

Deliberatie over duivelse problemen

Arno F.A. Korsten

29 juli 2016

Inleiding

God schiep de wereld en gaf het probleem van 'magnetische monopolen' aan de natuurkundigen, de complexere sociale en andere problemen van private ondernemingen aan de bedrijfskundigen en de beleidsproblemen van de overheden aan de bestuurskundigen en hij gaf facetwetenschappers als bestuursjuristen de zaken van 'bestuur en recht' en aan de bestuurseconomen de kosten en batenanalyses. De op integraliteit van problemen gerichte bestuurskundigen zijn niet met de handen over elkaar blijven zitten.

Over het ontwerpen van overheidsbeleid is inmiddels veel bekend. We weten hoe dat ontwerpen moet. Er is een uitgebreid kennisfonds, een inzichtenrepertoire en een vaardighedenpaneel over hoe dat ontwerpen aan te vatten (Dunn, 2008; Hoogerwerf, 2008). Maar er is een bepaald type problemen dat door de kenmerken van die problemen nog grotendeels aan de ontwerpleer van beleidsproblemen ontglipt. Dat zijn de duivelse (ongetemde) problemen of 'wicked problems', die hier centraal staan.

Voorbeeld automobilititeit

Een voorbeeld van een duivels beleidsprobleem voor de overheid is de te grote automobilititeit en autocongestie (filevorming). Automobilititeit is van belang voor de economie, het milieu en het dagelijks leven van burgers en bedrijven. Files zijn ongewenst voor de groei en bloei van de economie. Al decennia wordt daarom gepoogd om de verkeersfiles 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 automotoren kan worden bevorderd en niveaus in fijnstofproductie van autoverkeer het beste kunnen worden teruggedrongen.

Elke overheidsinterventie in automobilititeit (meer wegen of rijbanen, 'elektrisch filerijden', tolheffing, rekeningrijden, carpooling, schoner rijden, 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? De gebeurt nog niet in westerse politieke culturen.

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 of het gebruik van metro, bus, tram of trein voor hen geen alternatief is.

Wicked problems

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. We zijn daarbij 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. Denk niet alleen aan automobiliteit maar ook aan inspelen op de gevolgen van klimaatverandering. Als politici besloten hebben dat de opwarming van de aarde beperkt moet worden, hoe dan? Of 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 opslag van CO₂ in Barendrecht; de eventuele bouw van megastallen in landbouwontwikkelingsgebieden; de preventie en bestrijding van 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.

Bij dit soort vraagstukken is het zwoegen in een situatie van sociale complexiteit (vele betrokkenen) om het probleem te begrijpen, in te kapselen, te verkleinen of mogelijk zelfs onder de duim te krijgen.

Twee dimensies

Er zijn bij dergelijke ingewikkelde problemen ('wicked problems' of duivelse problemen) doorgaans drie dimensies in het geding. In de literatuur worden van oudsher er twee benadrukt:

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

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 problems*' (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*.

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).

Vraagstelling

Tot zover deze korte introductie. Waarover gaat deze tekst verder? Over: wat is kenmerkend voor 'wicked problems' en hoe kun je het beste proberen ze te benaderen of op te lossen? En wat is er te leren van succes- en faalgevallen? Anders gesteld, wat is de relatie tussen de inhoud van bepaalde beleidsproblemen, te weten ingewikkelde problemen (wicked problems), en de methode van beleids- en besluitvorming (verderop ook wel beleidsstrategie genoemd)? Daarover gaat deze tekst. Er kan dus niet volstaan worden met de genoemde twee dimensies te benoemen.

Verderop zal nog blijken dat meer kenmerken een rol spelen dan de genoemde beperking in kennis en verdeeldheid over waardenoriëntaties, dus gebrek aan overeenstemming over de oplossingsrichting.

Ingewikkelde problemen: twee relevante dimensies

Voor wie het nog eens wil nazoeken, de twee genoemde dimensies, cognitieve en normatieve onzekerheid, vinden we terug in het werk van Rob Hoppe (1989), Matthijs Hisschemöller (1993) en Hisschemöller en Hoppe (1998).

Dimensie een: Gebrek aan kennis en inzicht was een eerste kenmerk van een wicked problem. Dat *de kennis* over wicked problems als voetbalvandalisme tekort schiet, betekent dat we het verschijnsel wel in beeld kunnen krijgen, maar de oorzaken, omstandigheden en andere relevante achtergronden van een verschijnsel niet voldoende kennen. Het antwoord op de waar-, wanneer- en waarom-vraag is onbevredigend. In zo'n context zal het voorkomen dat verschillend gedacht wordt over het probleem. In geval van wicked problems is dus zelden sprake van 'evidence-based policy'. De oplossingen zijn *niet* uit de la te trekken als je *niet* voldoende diagnose kunt stellen.

Dimensie twee: En de oplossing dan? Daarover is ook aanzienlijke twijfel. Waarden strijden om de voorrang. Dat is ook kenmerkend voor wicked problems. Het is dus niet zo dat 'partijen' (actoren) kunnen zeggen 'we weten helemaal niet hoe het zit maar dit is wel de richting die we moeten inslaan'. 'Kennis plus, consensus plus' is ver weg.

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> : b.v. wegenonderhoud, woningtoewijzing	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.

Een derde dimensie toegevoegd: interdependentie tussen actoren

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 opgenomen in een beleidsnetwerk. Denk aan voetbalvandalisme.

Hier is *geen* sprake van een kennismonopolie bij hetzij de minister van veiligheid en justitie, 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.

Machtsspreiding

Een wicked problem is vaak een zaak van vele betrokkenen omdat geen enkele (overheids)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*. Dat geldt ook voor de macht. 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 de professor in de bestuurskunde 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'.

Governance through networking

Omgaan met wicked problems is dus probleemstructurering door '*governance through networking*' (Hoppe, 2011:130). Betrokkenen moeten rond de tafel om vat op een probleem te krijgen. Kijk maar naar voetbalvandalisme. Geen partij, noch de politie, noch de voetbalclubs, noch de KNVB, noch de meest betrokken minister, noch de burgemeesters bezit(ten) alle doorzettingsmacht. Er is anders gesteld géén partij die beschikt over de opdracht of taak om er iets aan te doen, en daartoe *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, beschikken over zekere kennis over het vraagstuk 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.



Spotprent over voetbalvandalisme in Rotterdam (beeld van Zadkine)

Een ander voorbeeld is de verdroging en vernatting van De Peel. Bij het tegengaan van teveel droogte in De Peel waren in de jaren negentig 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.

In gesprek: procesmanagement

Dat betekent dat partijen met elkaar in gesprek moeten (deliberatie) om *perspectieven te delen* en *kennis op tafel te brengen* over het verschijnsel dat als wicked problem wordt getypeerd. Procesmanagement is gewenst. Aan procesmanagement of netwerkmanagement ligt de gedachte ten grondslag dat de overheid afscheid neemt van twee pretenties (De Bruijn, 2004: 36-37).

Ten eerste afscheid van de pretentie op een machtscentrum en een kennismonopolie. De overheid erkent dat er een variëteit aan werkelijkheidsdefinities bestaat. De actoren vullen elkaar aan in die werkelijkheidsdefinities of er is overlap.

Fout: ontken niet het bestaan van een beleidsnetwerk

Er moet ook van een tweede pretentie afstand worden gedaan. Probeert een bestuurder van een centrale overheidsactor *toch* inhoudelijk te sturen en de sturing te beheersen en daarin procesmanagement in te passen, dan ontstaat in een netwerkcontext het levensgrote gevaar van veel weerstand en dat de overheid bij weerstand gaat 'uitleggen'. De centrale actor (meestal een overheid die zich de centrale actor waant) denkt maximaal over kennis te beschikken en gaat ervan uit dat zij weet wat inhoudelijk moet. Weerstand overwinnen lukt dan doorgaans niet. Dat leren cases als de CO₂-opslag in de gemeente Barendrecht en de poging tot boren naar schaliegas in de gemeente Boxtel.

Ook de aardgasbevingen in Groningen stelden minister Kamp van E, L & I (kabinet-Rutte II) voor problemen. De omvang van de aardgaswinning werd fors teruggeschroefd na bevingen en protest van burgers, bewoners van verzakte woningen en de solidariteit die door commissaris Max van den Berg in 2015 verwoord werd.

De lezer is dus gewaarschuwd voor de valkuil dat het bestaan van een beleidsnetwerk en de noodzaak dit productief te maken ontkend wordt. Dit probleem hier getypeerd als een bestuurlijke fout zal verderop terugkeren.

Super wicked problems: meer dimensies

Elke lezer zal begrijpen dat wicked problems, ook al benoemen we ze hier als een type te midden van andere beleidsproblemen, bestaan in soorten en maten. Ongestructureerde problemen kunnen nog ingewikkelder zijn dan de minder complexe wicked problems. Dan belanden we bij de 'tragedies', de duivelse problemen die grote proporties hebben aangenomen. Klimaatverandering en het werken aan duurzame energie is hier het voorbeeld (Levin a.o., 2012). Klimaatverandering verwijst onder meer naar temperatuurstijging; zeespiegelstijging; meer extreme neerslag in korte tijd; veranderingen in kenmerken van seizoenen.

In dat verband valt te wijzen op het volgende.

- *Aanzienlijke onzekerheid*: niet duidelijk zijn de wijze van klimaatverandering, de effecten en de gevolgen van die effecten;
- *Meervoudigheid*: verbinding tussen problemen op het vlak van water, ruimtelijke ordening, landbouw, natuur en recreatie waardoor ketens van maatregelen nodig zijn;
- *Controversialiteit*: wel urgentie met betrekking tot de klimaatverandering en erkenning daarvan, maar minder over de gevolgen en nog minder ten aanzien van te nemen maatregelen; elke te ondernemen actie raakt bepaalde belangen;

- *Complexiteit*: het grillige, non-lineaire karakter dat klimaatveranderingsprocessen vertonen; het zichzelf versterkend effect van bepaalde veranderingen; de risico's; het feit dat met bepaalde oplossingen nog geen ervaring bestaat.

De wisselwerking tussen deze vier kenmerken maakt klimaat verandering tot een collectief probleem van enorme proporties (Van Buuren en Teisman, 2010: 61).

Kenmerkend voor deze *super wicked problems* is het volgende (Lazarus, 2009; In 't Veld, 2010; Levin a.o., 2012). We zien hier elementen terug die in het voorgaande genoemd zijn.

1. *Breedte en diepte*: De super wicked problemen overschrijden de disciplinaire, territoriale en bestuurlijke grenzen (In 't Veld, 2010; Van Buuren en Teisman, 2011).
2. De aanwezige *kennisbasis* is beperkt vanwege de grote complexiteit. Van allerlei aspecten is de kennis niet genoeg. Traditionele analytische technieken zijn niet goed (genoeg) in staat bij te dragen aan het vinden van oplossingen (Levin a.o., 2012: 123).
3. *Het persistentie-argument*: Er is sprake van bestaande wetgeving. Deze problemen zitten als het ware vastgeklonken in bepaalde systemen, structuren, instituties die niet makkelijk zijn te wijzigen. Aanpakken van super wicked problems vergt vermoedelijk los maken van 'betreden paden'.
4. *De urgentie- en tijdsfactor*: De urgentie om aan het probleem te werken is groot maar de mogelijkheden om er omheen te lopen of zaken vooruit te schuiven zijn ook aanwezig.
5. *Hoe ziet de kaart van betrokken actoren eruit?*: Is er ergens een centraal punt? 'The central authority needed to address it (the problem) is weak or non-existent' (Levin a.o., 2012: 123). Een vermeende centrale organisatie is zwak of afwezig.

Gevolg? 'De huidige kennis, besluitvormingsstructuren en betekenisgevingssystemen zijn ontoereikend voor het omgaan met super wicked problemen' stellen Metze en Turnhout (2014: 4).

We weten nu al het een en ander over wicked problems en de response van actoren daarop. We kunnen nu eens vergelijken met gezaghebbende literatuur. Worden vanuit die literatuur nog toevoegingen gepleegd, kanttekeningen gemaakt of nuances aangebracht ten aanzien van wicked problems?

Naar de literatuur (1): Rittel & Webber als vaders van een concept

De indeling van Hoppe en Hisschemöller in typen beleidsproblemen werd gevolgd. Aan twee dimensies werd een derde toegevoegd. Hoppe en Hisschemöller stonden in een traditie. Zij kenden het werk van Rittel en Webber. Horst Rittel & Melvin Webber hebben de term 'wicked problem' in 1973 gemunt. Zij zagen de volgende kenmerken van wicked problems. We noemen ze en stellen direct vast dat wat zij hier stellen niet strijdig is met het voorgaande.

- 1) Een wicked problem kent volgens Rittel en Webber geen definitieve formulering, geen definitieve interpretatie of oplossing. Logisch, want er is veel onbekend over het probleem. Nieuwe kennis en verdere inzichtverwerving kan tot een andere oplossing in het beleidsnetwerk leiden.
- 2) Gezien punt een is het tweede punt een begrijpelijk vervolg. 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 geldt ook voor voetbalvandalisme en aardgaswinning zonder bevingen.
- 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 armoede.

- 4) Van waardengerichtheid naar een beleidstheorie (een geheel van veronderstellingen achter een beleid met doelstellingen en middelen) of 'frame' is een heel kleine stap (Korsten, 1988). Rittel & Webber: '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', aldus Rittel & Webber. 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 actor of partij heeft de opdracht en de macht om het probleem *alleen* tot een oplossing te brengen.
- 6) Het is onmogelijk om een wicked problem met één klap of één beleidsdaad op te lossen. Misschien dat na zekere tijd het geheel van afspraken in een beleidsnetwerk zich gedeeltelijk laat vangen in een wet, denk aan de voetbalwet, maar die ene wet is nooit het hele verhaal. Er zijn tal van actoren betrokken bij de beleidsvorming, besluitvorming en uitvoering.
- 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? Als huizen verzakken in Groningen kun je terug naar de aardgaswinning, de vergunningverlening, de omvang van de winning in bepaalde delen en minder in andere, etc.

Deze 'eigenschappen' van wicked problems volgens Rittel & Webber zijn onomstreden. Het is goed vooral in het oog te houden dat gegeven een gebrek aan kennis en afhankelijkheden tussen actoren met eigen beelden over probleem en oplossingsrichting een benadering van een wicked problem bijna altijd tijdelijk is. Zo heeft het arrangement tussen actoren over voetbalvandalisme in de loop der jaren ook evoluties ondergaan.

Naar de literatuur (2): Dunn en de structurering

William Dunn heeft als policy analyst oog voor wicked problems, die ook worden omschreven als 'ill-structured problems'. Dunn is bekend van zijn boek 'Public Policy analysis' (1981, 2008, 2012) Daarvan is inmiddels een aantal drukken verschenen. Een belangrijk hoofdstuk 3 is gewijd aan het structureren van beleidsproblemen.

Wat beleidsproblemen zijn

Het eerder genoemde onderscheid tussen beleidstypen keert in zijn boek terug.

Tabel 2: Verschillen tussen twee typen beleidsproblemen

Vergelijkingspunt	Structuur van het beleidsprobleem	
	<i>Well-structured problems</i>	<i>Ill-structured problems (Wicked problems)</i>
Beleidsmakers en besluitvormers	Een of enkele	Veel
Alternatieven	Begrensd aantal	Nagenoeg onbegrensd
Waarden	Consensus	Dissensus/ Conflict
Uitkomsten	Zekerheid	Onbekend + risky
Waarschijnlijkheden	Goed in te schatten	Niet goed calculeerbaar
Bron: Dunn, 2008: 79; 2012: 73.		

Beleidsproblemen zijn volgens Dunn de ongewenste toestanden of trends in de samenleving die de beleidsmaker *als maakbaar* en *veranderbaar* interpreteert en begrijpt. Beleidsproblemen zijn volgens Dunn:

- 1) Kunstmatig en niet-natuurlijk. Ze zijn een sociale constructie, een sociaal product. Een proces van herkennen en erkennen gaat eraan vooraf.
- 2) Ze zijn mede daardoor subjectief en pluriform en weinig of niet objectief: de definitie ervan ondergaat de invloed van waarden. Of je meent dat de aarde opwarmt, is zeker ook een kwestie van hoe je kijkt en meet en wanneer je start met de eerste metingen.
- 3) Beleidsproblemen zijn veranderlijk en niet constant. De samenleving ondergaat veranderingen en de problemen kunnen mee veranderen. Roken op het werk was lang bij de overheid niet verboden maar inmiddels wel. Het verbod op roken in speeltuinen is nog in discussie. Ook degenen die in de samenleving rond lopen kunnen variëren in hoe ze een probleem definiëren.
- 4) Problemen zijn interdependent en niet geïsoleerd. Problemen zijn verknoopt.
- 5) Problemen zijn het niet voor eeuwig. Ze ondergaan invloed van maakbaarheidsopvattingen. Het is in de ene maatschappij mogelijk om ter bescherming van neushoorns een bewaker per neushoorn aan te wijzen terwijl dat in de andere als absurd wordt beschouwd.

Beleidsmakers zouden zich rekenschap moeten geven van eigenschappen van beleidsproblemen. Dat doen ze niet altijd. Het komt voor dat verkeerde veronderstellingen (omtrent oorzaken en gevolgen, of doelen en middelen) leiden tot een 'verkeerd beleid'.

Goed gestructureerd

Een stap verder is dat beleidsmakers rekening moeten houden met wel of niet slecht gestructureerde problemen. Eenvoudige problemen gelden volgens Dunn (2008, 2012) als '*well-structured*'. Het prototype van een goed gestructureerd probleem is een beleidsprogramma in de vorm van compleet gecomputeriseerde besluitvorming, aldus Dunn (2008: 79). Denk aan besluitvorming met '*decision-support systems*'. Deze besluitvorming is bij voorbeeld mogelijk bij *conditioneel beleid* (van het type: als a dan b; als b en c, dan geen d; etc.).

Slecht gestructureerd

Wicked problems worden door Dunn (2008, 2012) aangeduid als de '*ill-structured problems*'. Deze problemen hebben volgens hem een aantal kenmerken, zoals de vele betrokkenen die een belang of verantwoordelijkheid hebben rond een probleem, het feit dat heel veel alternatieve beleidsrichtingen ('solutions') zijn in te slaan, en dat sprake is van onzekerheid over te bereiken resultaten en effecten.

Wat is het belangrijkste kenmerk van ill-structured problems volgens Dunn?

Dat is de waarden- en doelstellingenstrijd.

'The main characteristic of ill-structured problems is conflict among competing goals' stelt Dunn (2008: 80).

Hier ligt een verwijzing naar de dimensie die we vinden in het werk van Hoppe (1998, 2011) en de eerder gegeven tabel 1.

De vereisten die aan het aanpakken van een slecht gestructureerd probleem (dus van een wicked problem) worden gesteld, verschillen van die welke betrekking hebben op goed gestructureerd problemen.

'Whereas well-structured problems permit the use of conventional methods, ill-structured problems demand that the analyst take an active and conscious part in defining the nature of the problem itself' (Dunn, 2012: 75).

Wat de beleidsanalyticus moet doen

Zoals eerder gesteld: een wicked problem bevindt zich in een beleidsnetwerk van van elkaar afhankelijke partijen die zich moeten vinden in een gezamenlijke aanpak. Bij wicked problems moet de beleidsanalyticus *zelf actief* zijn door een aandeel te nemen in het proces van inzichtverwerving en probleemdefiniëring (Dunn, 2008, 2012). We kunnen hier verwijzen naar wat in de literatuur over participatieve methoden van beleidsanalyse (Heyne, 2000) een moderator en in netwerkliteratuur een procesregisseur genoemd wordt, die probeert een geheel van betrokkenen uit het beleidsnetwerk productief te maken.

Daarnaast heeft William Dunn er oog voor dat het conceptualiseren van een probleem sterk samenhangt met *het perspectief* dat men hanteert of *de 'world view'* die men aanhangt. Een voorbeeld is armoede. Daar kan op geheel verschillende wijze naar gekeken worden. Elk van die perspectieven is meestal eenzijdig (partieel) en niet integraal. Het is bij voorbeeld onvolledig om armoede als verschijnsel alleen op te vatten als 'pech in het leven'. Het is dus nodig om perspectieven op elkaar te betrekken bij het aanpakken van een slecht-gestructureerd probleem (lees: wicked problem). Don Schön & Martin Rein (1994) noemen dit het proces van *framing & reframing* en van *'frame reflection'*.

Probleemstructurering

Wat is nu probleemstructurering volgens Dunn?

Probleemstructurering wordt opgevat als het proces van het genereren en beoordelen van alternatieve conceptualisaties van een probleemsituatie (Dunn, 2008: 95). Het gaat dus om probleemperceptie en probleemdefinitie. Er bestaan tal van hulpmiddelen om te komen tot probleemstructurering, zoals op het vlak van

1. multiple perspectievenanalyse,
2. 'assumption analysis' (over oorzaken en gevolgen; doelen en middelen)
3. en 'argumentative mapping'.

Ad 1. Dunn (2012: 101) zegt dat *multiple perspectievenanalyse* een methode is voor het verkrijgen van meer inzicht in *problemen* en *potentiële* oplossingen voor problematische situaties ('policy problems').

Daarbij is te onderscheiden in het technisch perspectief (T), het organisationeel perspectief (O) en het persoonlijke perspectief (P). Het technisch perspectief is bij voorbeeld gebruikt voor de (kwantitatieve) analyse van gevolgen van alternatieve oorlogshandelingen (een inval): per alternatief de kosten en baten, de gevolgen in termen van slachtoffers, de machtspositie na de aanval, etc.. Het O-perspectief verwijst naar de organisatorische implicaties van beleidsalternatieven in termen van regels, procedures, routines, hulpmiddelen. Het P-perspectief heeft betrekking op individuele en groepspercepties, waarden, belangen, behoeften, omstandigheden, legitimiteit.

Bij een meervoudige analyse van perspectieven is uiteraard aan de orde wat gemeenschappelijk is in alle perspectieven.

Denk voor voorbeelden van toepassingen ook aan *technology assessments*, stelt Dunn (2012: 103).

Ad 2. *Assumption analysis* is een techniek gericht op de *creatieve synthese* van conflicterende veronderstellingen over beleidsvraagstukken (Dunn, 2012: 103).

Deze methode is de meest omvattende van alle probleemstructureringsmethoden omdat deze toegepast moet worden in relatie tot *alle actoren in het beleidsnetwerk* en niet slechts een enkele actor. Immers, wicked problems spelen in een netwerk van van elkaar afhankelijke actoren. Geen actor bezit doorzettingsmacht.

Stel dat we van doen hebben met de toekomst van de burgerluchtvaart op Schiphol en specifiek de eventualiteit van een extra start- en landingsbaan. De Omgevings Raad Schiphol, de OSR (opvolger van

Alderstafel) zou de Argumentenfabriek kunnen vragen een *veronderstellingenkaart* te maken voor de kijk van participanten in de ORS als de gemeente Haarlemmermeer, de directie van Schiphol, de omwonenden, vliegtuigmaatschappij KLM, etc. En op zoek te gaan naar verbindingen. Het ging immers om creatieve synthese.

Ad 3. Bij *argumentative mapping* gaat het om een visuele representatie van de structuur van de argumentatie, inclusief de opbouw en uitgesproken en onuitgesproken veronderstellingen. Denk aan de *argumentenkaarten* zoals de Argumentenfabriek ze wel opstelt. Een voorbeeld van een uitgebreide kaart is aan te treffen in een TNO-publicatie die aangeeft: ‘wat zijn in Nederland de argumenten voor en tegen de winning van schaliegas verdeeld over de clusters (hoofdstukken) energie, milieu, veiligheid, economie en politiek.



Deel van argumentenkaart

‘In informal logic and philosophy, an argument map or argument diagram is a visual representation of the structure of an argument. An argument map typically includes the key components of the argument, traditionally called the *conclusion* and the *premises*, also called *contention* and *reasons*. Argument maps can also show co-premises, objections, counterarguments, rebuttals, and lemmas. There are different styles of argument map but they are often functionally equivalent and represent an argument's individual claims and the relationships between them’.

‘Argument maps are commonly used in the context of teaching and applying critical thinking.^[2] The purpose of mapping is to uncover the logical structure of arguments, identify unstated assumptions, evaluate the support an argument offers for a conclusion, and aid understanding of debates. Argument maps are often designed to support deliberation of issues, ideas and arguments in wicked problems.

An argument map is not to be confused with a concept map or a mind map, which are less strict in relating claims’ (Wikipedia).

De lezer hoeft niet alleen naar het werk van Dunn te gaan. De lezer kan ook terecht bij Enserink e.a. (2010). Deze auteurs formuleren juist methoden voor beleidsanalyse in een multi-actor systeem. Toepassingen vinden we onder meer in het werk van Michel van Eeten en Tineke Abma.

Boekenoogen e.a. (2009) benoemen methoden van beleidsonderzoekers, zoals verkenningen in relatie tot bepaalde vraagstukken.

Naar de literatuur (3): Conklin en de participatieve methode

Het is tijd voor wat oefening door herhaling. Een bekende auteur op het vlak van wicked problems is Jeff Conklin (2003). Die noemt enkele kenmerken van wicked problems die niet strijdig zijn met het voorgaande. Hij noemt de volgende.

- 1) Je begrijpt het probleem pas als je een idee hebt over de oplossing. Elke oplossing voegt nieuwe aspecten van het probleem toe, vereist ook aanpassingen van de potentiële oplossingen die meerwaarde hebben. Kortom, er is zoiets als een kijk op analyse en oplossing en wel in samenhang.
- 2) De 'stakeholders' hebben radicaal verschillende 'world views' (perspectieven) en gebruiken een andere taal om het wicked problem te duiden. Hun 'framing' verschilt. Alsof we hier in het werk van Rittel & Webber lezen.
- 3) De omstandigheden die bij de beleidsvorming en besluitvorming een rol spelen - zoals het budget, de deadlines, wie betrokken zijn - verschillen in de tijd.
- 4) Het probleem wordt nooit opgelost in een traditionele betekenis. Betrokkenen zullen op een bepaald moment stellen 'zo is het goed genoeg' of 'laten we het zo doen, dit is veelbelovend'. De discussie zal dan toch verder gaan. Denk aan het omgaan met voetbalvandalisme of toepassing van duurzame energie.
- 5) Er zit geen stop op het analyse - en oplossingsproces hoewel er een moment kan zijn dat de middelen op zijn en er geen energie meer over is. De betrokkenen moeten wel het gevoel hebben dat ze door doelen te stellen stappen vooruit zetten. Dat hoeft niet het juiste antwoord te zijn maar wel hun antwoord, zoals ze dat op dat moment als *het geschikte* antwoord zien.

Hij voegt nog enkele aspecten toe.

- 6) Er bestaat geen definitieve formulering van een wicked problem ('no definitive formulation').
- 7) Een ultieme test of beoordelingswijze van de kwaliteit van een oplossingsrichting bij het omgaan met een wicked problem bestaat niet. Een gedeeld begrip van het probleem is wel nodig.
- 8) Elk wicked problem is een uniek probleem. Begrijpelijk, want de samenstelling van de actoren uit een netwerk is anders bij voetbalvandalisme dan bij voorbeeld bij energietransitie.
- 9) Er valt op tal van manieren om te gaan met een wicked problem, maar ook weer niet helemaal. De keuze van de diagnose geeft voor een actor al aan waar deze de remedie gaat zoeken en sluit andere remedies uit. Het scheppen van een 'shared understanding and commitment' is belangrijk. De analyse heeft, anders gesteld, een sterke invloed op de oplossingsrichting. Wie een griep heeft, hoeft niet in therapie.

Deze auteur benadrukt het kennistekort rond wicked problems op het eerste gezicht niet erg, althans niet expliciet. Maar dat is bij nader inzien een misverstand.

Elders noemt Conklin een lijst van zes belangrijke eigenschappen.

Jeff Conklin (2003, 2006) is de man die via '*dialog mapping*' een methode aanreikt om rond wicked problems verder te komen, vooral tot een gedeeld begrip en commitment. Drie basiselementen in toepassing van de methode zijn: vragen genereren, ideeën naar voren brengen en argumenteren.

Bij toepassing van deze participatieve methode komen betrokkenen zelf met tal van vragen en antwoorden aanzetten. Wat zijn de betrokkenen? Hoe ziet elk het probleem? Wat is de oorzaak? Etc.

De facilitator en moderator ordent na verloop van tijd met de groep het geheel wat een 'map' oplevert, een pijlschema (vergelijk het werk van Colin Eden over cognitive mapping). Zo wordt van onderop duidelijk wat er toe doet en ontstaat een (zoveel mogelijk) gedragen schets van het probleem.

Er zijn meer auteurs die participatieve methoden hebben aanbevolen en hebben toegepast (Rouwette e.a., 2009). Bij toepassing van deze methoden is het zaak een evenwicht te zoeken tussen draagvlak en daadkracht (Heyne, 2000).

Wat via Concklin en anderen heel duidelijk wordt, is dat als men beweging in een zaak wil krijgen het allereerst nodig is dat er commitment ontstaat ('dat gaat me aan'; 'daarop mag je me aanspreken'). Besef ten tweede dat betrokkenen zelf over diep begrip van de situatie beschikken (De Jong e.a., 2005).

Bij ingewikkelde problemen: deliberatie

Wicked problems zijn nooit af te wikkelen door slechts één actor. Ze zijn sociaal complex. Dat geldt ook in ander opzicht.

'Part of the solution to wicked problems involves changing the behaviour of groups of citizens or all citizens' (Australian Public Service Commission, 2007: 1).

Denk aan voetbalvandalisme. De supporters moeten hun gedrag veranderen. Voor het zover is, zullen betrokkenen organisaties als de KNVB, de clubs de burgemeesters en de meest betrokken minister rond de tafel moeten om te komen tot het zo mogelijk delen van de beeldvorming. Rittel & Webber gaven het al aan. Er zal samenwerking nodig zijn in het omgaan met wicked problems, waarbij zeker ook plaats moet zijn voor participatie van mensen die door een probleem en/of oplossingsrichting geraakt worden. Zij moeten 'actively involved' zijn in het proces van interactie.

Er is bij wicked problems sprake van vele betrokkenen met elk hun referentiekaders en denkbeelden, stelt ook de Australian Public Service Commission (2007: 11).

Doorgaans zal er een *procesregisseur* nodig zijn die aan netwerkvorming doet, die dus aan tafel brengt wie ook iets met een wicked problem van doen heeft, ook al is het een minder machtige actor. Netwerkconstitutie is een en netwerkproductiviteit is twee. Als relevante partijen aan tafel zitten, moet er ook lijn en kwaliteit ontstaan in de conversatie. Het netwerk zal productief moeten worden; de betrokkenen moeten zich vinden. Een 'dialogue van doven' moet worden vermeden.

Een stap in de goede richting is dan dat actoren *elkaars belangen kennen en zich in elkaars kijk op de zaak verplaatsen*. Het een hangt met het ander samen. Wie ziet dat 'de ander' vanuit een bepaald perspectief niet helemaal onredelijk is, kan zich open opstellen en *barrières* van tafel helpen vegen die belemmerend werken om te komen tot een *gedeeld beeld* van oorzaken en gevolgen, van diagnose en remedie. Bij voorkeur komen partijen dus tot een gezamenlijk gedeeld perspectief omdat dan vervolgens het bundelen van doelstellingen en gezamenlijke bundeling van middelen mogelijk wordt. Komen ze niet tot een gedeeld beeld maar naderen ze elkaar wel, dan kan dat soms ook al voldoende zijn. Immers, er moet doorzettingsmacht verzameld worden om een beleid in gang te schieten.

We weten, zo gezien, dus veel over hoe om te gaan met ingewikkelde thema's als voetbalvandalisme, dus hoe te komen tot een richting in het ontwerpen van beleid.

Deliberatie en andere beleidsstrategieën

Altijd deliberatie? Er zijn in de literatuur (Stephenson, 2011) drie mogelijke strategieën te vinden voor omgaan met wicked problems: de autoritaire; de competitieve; de collaboratieve. We lopen ze na en beoordelen deze. We zeggen erbij dat in het voorgaande op samenwerking gerichte aanpak ('collaborative') al nadrukkelijk positief onder de aandacht is gebracht.

De *autoritaire strategie* houdt in dat een organisatie wordt opgericht of al bestaat die speciaal tot taak heeft om om te gaan met een ingewikkeld probleem of probleemcluster. Deze op hiërarchie gerichte oplossing vereist dat organisaties uit het beleidsnetwerk een dergelijke organisatie steunen. Het risico bij deze aanpak is dat de 'nieuwe' organisatie niet over voldoende kennis beschikt over het probleem of voldoende gevoed wordt door de partners. En 'the commitment to the solution may be weak'. Deze benadering heeft ook als nadeel dat het eigenaarschap voor het ingewikkelde probleem ergens buiten de direct betrokken netwerkpartners gelegd wordt. Deze benadering lijkt ons daarom doorgaans niet voldoende. Het is teveel een oplossing om het eigenaarschap voor probleem en oplossing buiten het eigen domein te plaatsen.

De *competitieve benadering* houdt in dat er ruimte gezocht wordt om contraire visies op een probleem uit te werken, tegenover elkaar te stellen en de beste te kiezen. Deze aanpak maakt het mogelijk om nieuwe ideeën te genereren, zoals eerder bepleit. Reframing van een probleem behoort zo tot de mogelijkheden. Deze aanpak heeft ook een mogelijk nadeel. Deze lijkt niet goed te werken in een multi-actor context. Het gaat niet alleen om tegenover elkaar stellen van teams maar ook om verbinding van perspectief, doelstellingen en middelen. Nee, competitie wordt niet aanbevolen door gezaghebbende auteurs (Hoppe, 1989; Hisschemöller, 1993; Hisschemöller en Hoppe, 1998; Hoppe, 2011).

De derde strategie is de *'collaborative approach'*. De 'stakeholders' moeten een oplossing vinden die – bij voorkeur - het meest recht doet aan de kijk van alle betrokkenen op de kwestie. Deze aanpak werkt alleen als de deelnemers ook allemaal betrokkenheid tonen, conflicten proberen te vermijden of verkleinen, en willen gaan voor gedeelde oplossingen.

De meeste auteurs wijzen erop dat de samenwerkingsstrategie in een beleidsnetwerk de favoriete strategie is (Australian Public Services Commission, 2007: 10). Partnerschap bouwen is nodig. Het is dus uitgesloten dat één actor een wicked problem alleen oplost. Solistisch handelen verstaat zich niet met werken aan wicked problems. *Procesmanagement* in een netwerkcontext is de boodschap.

Lineair ontwerpen werkt niet

Een lineaire ontwerpaanpak in het omgaan met een ongestructureerd beleidsprobleem (wicked problems) werkt niet (Australian Public Services Commission, 2007: 10; Stephenson, 2011: 36). Vergeet dus dat het ontwerptraject loopt als: agenderen van het probleem – diagnose van het probleem – alternatieve remedies op een rij – doelstellingen formuleren en alternatieven afwegen – overgaan tot besluitvorming – implementatie van de gekozen oplossing – bezien van behaalde prestaties of resultaten.

Aan een effectieve omgang met wicked problems worden voorwaarden verbonden, zoals de bereidheid om zich al samenwerkend los te maken van bestaande denkbeelden en de bereidheid om nieuwe richtingen in te willen slaan (Stephenson: 'a willingness to think and work in new ways').

Wie succesvol wil deelnemen aan de aanpak van wicked problems moet over bepaalde vaardigheden beschikken. Daartoe behoort volgens Stephenson en anderen:

- de bereidheid om kennis bijeen te brengen over 'het' probleem vanuit de eigen organisatie (er was immers een kennistekort);
- het zich kunnen verplaatsen in andere organisaties en hun belang (er was immers een multi-actor setting);
- communicatieve vermogens om onder andere te de-escaleren (immers sommigen willen het gelijk voor zichzelf opeisen);
- in psychologisch opzicht 'evenwichtigheid' en inlevingsvermogen tonen (zich verplaatsen in de ander is nodig om afstand tot het eigen belang te scheppen);
- het vermogen om zich niet in details te verliezen (een gedeeld perspectief zoeken, vereist zicht op grote lijnen);

- het vermogen tot perspectiefwisseling en daarmee om van ‘frame’ te switchen (‘new approaches’ waren immers nodig);
- het vermogen om te verbinden en verzoenen (‘reframing’).

We kunnen deze kijk op wicked problems verder uitdiepen door eens te kijken naar enkele illustratieve voorbeelden.

Thematische voorbeelden

Voorbeeld 1 - De Sydney: perspectiefwisseling

Het stadsbestuur van Sydney was bezorgd over problemen in een uitgaanswijk, Kings Cross. Tijdens bijzondere avonden liepen daar wel eens 30.000 burgers rond. Dat leverde serieuze problemen op zoals geweld, openbare dronkenschap, wildplassen. Onderzoekers vroegen zich af of de problemen niet veel weg hadden van problemen bij festivals met veel jongeren. Daarom vroegen ze kenners van veiligheid en geweldspreventie op het vlak van festivals eens mee te lopen op een dag. Wellicht hadden zij een andere kijk op de zaak. Gevolg was dat deze kenners zo een aantal knelpunten konden aanwijzen die anderen nog niet benoemd hadden. Meer openbare toiletten en bij voorbeeld zorgen voor openbaar vervoer tussen een uur 's nachts en vijf uur in de ochtend. En er was niet voorzien in ruimten waar burgers die een pilletje teveel hadden genomen tot rust konden komen.

De les was dat het natuurlijk nodig blijft om naar de geschiedenis van een probleem te kijken en nog eens te kijken. Maar het kan ook zin hebben om te zorgen voor ‘*frame innovation*’. Ga anders kijken dan vanuit het bestaande (Dorst, 2015; Tiggelaar, 2016).

Het is gewenst om bij ‘wicked problems’ af en toe *van perspectief te wisselen*. Wat is perspectiefwisseling? Dat een switch plaatsvindt van kijk op de zaak.

Wie naar het drugsprobleem kijkt, kan het zien als een handhavingsskwestie (overschrijden van wettelijke verbodsbepalingen) of als een gezondheidsvraagstuk (wat is de gezondheidssituatie van zwaar verslaafden?) of als een zaak van therapie (afkicken mogelijk?) of nog anders. Zo zijn rond elk wicked problem meerdere perspectieven mogelijk en uit te werken. ‘Nieuwe benaderingen zoeken en vinden’ is in de ogen van Kees Dorst, die betrokken was bij de analyse in Sydney, zelfs de kern van omgaan met wicked problems.

Vanuit steeds dezelfde oude benadering kijken, helpt bij complexe problemen niet echt. De instelling van een *multidisciplinair team* kan een oplossing bieden om de komst van een geheel nieuw perspectief te bevorderen. ‘*Design thinking*’, zoals Dorst dat propageert, is vooruit gericht: het heeft veel weg van experimenteren, leren, bijsturen; minder van terugkijken.

Er zijn auteurs die het hardgrondig eens zijn met Dorst over de wenselijkheid van *onconventioneel* durven te kijken. Kan er meer? Valt er ook te werken aan een nieuwe agenda?

Voorbeeld 2 - Oplossingenruimte over de burgerluchtvaart

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in de jaren negentig van de vorige eeuw voorgesteld om de toekomst van luchthaven Schiphol te onderwerpen aan een brede maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van verdere groei van de burgerluchtvaart. Die discussie over een van de meest controversiële beleidsproblemen in Nederland heeft ook rond 1997 plaatsgevonden. Was het ‘een dialoog van doven?’, van deelnemers die onvoldoende naar elkaar luisterden?

Michel van Eeten (1997, 1998, 1999, 2001) verrichtte, gedeeltelijk in de voetsporen van het werk van Emery Roe over *'Narrative Policy Analysis'* (1994), een *discoursanalyse van het debat*. Hij ging op zoek naar achterliggende visies in het debat.

Hij stelt dat als gevolg van deze 'agenda' de kans op het mislukken van het debat groot is, althans dat het spoor uitloopt op *'voor of tegen verdere groei'*, en een tegenstelling van *economie versus ecologie*. Gevolg: fantasieloze compromissen. Maar er zijn wel degelijk volop kansen voor een vruchtbare dialoog, die het toenmalige kabinet overigens onvoldoende benutte. Welke kansen?

Een door hem uitgevoerde Q-sort analyse laat zien dat de deelnemers aan het debat ook andere probleemdimensies en oplossingsrichtingen naar voren brengen rond het wicked problem van burgerluchtvaart. Volgens Van Eeten is het voor een (meer) vruchtbaar vervolg van het debat nodig te komen tot een andere probleemdefiniëring, en daarmee ook tot een nieuwe agenda voor debat.

Deze auteur is begaan met het thema van de *nodeloze of onvruchtbare polarisatie* rond een probleem en *doodlopende debatten* rond wicked problems en het voorkomen daarvan. Hij laat zien dat een discoursanalyse van standpunten en argumenten de discussie verder kan brengen. Wat Van Eeten doet, is *de oplossingsruimte* vergroten (1998: 229). Daarbij beseft hij dat de vraag 'voor of tegen verdere groei?' een volstrekt legitieme vraag is en blijft. Wat hij laat zien, is dat er specifieke argumentaties bestaan en uit te vergroten zijn. Die argumentaties blijken deels al in het beleid te vinden, maar zijn tamelijk onzichtbaar gebleven. Door deze argumentaties als agendapunten naar voren te halen, zien bepaalde actoren dat hun opmerkingen niet verdwijnen in randvoorwaarden, voetnoten, compensaties of nuances, maar ertoe doen. Een bredere agenda maken of aparte agenda's formuleren, kan de legitimerende werking van debatten vergroten en een hoopvolle sfeer scheppen. Werk voor procesarchitecten dus om bij te dragen aan de agendering. Dat voert ons weer naar procesmanagement.

Deze bijdrage van de auteur is ook van belang omdat hij beginselen van agendavorming (zoals belicht in werk van onder meer Kingdon, Cobb & Elder) verbindt met de inhoudelijke discussie en voorstellen. We weten immers dat wie geen oog heeft voor agendavorming soms heel lang kan wachten tot een thema of rijke inhoudelijke uitwerking in discussie komt. Agenderingsprocessen structureren mede keuzes.

Voorbeeld 3 - De onbalans in de wateroverlastcasus

Bij wicked problems bestaat er soms een kloof tussen gebrekkige kennis van het probleem en de noodzaak tot handelen. Wat dan te doen? De kloof is te overbruggen door *verhalen* op te tekenen dan wel te reconstrueren en *argumentaties te vergelijken*. Zo kan de onzekerheid rond probleem en oplossingen verwoord worden. Maar kunnen de frames overstegen worden? Dit wordt toegelicht (o.a. Potman, 1995).

Begin 1995 deed zich de kwestie van de wateroverlast in Gelderland en Limburg voor. Deze overlast was zodanig dat een verhitte discussie ontstond (beter: voortgezet werd) over de te trekken lessen en over hoe het nu verder moest met de tot dan te magere dijkversterking (gezien de wateroverlast).

De drang tot actie was na twintig jaar discussie over het rapport-Becht in de provincies groot. Er moest nu wat gebeuren. Gerust waren inwoners die natte voeten hadden gekregen er al lang niet meer op. Na de ramp van 1953 (vooral Zeeland werd getroffen) was er bezinning geweest. Er waren commissies ingesteld. In 1993 rapporteerde de commissie-Boertien dat van de aanbevelingen van de eerdere commissie-Becht, die in 1977 gerapporteerd had, weinig terecht was gekomen. Ook na 'Boertien' wou het niet vlotten met verbeteringen ondanks dat het rapport goed ontvangen was. Veel planprocedures moesten opnieuw worden doorlopen (Van Eeten, 1997, 1999). Een totale impasse dreigde omdat ook het werk van de commissie-Boertien daartoe op zich al aanleiding gaf. Gelukkig redde de overstrooming en evacuatie in 1995 de controverse die hier betiteld wordt als de dijkverzwaringdiscussie.

In welke sferen belandde de discussie? Er was natuurlijk wel technische discussie over veiligheidsnormen en zo meer. Maar de argumentatie over dijkversterking belandde ook in morele termen van 'goed en kwaad'. De wateroverlast werd bovendien geplaatst in het kader van de eerdere geschiedenis. Welke lijnen vielen te onderkennen? Ik volg hier Van Eeten (1997, 1999).

Een eerste verklaringlijn ('frame', verhaal of discours) zocht de wateroverlast in eerdere, uit de hand gelopen inspraak- en beroepsprocedures. Deelbelangen zorgden voor obstructie zodat de dijkversterking er niet tijdig kwam (vóór de wateroverlast van 1995) en burgers dreigden te verdrinken. Actiegroepen uit de groene wereld kwamen in deze redenering in de rol van schurken. Het politiek bestuur op rijksniveau zou de dijkversterking ook onvoldoende aandacht gegeven hebben en zich neergelegd hebben bij plankaders en procedures.

Een tweede verklaringlijn ('frame') die in documenten herkenbaar is, zocht de oorzaak in de bureaucratische waterstaatsbureaucratie die niet wilde leren van vroegere ervaringen. Het vraagstuk van de terugkerende overstroming zou ook onderschat zijn door de ambtelijke top van het departement van Verkeer en Waterstaat. De uitleg dat dijkversterking altijd tijd kost, is niet goed (genoeg) voor het voetlicht gebracht. Of die uitleg zou hebben geholpen? Niet echt.

Welk van deze twee - hier slechts schetsmatig aangeduide - verhalen was nu het meest werkelijkheidsgetrouw? Volgens Van Eeten (1997) was de ene verklaring niet beter dan de andere. Een synthese van de twee verhalen, hij noemt het sprookjes, was niet goed mogelijk. Maar door de wateroverlast werd de discussie wel in de hoek getrokken van de ene of de andere verklaring. De wateroverlast werd zo 'een soort betrokkene'.

De discussie leerde verder dat het voortbestaan van onzekerheid niet meer werd geaccepteerd en ambiguïteit evenmin. Wat dan te doen? Een derde frame formuleren? De oplossingsruimte vergroten? Dat lukt zo een, twee, drie niet. Maar er was tussen de twee verhalen wel een *narratieve onbalans* (Van Eeten, 1997: 40; 1999: 39-65). De notoire dijkversterkingscritici kregen het moeilijk met alternatieve voorstellen voor veiligheidsvergroting. Het vervallen van waterpeil verlagende maatregelen lag moeilijk. Afgraven van uiterwaarden en teruggave aan de rivier? Na 2010 ging het wel richting rivierverbreding en 'meer opvangbekkens' nabij de rivier, maar dijkversterking leek rond 1995 onontkoombaar. Voorstellen ter *vervanging* van dijkversterking verkregen rond 1996-1997 onvoldoende steun en geloofwaardigheid. Dijkversterking bleef gegeven het bestaan van veiligheidsnormen in de ogen van veel burgers *toen* dus nodig.

Naar aanleiding van de extreem hoge waterstanden op de Rijn en de Maas in januari/februari 1995 heeft het toenmalige kabinet besloten tot een drastische versnelling van de bestaande plannen voor de rivierdijkversterkingen. Het gehele programma moest in 2000 gereed zijn. De aanbevelingen van de commissie-Boertien I voor het versterken van de rivierdijken waren hierbij uitgangspunt. Het kabinet heeft tevens besloten tot versnelling van de plannen ter beperking van de wateroverlast langs de onbedijkte Maas in Limburg conform de aanbevelingen van de commissie-Boertien II. Om de kans op overstromingen van het Maasdal terug te dringen zal de Maas worden verbreed en verdiept. Bovenstaand kabinetsbeleid is vastgelegd in het Deltaplan Grote Rivieren (Kamerstukken 1994-1995, 18 106, nrs. 54 en 57).

Voor de uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren is gekozen voor het behoud van de eigen verantwoordelijkheden van Rijk, provincies en waterschappen. Het opstellen van de planning voor de uit te voeren dijkversterkingen, kadeaanleg en -verbetering gebeurt door de Landelijke Coördinatiecommissie Dijkversterkingen (LCCD). In deze commissie zijn provincies, waterschappen en gemeenten vertegenwoordigd en fungeert het rijk als waarnemer. De LCCD rapporteert via het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan de onder het voorzitterschap van de minister van Verkeer en

Waterstaat staande Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren. Deze stuurgroep bewaakt het bereiken van de in het Deltaplan Grote Rivieren gestelde doelen.

Nadat de kans op wateroverlast door maatregelen grondig beperkt was, ontstond er geleidelijk meer vrijheid in de discussie om zich open te stellen voor 'andere mogelijkheden in de toekomst'.

Wat is de les uit deze casus voor de beleidsanalyse van wicked problems? Van Eeten (1997: 42) stelt dat het in dit geval nodig was de '*narratieve onbalans te herstellen*'. Het bespreken van de overlast-aanpak op *dijkvakniveau* met inbreng van belangengroepen en andere betrokkenen die daar een rol hebben, eventueel via 'co-design'/ co-creatie, was te overwegen als een middel daartoe. Een tweede suggestie is dat kritiek zich mag ontwikkelen tot een *volledig verhaal*. Anders krijg je een punt-voor-punt-discussie. Wie een punt weet te pareren, weet dan nog niet welke slag binnengehaald is.

Vanuit de reconstructie van de dialoog is het mogelijk een nieuwe agenda te definiëren. Daarin worden nieuwe vragen gesteld. Een nieuwe agenda zoekt naar de gemeenschappelijkheden in de argumentaties. Om een nieuwe agenda te vinden zal een 'bemiddelaar' de volgende stappen zetten. Ten eerste de beleidsargumenten van de betrokken deelnemers reconstrueren. Dan contrasteert deze de argumenten en analyseert in welke verhouding ze tot elkaar staan. Vervolgens wordt een positie gezocht die de argumenten met elkaar verbindt. Daarna volgt de nieuwe agenda waarover weer overleg mogelijk is. Deze werkwijze geeft geen geheel nieuwe route maar wellicht een marginale verbetering. Deze aanpak kan voorkomen dat betrokkenen een doodlopende steeg inlopen. Betrokkenen lopen het risico in het eigen gelijk te gaan wonen, waarbij ze niet meer luisteren. Wie dit bepleit, wil door informatie te verschaffen dwingen anders tegen een zaak aan te kijken.

We zien dat het allemaal gaat om framing, bezinning op frames (frame reflection) en reframing (Korsten, 1988; Schön & Rein, 1994).

Wat leren de thematische voorbeelden?

De voorbeelden leren dat het nodig kan zijn anders tegen zaken te gaan aankijken om verder te komen, om tot een oplossingsrichting te komen die nieuw is en/of meer steun heeft. Verder viel het volgende op:

- Voorbeeld 1: dat creativiteit nodig kan zijn in de vorm van 'frame innovation' en perspectiefwisseling nuttig kan zijn;
- Voorbeeld 2: dat het een beleidsanalyticus mogelijk is de oplossingsruimte van mogelijke oplossingen te vergroten;
- Voorbeeld 3: dat het mogelijk is te denken in termen van verhalen en argumentaties die tegenover elkaar staan en dat er een onbalans tussen de verhalen kan bestaan die gevolgen heeft voor het vinden van een oplossing die steun heeft. Met het pleiten voor een open debat wordt weinig bereikt. Er moet ook een moderator zijn om het debat te begeleiden.

Succes en falen van omgaan met wicked problems

De lezer kan zich na het voorgaande afvragen: gaat het ook wel fout? 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.

Criteria

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: technocratische aanpak; succes blijft uit

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

- over de opslag van CO₂ in Barendrecht,
- over zendmasten voor mobiele telefonie,
- over proefboringen naar schaliegas,
- over de invoering van het HPV-vaccin¹,
- over de klimaatdialoog
- over natuurontwikkeling.

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?

Casus 1: de opslag van CO₂ in Barendrecht

De klimaatop in Kopenhagen mag in de jaren nul dan mislukt zijn, vriend en vijand zijn ervan overtuigd dat de uitstoot van CO₂ moe(s)t verminderen. Volgens afspraken met de Europese Unie in Brussel moet de uitstoot van CO₂ 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

¹ 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.

daarbij vrijkomende CO₂ 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. CO₂-opslag is juist een technologie waarmee CO₂-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 CO₂-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 Blankesteyn e.a. (2014).

In juli 2007 verschijnt de Algemene Milieu Effecten Studie CO₂-opslag, een gezamenlijke studie van diverse overheden, energiebedrijven en adviesbureaus. Doel is om achtergrondinformatie te bieden over mogelijkheden voor CO₂-opslag op land in Nederland. Aanleiding is de constatering dat er nog weinig kennis en ervaring beschikbaar is over CO₂-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 CO₂-reductie uit te leggen en de plaats van CO₂-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 BCO₂), 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 BCO₂ 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 BCO₂ 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 CO₂-opslag. Hij is van mening dat demonstratieprojecten beter niet in een dichtbevolkt gebied kunnen worden gehouden. En een hoogleraar chemie noemt CO₂-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 CO₂-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 CO₂-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 CO₂-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 CO₂ "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 CO₂ 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 CO₂ 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 CO₂ 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 CO₂ 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 CO₂ 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 CO₂, 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 Kennistafels 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.

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 Metze 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 schaliegaskwestie 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'.

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. Zij constateren dat de klimaatwetenschappers toch in het technocratisch model gedwongen werden.

Casus 6: Natuurontwikkeling

Ron Cörvers (2001) heeft in zijn proefschrift een aantal *gebiedsgebonden netwerkprojecten* met een ruimtelijke en natuurcomponent beoordeeld, zoals de Gelderse Poort, het Kerngebied Vechtplassen, Biesbosch-Noordwaard, het beekdalengebied van de Beerze en de Reusel. Deze netwerkprojecten werden door de Rijksplanologische dienst, toen die nog bestond, betiteld als *diagonaal beleid*. Interactie tussen publieke en private was cruciaal. Een artikel hierover is geschreven door Cörvers, Glasbergen en Korsten (2003).

De genoemde gevallen duiden op *wicked problems light*. Er is sprake van

- actoren die van elkaar afhankelijk zijn om iets van de grond te krijgen (sociale complexiteit),
- van verschillende waardenoriëntaties (normatieve verdeeldheid), en
- enige onzekerheid op het vlak van kennis over onder meer gevolgen van ontgrinding (beperkte cognitieve verdeeldheid).

Dat sprake was van netwerkmanagement was onvermijdelijk maar gaan verticale reflexen toch een rol spelen? Als sprake is van planontwikkeling bestaat daarop een kans. Dan zal er toch een actor zijn die uiteindelijk een plan probeert vast te stellen, waaraan andere actoren gebonden zijn. Lukte dat?

Uit de evaluatie bleek over een periode van tien jaar gezien een heel trage voortgang; er verschenen voornamelijk plannen; grote stapels. *Integrale oplossingen ontbraken vrijwel volledig* en van *gemeenschappelijke beeldvorming was evenmin sprake*. Het bundelen van overheidsmiddelen vond slechts sporadisch plaats. Investeringsmiddelen uit de private sector worden nauwelijks aangesproken. Win-winitkomsten waren meer ideologische schijn dan realiteit.

Er is dus sprake van *teleurstellende bevindingen* omdat het netwerkmanagement niet goed genoeg uit de verf kwam. Er trad ook een hiërarchische reflex op. Als er een *gemeenschappelijke doelstelling* centraal staat, betekent dit meestal toch dat het beleid van een 'hogere' overheid betreft. Van nevenschikking tussen overheden bleek niet echt sprake.

Toch waren er momenten dat het netwerk ineens stappen zette. Externe omstandigheden speelden een cruciale rol bij de voortgang in gebiedsgerichte projecten. Als er een crisis optreedt, zoals overstromingen, blijkt er ineens productie (lees voortgang) mogelijk in het netwerk, zoals dijkversterking (Cörvers, Glasbergen en Korsten, 2003).

Conclusie: een evaluator moet er altijd op bedacht zijn dat een beleidsnetwerk in een overwegend verticale sturingscontext getrokken kan worden. In zoverre begrijpelijk omdat elke overheidsactor weer functioneert in een eigen politiek- democratische context; Gedeputeerde Staten moeten terug naar Provinciale Staten, etc. Die contexten kunnen de vrijheid van handelen van dagelijks bestuurders blijkbaar danig verlammen. Dan kan de verticale sturing het op bepaalde momenten gaan winnen.' Governance'- en 'government'-denken raken verstrengeld. Succes is bij netwerkmanagement in de vorm van diagonaal beleid dus zeker geen vanzelfsprekendheid.

Enkele conclusies

Het gebeurt niet zoals het moet: de conclusie van de analyse van al 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.

Nood leert verbinden: Als er blijkbaar een groot urgent probleem is (bij voorbeeld overstromingen) blijkt de horizontalisering ineens meer kans te maken als we Ron Cörvers op basis van zijn analyse van natuurontwikkeling mogen geloven.

Besluitvorming over wicked problems blijft uiteindelijk iets in de context van het gefragmenteerde openbaar bestuur en de representatieve democratie. Het parlement wil bezig blijven met CO₂-opslag, met zendmasten, met de winning van schaliegas, met campagnes voor vaccinatie en klimaat. Wicked problems blijven politieke problemen. De bereidheid om die uit te besteden aan of in te ruilen voor deliberatieve praktijken met vele maatschappelijke betrokkenen is beperkt tot 'klein werk', zoals tot klankbordgroepen en kennisplatforms. Wie wat wil weten, kan zich daar melden. Maar de verticale reflex blijft dominant.

De conclusie uit de cases is dat er geen processen tot stand komen waarin de beginselen van procesmanagement (netwerkmanagement) excellent uit de verf komen. Zeker de rijksoverheid doet niet of slechts moeizaam wat Hoppe en Hisschemöller en anderen in de voetsporen daarvan voor het omgaan met duivelse kwesties aanbevelen. 'Governance' blijft zich voltrekken in een setting waarin 'government' niet verdwijnt. Daarmee brengt de rijksoverheid zich zelf in moeilijkheden doordat van de voornemens niets of niet veel terecht komt. Uiteindelijk ontstaat er wel een keer een uitweg maar dan nadat de burgers eerst in opstand zijn gekomen. Denk aan de CO₂-opslag in Barendrecht, de winning van schaliegas (Boxtel), de grote druk op het kabinet-Rutte II om de aardgaswinning in Groningen te beperking. Dat het wel kan bewijst de Alderstafel, opgevolgd door de Omgevingsraad Schiphol (ORS).

Conclusie en reflectie: het deliberatief deficit

Deze beschouwing handelde over *wicked problems*, over *duivelse problemen*. Dat worden ook wel *ongetemde problemen* of *hardnekkige beleidscontroversen* genoemd. Ze spelen in contexten van van elkaar afhankelijke actoren waarbij niemand alleen doorzettingsmacht heeft en lokale kennis beperkt is en preferenties gespreid zijn. We weten wat ongetemde (duivelse) problemen of wicked problems 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. Het zijn controverses. Bestuurders en andere betrokkenen in een beleidsnetwerk weten niet goed raad met wicked problems als automobilititeit (fileprobleem), 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.

Sociale netwerken

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. Denk maar aan de al of niet uitbreiding van Schiphol of de bestrijding van voetbalvandalisme.

Drie dimensies

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 sociale complexiteit omdat er geen actor is 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 en het creatief modereren. In een netwerkcontext moet geprobeerd worden om het eens te worden over een koers door doelbundeling (wellicht een nieuw perspectief en doelverrijking) en door middelenbundeling. Meestal is dat een tijdelijke aanpak omdat na verloop van tijd iets verandert op cognitief, normatief en mogelijk op sociaal vlak (Europese Unie?).

Drie dimensies: het cognitieve, het normatieve en het sociale. De auteur Rittel en Webber noemden meer dan tien eigenschappen van wicked problems en Conklin reduceerde dit aantal tot een stuk of zes. Omgaan met een wicked problem impliceert 'that you have different stakeholders with strongly-held beliefs about what the problem is' (Conklin). Niemand is eenvoudig de probleemeigenaar, noch elke partij de echte oplossing voorhanden. Er is geen suprematie. 'Because of social complexity solving such a wicked problem is fundamentally a social proces' (Conklin).

Wat zijn de zes eigenschappen van Conklin (Bron: Rotman Magazine, winter 2009, pp. 17-21)?

1. Wie kan zwemmen, begrijpt waarom je de zwemlessen nodig had en wat zwemmen is. Je begrijpt het duivels probleem pas (enigszins) als je de oplossing (srichting) te pakken hebt en dat is altijd een zaak van meerdere betrokken actoren, nooit van een 'partij' alleen. Voor het zover is, is er vaak eerst een tijd sprake van chaos.
2. Het duivels probleem begrijpen, is een proces van voortgezette beweging. Hetzelfde geldt voor de oplossing. Er is geen moment dat beleidsmakers kunnen zeggen 'het is klaar'. Er is geen stopteken.
3. Oplossingen van wicked problems zijn niet echt goed of slecht, maar eerder 'voor het moment – dus tijdelijk - voor "stakeholders" passend en aanvaardbaar'.
4. Elk wicked problem is uniek. Geen twee wicked problems vertonen gelijkenis. Bovendien: 'there are degrees of wickedness' (Conklin, 2009: 20). De oplossing (srichting) is dus altijd een zaak van maatwerk.
5. Elke poging tot oplossing is een 'een schot- aanpak' (one-shot operation). Elke poging heeft consequenties. Je kunt niet leren van het omgaan met een wicked problem zonder iets te doen. Wie wil leren zwemmen, kan niet slechts op het droge blijven en over zwemmen praten of ernaar kijken.
6. Er bestaat geen lijst van alternatieve oplossingen die je uit een la trekt, en die je even tegen elkaar kunt afwegen. Omgaan met een wicked problem is altijd een zaak van procesmanagement en creativiteit.

Wanneer kun je in actie komen

Samenwerking van netwerkpartners is nodig om verder te komen. Moeilijk, niet handelen? Geef de consequenties aan van een wicked problem en het kan zomaar zijn dat er druk ontstaat om te handelen. Zullen we als Nederland het niveau van de zeewaterspiegel de komende twintig, dertig jaar met zeg eens dertig centimeter laten stijgen waardoor een deel van Nederland overstroomt of zullen we de dijken gaan verhogen met speciale aandacht voor kwetsbare plekken en zullen we een Deltacommissaris aanstellen om de wenselijke acties in kaart te brengen en te prioriteren? Zullen we aan preventieve terrorismebestrijding op Schiphol gaan doen of zullen we alles op zijn beloop laten waardoor de kans groot is dat

Nadeel

Een nadeel van procesmanagement in de omgang met wicked problems, denk aan de Alderstafel voor Schiphol, is de intensieve tijdsconsumptie van deliberatie ('shared understanding of wicked problems') en de noodzaak van redelijkheid en inschikkelijkheid bij betrokken actoren. Hieraan is iets te doen door benutting van bepaalde methoden toe te passen, zoals dialoog mapping. Beter nog door te komen tot een nieuwe gedeelde aanpak, een nieuw perspectief. 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 (wel *frame innovation* genoemd).

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'.

Geen randgebeuren

Er bestaan veel duivelse problemen. Denk aan het omgaan met het fileprobleem, voetbalvandalisme, omgaan met de 600 belangrijkste veelplegers in Amsterdam, de opslag van CO₂ (Barendrecht), de boringen naar schaliegas (Boxtel), omgaan met aardgasbevingen. De wicked problems zijn dus geen randgebeuren voor een overheid. Wicked problems bestaan er bovendien in soorten en maten.

Recent wordt zelfs gesproken van *super-wicked problems*, zoals de klimaatproblematiek (Lazarus, 2009). Werken aan dit soort superproblemen kan iets krijgen van *Sisyphus-arbeid* maar daarbij leggen (politieke) actoren zich niet altijd neer. Zo kwam er een nationaal energieakkoord.

Onterecht ontsnappen aan wat nodig is: de centraliteitsreflex

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. Wat is het gevolg? Dat de beleidskarretjes in het moeras eindigen, dus dat beleid vastloopt. Met het proberen te remediëren door extra informatieverstrekking lukt het dan niet meer, zoals verschillende case studies illustreren.

Ondanks de brede verschuiving van 'government' naar 'governance', die de laatste decennia in de literatuur wordt waargenomen, komen ook *mengvormen* voor: governance verbonden met (een zekere mate van) hiërarchie (meer in Schrijver, 2015). Het klassiek modernistisch model van besturen is in de praktijk nog invloedrijk. Dat wordt de *autoriteitsparadox* genoemd.

Terwijl de controverses rondom (echte) 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).

Maar deze beschouwing leert dat wie bij wicked problems in een netwerkcontext van van elkaar afhankelijke actoren probeert te ontsnappen aan verbindend procesmanagement een grote kans maakt op beleidsmatig falen.

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 (als het nog kan). 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 en de bevoegdheden bleken versnipperd over vele actoren, zoals politie, burgemeesters, KNVB, clubs, enz. . 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 case studies blijkt dat de rijksoverheid *lang niet altijd goed kan omgaan met wicked problems* en ze kan 'demonteren'. Wat is een veel gemaakte fout? 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, opgevolgd door de ORS, is een positief voorbeeld waarbij burgers wel betrokken waren.

Het kan: succesvoorbeelden

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 werd en 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.

Het grote falen

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 (ook wel procesmanagement genoemd) of hebben er geen vertrouwen in of zijn er onbekend mee. Ze 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 of andere stakeholders 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 van aardgaswinning (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). Eerst later volgde een meer deliberatieve aanpak met een rol voor Hans Alders (oud-CdK van Groningen).

Een ander voorbeeld van een technocratische top-down aanpak is de discussie over CO₂-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 overall succesvol*. Ze komen te laat en wakkeren wrevel aan omdat dan blijkt dat de kennis van een probleem te gering is en er verschillende perspectieven mogelijk zijn.

Technocratische aanpak

Gevolg: door de (hoofdzakelijk) centralistisch-technocratische aanpak van wicked problems wordt de probleemstructurering zo verschoven dat steevast 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 ten aanzien van althans wicked problems als bij voorbeeld de gevolgen van schaliegas 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; wetenschappers en adviseurs doen daaraan ook mee. Dat gebeurde in de discussie over CO₂-opslag en in de provincie Groningen rond de aard(gas)bevingen.
3. Debatten in de nieuwe sociale media en in het parlement zijn grover en ongenueanceerder geworden. Onderzoek komt ter discussie omdat het niet als onafhankelijk wordt ervaren. Soms shoppen representanten van politieke 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. *Andere beleidstypering*: 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. *Onbekendheid*: 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. *Politiek primaat*: 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. *Inschatting gevolgen van deliberatie*: 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.

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.
- Bardach, E., *A Practical Guide for Policy Analysis – The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, CQ Press, Washington, 2009 (3^e editie).
- 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.
- Blankesteijn, 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.
- 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., *Dialogue 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 CO₂ in Barendrecht*, 2009.
- Dinkelman, G., *Verzuring en broeikas effect – De wisselwerking tussen problemen en oplossingen in het Nederlandse luchtverontreinigingsbeleid (1970-1994)*, Van Arkel, Utrecht, 1995.
- 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., Beleid berust op veronderstellingen, in: *Acta Politica*, jrg. 19, 1984b, pp. 493-531.
- Hoogerwerf, A., Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen a.d. Rijn, 2008, pp. 83-100.
- Hoogerwerf, A., Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 38, 1984a, pp. 4-23.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Hag, 1998.

- 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., Stijlen in probleemdefiniëring: culturele theorie en probleemdefiniëring, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 5, pp. 461-497.
- Hoppe, R., *The Governance of Problems*, The Policy Press, Bristol, 2011.
- Hoppe, R., Waarom uitvechten uitdenken overtroeft, in: *Bestuurskunde*, jrg. 21, 2012, nr. 2, pp. 7-18.
- 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.

- Schrijver, J., *De omwenteling die niet kwam*, Boom Lemma, Den Haag, 2015.
- 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 organiseringsprocessen, 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).
- Woltjer, J., *Consensus planning – The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- 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