicatie?;
- Zijn actoren in staat en worden ze gestimuleerd in het zich verplaatsen in de relevante belangen en opstellingen van anderen?;
- Is een procesarchitect of procesregisseur voorzien en zo ja, opereert die kwaliteitsrijk?;
- Is er een rol in het proces weggelegd voor experts?; is hun rol erkend?; wordt de kwaliteit van hun kennis gewaardeerd?;
- Lukt het om tot een gemeenschappelijke beeldvorming over de kwestie te komen (probleempercepties, probleemdefiniëring)?;
- Lukt het om tot een gemeenschappelijke visie op de kwestie te komen, zelfs tot doelverbinding (doelverrijking?) en middelenbundeling?

Metze en Turnhout (2014: 5) zeggen het zo: 'De gedachte is dat deze processen worden gekenmerkt niet zozeer door onderhandelen, maar door deliberatie: open dialoog en gezamenlijk (beleids)leren. De idee is dat als actoren gezamenlijk reflecteren op het probleem, zij in ieder geval het probleem gezamenlijk kunnen structureren en wellicht – maar niet noodzakelijkerwijs – tot overeenstemming kunnen komen over een probleemdefinitie en oplossingen. Dit soort processen moet ook het tweede en derde orde leren (zie werk van Argyris, schr.) stimuleren, waarbij actoren niet alleen reflecteren op de betekenis van het probleem; maar *ook op de manieren waarop zij interacteren*. Het gaat dus niet alleen om het probleem, maar ook om de relaties tussen de actoren: wie is verantwoordelijk, wie zijn de experts, wat is de rol van de overheid en de burgers?'

### *Case studies*

Hier worden case studies vanuit het perspectief van succes en falen behandeld:

- over de opslag van CO<sub>2</sub> in Barendrecht,
- over zendmasten voor mobiele telefonie,
- over proefboringen naar schaliegas,
- over de invoering van het HPV-vaccin<sup>1</sup> en
- over de klimaatdialoog.

Deze case-studies laten zien dat deze vorm van besturen vaak in een technocratische aanpak resulteert (Metze en Turnhout, 2014: 3; Blankesteyn e.a., 2014). Ze waren geen onverdeeld succes. Hoe zit dat? Wat ging er mis?

---

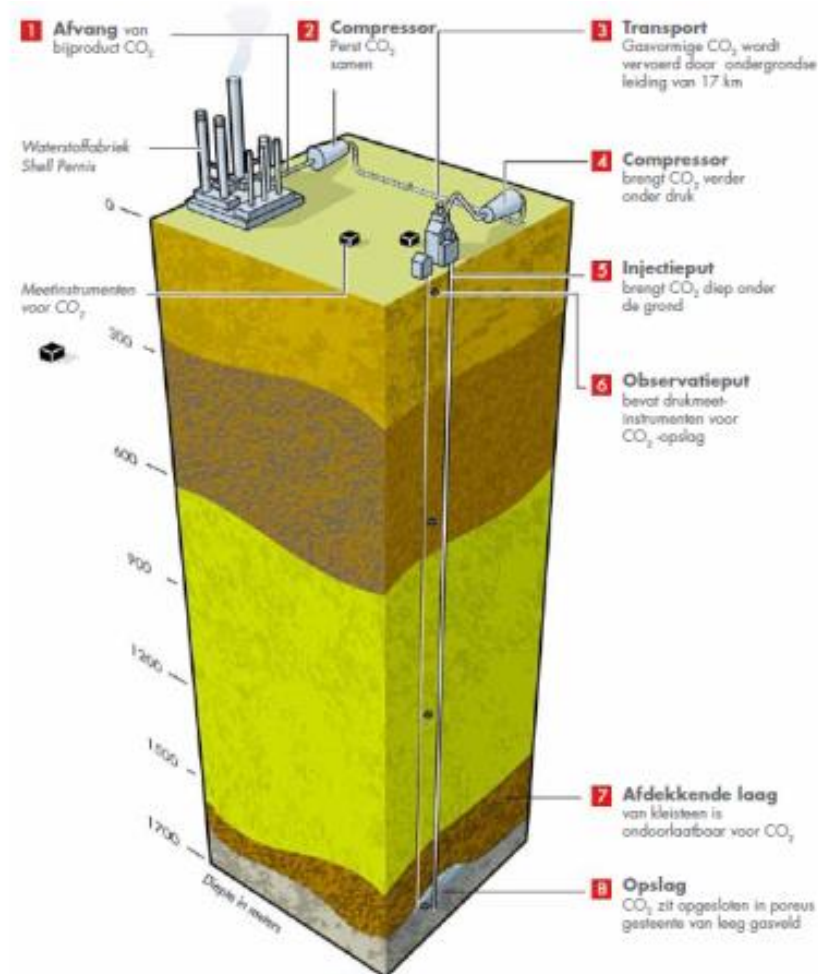
<sup>1</sup> HPV staat voor humane Papilloma Virus. Baarmoederhalskanker wordt door bepaalde typen van HPV veroorzaakt. Dit virus wordt door seksueel contact overgedragen en kan een chronische ontsteking veroorzaken en uiteindelijk bij een klein deel van de geïnfecteerden kanker van de baarmoederhals.

### *Casus 1: de opslag van CO<sub>2</sub> in Barendrecht*

In 1997 lezen we in NRC Handelsblad (9 mei) over een plan voor opslag van broeikasgas kooldioxide (CO<sub>2</sub>) van Shell in de ondergrond op te slaan of te gebruiken voor groeibevordering van gewassen in de Westlandse kassen. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) overwoog toen om de mogelijkheid van ondergrondse berging te laten onderzoeken maar heeft voorkeur voor hergebruik. Dat onderzoek zou er komen, maar besluiten over wat daadwerkelijk moest gebeuren bleven toen nog uit.

De klimaattop in Kopenhagen mag dan in 2009 mislukt zijn, vriend en vijand zijn ervan overtuigd dat de uitstoot van CO<sub>2</sub> moe(s)t verminderen. Volgens afspraken met de Europese Unie in Brussel moet de uitstoot van CO<sub>2</sub> in 2020 in Nederland met 20 procent verminderen. En dat terwijl de behoefte aan energie alleen maar toeneemt. De vervuilende kolengestookte elektriciteitscentrales vervangen door zonne- en windenergie zou een oplossing zijn. Maar de ontwikkeling daarvan gaat niet snel genoeg. Het was om die reden dat Nederland volgens deskundigen nog niet zonder fossiele brandstoffen kan. De daarbij vrijkomende CO<sub>2</sub> zou moeten worden afgevangen en opgeslagen onder de grond. Nederland is daarvoor zelfs bijzonder geschikt, stelden lobbyisten als voormalig MP Ruud Lubbers. We bezitten tientallen gasvelden die leeg zijn of die in de toekomst leeg komen. CO<sub>2</sub>-opslag is juist een technologie waarmee CO<sub>2</sub>-uitstoot van bijvoorbeeld kolen en gascentrales wordt afgevangen en onder de grond in lege gasvelden kan worden opgeslagen.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) schrijft in 2007 in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en SenterNovem een tender uit voor demonstratieprojecten van CO<sub>2</sub>-opslag op land. Shell is een van de indieners. Shell krijgt uiteindelijk, eind 2008, voor zijn project 30 miljoen euro subsidie toegekend. Hoe is dit project verder verlopen? We baseren ons hier vooral op Blanckesteijn e.a. (2014).



In juli 2007 verschijnt de Algemene Milieu Effecten Studie CO<sub>2</sub>-opslag, een gezamenlijke studie van diverse overheden, energiebedrijven en adviesbureaus. Doel is om achtergrondinformatie te bieden over mogelijkheden voor CO<sub>2</sub>-opslag op land in Nederland. Aanleiding is de constatering dat er nog weinig kennis en ervaring beschikbaar is over CO<sub>2</sub>-opslag, zowel in technologische, beleidsmatige als juridische zin. Shell gebruikt het rapport in de voorbereidingen voor de Startnotitie MER (Milieueffectrapport) van het project in Barendrecht. Shell organiseert bij de aanvang van de MER-procedure in februari 2008 een informatiebijeenkomst voor de Barendrechtse burgers. Hierbij is een vertegenwoordiger van de Ministeries van EZ en VROM aanwezig om het overheidsbeleid voor CO<sub>2</sub>-reductie uit te leggen en de plaats van CO<sub>2</sub>-opslag daarbinnen.

Na deze bijeenkomst verschijnen de eerste mediaberichten met verontruste geluiden van gemeenteraadsleden en omwonenden, aldus Blankesteyn e.a. (2014). Betrokkenen vragen zich af of de gemeente Barendrecht wel de juiste locatie is. Waarom? Gezien de dichtbevolktheid van het gebied en de vele industrie die er is gehuisvest. Ook spelen zorgen over gezondheidsrisico's en een mogelijke waardedaling van woningen. Vanwege deze tekenen van onrust organiseert Shell een paar maanden later een tweede informatiebijeenkomst. Hierbij is een vertegenwoordiger van TNO aanwezig om de technische aspecten van het project uit te leggen. TNO is door Shell als expert ingehuurd om onderzoek voor de milieueffectrapportage te verrichten. De uitgenodigde vertegenwoordiger van de nationale overheid meldt zich op het laatste moment af voor de informatiebijeenkomst. De tenderprocedure loopt op dat moment nog. We zien dus dat een actie op cognitief vlak (onderzoek) wordt in gezet om waardenstrijd te beperken, te beslechten of te voorkomen. Geen ruimte voor verdere deliberatie? Wel maar voor een beperkte groep.

Halverwege 2008 besluiten de ministers van EZ en VROM samen met de gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland om een bestuurlijk overleg op te zetten (genaamd BCO<sub>2</sub>), met daarin vertegenwoordigers van zowel de gemeentelijke, provinciale als nationale overheid. Het doel is om elkaar te informeren over het besluitvormingsproces en over de communicatieactiviteiten over het project. Ook Shell neemt aan dit laatste deel. De deelnemers aan het BCO<sub>2</sub> spreken af elk hun eigen communicatiekanalen te blijven gebruiken. Shell *besluit wel om tijdelijk te stoppen met communiceren* richting het publiek en niet meer te reageren op berichten in de lokale media om verdere toename in onrust te voorkomen! Aldus de analyse van Blankesteyn e.a. (2014).

Zoals we ook in andere casus zullen zien, blijft het daar niet bij. Zo gauw er verzet komt, komt er een Informatiepunt en/of Kennistafel..... In het BCO<sub>2</sub> spreken de betrokken partijen ook af om *Kennistafels* in te richten, waarvoor externe deskundigen worden uitgenodigd. In vier bijeenkomsten worden vragen over de ondergrond, locatiekeuze, externe veiligheid en monitoring van risico's besproken (Blankesteyn, 2014). Tegelijkertijd beginnen deskundigen zich in de media te roeren. Een hydroloog die tevens deelnemer aan de Kennistafels is, laat zich kritisch uit over de veiligheid van ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag. Hij is van mening dat demonstratieprojecten beter niet in een dichtbevolkt gebied kunnen worden gehouden. En een hoogleraar chemie noemt CO<sub>2</sub>-opslag onder Barendrecht een 'onverantwoord experiment'. De kennistafels leiden dus tot niet tot 'de geest terug in de fles duwen', maar tot een strijd tussen deskundigen (cognitieve discussie).

Blankesteyn e.a. vervolgen. Citaat: 'In maart 2009 wordt het informatiepunt CO<sub>2</sub>-opslag geopend in een winkelcentrum in Barendrecht. Het is gefinancierd door het Ministerie van VROM en gevuld met informatiepanelen en publicaties van onder meer de nationale overheid, de projectontwikkelaars en TNO, maar ook van Greenpeace. Doel is het informeren van de bewoners. De gemeente weigert via het informatiepunt te communiceren en heeft een eigen informatiepunt in het gemeentehuis'.

Citaat: 'De ministers van EZ en VROM brengen in de loop van 2009 diverse bezoeken aan Barendrecht en Albrandswaard om met lokale bestuurders en burgers te praten. Doel van de ministers is om uit te leggen waarom zij CO<sub>2</sub>-opslag noodzakelijk vinden in aanvulling op energiebesparing en duurzame energie en om te benadrukken dat de veiligheid van het project voorop staat. Lokale bestuurders keren zich echter tegen het project. De tegenstand van lokale politici verhevigt als er in september 2009 in Barendrecht een treinongeluk plaatsvindt, waarbij een machinist om het leven komt. De gemeente grijpt het ongeluk aan om te benadrukken dat Barendrecht al genoeg risicovolle activiteiten huisvest. Dat roept de vraag op of de gemeente niet al meer dan genoeg doet voor het nationale belang'. Einde citaat.

Verder onderzoek dient zich aan. 'Hoewel de Rijksoverheid inmiddels de Rijkscoördinatieregeling kan aanwenden om het nationale belang te laten prevaleren boven lokale belangen, laat ze toch de gezondheidsrisico's rond CO<sub>2</sub>-opslag onderzoeken door het RIVM. Het RIVM concludeert dat over eventuele gezondheidsrisico's open moet worden gecommuniceerd door de Rijksoverheid. Provinciale Staten keren zich in november 2009 ook tegen de opslag. Tijdens een derde informatiebijeenkomst in december 2009 lopen de emoties in aanwezigheid van minister Cramer hoog op. De minister doet bij deze gelegenheid de uitspraak dat ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub> "absoluut veilig" is.' Einde citaat.

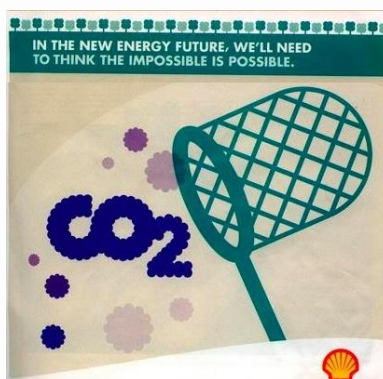
Een besluit over de opslag wordt uitgesteld als in februari 2010 het kabinet valt. Onder het nieuwe kabinet besluit de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie Maxime Verhagen in november 2010 om geen gas onder land op te slaan en in plaats daarvan de mogelijkheden te onderzoeken om CO<sub>2</sub> op te slaan in de zeebodem.





Dat is het grote overzicht. Laat zich nog iets zeggen over de positie van burgers? Eén van die gasvelden ligt in Barendrecht onder Vinex-wijk Carnisselande. De bewoners vrezen het broeikasgas onder hun huizen en de complete gemeenteraad heeft tegengestemd, net als een meerderheid in de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Waarom is er zoveel weerstand tegen het project in Barendrecht? De uitgeputte aardgasvelden liggen recht onder woonwijken. Bewoners vrezen de risico's als het gas onverhoeds mocht vrijkomen. Ook zijn ze bang dat hun huizen minder waard worden. Diverse deskundigen zeggen dat het project op zich veilig is, maar dat de risico's nooit helemaal zijn uit te sluiten.

En wat vindt Shell? Shell had wel wat reacties verwacht, maar werd verrast door de heftige en massale tegenstand. Het concern zegt dat veiligheid boven alles gaat en dat het project geen risico's kent. Alleen boven het punt waar koolstofdioxide in de bodem wordt geïnjecteerd kan iemand gevaar lopen als grote hoeveelheden gas zouden ontsnappen.



Opslag van CO<sub>2</sub> verkeert in een experimentele fase en onder woonwijken is het nog nergens ter wereld gedaan. Een TNO-rapport betitelt de geschiktheid van de locatie zelfs op een bepaald moment als slecht. Voordeel van Barendrecht is wel dat het dicht bij Pernis ligt, bij de fabriek van Shell waar de CO<sub>2</sub> vandaan moet komen. De locatie is daardoor goedkoop, maar dat is niet de enige reden waarom 'Den Haag' blijft vasthouden aan Barendrecht.

De overheid en Shell willen een proef doen met het opslaan van CO<sub>2</sub> in een dicht bevolkte woonwijk in Barendrecht. De bewoners zijn bang omdat niemand ze kan garanderen dat het veilig is. Is onderzocht hoe veilig de opslag van CO<sub>2</sub> onder Barendrecht is? Hierover wordt kritiek geuit. Het onderzoek van Peter van der Gaag (2010), waarin staat dat de locatie Barendrecht alleen gebruikt zou moeten worden voor een kleine proef, heeft de Tweede Kamer zelfs nooit bereikt.

Waarom vindt Shell het lege gasveld bij Barendrecht aanvankelijk ideaal voor een proef?

De opslag bij Barendrecht vindt plaats betrekkelijk dicht bij de bron, de raffinaderij in Pernis. Er liggen bestaande locaties met gasvelden waar al putten zijn geboord. Het veld is geologisch geschikt door het type gesteente, de goede afdeklaag en de diepte (1700 meter).

Koolstofdioxide kan via de bestaande putten in de grond worden geïnjecteerd, omdat die putten nog niet zijn afgesloten aangezien het aardgas nog niet op is. Shell verwacht dat het eerste veld na drie jaar al vol is met CO<sub>2</sub>, wat weer gunstig is als demonstratieproject.



## 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.

Wat is een les?

Ten eerste, dat er strijd losbarstte over de informatiebasis voor besluitvorming. Er was sprake van rapportenstrijd.

Ten tweede, er ontstond wel deliberatie maar voor burgers was in feite in de besluitvorming geen plek voorzien. De Kennistafles kunnen niet beschouwd worden als 'het deliberatieve wonder van Barendrecht'.

Ten derde, voor zover deliberatie had plaatsgevonden, ging het om twee partijen die elkaar wisten te vinden: het machtige Shell en het departement voor Economische Zaken. Maar uiteindelijk zou het project in feite toch mislukken.

## Wordt uw gemeente in de toekomst een CO<sub>2</sub>-dumpplek?



### *Casus 2: Mobiele telefonie en zendmasten*

De tweede casus handelt over mobiele telefonie. Dit vraagstuk is zonder meer een wicked problem (Hermans e.a., 2014: 12, 17). Deze uitdaging is in de jaren negentig op de agenda van de Nederlandse overheid gekomen, evenals op die van andere regeringen, de Europese Unie en Wereldgezondheidsorganisatie (WGO). Er is onderzoek gedaan naar straling van zendmasten en mobiele telefoons. Buiten een opwarmingseffect zou er geen bewijs gevonden zijn voor schadelijkheid. Desondanks zijn er door nationale overheden blootstellingslimieten ingesteld die rekening houden met thermische effecten van zendmasten en mobiele telefoons. En er zijn verdere onderzoeken gestart. Voor de onderbouwing van beleid is dus een beroep gedaan op wetenschappelijk onderzoek. Er wordt zo, aldus Hermans e.a., een *technocratische aanpak* gevolgd: een beroep doen op wetenschappelijk onderzoek van experts. Maar dit blijkt niet te werken omdat maatschappelijke actoren uitgesloten worden.

Het valt op dat de oplossing voor het wicked problem gezocht wordt in onderzoek van gezondheidsrisico's en in betere communicatie over deze risico's naar maatschappelijke actoren door het oprichten van een Antennebureau en het Kennisplatform EMV&G. Dat is een *top-down aanpak*, niet volgens de deliberatieve beginselen van omgaan met wicked problems.

Het probleem van masten wordt zowel *verwetenschappelijkt* als *gedepolitiseerd*. Dat is op zich niet verkeerd. Wetenschappelijke inzichten worden gebruikt als rechtvaardiging om draadloze netwerken uit te rollen. Gevolg hiervan is evenwel het *vernauwen* van een brede maatschappelijke kwestie van onrust bij het plaatsen van zendmasten tot *een expert-vraagstuk*. Die lijn wordt volgehouden als wetenschappelijke antwoorden niet volstaan. Het plaatsen van masten is evenwel zeker ook een *lokaal probleem*. Inwoners en gemeentebesturen willen daarom daarbij betrokken worden.

Door te kiezen voor de verwetenschappelijkinglijn en niet voor de vermaatschappelijkinglijn wordt *de controverse versterkt*. Kritische burgers hebben door wat er aan onderzoek ontbreekt of wat de zwakten ervan zijn. Het bleek ook dat het Kennisplatform grote moeite had om informatie over onderzoek naar de verschillende doelgroepen in de discussie over te brengen.

Conclusie: Er is, voor zover ik kan zien, niets tegen het verrichte onderzoek. Wel is de kritiek dat het onderzoek geen volledig antwoord is gebleken op de maatschappelijke onrust. De instelling van een *kennisplatform* en later een *klankbordgroep* is onvoldoende gebleken. Les: *maatschappelijke groeperingen hadden in een vroeg stadium betrokken moeten worden en niet toen de discussie verhard was*. De visie van maatschappelijke groeperingen kwam niet tijdig op tafel. Door het onderzoek in gang te zetten werd de discussie ook scheef getrokken en vooral gefocust op gezondheidsrisico's. Het ontkennen dat burgers mochten meepraten had een averechts effect, zoals *'het politiseren van onzekerheid'* stellen Hermans, Van Asselt en Passchier (2014: 19).

De centrale overheid heeft in de telefonie-casus getoond de inzichten van omgaan met wicked problems niet goed begrepen te hebben. Het wicked karakter van telefonie en zendmasten is ontkend. Slechts een deel van de belangen werden in het communicatieproces gerepresenteerd. Er was dus sprake van 'uitsluiting'. Het ministerie heeft een traditionele aanpak gevolgd met een communicatief randje. Het is dus 'misgegaan', aldus ook Metzke en Turnhout (2014: 7). Wat we hier zien, is dat de centrale overheid zich hier als de superieure actor opwerpt. Interdependentie van actoren? Het werd genegeerd.

### *Casus 3: Schaliegas winnen*

Dat het bij de kwestie van de beoogde schaliegaswinning in de gemeente Boxtel ging om een wicked problem was niet meteen duidelijk. In eerste aanleg leek het te gaan om een gewone gasboring. Pas nadat er een vergunning tot boren verleend was, kwam er maatschappelijke onrust.

Onderzoeksresultaten van andere locaties lieten zien dat er mogelijk een verband was met 'fracking' en aardbevingen. Een ander knelpunt uit het perspectief van de vergunningaanvrager Cuadrilla was dat de vergunningaanvraag door de rechter op procedurele gronden werd vernietigd.

In deze context van toenemende animositeit onder burgers moet ook begrepen worden dat het departement van Economie, Landbouw & Innovatie een onderzoek liet verrichten naar de risico's van boringen van schaliegas en steenkoolgas. Daardoor lag de besluitvorming stil.

De schaliegas kwestie werd in de gemeente Boxtel *geleidelijk* een wicked problem. Door de toenemende cognitieve onzekerheid (onderzoek naar risico's was blijkbaar nodig) en normatieve onzekerheid (wel gasboringen willen of niet?) ontstond een controverse.

Een issue kent een toenemende kans op het toegroeien naar een wicked problem als er risico's zijn op het vlak van volksgezondheid, veiligheid of het milieu van inwoners. En als er geen eenduidige wetenschappelijke informatie is.

De casus rond schaliegas was van eenzelfde laken een pak als de kwestie van zendmasten en mobiele telefonie: een gezamenlijke probleemstructurering ontbrak (Rekenkamercommissie Boxtel, 2013; Metze, 2014: 27).

Ook in dit geval toonde de centrale actor door middel van een technocratische aanpak aan aanvankelijk zeker niet begrepen te hebben hoe het hoort bij wicked problems (Metze, 2014). Rond schaliegaswinning ontstond maatschappelijke weerstand evenals rond zendmasten. Het wicked karakter van schaliegas werd ontkend, zo lang tot er geen houden meer aan was. Ook hier kwam er onderzoek en ook hier *een klankbordgroep* om maatschappelijke vragen en belangen te kanaliseren naast de technische kennis. In de besluitvorming over schaliegas was de invulling van de veiligheid van gaswinning door het ministerie al tevoren bepaald.

De klankbordgroep bleek niet *het gewenste stootkussen*. Vanuit de klankbordgroep werd namelijk de onafhankelijkheid van onderzoekers en hun methoden van onderzoek van kanttekeningen voorzien. Zie hier een tweede voorbeeld van een mislukking van interactief leren door deliberatie.

Metze voegt toe:

1. De casus laat zien dat *het deliberatief proces beperkt is gehouden*. Mogelijk vanuit de overweging dat de centrale overheid als arbiter de knoop moet doorhakken omdat alle actoren het samen toch niet eens zouden kunnen worden.
2. 'Schaliegas als casus laat zien dat een gestructureerd probleem kan veranderen in een ongestructureerd probleem doordat er maatschappelijke onrust ontstaat en er meer kennis beschikbaar komt'. Sommigen gebruiken het gebrek aan kennis om twijfel te zaaien. Het discussieproces was dus vol 'politiek'. Het lijkt wel alsof de centrale actor op rijksniveau bevreesd is voor 'de tirannie van de consensus'.



Uitgebreide kaart van TNO via google

tegen<sup>schalie</sup>gas

### *Casus 4: Baarmoederhalskankervaccin*

Ik kom bij de derde casus, over het baarmoederhalskankervaccin. In dit geval was ook weer sprake van een technocratische top-downaanpak. Die aanpak werd *niet* geaccepteerd (Meijer, Lips en Dijkstra, 2014; Metz en Turnhout, 2014: 7). Burgers blijken zelf toegang te hebben tot informatie en laten op verschillende manieren hun stem horen, zoals via social media. Maar leken kunnen toch niet helemaal gaan bepalen wat een vaccin inhoudt en kan bewerkstelligen? Het landelijk vaccinatieprogramma onder pubermeisjes tegen baarmoederhalskanker mislukte omdat burgers in grote getale via sociale media de wetenschappelijke achtergrondinformatie betwistten en betwijfelden. Hoppe' (2012: 8) achtte deze discussie een voorbeeld van 'feitenvrij debat' waarbij onderzoek wordt beschouwd als 'ook maar een mening'.

### *Casus 5: Klimaatkennis*

Tuinstra en Hajer (2014), verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), reflecteren op de vraag of het deliberatieve model in staat is te functioneren op het vlak van klimaatkennis. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft op twee manieren de buitenwereld binnengehaald. Door een onderzoek mogelijk te maken naar eventuele fouten in het vierde rapport van het IPCC over klimaatverandering uit 2007. En ten tweede door de ontwikkeling van een website [climatedialogue.org](http://climatedialogue.org). Zij constateren dat de klimaatwetenschappers toch in het technocratisch model gedwongen werden.

### *Enkele conclusies*

Conclusie van de analyse van deze gevallen is dat de bij wicked problems gewenste deliberatieve praktijken niet aanwezig waren of niet opgewassen bleken tegen het impliciete of expliciete streven van actoren op rijksniveau *om te kiezen voor een technocratische top-down aanpak*. Wat op rijksniveau een rol speelt, is het primaat van de politiek, de taal en cultuur ten departemente, de internationalisering. Voor experts is bij het omgaan met wicked problems nog wel een rol, hoewel er sprake is van rapportenstrijd, maar voor de belanghebbende burgers nauwelijks.

Besluitvorming over wicked problems blijft uiteindelijk iets in de context van de representatieve democratie. Het parlement wil toch bezig blijven met CO<sub>2</sub>-opslag, met zendmasten, met de winning van schaliegas, met campagnes voor vaccinatie en klimaat. Wicked problem blijven politieke problemen en de bereidheid om die uit te besteden aan deliberatieve praktijken met vele maatschappelijke betrokkenen is beperkt tot klein werk, zoals tot klankbordgroepen en kennisplatforms. Wie wat wil weten, kan zich daar melden.

De conclusie uit de cases is dat er geen processen tot stand komen waarin de beginselen van procesmanagement excellent uit de verf komen. De rijksoverheid doet niet wat Hoppe c.s. voor het omgaan met ongetemde kwesties aanbevelen.

### *Tenslotte*

Deze beschouwing handelde over wicked problems, over duivelse problemen. Dat worden ook wel ongetemde problemen of hardnekkige beleidscontroversen genoemd. We weten wat dat zijn: ingewikkelde, hardnekkige en brandende kwesties die langere tijd op de agenda van politieke bestuurders en controleurs belanden, urgentie kennen en tevens gepaard gaan met veel onzekerheid op cognitief en normatief vlak. Bestuurders en andere betrokkenen weten niet goed raad met wicked problems als automobilititeit, mede omdat er strijd is tussen betrokken overheden en anderen over de feiten (kennis) en ook over de benadering van het probleem verschillend gedacht wordt. Het zijn juist de duivelse problemen die bij een overheid terecht komen maar feitelijk *veel actoren in netwerken* aangaan; actoren met hun verschillende belangen, taken, bevoegdheden en middelen, die van elkaar afhankelijk zijn. Deze weerbarstige problemen (duivelse of ongetemde problemen) worden vaak op uiteenlopende manieren ervaren. En het probleem heeft vaak allerlei vertakkingen; het probleem is weer onderdeel van een groter geheel.

Wicked problems zijn volgens sommigen tweedimensionaal en volgens mij in de kern driedimensionaal. De kennis over een duivelse kwestie is in de samenleving meestal beperkt (cognitief probleem). Er bestaat – ten tweede - verdeeldheid in waardenoriëntatie tussen relevante partijen die direct of indirect betrokken zijn bij een duivels probleem (normatief probleem) en daarmee verdeeldheid over de oplossingsrichting. En er bestaan – ten derde - van elkaar afhankelijke actoren omdat er niet één actor is die beschikt over alle taken, bevoegdheden en middelen. Er is geen actor met alle doorzettingsmacht. Deliberatie, in termen van een *interactieve leerstrategie* is dan gewenst. Er wordt in dat verband ook de term ‘*governance*’ gebruikt of *netwerkmanagement*: relevante partners moeten rond de tafel om hun kijk, kennis, waardenoriëntatie en belang in te brengen. Ze worden het niet makkelijk eens. Er zijn dus pogingen gewenst om het wel (zoveel mogelijk) eens te worden, eventueel tijdelijk. Procesmanagement (interactief leren) en de aanstelling van een procesmanager biedt een handreiking. De conversie van kennis en inzicht in waardenoriëntaties moet leiden tot (georganiseerde) ontmoetingen van meerdere relevante actoren. In een netwerkcontext moet geprobeerd worden om het eens te worden over een koers. Meestal is dat een tijdelijke aanpak omdat na verloop van tijd iets verandert op cognitief en normatief vlak.

Een nadeel hiervan is de intensieve tijdsconsumptie van deliberatie. Hieraan is iets te doen door benutting van bepaalde methoden toe te passen, zoals dialoog mapping. En door bepaalde oplossingsroutes af te zonderen en op te knippen wat zich ook laat opknippen.

In die aanpak spelen tal van andere inzichten een rol zoals het vermogen om perspectieven op tafel te krijgen, van perspectief te wisselen (frame change) en een kwestie anders dan gebruikelijk aan te vliegen (frame innovation).

Wicked problems zijn te onderscheiden van tal van andere beleidsproblemen, zoals de eenvoudige problemen. Bij wicked problems is er nooit slechts één actor die doorzettingsmacht heeft, bij eenvoudige problemen wel. Er is bij wicked problems sprake van afhankelijkheden. Andere actoren (soms andere overheden) beschikken ook over taken, bevoegdheden en middelen. Ze moeten op een bijzondere wijze benaderd worden, namelijk interactief (in een multi-actor setting) en niet slechts via ‘learning by doing’.

Gaan beleidsmakers makkelijk over tot het interactief definiëren van een probleem (als een weerbarstige beleidscontroversie) waarbij vele betrokkenen nodig zijn om een vraagstuk aan te pakken, zoals nodig is uitgaande van (interorganisationeel gericht) procesmanagement? Nee, beleidsmakers trachten hieraan, als het even, kan te ontsnappen. Ze willen wegblijven bij de erkenning van een probleem als een wicked problem. In 't Veld (2010) en eerder al Hisschemöller en Hoppe (1998) hebben dat goed gezien.

Ondanks de brede verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’, die in de literatuur wordt waargenomen, komen ook *mengvormen* voor: governance verbonden met (een zekere mate van) hiërarchie. Het klassiek modernistisch model van besturen is in de praktijk nog invloedrijk. Dat wordt wel de *autoriteitsparadox* genoemd. Terwijl de controverses rondom wicked problems vragen om governance, om verbinding van verspreid bestuur, is het juist de media-aandacht ten aanzien van succes en falen van bestuurders die een sterke focus legt op het centrum van bestuurlijke structuren. Maar het is niet alleen de media-aandacht die dit effect heeft. Ook de roep om ‘wie is eigenlijk verantwoordelijk?’ en de controle door representatieve organen maakt dat het centrum meer aandacht krijgt (‘wil de bewindspersoon ervoor zorgen dat ...’). Het klassiek modernistisch model van bestuur waarin government een centrale plaats heeft, zal niet verdwijnen. Anders gesteld, in een tijdperk van mediatisering dient zich de reproductie van bestuurlijk gezag aan (Hajer, 2011).

Als een overheidsactor zich als de meer machtige spin in het web ziet, is de kans groot dat de gewenste aanpak voor omgaan met duivelse problemen ontlopen wordt. Dan is *later* correctie nodig. Een voorbeeld. Ambtenaren van het ministerie veiligheid en justitie trokken de bestrijding van voetbalvandalisme in het begin, enkele decennia terug, naar zich toe. Maar het is niet verstandig



gebleken om dit probleem zo te structureren. Het probleem is 'integraler' gebleken dan gedacht en de departementale macht was *minder* van betekenis. De minister was onthand. Dat gegeven vergt bij versnipperde verantwoordelijkheid de noodzaak van een bundeling van doelstellingen en middelen. Deliberatie met relevante andere actoren bleek gewenst. Deze deliberatie is ook op gang gekomen. Een aanpak zonder medewerking van de burgemeesters, de politie, de clubs, de KNVB, het openbaar ministerie zal falen. Maar als dat zo is en de centrale overheid wil wegblijven bij een governance-aanpak, wat heeft dat dan voor gevolgen?

### **De centrale overheid mijdt de gewenste strategie**

Lukt dat wegblijven van de overheid bij het wicked karakter van problemen? Vaak niet. Uit de case studies blijkt dat de rijksoverheid *lang niet altijd goed kan omgaan met wicked problems* en ze kan 'demonteren'. Beleidsmakers mijden betrokkenheid van burgers en groeperingen van burgers in de vroege fase van de deliberatie (zie de schaliegaskwestie, de zaak van de zendmasten en mobiele telefonie; Blankestijn e.a., 2013), tenzij het om zoiets gaat als de toekomst van de luchtvaartvaart en de positie van Schiphol. De 'Alderstafel' over luchtvaartvraagstukken is een positief voorbeeld waarbij burgers wel betrokken waren.

Ook het omgaan met voetbalvandalisme is een aanpak van de 'betere soort' (geworden). Hier is de interdependentie van actoren evident. Betrokken actoren waren en zijn tot elkaar veroordeeld en dat wordt volop ingezien.

Ook bij het tegengaan van de verdroging van De Peel erkenden actoren hun noodzaak tot brede deliberatie (Bekkers en Lips, 1998). Dit zijn succesvoorbeelden. Maar daar staat een ander verhaal naast.

Hoe het hoort om met wicked problems te gaan, is inmiddels wel bekend maar tal van beleidsmakers bij de rijksoverheid willen het desondanks *niet*. Tal van beleidsmakers zijn onbekend met een interactieve leerstrategie met deliberatie of hebben er geen vertrouwen in en zoeken het in een technocratische top-down-aanpak met inzet van experts en onderzoek. Beleidsmakers werken vanuit de cognitieve kant, vanuit de veronderstelling dat experts helderheid verschaffen en burgers geen rol hebben.

De Groningse burgers zijn na de toename van de aard(gas)bevingen lange tijd genegeerd over de werkelijke risico's en gevolgen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). Eerst later volgde een meer deliberatieve aanpak met een rol voor Hans Alders.

Een ander voorbeeld van een technocratische top-down aanpak is de discussie over CO<sub>2</sub>-opslag (Rekenkamercommissie Boxtel, 2013). Deze discussie ging met een hoop wantrouwen gepaard. Er ontstonden actiegroepen. Het ministerie van Economische Zaken riep dit zelf over zich af.

Andere voorbeelden van zwakke deliberatieve kwaliteit zijn de winning van schaliegas, de discussie over de oorzaken en gevolgen van de aard(gas)bevingen in Groningen, de discussie over de plaatsing van zendmasten en mobiele telefonie, de discussie over de vaccinatie van pubermeisjes tegen baarmoederhalskanker.

Worden burgers helemaal genegeerd? Uiteindelijk niet. Er komt meestal wel een klankbordgroep of een kennisplatform. Deze maatregelen zijn evenwel *niet overal succesvol*.

### **Technocratische aanpak**

Gevolg: door de (hoofdzakelijk) technocratische aanpak van wicked problems wordt de probleemstructurering zo verschoven dat stevast maatschappelijke onrust ontstaat, waarbij experts en hun onderzoek ter discussie komen. Hoe die onrust te begrijpen?

1. Steeds vaker blijkt dat burgers niet meer zo maar iets opgedrongen wensen te krijgen. Hun verzetspotentieel is gegroeid en de acceptatie neemt af.

2. Wetenschappelijk onderzoek heeft niet meer de gezaghebbende status om in debatten de doorslag te geven (Hoppe, 2012; Scholten en Meijer, 2012). Actoren bediscussiëren de kwaliteit van het onderzoek. Dat gebeurde in de CO<sub>2</sub>-discussie en in de provincie Groningen rond de aardgasbevingen.
3. Debatten in de social media en in het parlement zijn grover en ongenueerder geworden. Onderzoek komt ter discussie omdat het niet als onafhankelijk wordt ervaren. Soms shoppen partijen ook selectief in onderzoek: wat uitkomt om een mening te ondersteunen wordt 'opgehaald'. Dat betekent dat de legitimiteit van (shoppende) actoren rond een issue meer ter discussie komt (Hoppe, 2011, 2012).

Hoe laat het hier en daar negeren van de brede deliberatieve aanpak zich verklaren?

1. Een eerste mogelijke verklaring is dat beleidsmakers wat hier als een wicked problem aangeduid wordt *niet* als zodanig zien en typeren. De problematiek van mobiele telefonie en zendmasten is blijkbaar niet als een weerbarstige beleidscontroversie gezien. Er wordt daarom een centrale (kabinets)beleidsaanpak ontwikkeld, die te weinig heeft van deliberatie op landelijk niveau of lokale deliberatie in gemeenten.
2. Aansluitend op het voorgaande, er kan sprake zijn van onbekendheid bij beleidsmakers met het kennisgebied van wicked problems en de interactieve leerstrategie (Gerritsen, 2011). Dit is de verklaring in de geest van 'bewuste of onbewuste onbekwaamheid', zoals Erik Gerritsen het uitdrukt.
3. Een andere verklaring is de opvatting dat het politiek primaat op rijksniveau bij de bewindslieden ligt, met zich kan brengen dat de rijksoverheid de beslisser hoort te zijn en doorzettingsmacht naar zich toe moet trekken. Dan is het gevolg dat deliberatie buiten beeld raakt.
4. Een laatste verklaring is de opvatting bij een aantal beleidsmakers dat een brede maatschappelijke discussie onwenselijk is en leidt tot grote traagheid in de besluitvorming ('cerebralisering'). Het bevorderen van de acceptatie van besluiten kan in die optiek op een andere manier beter dan via de route van een brede deliberatie.

Zo gezien, biedt de menging van netwerkmanagement en hiërarchie geen grote successen. Er is nog werk aan de winkel. Een evaluatie van omgaan met een reeks super wicked problems heb ik nog niet aangetroffen.

### *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.
- Abma, T., Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen: de Schipholddiscussie als casus, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 28, 2001, nr. 2, pp. 66-80.
- Asselt, M. van, S. van 't Klooster en Ph. van Notten, Verkennen in onzekerheid, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, 2003, nr. 4, pp. 230-242.
- Bekkers, V.J.J.M. en A.B.M. Lips, Doelzoekende sturing in het milieubeleid? - Verdroging als voorbeeld, in: *Openbaar Bestuur*, 1998, nr. 6/7, pp. 17-23.
- Blanckesteijn, B., M. Munnichs & D. van Drooge, *Wetenschap als strijdtoneel – Publieke controversen rond wetenschap en beleid*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2014.
- Boekenooen, M., P. van Hoesel e.a. (red.), *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht*, Lemma, Den Haag, 2009.
- Buijn, H. de, Procesmanagement gepositioneerd, in: Buijn, H. de, G. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004, pp. 27-45.
- Buuren, A. van, en G. Teisman, De governance van klimaatadaptatie, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 37, 2010, nr. 1, pp. 59-73.
- Buuren, A. van, en J. Warner, Klimaatverandering en waterveiligheid, tussen ernst en enthousiasme, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 37, 2010, nr. 1, pp. 15-28.

- Cachet, L. en E.R. Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- Commonwealth of Australia, *Tackling wicked problems – A public policy perspective*, Australian Public Service Commission, Canberra, 2007.
- Conklin, J., *Dialog Mapping: An Approach for Wicked Problems*, CogNexus Institute, 2003; <http://cognexus.org>.
- Conklin, J., *Dialogue Mapping -Building Shared Understanding of Wicked Problems*, John Wiley & Sons, Chicester, 2006.
- Cörvers, R.J.M., *Netwerksturing bij natuurontwikkeling*, Maastricht, 2001.
- Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen en A.F.A. Korsten, Netwerksturing bij natuurontwikkeling, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, 2003, nr. 3, pp. 205-227.
- DCMR Milieudienst Rijnmond, *Integrale veiligheidsbeoordeling – Ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub> in Barendrecht*, 2009.
- Dorst, K., *Frame Innovation – Create New Thinking by Design*, MIT-Press, Cambridge, 2015.
- Duke, R.D. & J.L.A. Geurts, *Policy Games for Strategic Management – Pathways for the Unknown*, Dutch UP, Amsterdam, 2004.
- Dunn, W.N., *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2008, 2012.
- Eeten, M. van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart, in: Abma, T. en R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 375-382.
- Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf – Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M. van, Een onderdrukkend dilemma: waarom het debat over de burgerluchtvaart een nieuwe agenda behoeft, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 12, 1998, nr. 3, pp. 211-233.
- Eeten, M. van, en E. Roe, Infrastructuur en ecologie: procesmanagement rondom onoplosbare dilemma's, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 5, pp. 400-423.
- Eeten, M. van, Sprookjes in rivierenland – Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 32-43.
- Eeten, M.J.G. van, en E.M. Roe, When Fiction Conveys Truth and Authority: The Netherlands Green Heart Planning Controversy, in: *Journal of het American Planning Association*, vol. 66, 2000, nr. 1, pp. 58-76.
- Eeten, M.J.G. van, Recasting Intractable Policy Issues: The Wider Implications of the Netherlands Civil Aviation Controversy, in: *Journal of Public Policy Analysis and Management*, vol. 20, Summer 2001, nr. 3, pp. 391-414.
- Eeten, M.J.G. van, Studie naar de achterliggende visies in het debat rondom de toekomstige Nederlandse luchtvaart infrastructuur en hun consequenties voor het procesontwerp, in: Ministerie van V&W, VROM en EZ, *Hoeveel ruimte geeft Nederland aan de luchtvaart? Achtergronddocumenten bij de Perspectievennota*, Den Haag, 1997.
- Engbersen, G. en Th. Jansen, *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990)*, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Enserink, B. e.a., *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*, Lemma, Den Haag, 2010.
- Ferlie, E., L. Fitzgerald, G. McGivern, S. Dopson & C. Bennett, *Making Wicked Problems Governable? – The Case of Managed Networks in Health Care*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Ferlie, E., L. Fitzgerald, G. McGivern, S. Dopson & C. Bennett, Public policy Networks and 'Wicked problems': A Nascent Solution?, in: *Public Administration*, vol. 89, 2011, number 2, pp. 307-325.
- Gaag, P. van der, *Toetsingskader CO<sub>2</sub>- opslag. Beoordeling van een aangereikte screening methode en toepassing op een selectie van mogelijke opslaglocaties voor CO<sub>2</sub>*, Holland Innovation Team, Rotterdam, 2010.
- Gerritsen, E., *De slimme gemeente nader beschouwd – Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*, Amsterdam UP, Amsterdam, 2011.
- Geurts, J.L.A. en H.J.A. de Wit, Methodische richtlijnen voor definiëring en specificatie van beleidsproblemen, in: *De Europese Gemeente*, 1986, nr. 6, pp. 25-27.
- Geurts, J.L.A., *Omkijken naar de toekomst*, Samsom, Alphen, 1993.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Dick Coutinho, Muiderberg, 1992.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge UP, Cambridge, 2003.
- Hajer, M., *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Haugh, C. en D. Huitema, Leren van een beleidsexercitie- De casus van 'burden sharing' in het Europese klimaatbeleid, in: *Bestuurskunde*, jrg. 18, 2009, nr. 3, pp. 36-47.
- Hermans, M., M. van Asselt en W. Passchier, Zorgen over zendmasten: hoe een maatschappelijk debat verengd wordt tot de definiëring van gezondheidsrisico's, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 2, pp. 12-21.

- Heyne, G., *Participeren met beleid – Een evaluatie van de participatieve beleidsanalyse*, IVA, Tilburg, 2000.
- 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., Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen a.d. Rijn, 2008, pp. 83-100.
- 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., Stijlen in probleemdefiniëring: culturele theorie en probleemdefiniëring, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 5, pp. 461-497.
- 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.
- Jong, J. de, O. Kinkhorst, L. van der Meulen e.a., Beleidsmakers, bedenk: bier is soms beter dan koffie, in: *NRC Handelsblad*, 7 okt. 2005.
- 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.
- 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.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- 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.
- Lazarus, R., Super wicked problems and climate change. Restraining the Present to Liberate the future, *Cornell Law Review*, 94/5. Retrieved 5 March 2016.  
<http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3143&context=cir>
- Levin, K., B. Cashore, S. Bernstein & G. Auld, Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change, in: *Policy Sciences*, vol. 45, juni 2012, Issue 2, pp. 123-154.
- Mayer, I., *Debating Technologies – A Methodological Contribution to the Design and Evaluation of Participatory Policy Analysis*, Tilburg UP, Tilburg, 1997.
- McConnell, A., Reappraising Wicked Problems: Wicked Policy vs. Simple Politics, Paper presented at Political Studies Association (PSA,) 66th Annual International Conference 21-23 March 2016, Brighton.
- McGuire, M. & R. Agranoff, The Limitations of Public Network Management, in: *Public Administration*, vol. 89, 2011, number 2, pp. 265-285.
- Metze, T. en E. Turnhout, Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 2, pp. 3-12.
- Metze, T., What the frack? Politiserende deliberatie in de besluitvorming over schaliegas, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 2, pp. 21-30.
- Meurs, P.L., E. Schrijvers en G.H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk – Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, WRR, AUP, Amsterdam, 2006.
- Morgan, G., *Beelden van organisatie*, Scriptum, Schiedam, 1992 (vertaling van: *Images of Organization*).
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen – Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, Den Haag, februari 2015.
- Pawson, R., *Evidence-based policy – A Realist Perspective*, Sage, Londen, 2006.

- Potman, H., Besluitvorming over rivierdijken, in: *Bestuurskunde*, jrg. 4, 1995, nr. 8, pp. 343-352.
- Rekenkamercommissie Boxtel, *Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controverses – Aan de hand van de casus proefboring schaliegas in Boxtel*, juli 2013.
- Rittel, H.W.J. & M.M. Webber, Dilemmas in a General Theory of Planning, in: *Policy Sciences*, vol. 4, juni 1973, nr. 2, pp. 155-169.
- Roe, E.M., *Narrative Policy Analysis – Theory and Practice*, Duke UP, Durham, 1994.
- Rouwette, E., J. Vennix & A. Felling, On Evaluating the Performance of Problem Structuring Methods: An Attempt at Formulating a Conceptual Model, in: *Group Decision and Negotiation*, vol. 18, 2009, pp. 567-587.
- Rouwette, E., *Taaie vraagstukken: van zwart-wit naar kleur*, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016 (oratie).
- Scholten, W. en A. Meijer, Fragmenterende feiten en polariserende politiek, in: *Bestuurskunde*, jrg, 21, 2012, nr. 2, pp. 18-30.
- Schön, D.A. & M. Rein, *Frame Reflection – Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Schrijvers, E. en P. Meurs, Een lerende overheid, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 1, pp. 10-21.
- Stephensen, K., Wicked problems, in: *LGAT News*, september 2011, p. 36.
- Shell, *MER Ondergrondse opslag van CO2 in Barendrecht*, ongedateerd.
- Tebodin, *Veiligheidsanalyse Ondergrondse Opslag van CO2 in Barendrecht*, 2008.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf & G. Breeman, Governance of Wicked Climate Adaptation Problems, in: Knieling, J. & W.L. Filho (eds.), *Climate Change Governance, Climate Change Management*, Springer Verlag, Berlijn, 2013, pp. 27-39.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf, G. Breeman & S.J. Stiller, Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems, in: *Administration & Society*, vol. 47, 2015, no. 6, pp. 670-710.
- Termeer, C.J.A.M., en B. Kessener, Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen, in: *M&O*, maart/april 2006, nr. 2, pp. 26-40.
- Termeer, C.J.A.M., M. van Lieshout, G. Breeman en W. Pot, *Politieke besluitvorming over het Landbouwwontwikkelingsgebied Witveldweg in de gemeente Horst aan de Maas*, Wageningen Universiteit, 2009.
- Tiggelaar, B., Hoe je acht lastige problemen aanpakt, in: *NRC Handelsblad*, 18 juni 2016.
- Tuinstra, W. en M. Hajer, Deliberatie over klimaatkennis, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 2, pp.38-46.
- Veld, R.J. in 't, *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*, Academic Service/Sdu, Den Haag, 2010.
- Vennix, J., *Management Science: that can be quite an art*, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016 (afscheidscollege).
- WRR, *Lerende overheid*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

### *De auteur*

**Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten** is sinds 1987 hoogleraar bestuurskunde; in de periode 1987-2012 aan de Open Universiteit (en daarna emeritus) en in de periode 1991-2016 aan de Universiteit Maastricht. In 2016 honorair hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit Rechtsgeleerdheid.  
E-mail: [afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl)