

Wicked problems in het kort

Arno F.A. Korsten

29 juli 2016

Vier probleemt看typen

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 waarde(n). We zijn bij die *'wicked problems'* op zoek naar een aanvaardbaar pad in het onbekende. Meestal is sprake van urgente problemen waarbij complexiteit en onzekerheid in cognitief en normatief opzicht domineren. Cognitieve onzekerheid verwijst naar gebrek aan kennis en overeenstemming over wel bekend is in het netwerk van partijen die te maken hebben met het probleem. Normatieve onzekerheid verwijst naar verschil van mening. Bij wicked problems gaat het om beleidscontroversen. Denk aan de toekomst van het Groene Hart. Of 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 terugdringing van de gekkekoeienziekte; de internationale handel in drugs.

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

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

Tabel 1: 'Wicked problems' als type beleidsprobleem te midden van vier probleemt看typen

		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

'Wicked problems' zijn dus ingewikkeld door kennistekorten en waardenstrijd waardoor consensus vaak ver weg is (zie ook In 't Veld, 2010: 83-85). Niet alleen in diagnostisch perspectief maar ook in handelingsopzicht zijn er verschillen van mening. 'De kijk op de zaak' is tussen actoren dus niet gelijk.

Problemen waar op beide genoemde dimensies 'min, min' gescoord wordt (in de tabel), worden *'wicked problems'* of *'intractabele problemen'* genoemd (Schön & Rein, 1994). Je zou deze *complexe problemen* ook *'brandende kwesties'* kunnen noemen of *'weerbarstige beleidscontroversen'*. Rob Hoppe (1989, 2011) noemt het ook wel *'ongetemde problemen'*.

Aan de twee dimensies is een derde dimensie 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 anders gesteld opgenomen in een beleidsnetwerk. Denk aan

voetbalvandalisme. Hier is *geen* sprake van een kennismonopolie bij hetzij de minister van justitie en veiligheid, hetzij de KNVB, hetzij clubs of actoren als de politie of burgemeesters of supportersverenigingen. 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 ook nog eens een zaak van vele betrokkenen. Waarom? Omdat geen actor alle taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen bezit om effectief te handelen. Niemand is in het beleidsnetwerk echt de baas. 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. We zien dan ook dat met betrekking tot de toekomst van Schiphol vele partijen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) onder leiding van Hans Alders bij elkaar zitten.



'Governance through networking'

Omgaan met wicked problems wordt wel probleemstructurering door *'governance through networking'* genoemd (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 die partij 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* want 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.

Een ander voorbeeld van afhankelijkheden die verenigd moeten worden, is de verdroging en vernatting van De Peel. Bij het tegengaan van teveel droogte in De Peel waren in de jaren negentig van de vorige eeuw betrokken: enkele ministeries; enkele provinciebesturen; meerdere gemeenten; enkele waterschappen; grondeigenaren, pachters en grondgebruikers; inwoners van het gebied; liefhebbers van flora en fauna; dierenbeschermers; Stichting Limburgs Landschap. De kennis voor probleemoplossing was gespreid, zij het dat de waterschappen hier een duidelijke rol in hadden. Geen van de betrokkenen had alle doorzettingsmacht. Typisch een wicked problem.

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.

In het vervolg wordt op basis van eigen ervaringen en literatuurstudie een kort overzicht gegeven van enkele aspecten van omgaan met ongetemde problemen. Een nuttige exercitie omdat tal van actoren ronduit verkeerd handelen in het omgaan met beleidsproblemen. Ze blunderen. Deze beschouwing is erop gericht de kans op blunderen te verminderen.

Omvang

1. *Het aantal wicked problems is groot of klein?:* Het aantal wicked problems is in westerse samenlevingen zeer groot. 'Wicked' verwijst niet naar een kwaad maar naar een weerbarstige materie, die niet een, twee, drie oplosbaar is. Voetbalvandalisme, obesitas, klimaatverandering, drugsverslaving, de bestrijding van de gekkekoeienziekte zijn voorbeelden. Het zijn issues die je niet echt kunt laten passeren maar ook niet zo maar met 'een klap' kunt oplossen. Mogelijk zijn ze te beperken, in te kapselen.

Kenmerken

2. *Twee basiskenmerken plus een toevoeging*: Wie zicht wil krijgen op basiskenmerken van weerbarstige problemen of wicked problems moet beginnen bij twee dimensies. Tot de basiskenmerken van wicked problems behoren: een zwakke score op de dimensie 'voldoende kennis en overeenstemming over kennis' en op de dimensie 'consensus over de probleemoplossingsrichting en de in het geding zijnde waarden'. Daar is aan toegevoegd dat wicked problems spelen in een context van versnipperde verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen. Er is niet slechts één actor met alle doorzettingsmacht die alleen het wicked problem van vernatting in De Peel of voetbalvandalisme kan oplossen. 'Wicked problems hardly ever sit conveniently within the responsibility of any one organisation' (Australian Public Services Commission, 2007: 4). De actoren zijn afhankelijk van elkaar. Een actor met alle doorzettingsmacht ontbreekt.
3. *Sociaal complex*: Wicked problems zijn niet zozeer technisch complex maar wel in meerdere opzichten *sociaal complex*. Ten eerste kan het aantal betrokkenen (met hun afhankelijkheden) groot zijn, wat impliceert dat niemand alleen doorzettingsmacht heeft.

Ten tweede is er sprake van complexiteit op het vlak van kennis en inzicht rond een verschijnsel of vraagstuk. Heel vaak is gedragsverandering van burgers (in een rol als burger of consumenten of anderszins) of het uitblijven ervan aan de orde. Dat blijkt uit voorbeelden.

Klimaatverandering is een zeer complex beleidsissue (en zonder twijfel een wicked problem) waarbij sprake is van 'multiple causal factors and high levels of disagreement about the nature of the problem and the best way to tackle it. The motivation and behaviour of individuals is a key part of the solution as is the involvement of all levels of government and a wide range of non-government organisations (NGOs)' (Australian Public Services Commission, 2007: 1).

Obesitas is een complex en serieus gezondheidsvraagstuk waarop vele factoren van invloed zijn. De factoren die inwerken op de snelle groei van de laatste decennia zijn talrijk. Het terugdringen van obesitas is een zaak van debat ('willen we dit?') maar hangt in essentie sterk op de motivatie en het gedrag van individuen (met obesitas) en de rol van organisaties op het vlak van de gezondheidszorg. In de context van Australië wordt gesteld: 'Successful interventions will require coordinated efforts at the federal, state and local government levels and the involvement of a range of NGOs' involvement of all levels of government and a wide range of non-government organisations (NGOs)' (Australian Public Services Commission, 2007: 1).

In soorten en maten

4. *Niet alleen zwart of wit*: De meeste beleidsproblemen bevinden zich overigens op een *continuüm* tussen 'tamme problemen' en wicked problems. Dat betekent dat er problemen zijn die veel weg hebben van wicked problems, zoals gebrekkige kennis en verdeeldheid over waardenoriëntaties, maar die toch *niet* 'maximaal' een wicked problem zijn (Australian Public Services Commission, 2007: 6). Logisch eigenlijk. Van obesitas is het nodige bekend maar om het echt terug te dringen, is een groot probleem. Maar er zijn ook super-wicked problems (klimaat).
5. *Probleemverschuiving*: Sommige problemen zijn niet direct een wicked problem maar kunnen het na verloop van tijd wel worden. Waaraan is dat af te lezen? Er komen meer betrokkenen; er wordt anders dan daarvoor naar het probleem gekeken; de variëteit in perspectieven neemt toe; de cognitieve en normatieve onzekerheid neemt toe.

Een voorbeeld vormt het roken van tabaksartikelen, zoals sigaren en sigaretten. Het nationaal beleid ten aanzien van roken omvat besluitvorming over verkooppunten, de verpakking, reclame, informatiecampagnes, belastingmaatregelen, maatregelen om van de verslaving af te komen. Dit roken was na 1945 in publieke ruimten zoals treinen, schoolgebouwen, cafés en restaurants volop

toegestaan in Nederland. Dat is later veranderd omdat veelvuldig roken jaarlijks veel dodelijke slachtoffers eiste. In Nederland is in de gebouwen en instellingen van de overheid sinds 1990 de Tabakswet van kracht. Er mag niet worden gerookt op plekken die bedoeld zijn voor gemeenschappelijk gebruik of die voor het publiek toegankelijk zijn. In Nederland geldt sinds 1 januari 2004 het recht op een rookvrije werkplek. Werkgevers zijn verplicht om ervoor te zorgen dat werknemers kunnen werken zonder hinder of overlast te ondervinden van tabaksrook. Het maakt daarbij niet uit of de werknemer bij de overheid of in het bedrijfsleven werkt.

Het recht op een rookvrije werkplek beperkt zich niet tot werkkamers maar omvat alle ruimten waar werknemers kunnen komen zoals trappen, hallen, gangen, liften, toiletten, wachtruimten, recreatieruimten, kantines en dergelijke. Een werkgever kan wel voor rokers een afgesloten rookruimte maken mits deze geen overlast veroorzaakt naar omliggende ruimten. Dit is echter niet verplicht.

De Tabakswet voorziet in de mogelijkheid om door middel van nadere regelgeving uitzonderingen te maken op de rookvrije werkplek. Het 'Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek' zondert de volgende ruimten van de rookvrije werkplek uit:

- ruimten ten aanzien waarvan de werkgever geen zeggenschap over de gebruiksregels kan doen gelden;
- als privé aan te merken ruimten;
- speciale afgesloten rookruimten; voorwaarde is dat er geen hinder of overlast van roken ontstaat buiten deze ruimten;
- de open lucht.

Intussen kan omgaan met roken niet meer beschouwd worden als een echt – maximaal - wicked problem. De kennis over de schadelijke gevolgen van roken is immers de afgelopen decennia sterk toegenomen.

Definiëren

6. *Definiëren lastig*: Wicked problems zijn moeilijk precies te definiëren omdat geen actor het primaat heeft in het netwerk van van elkaar afhankelijke actoren. Dat gegeven vloeit al voort uit de twee basiskennmerken (kennis en inzicht en consensus over waardenoriëntaties en oplossingsrichtingen). Verschillende betrokkenen hebben *hun eigen probleemperceptie en probleemdefinitie*. Niemand heeft het echte gelijk en iedere visie (of werkelijkheidsdefinitie) bevat wel een kern van waarheid. Een citaat ter illustratie: 'Different stakeholders have different versions of what the problem is. Often, each version of the policy problem has an element of truth – no one version is complete or verifiable right or wrong. The debate concerning the causes, the extent and the solutions to climate change is a good example' (Australian Public Services Commission, 2007: 3).
7. *De vele oorzaken van een wicked problem dragen bij aan een verschillende kijk en verschil van mening*: Op wicked problems werken veel oorzaken en omstandigheden in. Deze wicked problems roepen als het ware vanzelf verschil van mening op. Denk maar aan de bio-industrie, de intensieve varkenshouderij gekoppeld aan schaalvergroting, de kans op dierziekten, de stankoverlast. 'Wicked problems have many interdependencies and are often multi-causal'. 'There are also often internally conflicting goals and objectives within the broader wicked problem'. 'It is the interdependencies, multiple causes and internally conflicting goals of wicked problems that make them hard to clearly define. The disagreement among stakeholders often reflects the different emphasis they place on the various causal factors' (Australian Public Services Commission, 2007: 3).
8. *Kennis problematisch*: Er moet rekening mee worden gehouden dat wat aan kennis ingebracht wordt in een debat ter discussie gesteld wordt. Het waarheidsgehalte wordt beproefd. We zien dat terug in de discussie over de gevolgen van aardgaswinning in Groningen op omvang en aantal bodemtrillingen en de gevolgen voor woningen, kerken en andere opstallen. De centrale gaswinner

werd door inwoners en groepen burgers regelmatig beschuldigd van een te optimistische inschatting van gevolgen en van het kleineren ervan. Het vertrouwen in de NAM-leiding onderging een aanzienlijke daling. Toen de eerste aardbevingen zich aandienen als gevolg van de gaswinning verklaarde de NAM dat op wetenschappelijke gronden aangetoond kon worden dat de aardbevingen niet door gaswinning veroorzaakt werden. Inmiddels weten wij (en de NAM) wel beter. Gaswinning veroorzaakt niet alleen trillingen maar ook aardbevingen. Onderzoek verheldert niet steeds maar raakt gepolitiseerd of wordt bewust gepolitiseerd.

We zagen eerder ook in Barendrecht: een discussie over opslag van CO₂. Op 29 maart 2010 werd daarover het volgende gepubliceerd op de NRC-site. Citaat:

‘De twee voormalige gasvelden onder Barendrecht zijn “technisch-geologisch gezien” ongeschikt om er CO₂ in op te slaan. Dat stelt een geoloog op basis van onderzoek dat in opdracht van minister Van der Hoeven (Economische Zaken, CDA) werd geschreven maar nooit is gepubliceerd. In een uitzending van het televisieprogramma Zembla werd gisteren melding gemaakt van het onderzoek. GroenLinks-Kamerlid Vendrik wil een spoeddebat over de kwestie.

De Tweede Kamer ging in november vorig jaar (2009) akkoord met de omstreden proef zonder van het rapport kennis te hebben kunnen nemen. Het onderzoek werd verricht door geoloog Van der Gaag, directeur van ingenieursbureau Holland Innovation Team, dat via de Universiteit Utrecht de opdracht van toenmalig minister Van der Hoeven kreeg om een nieuw “toetsingskader” te maken voor het opslaan van CO₂.

Op het onderzoek is volgens Van der Gaag “vier tot vijf maanden” commentaar geleverd, tot hij het twee weken geleden uiteindelijk met weglating van grote gedeelten en aanpassingen heeft ingeleverd’. ‘Een woordvoerder van Shell ontkent dat het gasveld ongeschikt zou zijn. “De enige locaties die voldeden aan de criteria die de overheid stelde voor de opslag van CO₂, zijn de twee gasvelden in Barendrecht”.’ Einde citaat. De bedoeling is dat discussies niet uitlopen op *fact-free debates*.

Omgaan met wicked problems

9. *Geen standaard werkwijze*: Voor het omgaan met wicked problems bestaat geen standaard werkwijze in de geest van een lineair te volgen stappenplan. ‘There is no quick fix for wicked problems, no glib formula’ (Australian Public Services Commission, 2007: 9). Dat wil niet zeggen dat er sprake is van werken op de tast. Er bestaan principes, zoals ten aanzien van de collaboratieve strategie van (interorganisatieel) procesmanagement. Deze betreffen onder meer het komen tot netwerkconstitutie; het afbreken van weerstanden en het kweken van begrip voor een nieuw perspectief; het bevorderen van netwerkproductiviteit; de aanstelling van een procesregisseur. Dit is bekend vanuit het denken over complexe beleidsnetwerken.
10. *Drie benaderingen van wicked problems en een keuze*: Wat voor soort oplossingsrichtingen voor omgaan met wicked problems dienen zich aan? In de literatuur komen we er drie tegen. Van de drie genoemde strategieën (autoritair optreden, competitie, samenwerking) dient de collaboratieve strategie zich in westerse democratieën als het meest wenselijk aan. Netwerkconstitutie is dus nodig en het netwerk productief maken. Procesmanagement is hier de omvattende term. Een citaat ter illustratie: ‘Solutions to wicked problems usually involve coordinated action by a range of stakeholders, including organisations (government agencies at the federal, state and local levels), non-profit organizations, private businesses and individuals’ (Australian Public Services Commission, 2007: 4). Een nadeel van de collaboratieve aanpak is ‘that achieving a shared understanding and commitment to solving a wicked problem is a time-consuming process’. Daarom wordt er natuurlijk gezocht naar hulpmiddelen. Een van die hulpmiddelen is het temperen van de verwachtingen over wat omgaan met een wicked problem kan opleveren. Ferlie a.o. (2013) stellen ‘that managed networks may be the least bad way of making wicked problems governable’. Elders stellen ze: ‘We

defend networks as the best way of handling these wicked problems' (Ferlie a.o., 2011: 307). In een autoritaire aanpak geloof ik niet.

11. *Wat inherent is aan de collaboratieve benadering:* Betrokken organisaties uit een beleidsnetwerk zullen na inbrengen van belangen en kennis over het wicked problem, en het vermogen bij partijen om zich in elkaar te verplaatsen, op zoek moeten gaan naar een *gedeeld perspectief* dat meer is dan de uitwerking van een denkrichting van een actor. Voetbalvandalisme laat zich niet bestrijden door slechts te zeggen dat clubs verantwoordelijk zijn. Clubs hebben wel een rol maar vooral in de stadions, daarbuiten is er een rol voor politie en justitie. Voetbalvandalisme laat zich ook niet bestrijden door slechts te verwijzen naar de burgemeesters die moeten denken in termen van risicowedstrijden en bij een te groot risico een wedstrijd moeten verplaatsen. Het is gewenst dat betrokkenen op elkaar betrokken zijn en komen tot gezamenlijke doelen en middelenballing.
12. *Variëteit aan werkelijkheidsdefinities naar voren halen:* In geval van wicked problems is er de noodzaak van netwerkconstitutie en het netwerk productief maken. Het is nagenoeg onmogelijk voor een centrale overheidsactor om met een door haar gepropageerde inhoudelijke en gezaghebbende oplossing te komen in geval van gespreide taken, bevoegdheden, macht en middelen. Er moeten daarom procesafspraken volgen over hoe actoren met elkaar omgaan, over het krijgen van zicht op relevante belangen en welke kennis door wie ingebracht kan worden. Het proces dreigt daardoor inhoudsloos te worden en dat moet niet. Inhoudsdeskundigen kunnen worden gebruikt om vroeg in het proces variëteit aan mogelijke probleemdefinities en oplossingen naar voren te halen (De Bruijn, 2004: 42). Zij kunnen ook suggesties beoordelen op innovatievermogen.
13. *Tal van maatregelen:* Het benoemen van wicked problems leidt doorgaans tot een range van gecoördineerde en samenhangende maatregelen (policy mix), niet slechts tot één maatregel. De Australian Public Services Commission zegt het zo: 'Wicked problems require innovative, comprehensive solutions that can be modified in the light of experience and on-the-ground-feedback' (Australian Public Services Commission, 2007: 1).
14. *Onvoorziene gevolgen:* Pogingen om een wicked problem tegemoet te treden of aan te pakken leiden vaak tot onvoorziene (beleids)gevolgen die negatief zijn. Een voorbeeld is de bestrijding van luchtvervuiling. Die heeft hier en daar bijgedragen aan de opwarming van de aarde (Australian Public Services Commission, 2007: 4).
15. *Overeenstemming tijdelijk:* 'Wicked problems are often not stable' (Australian Public Services Commission, 2007: 4). Het benaderen van een wicked problem heeft iets van schieten op een bewegend doel, zegt de Australian Public Services Commission (2007: 4). Als gevolg van een collaboratieve strategie gekozen oplossingen voor wicked problems zijn doorgaans slechts tijdelijk. Als nieuwe inzichten ontstaan, kan het tijd worden voor een nieuwe bezinning.

Wat het oplost

16. *Tal van maatregelen maar geen duidelijke oplossing voor een wicked problem:* Als het omgaan met wicked problems door procesmanagement (netwerkmanagement) niet leidt tot een stabiele aanpak maar slechts tot een tijdelijke dan zegt dat al genoeg. Dan geldt: 'Wicked problems usually have no clear solution' (Australian Public Services Commission, 2007: 4). Het omgaan met wicked problems kan wel leiden tot tal van maatregelen, maar zelden is het gevolg dat 'men' het probleem echt kan oplossen. Dat is een logisch gevolg van de zwakke kennisbasis van een wicked problem en het feit dat compromissen gesloten worden tussen betrokkenen. Het gevolg daarvan is weer dat de kans bestaat dat de besluiten niet geheel consistent zijn.

17. *Omgaan met wicked problem impliceert de keuze van 'tevredenstellende' besluiten*: 'Solutions to wicked problems are not verifiable right or wrong but rather better or worse or good enough' (Australian Public Services Commission, 2007: 4; McConnell, 2016). Betrokkenen komen hoogstens tot tijdelijke 'satisficing decisions'. Een wicked problem wordt zelden of nooit echt opgelost. Hierbij moet beseft worden dat 'some wicked problems are characterised by chronic policy failures' (Australian Public Services Commission, 2007: 5).
18. *Maatregelen beogen meestal gedragsverandering*: 'Wicked problems involve changing the behaviour and/or gaining the commitment of individual citizens'. Het is wel mogelijk om een vraagstuk juridisch te benaderen (geboden, verboden) of economisch (subsidie of belastingmaatregelen) maar een beleidsmix hiervan is zelden genoeg. Meer maatwerk-achtige (communicatief gerichte) maatregelen om mensen te motiveren iets te doen of te laten, lijken complementair nodig om te komen tot gedragsverandering.
19. *Vermijdstrategieën*: Er moet rekening mee worden gehouden dat beleidsmakers en besluitvormers die wicked problems voor zich zien gebruik maken van reductiestrategieën, vermijdingsgedrag. Dat zijn manieren van doen om een wicked problem niet of nauwelijks aan te pakken. Ik noem: a) Uitstel van wezenlijke actie. Vooruitschuiven. b) Focus op de status quo. c) Kiezen voor de korte termijn in plaats van de lange termijn. d) Zoeken naar een bevredigende oplossing en niet naar een betere; de zaak na een initieel compromis laten slossen (zie Geurts, 1993: 17; Dunn, 2008).
20. *Politici*: Omdat wicked problems vereisen dat betrokkenen kennis inbrengen en de aanpak moet komen uit een arrangement tussen van elkaar afhankelijke actoren met elk een andere kijk op de zaak - waaronder overheidsorganisaties -, is de vraag of politici hun politieke primaat invulling kunnen geven. Binden politieke bestuurders zich al in het brede beraad buiten de politieke arena? Duidelijk is dat een 'deal' niet zonder meer of vanzelfsprekend de steun heeft van elk van de controlerende representatieve organen. Immers, de betrokkenen moet elk terug naar hun greinuum of achterban en dat zijn niet op voorhand applausmachines. Is dat niet een zwakke plek? McConnell (2016: 7) meent: 'All things being equal, the political challenges of dampening a wicked problem are much less complex and uncertain, and much more amenable to finding a solution, if even a pragmatic "feelgood", or even "placebo" one'. Politici zitten volgens deze auteur dus niet in het moeilijkste parket. Ze kunnen veel kanten op. Het is het wicked problem zelf dat op zich beleidsmatig veel moeilijker is dan de politieke context.

De kwaliteit van het debat kan bovendien zo zijn dat politici de uitkomsten van beraad naast zich neer kunnen leggen. Van de andere kant stelt McConnell (2016: 11) dat omgaan met wicked problems iets heeft van een balanceeract, tussen het ene uiterste van beoordeling van risico's van serieuze pogingen tot aanpak van het probleem versus inzetten op een beperkte aanpak. Of dat soms echt zo is of altijd zo is, laat zich nader onderzoeken.

21. *Deliberatie loopt uit op meer verdeeldheid*: Een deliberatie rond een wicked problem kan ertoe leiden dat betrokkenen er samen uit komen. Bij de kwestie van de vernatting van De Peel is dat wel gelukt.

Politici moeten vaak laveren tussen een fundamentele aanpak van wicked problems en een light-versie. Wie zowel de complexe diepere oorzaken van een wicked problem mee wil nemen in beleid evenals de symptomen, in een brede aanvalsroutte heeft een zware klus te klaren. Dan is sprake van risico's. Commitment aan een gedetailleerd pakket van 'deep-rooted policy reforms' leidt tot het risico dat een chronisch wicked problem niet wordt opgelost omdat er juist veel verdeeldheid zal blijken. Denk aan de CO₂-opslag in Barendrecht. De burgers bleven wantrouwend tegenover het ministerie van Economische Zaken en Shell.

22. *Stoten op grenzen*: Omgaan met wicked problems stoot op grenzen, waar je op verschillende manieren naar kunt kijken. De pessimistische visie is dat er weinig te doen is aan wicked problems omdat om ze aan te pakken diepere structurele veranderingen in de samenleving en/of het bestuur nodig zijn. Het openbaar bestuur stelt zich niet open voor bepaalde thema's omdat er al een veld van departementen met bepaalde taken bestaat en niet alle wicked problems slechts in een veldje passen. Sommige problemen gaan dwars door departementen heen. Ze zijn wel aan te pakken door programmamanagement. Maar dan moet een probleem erkend zijn. Vanuit deze pessimistische visie wordt gewezen op de mogelijkheid van inertie en kleine stappen.

Vanuit een optimistische visie wordt gewezen op de mogelijkheid dat leiders met visie verschil kunnen maken. Personen kunnen als het moet structuren de baas zijn. Als er geen optimisme bestond, zouden lobbybureaus zich niet verdringen in Den Haag of Brussel.

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.
- Boekenooogen, M., P. van Hoesel e.a. (red.), *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht*, Lemma, Den Haag, 2009.
- Broër, Chr., *Beleid vormt overlast – Hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*, Aksant, Amsterdam, 2006.
- Bruijn, H. de, Procesmanagement gepositioneerd, in: Bruijn, 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.
- DCMR Milieudienst Rijnmond, *Integrale veiligheidsbeoordeling – Ondergrondse opslag van CO₂ 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 CO₂- opslag. Beoordeling van een aangereikte screening methode en toepassing op een selectie van mogelijke opslaglocaties voor CO₂*, 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, bedenken: bier is soms beter dan koffie, in: *NRC Handelsblad*, 7 okt. 2005.
- Kemp, R. & J. Rotmans, Transitioning Policy: Co-production of a new strategic 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.
- Lieshout, M. van, Lesje creatief boekhouden van Schiphol en Den Haag, in: *De Volkskrant*, 16 juli 2016, pp. 32-33.
- 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 Landbouwontwikkelingsgebied 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