

Omgaan met ‘wicked problems’

Arno Korsten

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Arno Korsten, 'Omgaan met ‘wicked problems’', *Beleidsonderzoek Online* maart 2019, DOI: 10.5553/BO/221335502019000002001

1 Inleiding

Over beleidsvoorbereiding en het ontwerpen van overheidsbeleid is inmiddels veel bekend. Er bestaat een uitgebreid kennisfonds, een inzichtenrepertoire en een vaardighedenpaneel over hoe dat ontwerpen van *goed* structureerbare problemen aan te pakken, zoals bijvoorbeeld het maken van een straatnamenplan, een voornemen tot wegonderhoud of een bestemmingsplan. Leer er het werk van onder meer Hoogerwerf, Hoppe, Geurts en Bressers maar op na. Maar er is een bepaald type beleidsproblemen dat door de kenmerken van die problemen, de vele daaraan gerelateerde waarden en belangen, en de bestuurlijke en maatschappelijke context nog om verdere uitwerking vraagt. Dat zijn de *ongetemde problemen* of ‘wicked problems’ (WPs). Deze zijn *slecht* structureerbaar. Voorbeelden hiervan zijn: de bevordering van duurzame voedselproductie; omgaan met de dalende biodiversiteit; de pogingen om de kosten in de gezondheidszorg te beperken (operatie van minister Schippers); het beleid ten aanzien van de boringen naar schaliegas (gemeente Boxtel); de opslag van CO₂ (Barendrecht); het omgaan met criminele veelplegers (Amsterdam); de aardbevingsschade door aardgaswinning (Groningen); de bestrijding van autofileleed; omgaan met voetbalvandalisme; de bestrijding van drugsgelateerde criminaliteit in de vorm van illegale henneproductie en xtc-labs. Ze lenen zich niet voor dashboardmanagement vanuit een cockpit, of wat daarop lijkt als ‘top down’-sturing (Geurts & Vennix, 1989; Hajer et al., 2015; Termeer et al., 2015; Peters, 2017), tenzij het gaat om de reactie op grote calamiteiten. Dan is onmiddellijk een verantwoordelijke overheid nodig.

Synoniemen

Je zou deze complexe problemen ook brandende kwesties, taaie problemen of weerbarstige beleidscontroversen kunnen noemen. Hoppe (1989, 2011) noemt het ongestructureerde problemen en ook wel ongetemde problemen. Anderen volgden deze aanduiding (Enserink et al., 2010; Peters, 2017). Haugh en Huitema (2009) spreken van duivelse problemen. Oud-minister Winsemius (2017: 179) noemt het ‘ongetemde uitdagingen’. In dit artikel zijn het synoniemen. Verderop in deze tekst zullen wicked problems worden aangeduid als WPs.

Waarom we het erover moeten hebben

Van die WPs krijgen we er volgens tal van waarnemers steeds meer terwijl ze in essentie ‘nooit volledig oplosbaar zijn’ (Mason & Mitroff, 1981; Geurts & Vennix, 1989: 37; Peters, 2017). Ze zijn hardnekkig. Als overheden deze problemen verkeerd aanpakken, bestaat er een risico dat de burgers en/of andere actoren ontevreden raken, het politiek vertrouwen afneemt en politiek cynisme toeneemt. Het aardbevingsdossier inzake de gaswinning en falende schadeafhandeling illustreert dit ten volle. Op dit gevaar is ook gewezen in het Kamerdebat van maart 2019 bij de discussie over de parlementaire enquête naar de kwestie van de aardgaswinning, de omvang en heftigheid van de aardbeving en de afwikkeling van de schade. Intrigerend is dus wat voor beleidsproblemen WPs zijn en hoe er ‘bevredigend’ mee om te gaan.

Vraagstelling en opbouw

Aan bod komt wat kenmerkend is voor deze WPs en hoe deze beleidsproblemen te benaderen zijn door middel van responsestrategieën. Dit artikel gaat dus over: wat is de relatie tussen de definitie van bepaalde beleidsproblemen, waaronder ingewikkelde problemen (WPs), en de methode van beleids- en besluitvorming, die hier ook wel de responsestrategie wordt genoemd?

De opbouw van het artikel is als volgt. Eerst volgt wat kenmerkend is voor WPs. Kunnen deze kenmerken de tand des tijds doorstaan of zijn nuances en aanvullingen nodig? Als is vastgesteld dat WPs aanwijsbaar zijn, is aan de orde wat daar tegenover staat aan typen beleidsproblemen. Het contrast in beleidsproblemen is een opmaat naar een discussie over responsestrategieën. Bestaat er *contingentie* in zoverre elk type probleem, waaronder de zuivere WPs, verbonden is met een bepaalde beleidsstrategie? Dit wordt inderdaad geponeerd. De vervolgvraag is dan wat nu specifiek de aanpak zou moeten zijn van omgaan met WPs. Is het zo dat er een *eigen* aanpak voor WPs te benoemen is? Of is elk probleem zo uniek dat daar bijna niets over te

zeggen is? Blijken zal dat de responsestrategie te benoemen is. Maar er bestaan ook valkuilen.

2 Het concept ‘wicked problem’

Ik begin met een voorbeeld. Het stadsbestuur van Sydney was bezorgd over problemen in een uitgaanswijk, Kings Cross. Tijdens bijzondere avonden liepen daar weleens 30.000 burgers rond. Dat leverde serieuze problemen op zoals geweld en openbare dronkenschap. Denk aan vergelijkbare rapportage van de ombudsman van de Amsterdamse metropool (Zuurmond, 2019). Onderzoekers vroegen zich af of de problemen in de Australische stad 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 een dag mee te lopen. 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 bijvoorbeeld zorgen voor openbaar vervoer tussen één uur 's nachts en vijf uur in de ochtend. En er was niet voorzien in ruimten waar burgers die een pilletje te veel 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 kadervernieuwing (*‘frame innovation’*). Ga anders kijken dan vanuit het bestaande perspectief of discours (Dorst, 2015; Tiggelaar, 2016). Het is gewenst om bij WPs af en toe *van perspectief te wisselen*. Wat is perspectiefwisseling (reframing)? Dat een switch plaatsvindt van de kijk op de zaak (uitvoeriger Korsten, 1988; Schön & Rein, 1994; Van Hulst & Yanow, 2016). 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 en herstel (afkicken mogelijk?) of nog anders. Zo zijn rond elk WP altijd *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. Tot zover een eerste entree. De ware wicked problems zijn overigens nog complexer.

Wat is een wicked problem?

Een WP is een hardnekkig, taai en dus moeilijk te ‘temmen’

beleidsprobleem. Het is een probleem dat complex is in een aantal opzichten: cognitief, normatief, sociaal. Dat wordt toegelicht. Cognitieve complexiteit betekent dat er onzekerheid bestaat op het vlak van kennis over de oorzaken en uitingsvormen van een verschijnsel of cluster problemen. Een voorbeeld is niet alleen het enorme toerisme in steden en de piekbelasting in bepaalde uitgaanscentra, maar ook de illegale drugsproductie en drugsgelateerde criminaliteit, of voetbalvandalisme. We wisten jaren terug niet zeker waaruit voetbalvandalisme voortkomt, wat het palet aan uitingsvormen is en hoe hardnekkig het probleem bleek en zal blijken te zijn. De grote vraag was hoe het vandalisme in te dammen en te voorkomen. Daarover lag geen heldere diagnose voor het grijpen.

Een tweede aspect van WPs is de normatieve complexiteit. Guy Peters: ‘Wicked problems politically conflict over the definition of problems and the possible solutions’ (Peters, 2017: 388). Betrokkenen kijken verschillend naar het probleem en vanuit verschillende kaders of perspectieven (‘framing’) komen ze tot accentuering van onderscheiden waarden en normen in de vorm van probleempercepties en -definities en andere preferenties (Schön & Rein, 1994). De KNVB kan anders aankijken tegen voetbalvandalisme dan justitie, burgemeesters, supportersverenigingen, voetbalclubs, de scheidsrechtersvereniging of een openbaar vervoerder als de Nederlandse Spoorwegen en ProRail. Niet elke actor beschikt ook over dezelfde kennisbasis en kijkt op het probleem en heeft een gelijk belang.

Een WP heet ook sociaal complex te zijn omdat er tal van actoren bij betrokken zijn. Peters zegt het zo: ‘(...) wicked problems involve multiple actors and are socially and politically complex’ (Peters, 2017: 388; ook: Mitroff & Sagasti, 1973; Geurts & Vennix, 1989: 37). Bij voetbalvandalisme zijn dat geheel andere actoren dan bij het bestrijden van de verdroging van een natuurgebied als de Peel of de piekbelasting in uitgaanscentra van een grote stad. Die actoren kunnen ieder voor zich beschikken over taken, bevoegdheden of middelen om een beleid te maken en te breken. Bij WPs ontbreekt doorgaans één actor die over alle taken, bevoegdheden en doorzettingsmacht beschikt. Bijna altijd is er een multi-actorsetting. Over het algemeen zal samenwerking tussen actoren nodig zijn om een probleem ‘verder te brengen’. Cocreatie dus. ‘There is no central authority to manage the wicked problem’, stelt Peters (2017: 388). WPs zijn slecht structureerbaar in cognitief, normatief en sociaal opzicht.

Veel voorbeelden

We kennen op alle overheidsniveaus veel WPs en vaak is juist *de verstrengeling* van actoren in ‘*multi-level government*’ en ‘*governance settings*’ rond een beleidsprobleem al een aanwijzing

voor het aan de orde zijn van een WP (Teisman et al., 2018). ‘Many of the most important policy problems are ill-structured’ (Dunn, 2012: 74). In de literatuur komt naar voren dat steeds meer problemen complex zullen zijn omdat wetgeving verstrengeld is geraakt (regelverdichting), tal van organisaties wettelijke taken en bevoegdheden op beleidsterreinen hebben, expertise gespreid is en de hindermacht niet gering is. Het aantal criteria ter beoordeling van ‘goed bestuur’ op beleidsgebieden is ook sterk toegenomen.

Voorbeelden van WPs zijn er te over. We noemen: behoud van gebiedsgebonden natuurprojecten; aanpak van de verdroging van een natuur- en landbouwgebied; de megastallenproblematiek in landbouwontwikkelingsgebieden; de bestrijding van voetbalvandalisme; het doen van boringen naar schaliegas; hulpverlening aan slachtoffers van aardbevingsschade als gevolg van gasboringen; het beperken van de automobilititeit en bestrijding van fileleed; het omgaan met criminele veelplegers; de asielopvang en uitwijzingsprocedures.

De probleemaanpak bij WPs vergt een lange adem. Het is meestal een kwestie van jaren. Het zijn hardnekkige problemen waaraan jaren gewerkt wordt, *zonder* dat een *definitieve* oplossing in zicht komt (Geurts & Vennix, 1989: 37; Schön & Rein, 1994). Reductie van een probleem, inkadering of het opvangen van gevolgen is vaak al heel wat. Maar het gevolg kan wel zijn dat in de samenleving kritiek de kop opsteekt, die doorwerkt in de electorale opstelling van kiezers bij verkiezingen.

Kenmerken van een wicked problem

We gaan nu de kenmerken van WPs verder ontvouwen door terug te gaan naar de vaders van dit concept. Horst Rittel en Melvin Webber hebben de term ‘wicked problem’ in 1973 gemunt, ongeveer gelijktijdig met Mitroff en Sagasti (1973). Rittel en Webber stellen de WPs tegenover (meer) eenvoudige problemen, die door middel van bekende manieren van beleid ontwerpen te benaderen zijn, zoals door de opstelling van een deugdelijke beleidstheorie met valide veronderstellingen (zoals Hoogerwerf later zou stellen). Beide auteurs noemen de volgende kenmerken van WPs, die we hier in een licht vrijmoedige formulering weergeven.

1. Er bestaat *geen definitieve probleemformulering* van een WP. Een WP kent geen definitieve probleemperceptie en omschrijving. Logisch, want er is veel onbekend over een WP. Er is een cognitief tekort.
2. Een WP is een ‘never ending story’. Met een eenvoudig probleem is een bestuur soms zo klaar, maar bij een WP bestaat er geen

definitieve oplossing. Er wordt steeds aan gewerkt. Er is geen stopbord dat symboliseert dat je klaar bent en iets hebt opgelost. Denk aan de omgang met veelplegers: burgemeester Cohen was er in Amsterdam al mee bezig, daarna Van der Laan en nu Halsema (Gerritsen, 2011). Ook de zorgkosten, een ander WP, waren en blijven een aandachtspunt.

3. *De deal van het moment is 'satisficing'*. Van een eenvoudig probleem kun je het geheel van achterliggende veronderstellingen beoordelen, maar bij een WP ontbreekt zekerheid op dit vlak. Beleidsmakers werken aan een 'satisficing' aanpak, waarmee de sector een tijd uit de voeten kan; niet aan maximalisering van doelbereiking.
4. Aan een WP wordt langdurig gewerkt. Je bent er nooit klaar mee. Er volgen vaak wel beleidsaanpassingen. Daarom valt te spreken van *beleidsevolutie*.
5. *Een ultieme test ontbreekt*. Al doende leren in de vorm van beleid uitproberen en fouten corrigeren is bij eenvoudig beleid nog mogelijk, maar bij een WP niet of niet goed. Elk onderdeel doet er wel of niet toe en dat blijkt achteraf. Eigenlijk zou elk schot raak moeten zijn, maar dat is een te hoge ambitie.
6. Er staat *geen gereedskapskist* met hulpmiddelen om een plan te bedenken voor oplossing van het WP.
7. *Elk WP is uniek*. Eenvoudige problemen behoren nog tot een categorie met allemaal dezelfde eenvoud in probleem en aanpak. Bij WPs ligt dat anders. Precedenten ontbreken en dus valt er niet te koersen op ervaring of het transfereren van 'best practices'.
8. *Ingewikkeldheid*. Elk WP is een symptoom van iets anders, van een ander probleem. Dat betekent dat er rond een WP een afbakeningsprobleem speelt.
9. *De vele perspectieven*. De discrepantie tussen probleem en oplossing kan en zal bij een WP vanuit verschillende optieken worden begrepen. Er zijn tal van actoren (stakeholders) betrokken bij een WP met eigen kennis van en inzichten in het WP, zoals over de oorzaken. '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 en Webber (1973). Er zijn verschillende perspectieven of frames op een duivels probleem mogelijk, omdat de beleden waarden verschillen. Zo veel dat het geheel aan oplossingen niet of nauwelijks te overzien is. Mede

daardoor zijn niet alle consequenties van verschillende oplossingen zichtbaar.

10. *Het netwerk*. De beleidsmaker bij een eenvoudig probleem moet tot een beleidsontwerp van één overheid kunnen komen en zo kunnen slagen. Bij een WP gaat de aandacht naar het veld van actoren. Afzonderlijke actoren hebben ieder eigen belangen, perspectieven en macht. Wat is het verantwoordelijkheidsbesef van de actoren? Springen ze over hun eigen gelijk heen en tonen ze bereidheid zich in de ander te verplaatsen? Zijn ze flexibel om het met andere actoren eens te worden?

Kritiek

De 'tien punten' van Rittel en Webber zijn een klassiek leerstuk gaan vormen, waar ook wel kritiek op is geleverd, vooral vanuit de academische hoek (Turnbull & Hoppe, 2018; Peters, 2017). Ten eerste zijn de kenmerken niet goed te operationaliseren in zichtbare indicatoren. Dat bemoeilijkt het aanwijzen en detecteren van WPs. Ten tweede is sprake van een schaal van 'wickedness': van matig wicked (WP light) tot zwaar (super WPs). Het omgaan met WPs hoeft niet slechts vanuit één succesvolle aanpak mogelijk te zijn. Vanwege dit schaalargument zal differentiatie in aanpak mogelijk zijn. Ten derde is de sociale complexiteit variabel. Bij super WPs, zoals het wereldvoedselvraagstuk en de klimaatproblematiek, is sprake van mondiale actoren.

Het aardbevingsdossier laat ook complexiteit zien, maar dan doordat niet alleen het kabinet betrokken is, maar ook meerdere departementen, de NAM, de Mijnraad, het Groninger Gasberaad, een provinciebestuur, een aantal gemeenten, het waterschap, organisaties die opkomen voor de belangen van gedupeerden, opstellers van versterkingsadviezen. Maar er zijn ook dossiers waarin het aantal actoren veel beperkter is en de problematiek minder zwaar en emotioneel geladen.

Een reactie

Voor een Australische overheidscommissie is de kritiek op WPs geen punt van discussie. Het concept blijft in praktische zin zeer de moeite waard. De commissie maakt de kenmerken meer grijpbaar in de volgende formuleringen:

1. WPs hebben vaak meerdere oorzaken. Dat maakt ze vaak moeilijk te omschrijven. 'Stakeholders' verschillen in wat ze beklemtonen.
2. WPs zijn vaak moeilijk te definiëren. De probleemomschrijving

hangt af van wie je vraagt. Elke versie bevat meestal een kern van waarheid. Geen versie zit er compleet naast. Als dat zo is, moet 'alles op tafel'.

3. WPs zijn doorgaans instabiel. Beleidsmakers hebben dus te maken met een 'bewegende schietschijf'.
4. Pogingen om grip te krijgen op WPs kunnen onvoorziene gevolgen hebben. Pas dus op.
5. De ene ware of goede oplossing bestaat niet. Dat komt omdat WPs meerdere oorzaken hebben en meerdere actoren betrokken zijn. Daardoor is een remediepolitiek geen machine waarin hapering afwezig is.
6. WPs zijn sociaal complex. Het ontbreekt aan de ene organisatie die verantwoordelijk is 'van begin tot einde'. 'Wicked problems hardly ever sit conveniently within the responsibility of any one organisation', aldus de Australian Public Service Commission (2007: 4).
7. Sommige WPs worden gekenmerkt door chronisch beleidsfalen. Beleid krijgt dan iets van 'duwen met een touw'. Dat zijn de voordelen niet eens 'small wins'.

3 'Super wicked problems' of beleidstragedies

En hoe zit het dan met de variatie aan WPs? Elke lezer zal begrijpen dat WPs bestaan in soorten en maten. Zo belanden we bij een bepaald extreem complex type, de *super WPs* of *beleidstragedies* genoemd. Super WPs zijn problemen die grote proporties hebben aangenomen door hun complexiteit en soms mondiale schaal. Ze stellen nationale overheden voor het dilemma van niets doen, want het is een zaak van de hele wereld, versus een begin maken want je kunt als land het beste maar zelf een startmoment kiezen en een voorbeeldrol pakken. Super WPs zijn vaak clusters van duivelse problemen. Hier is sprake van cognitieve, normatieve en sociale complexiteit in het kwadraat. Voorbeelden van *policy tragedies* zijn het omgaan met het mondiale voedselvraagstuk, bestrijding van obesitas, beperking van de opwarming van de aarde en het werken aan duurzame energie (Levin et al., 2012; Peters, 2014). Klimaatverandering verwijst onder meer naar mondiale temperatuurstijging; zeespiegelstijging; meer extreme neerslag in korte tijd; veranderingen in kenmerken van seizoenen. De kenmerken van WPs en super WPs overlappen sterk. Daar komt bij dat bepaalde aspecten nog extra geaccentueerd worden (Lazarus, 2016; In 't Veld, 2010; Levin et al., 2012). Welke?

1. *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 et al., 2012: 123). Een vermeende centrale organisatie die eigenaar is van het super taai probleem is zwak of afwezig. Er is polycentrisme alom. We zien hier dat het ontbreken van één actor met alle doorzettingsmacht als kenmerk in betekenis toeneemt. B. Guy Peters is het daarmee eens en voegt toe dat actoren die het probleem (mee) veroorzaakten, vaak ook een antwoord moeten bieden op het probleem (Peters, 2014; 2017: 388).

2. De aanwezige *kennisbasis* is bij super WPs beperkt, de cognitieve complexiteit is zeer groot. De actuele kennis is niet genoeg om een oplossing naderbij te brengen (Peters, 2017: 388). Traditionele beleidsanalytische technieken zijn niet goed (genoeg) in staat bij te dragen aan het vinden van oplossingen (Levin et al., 2012: 123). Er zal nieuw onderzoek nodig zijn rond allerlei aspecten van het super WP. Daar komt bij dat de super WPs de disciplinaire, territoriale en bestuurlijke grenzen overschrijden (In 't Veld, 2010; Van Buuren & Teisman, 2010). Daardoor komen ook verschillen in politieke culturen in beeld.
3. *Vastzitten*. Wie wat wil doen aan een beleidstragedie stoot op bestaande wetgeving en instituties. Een deel van het omgaan met die problemen houdt in dat de vrijheidsgraden beperkt zijn. De besturing zit vastgeklonken aan of in bepaalde systemen, structuren, instituties, die niet makkelijk zijn te wijzigen.
4. *De urgentie- en tijdsfactor*. De urgentie om aan het probleem te werken is groot, maar de mogelijkheden om er omheen te lopen of een beleidsaanpak vooruit te schuiven zijn ook aanwezig. Wie wat wil doen aan klimaatproblematiek moet maatregelen in een tijdsperspectief plaatsen. Wat wil je bereiken in 2025, wat in 2040, wat in 2050? Wat komt eerst en gaat vooraf aan het andere?

Gevolg? ‘De huidige kennis, besluitvormingsstructuren en betekenisgevingssystemen zijn ontoereikend voor het omgaan met super WPs’ stellen Metzger en Turnhout (2014: 4). Dan wellicht hoop vestigen op internationale instellingen en verdragen? Voor het klimaatvraagstuk is die route gevolgd.

4 Probleemstructurering

Rittel en Webber waren geen eendagsvliegen. Is er sprake van een brede erkenning en inbedding van hun gedachtegoed? Voor een antwoord kunnen we bij William Dunn terecht. Dunn kennen we van zijn wereldwijd bekende boek *Public Policy Analysis* (1981, 2008, 2012). Het onderscheid tussen beleidstypen keert in zijn boek terug.

Een WP is zelden een omljnd probleem, maar eerder een verwarrende controverse. Er wordt juist verschillend tegenaan gekeken. Beleidsproblemen zijn volgens Dunn de ongewenste toestanden 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 als vrijheid, gelijkheid, duurzaamheid of rechtvaardigheid. Of je meent dat de aarde opwarmt, is zeker ook een kwestie van hoe je kijkt, waar je 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 wet niet verboden, maar inmiddels wel. Over een verbod op roken in speeltuinen wordt nog gediscussieerd. Burgers en opinieleiders kunnen variëren in hoe ze een probleem definiëren.
4. Tal van beleidsproblemen bestaan *niet geïsoleerd*. Problemen zijn verknoopt en vaak interdependent.
5. *Beleidsproblemen veranderen*. Ze zijn niet voor eeuwig een zelfde probleem. Ze ondergaan invloed van maakbaarheidsopvattingen. De omgang met de problemen verandert ook. Het is in de ene maatschappij mogelijk om ter bescherming van neushoorns één bewaker per neushoorn aan te wijzen, terwijl dat in de andere als absurd wordt beschouwd.

Beleidsmakers zouden zich (meer) 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’. 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 bijvoorbeeld mogelijk bij *conditioneel beleid* van het type: als a dan b; als b en c, dan geen d; et cetera.

Figuur 1 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
Bronnen: Dunn, 2008: 79; 2012: 73		

Belangrijkste kenmerk

WPs worden door Dunn (2008, 2012) en anderen 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 (sociale complexiteit genoemd), het feit dat heel veel alternatieve beleidsrichtingen zijn in te slaan, en dat sprake is van onzekerheid over te bereiken resultaten en effecten.

Wat is het belangrijkste kenmerk van WPs? Voor de Australische commissie was dat het multi-actorkenmerk door het ontbreken van een centrale actor die van begin tot het einde verantwoordelijk is. Volgens Dunn is dat daarop aansluitend 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 (2011) dat verderop nog aan bod komt. Is er nu tegenspraak met die Australische commissie? Volgens mij niet. Als een WP in de multi-actorsetting van een netwerk te situeren is, is de kans op een perspectievencarousel bij actoren groot.

Dunn zet nog enkele stappen. De vereisten die aan het aanpakken van een slecht gestructureerd probleem 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)

Zoals eerder gesteld: een WP bevindt zich in een beleidsnetwerk van van elkaar afhankelijke overheden, semi-overheden en andere partijen die zich moeten vinden in een gezamenlijke aanpak. Bij WPs 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. Dunn is een praktisch man.

Betekenis van perspectieven

Daarnaast heeft William Dunn oog voor het feit 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 worden gekeken. Elk van die perspectieven is meestal eenzijdig (partieel) en niet integraal. Het is bijvoorbeeld onvolledig om armoede als verschijnsel alleen op te vatten als ‘pech in het leven’. Het is nodig om perspectieven op elkaar te betrekken bij het aanpakken van een slecht-gestructureerd probleem (lees: WP). Donald Schön en Martin Rein (1994) noemen dit het proces van *framing & reframing* en van *frame reflection*. Omgaan met WPs vereist het op elkaar betrekken van perspectieven.

Een typologie van beleidsproblemen

Wie een beleidsprobleem wil doorgronden, kan zich storten op één probleemtype als de WPs, of op twee typen om het contrast duidelijk te maken. Maar wie in termen van contingentie denkt, komt al gauw tot een uitgebreidere typologie van beleidsproblemen en responsestrategieën. Dat gezichtspunt voert ons naar het werk van Hoppe, Hisschemöller, en Hisschemöller en Hoppe (zie de literatuurlijst). Zij stonden in een traditie. Zij kenden het werk van Rittel en Webber en publiceerden eerder hierover dan Dunn. Zij komen tot een vierdeling aan probleemtypen. Dat zit zo.

Figuur 2 ‘Wicked problems’ als type beleidsprobleem te midden van andere probleemtypen

		Consensus over waarden	
		Plus	Min
<i>Consensus over van belang zijnde kennis</i>	Plus	Type 1 Routinematige, bureaucratische aanpak van betrekkelijk eenvoudige problemen. Bijv. wegenonderhoud, woningtoewijzing	Type 2 Veel kennis maar moeilijk om tot overeenstemming te komen (= matig gestructureerde middelproblemen). Bijv. omgaan met abortus of euthanasie
	Min	Type 3 Weinig kennis, maar wel gevoelde wenselijkheid om te handelen (= matig gestructureerde doelproblemen). Bijv. opslaan kernenergie-afval in zoutkoepels?	Type 4 Ongestructureerde problemen (= 'wicked problems'): kennis min, consensus min. Bijv. voetbalvandalisme
Bronnen: Enserink et al., 2010; Van der Steen et al., 2014; Termeer et al., 2015			

Zij ordenen beleidstypen op basis van twee dimensies: wel of geen consensus over de aanwezige kennis en wel of geen consensus over de in het geding zijnde waarden. Is sprake van veel onomstreden kennis over een vraagstuk en veel overeenstemming over in het geding zijnde waarden en maatstaven, dan hebben we met een eenvoudig, gestructureerd probleem van doen (type 1). Type 2 en 3 zijn matig structureerbare problemen. WPs kenmerken zich door een hoge mate van cognitieve onzekerheid en controverse en normatieve onzekerheid en controverse (type 4). WPs zijn ingewikkeld door kennistekorten en waardenstrijd, waardoor consensus uit het zicht blijft. 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.

Hoppe en Hisschemöller erkennen dat WPs doorgaans een multi-actorkant hebben. Dunn (2012: 73), In 't Veld (2010) en Peters (2017) stellen dat later ook. Er is bij WPs sprake van vele betrokkenen met elk hun referentiekaders en denkbeelden, stelt ook de Australian Public Service Commission (2007: 11). Met WPs kun je wel omgaan, maar ze zijn vaak een zaak van lange adem en zijn niet op te lossen (Geurts & Vennix, 1989: 37). De oplossingen zijn *niet* uit de la te trekken als je *niet* voldoende diagnose kunt stellen. Men kan wel proberen om van een WP deelproblemen af te pellen of snijden tot wel te structureren problemen. Dat is ook wat gebeurt in het concept-klimaatakkoord. Dat conceptakkoord van eind 2018 bevat grofweg 600 conceptvoorstellen.

In het voorgaande is gesteld dat WPs in drie opzichten complex is: cognitief, normatief, sociaal. Kijken we naar figuur 3, dan blijken deze problemen ook in nog andere opzichten slecht structureerbaar blijken. Er zijn diverse perspectieven mogelijk op het beleidsprobleem en daarmee meerdere alternatieven en beleidsingrepen. De uitkomsten daarvan zijn onbekend en ook de waarschijnlijkheden waarmee uitkomsten zouden kunnen voorkomen. Complexe problemen zijn

verbonden met andere problemen. Een ingreep kan dus neveneffecten hebben die achteraf ongewenst zijn. Door de verbinding tussen problemen kan een ingreep bij een probleem de problemen elders versterken (Geurts & Vennix, 1989: 37).

Figuur 3 De structureerbaarheid van beleidsproblemen

Aspect	Structureerbaarheid		
	Goed (‘simple problem’)	Matig	Slecht (‘wicked problem’)
Probleem uniek	Niet uniek	Niet uniek	Uniek
Kans op probleem-stabiliteit in de tijd	Beleidsprobleem blijft stabiel	Probleem verandert	Probleem verandert
Aantal actoren	Eén, weinig	Eén, weinig	Veel
Kennis	Beschikbaar	Beschikbaar	Beperkt en gespreid over actoren
Waarden	Consensus	Consensus	Controverse
Perspectieven (framing)	Eén, enkele	Meerdere	Meerdere
Alternatieven	Beperkt	Beperkt	Onbeperkt
Uitkomsten	Zekerheid	Onzekerheid	Ambigüiteit
Waarschijnlijkheden	Berekenbaar	Onberekenbaar	Onberekenbaar
Kans op probleemoplossing	Wel	Wel	Niet
Probleemaanpak	Bureaucratisch	Overleg	Interactief en iteratief
Samenstelling op basis van bronnen: Mitroff & Mason, 1980; Mason & Mitroff, 1981; Mitroff, Mason & Barabba, 1983; Geurts & Vennix, 1989; Dunn, 2008; Peters, 2017			

Meer actoren

Nog iets over die multi-actor aspectualiteit. 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, 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 zomaar uit. Dat komt omdat ook de doorzettingsmacht verspreid is. Een WP 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, macht en middelen liggen *versnipperd* en er zijn actoren met *hinder-* of zelfs *vetomacht*. Is handelen dan onmogelijk? Dat zou je bijna denken omdat partijen *afhankelijk* van elkaar zijn. Interdependentie speelt een rol en dan is verbinding door interactie en samenwerking nodig (Teisman et al., 2018). *Command & control* van een overheid is doorgaans bij WPs verkeerd omdat het probleem dan blijft bestaan en misschien groter wordt.

In de woorden van Hans de Bruijn (2004: 29):

‘(...) zodra een overheid in een netwerk moet functioneren (en

wanneer moet ze dat niet?) kan ze zich *niet* verlaten op hiërarchische of gematigd hiërarchische sturingsmechanismen. Ze is immers afhankelijk van andere partijen, die haar niet zonder meer zullen steunen. Een overheid die dit erkent, zal niet eenzijdig besluiten nemen, maar in een proces van overleg en onderhandeling met andere partijen (zoveel mogelijk) tot een gezamenlijk 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 andere actoren. 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 *command & control* toch weer gaat overheersen.'

Procesregisseur

Er zal samenwerking nodig zijn in het omgaan met WPs, 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 dat leidt tot cocreatie. Doorgaans zal er een procesregisseur nodig zijn die aan netwerkvorming doet, die dus alle actoren aan tafel brengt die iets met het betreffende WP van doen hebben, ook al is het een minder machtige actor. Netwerkconstitutie is één, en netwerkproductiviteit is twee. Als de relevante partijen aan tafel zitten, moeten er ook lijn en kwaliteit ontstaan in de conversatie. Het netwerk zal productief moeten worden; de betrokkenen moeten zich vinden. Een 'dialogoog van doven' moet worden vermeden. Over valkuilen volgt verderop meer.

5 Drie beleidsstrategieën

We toetsen nu of we met die sterk participatieve en deliberatieve aanpak op het goede spoor zitten. Altijd deliberatie bij het omgaan met WPs? Er zijn in de literatuur (Stephensen, 2011) drie mogelijke strategieën te vinden voor het omgaan met WPs: de autoritaire, de competitieve, de collaboratieve. We lopen deze na en beoordelen deze. We zeggen erbij dat in het voorgaande de op samenwerking gerichte aanpak ('collaborative') al nadrukkelijk positief onder de aandacht is gebracht, maar de autoritaire en competitieve niet.

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 te veel een oplossing om het eigenaarschap voor probleem en oplossing buiten het eigen domein van de relevante actoren te plaatsen. Denk aan de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), die het samenwerkingsverband had moeten zijn rond het schadeherstel door gaswinning in Groningen.

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. Herkadering (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-actorcontext. Het gaat niet alleen om het tegenover elkaar stellen van teams maar ook om verbinding van perspectief, doelstellingen en middelen. Nee, competitie wordt niet aanbevolen, ook niet door gezaghebbende auteurs (Hoppe, 1989; Hisschemöller, 1993; Hoppe, 2011).

De derde strategie is de ‘*collaborative approach*’. De ‘stakeholders’ moeten samen 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 uitgesloten dat één actor een WP alleen oplost. Solistisch handelen verstaat zich niet met werken aan duivelse problemen. Procesmanagement in een deliberatieve netwerkcontext is de boodschap.

Een lineaire ontwerpaanpak in het omgaan met een ongestructureerd beleidsprobleem (WPs) werkt niet (Australian Public Services Commission, 2007: 10; Stephensen, 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 WPs volgens het concept van het deliberatieve netwerkmanagement – ook wel procesmanagement

genoemd – zijn voorwaarden verbonden. Ik noem de bereidheid om zich al samenwerkend los te maken van bestaande denkbeelden en de bereidheid om nieuwe richtingen in te willen slaan (Stephensen: ‘a willingness to think and work in new ways’).

Wie succesvol wil deelnemen aan de aanpak van WPs moet over bepaalde vaardigheden beschikken. Daartoe behoren volgens Stephensen 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-actorsetting);
- 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’).

In multi-actorsituaties dienen actoren te beschikken over de competenties om wijs om te gaan met WPs, schrijven Termeer et al. (2015). Die competenties liggen uiteraard op het vlak van elkaar respecteren, goed kunnen observeren en luisteren, en het proces kunnen bevorderen. Maar er is meer. Termeer c.s. noemen vier elementen van ‘governance capabilities’: (a) het vermogen om te gaan met verschillende perspectieven (‘multiple frames’); (b) veerkracht, het vermogen tot het in gang zetten van adaptatie bij onzekerheid en verandering; (c) responsiviteit, in de zin van het vermogen om te gaan met verandering in agenda’s en verwachtingen; (d) revitaliseringsvermogen in de zin van de kwaliteit om wat vastzit weer in beweging te krijgen. Deze vier kwaliteiten op het vlak van beraad, overleg en onderhandelen bieden kansen om kleine stappen te zetten bij het omgaan met WPs. Termeer c.s. noemen dit ‘small wins’. Grote stappen zijn uit beeld.

Zijn er meer voorwaarden te formuleren? Zeker. Op cognitief en normatief vlak zijn tal van hulpmiddelen voorhanden.

6 Valkuilen

Om verstandig om te gaan met WPs is vooral aandacht voor valkuilen nodig. Ik beschouw een valkuil als een risico op een ongewenste aanpak of werkwijze. Vooral valkuilen op het vlak van sociale complexiteit hebben hier de aandacht.

Geen erkenning van afhankelijkheden

Een serieuze valkuil in het omgaan met WPs is dan dat een centrale overheid *niet* inziet dat sprake is van een multi-actorsetting met afhankelijkheden en dat de eigen doorzettingsmacht *overschat* wordt. Als het proces start vanuit overoptimisme over de eigen taak en bevoegdheden en tijdige deliberatie met burgers ontlopen wordt, dreigt het proces vast te lopen. In feite was dit verschijnsel herkenbaar in de praktijk van discussie over de opslag van CO₂ (Barendrecht), bij het boren naar schaliegas (Boxtel) en bij de beoordeling en afhandeling van aardbevingsschade door aardgaswinning (Groningen). Deze processen liepen vast omdat er in feite veel te laat en te beperkte communicatie met bedreigde of getroffen burgers heeft plaatsgevonden. Het beleidsvraagstuk werd benaderd vanuit een command & control-maaltijd met weinig communicatieve jus, een ernstige fout.

Verantwoordelijkheid zoek?

Als de multi-actorsituatie wél door alle actoren gezien en erkend wordt en actoren daadwerkelijk gaan samenwerken, kan de verantwoordelijkheid ook zoekraken. Tussen de snippers van de macht weet de buitenwacht en weten tal van betrokken actoren zelf niet wie de zaak op gang moet brengen als het vastloopt. Als niemand 'de baas' is, moet een actor opstaan en dat zal in het Nederlandse bestel van 'governance' vaak toch de centrale overheid moeten zijn. Dat bleek in de situatie van het dossier aardbevingsschade als gevolg van gaswinning de verantwoordelijke minister (Wiebes) te zijn. Die kwam in actie. Alleen kwam de minister veel te laat in de benen volgens een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en bleef het proces van schadeherstel nog in maart 2019 stagneren.

Inadequate netwerkconstitutie

Stel dat de afhankelijkheden worden gezien, zitten dan alle actoren die ertoe doen aan tafel? Dat is een vraag naar de netwerkconstitutie. De samenstelling van het beraad behoort in orde te zijn. Een valkuil houdt in dat de netwerkconstitutie inadequaat is: niet alle relevante partijen zitten aan de overlegtafel of lopen weg. Dat gevaar bestaat bijvoorbeeld als partijen met kritiek worden weggehouden uit het beraad. Een voorbeeld hiervan is het weren van critici aan de

klimaattafels die in 2018 functioneerden. Burgers maakten evenmin deel uit van de klimaattafels.

Blokkades in psychologisch opzicht

Een daarop aansluitend type risico betreft de situatie dat bepaalde actoren voordat het beraad begint, nog een appeltje met elkaar te schillen hebben. De geschiedenis laat dan zien dat tussen bepaalde organisaties dan wel representanten een ongemakkelijke situatie is ontstaan. Dan is het nodig eerst vanuit psychologisch perspectief gunstige voorwaarden voor beraad te scheppen. De pijn moet weg. Zijn partijen eenmaal met elkaar in beraad, dan kan dat veel positieve energie in het netwerk genereren.

Traagheid

Werken aan WPs doet de vraag naar een meer slagvaardige overheid rijzen. Bij deliberatief netwerkmanagement dreigt immers intensieve tijdconsumptie. Denk aan de Alders-tafel over de groeimogelijkheden voor Schiphol. Waarom dreigende traagheid? Het kan moeite kosten om actoren voorbij hun eigen belang te laten gaan. De noodzaak van redelijkheid en inschikkelijkheid moet bij betrokken actoren doordringen en dat kost nu eenmaal tijd. Hieraan is mogelijk iets te doen door benutting van bepaalde methoden uit de beleidsanalyse.

Geen tussentijdse interventies

Het is mogelijk dat de actoren erkennen dat er van een multi-actorsetting sprake is. Wil de setting productief zijn, dan kan een gemandateerde procesregisseur en knopendoorhakker nodig zijn. Als dat proces loopt en een centrale actor tussentijds intervineert, ontstaat het risico op spanning, cynisme en wantrouwen. Advies: voorkom dit. Het aardbevingsdossier in Groningen is een voorbeeld van een tussentijdse interventie met negatieve effecten.

Deze situatie trad op in het aardbevingsdossier Groningen. Hans Alders werd per 1 juni 2015 de *Nationaal Coördinator Groningen*. Hij kreeg hiermee de leiding over een nieuw te vormen Rijksdienst van ruim 100 ambtenaren van Rijk, provincie en gemeenten. Deze Rijksdienst moest de afhandeling van aardbevings schade en het versterken van panden in het aardbevingsgebied in Groningen (als gevolg van gaswinning in het aardgasveld van Slochteren) beter gaan regelen. Hans Alders zou tot juni 2020 in functie blijven, maar stapte eind 2018 op. Aanleiding was het besluit van minister Eric Wiebes van Economische Zaken om voor 1600 woningen in het aardbevingsgebied voorlopig geen versterkingsadvies te maken. Wiebes wilde op dat moment alleen de huizen aanpakken die al zo'n advies hadden gekregen en dat besluit druiste volgens Alders

in tegen wat hijzelf als coördinator namens ‘partijen’ had afgesproken met de bewoners. Het vertrek van Hans Alders als Nationaal Coördinator Groningen is een begrijpelijke stap, zegt gedeputeerde Eelco Eikenaar. De beweegredenen van Alders sluiten precies aan op de redenen van de ‘aardbevingsregio’ om de gesprekken met minister Eric Wiebes van Economische Zaken op te schorten. ‘Dat was precies omdat de minister de afspraken niet nakwam en dat is de reden voor Hans Alders om te vertrekken’ (BNR, 30 mei 2018; de Volkskrant 19 maart 2019).

Dialogoog van doven

Een ander risico ten aanzien van het omgaan met een WP is dat er een ‘surplace’ van non-actie optreedt. Actoren converseren in een multi-actorsetting wel met elkaar, maar de kwaliteit van de conversatie stagneert. Er wordt niet genoeg geluisterd of men beweegt niet naar een vergelijk. Het risico bestaat dat een ‘dialogoog van doven’ optreedt. Als dat het geval is, gaan partijen roepen: ‘Het beraad is er een van lege dozen sjuwen.’

Het risico van de schurk met de hoge hoed

Het komt voor dat de centrale overheid het belang van een multi-actorsetting op papier wel erkent, maar feitelijk niet. Dan ontstaat het risico van wat Winsemius ‘schiphollen’ noemt. Rond de ontwikkeling van Schiphol werden Alders-tafels ingesteld. Ondanks dit bij tijd en wijle vruchtbare beraad werden later door opeenvolgende kabinetten met bloed ondertekende afspraken gemaakt over het aantal vluchten vanaf en naar de luchthaven, die vijf jaar later gewoon werden verbroken. ‘En dat vijf keer achter elkaar.’ Dan is de overheid ‘een schurk met een hoge hoed’, aldus oud-minister Winsemius (2019: 52).

Het mes op de keel en de hiërarchische reflex

De belangrijkste valkuil is de situatie dat de rijksoverheid een doelstelling formuleert voor provinciebesturen (denk aan de energietransitie en aantallen windmolens) en aan het provinciebestuur opdracht geeft om die doelstelling te realiseren. Dan is het mogelijk dat het provinciebestuur gebieden aanwijst, waarna gemeentebesturen aan zet zijn en burgers als laatste aan bod komen. Wie profiteert eigenlijk van de windmolens en wie moet het ongerief dragen? De rijksoverheid dreigt om gebieden aan te wijzen als het provinciebestuur niet meewerkt. Bij deze ‘niet in mijn achtertuin’-vraagstukken komen meerdere genoemde valkuilen samen. Deze hiërarchische reflex roept verzet op. Dat besef is hier en daar bij bewindslieden doorgedrongen. Ze bepleiten dan ook een beweging van onderop. ‘Laten we samen optrekken.’

7 Urgentie als omslagpunt bij inertie

Stel nu eens dat het twijfelachtig is of de multi-actorsetting rond WPs in de praktijk gezien wordt. ‘Partijen’ zijn officieel overtuigd van de noodzaak met elkaar te overleggen, maar op de achtergrond speelt het verlangen dat één actor beslist. Kan het beraad dan toch vastlopen? Dat kan inderdaad, maar soms lukt het wel om de kar vlot te trekken. Onder welke omstandigheid?

Ron Cörvers (2001) heeft in zijn proefschrift een aantal gebiedsgebonden netwerkprojecten met een ruimtelijke en natuurcomponent beoordeeld. Een artikel hierover is geschreven door Cörvers en Glasbergen en Korsten (2003). Het ging om de projecten Gelderse Poort, het Kerngebied Vechtplassen, Biesbosch-Noordwaard, het Beekdalengebied van de Beerze en de Reusel. Deze netwerkprojecten werden betiteld als *diagonaal beleid*. Interactie tussen publieke en private actoren was in deze experimenten cruciaal. Het ging om maatregelen die ruimtelijke ordening, milieu, natuurbehoud, infrastructuur, water en ontgrindingen verzoenen. De auteurs stellen dat de genoemde gevallen duiden op WPs. Er is sprake van

- actoren die van elkaar afhankelijk zijn om iets van de grond te krijgen (sociale complexiteit, netwerk),
- 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 gingen verticale reflexen in elk project toch een rol spelen? Als sprake is van planontwikkeling, bestaat daarop een grote 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 in de samenwerking; er verschenen voornamelijk conceptplannen, het ene na het andere. Integrale oplossingen ontbraken vrijwel volledig en van gemeenschappelijke beeldvorming tussen overheidsactoren en andere actoren was evenmin sprake. Het bundelen van overheidsmiddelen vond slechts sporadisch plaats. Investeringsmiddelen uit de private sector worden nauwelijks aangesproken. Win-winuitkomsten waren meer ideologische schijn dan realiteit.

Er was bij de projecten dus sprake van teleurstellende bevindingen omdat het netwerkmanagement niet goed genoeg uit de verf kwam. Er

trad 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. Wat waren die omslagpunten? Externe omstandigheden speelden een cruciale rol bij de voortgang in gebiedsgerichte projecten. Als er een crisis optreedt, zoals bij overstromingen, blijken productie en voortgang ineens wel mogelijk te zijn in het netwerk. Dan werd bijvoorbeeld dijkversterking aanvaard (Cörvers, Glasbergen & Korsten, 2003).

Een evaluator moet er dus altijd op bedacht zijn dat een beleidsnetwerk niet productief is in het omgaan met een WP, doordat het probleem in een overwegend verticale sturingscontext getrokken wordt. In zoverre begrijpelijk omdat elke overheidsactor weer functioneert in een eigen politiek- democratische context. Gedeputeerde Staten moeten terug naar Provinciale Staten, et cetera. Die contexten kunnen de vrijheid van handelen van dagelijks bestuurders 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.

De conclusie van caseanalyses op het vlak van natuur is verder dat de bij WPs 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 WPs nog wel een rol weggelegd, hoewel er sprake is van rapportenstrijd, maar voor de belanghebbende burgers nauwelijks. Maar *nood leert verbinden*. Als er blijkbaar een groot urgent probleem is, bijvoorbeeld als gevolg van overstromingen, blijkt de horizontalisering ineens meer kans te maken.

Wat is de les? Partijen kunnen zelfs bij een 'WP light', waarvan gedacht wordt dat er consensus over te bereiken moet zijn, vervallen in rituele dansen die niet bevredigend zijn. Hoe daaraan te ontkomen? Er moet urgentie zijn omdat er anders geen voldoende noodzaak is om tot productief interorganisationeel netwerkmanagement te komen. Die urgentie moet worden georganiseerd of overkomt de netwerkpartijen. Dat laatste is een les met prescriptieve betekenis. Eerst toen de gaswinning in Groningen na jaren cumuleerde in aardbevingsschade, liep de urgentie op en uitte die zich in een crisis rond de (gehekelde) positie van de NAM en kritiek op het kabinet, dat eerder niet kwam tot een overleg- en beslisstructuur voor afhandeling van schade.

De urgentiefactor is iets dat in de hele discussie over omgaan met WPs minder bleek aan te treffen.

8 Enkele conclusies en een reflectie

Wicked problems (WPs) zijn hier aangeduid als weerbarstige controverses en als slecht gestructureerde problemen. De term wicked problem komt volop voor in de internationale en nationale literatuur. Hoe hiermee om te gaan? Veel is bekend over hoe beleidsvoorbereiding te organiseren en beleid te ontwerpen bij tamme, betrekkelijk eenvoudige op te lossen problemen, maar er worden in de praktijk nogal eens fouten gemaakt bij het omgaan met WPs. WPs worden behandeld alsof het eenvoudig of matig structureerbare problemen zijn. Dat zijn het evenwel niet. Daarom is een specifieke aanpak nodig.

Om daartoe te komen zijn eerst de kenmerken van WPs beschreven. Het gaat om vraagstukken met een cognitieve, normatieve en sociale complexiteit. Er zijn bijna altijd meerdere actoren betrokken. Er is nooit alleen maar één oorzaak voor een probleem, de kijk op het probleem verschilt tussen actoren, en een definitieve oplossing komt er zelden of nooit. Hoe hiermee om te gaan? Dat is een relevante vraag omdat WPs nogal eens voorkomen en wel steeds meer. Wat te doen?

Een eerste advies is om goed te bekijken waar een beleidsprobleem zich bevindt op de schaal van complexiteit. Deze schaal loopt van *wicked light* tot *super wicked*. Een super WP is het moeilijkst te structureren qua cognitieve, normatieve en sociale complexiteit. Een tweede advies: tal van problemen ogen wel als weerbarstige problemen, maar zijn toch kleiner te maken. Een WP light laat zich dan structureren door het uiteen te leggen in zoveel mogelijk overzichtelijke brokken van deelproblemen en door daar een aanpak bij te zoeken. Als een 'klimaattafel' die gaat over mobiliteit denkt dat de verontreiniging door benzine- en dieselauto's te groot is, kan ze bezien of autofabrikanten komen met elektrische auto's en hoe de koop daarvan te bevorderen. Incidenteel kan een probleem ook groter worden gemaakt om het eens te worden. Als Schiphol minder mag groeien, kan een oplossing worden gezocht in een landelijke deal over alle vliegvelden.

Cocreatie verdient aanbeveling. Wat niet? Stel, een probleem is onmiskkenbaar wel een 'stevig' weerbarstig en hardnekkig probleem. Bijvoorbeeld voetbalvandalisme, automobilititeit en fileleed, de bestrijding van de productie en verkoop van synthetische drugs, en obesitas. In welk opzicht kunnen beleidsmakers dan toch in de fout gaan? 'Top down' sturing is bij WPs ongewenst want deze sturing is ineffectief, tenzij het gaat om een reactie op een plotselinge grote calamiteit, zoals een ontploffende reactor of vuurwerkcramp. Centralistische sturing van bovenaf werkt doorgaans bij WPs niet

vruchtbaar omdat die leidt tot traagheid (een stil liggend dossier) of kritiek. Een in feite afhankelijke overheid denkt dan eenzijdig te kunnen beslissen en verkijkt zich op de eigen (overschatte) doorzettingsmacht, de (overschatte) beschikbare kennis en de (overschatte) overeenstemming over een koers. Centralistische sturing verwaarloost de rol van andere actoren met kennis, preferenties, taken, bevoegdheden en middelen. Die andere actoren beschikken niet alleen over relevante lokale of andere kennis van het probleem, maar ook over handelingsvermogen of hindermacht. Dat negeren is fout. De eigen macht van de centralist wordt ingeschat als veel te groot, terwijl in werkelijkheid sprake is van afhankelijkheid van andere actoren. Er is dus behoefte aan een gedeeld perspectief, verbinding en steun. Van productieve samenwerking tussen actoren is in de praktijk nogal eens onvoldoende sprake terwijl die wel gevraagd is. Denk aan de winning van schaliegas, aan de CO₂-opslag onder de grond, aan de inventarisatie en afhandeling van aardbevingsschade als gevolg van gaswinning, en aan gebiedsgebonden natuurprojecten. Dat zijn faalgevallen gebleken. Maar er bestaan ook succesvoorbeelden. Daarin is juist wel sprake van deliberatief en procesgericht netwerkmanagement. In dit verband vallen ook termen als cocreatie en coproductie.

Hoe positief om te gaan met duivelse beleidsproblemen? Het is gewenst dat de multi-actorsetting erkend wordt. Kenmerken van WPs zoals de cognitieve en normatieve complexiteiten moeten worden overwonnen in een gedeeld collectief perspectief. Bij WPs is verbinding tussen actoren rond perspectief, doelstellingen en middelen nodig, waarbij elke actor met een taak, bevoegdheden en middelen een aandeel neemt in het arrangement. Veelal zal interorganisationeel, deliberatief en procesgericht netwerkmanagement bij het omgaan met WPs de aangewezen weg zijn. Zo gezien zijn recente klimaattafels op het eerste gezicht een adequate responsestrategie op het probleem van de klimaatverandering. De mogelijkheid van rechtstreekse inbreng van burgers ontbrak echter.

Ondanks intelligente deliberatie en betrokkenheid van velen kan er uiteindelijk een actor nodig zijn die het proces bevordert, in een politieke democratie arbitreert, een verbond bevestigt of een vervolg op gang brengt: denk aan de regering in samenspraak met het parlement. We moeten dus zeker niet doen of er geen rol meer is voor een centrale actor.

Reflectie

Kan een beleidsmaker een beleidsprobleem ten onrechte aanzien voor een 'zwaar' duivels probleem en zich dus vergissen? Het is zeker mogelijk dat een probleem voor slecht structureerbaar ('ill structured')

wordt aangezien dat in werkelijkheid matig structureerbaar is en dus toch eenvoudiger te hanteren is. Hoe dat te achterhalen? Hiervoor is een tweeledige strategie te volgen. Lijn 1 is de bureaucratische weg en lijn 2 de interactieve. Volgens de eerste lijn gaat een team achter het bureau een aantal vragen beantwoorden. Het stappenplan behelst:

- Stap a: Loop de kenmerken van een WP na: is hiervan sprake? Light wicked or super wicked?
- Stap b: Ga naar de gegeven figuren: waar bevindt een probleem zich? Gaat het om een slecht structureerbaar probleem, een matig of goed structureerbaar probleem en in welk opzicht dan?
- Stap c: Is sprake van een kennistekort?
- Stap d: Is er een controverse op het vlak van waarden?
- Stap e: Is er een one-actor- of een multi-actorsetting? Ga na wie vanuit een multi-actorperspectief eigenlijk als actor betrokken zijn. Hoe ziet de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen eruit? Hoe is de machtsverdeling en wie kan in principe positieve macht aanwenden of juist hindermacht laten zien?

De bevinding die uit dit stappenplan voortkomt, kan zijn dat er helemaal geen sprake is gelijke of gelijkwaardige partijen, dat het kennistekort overzienbaar is en dat op de vraag of er verschillende perspectieven mogelijk zijn nog geen duidelijk antwoord te geven is. Bovendien, bekend is de regel uit het staatsrecht dat als een 'hogere' overheid zich inlaat met een probleem, de 'lagere (decentrale) overheden' moeten wijken. Vanuit dit soort vragen is het mogelijk om tot de vaststelling te komen dat op de schaal van 'wickedness' het probleem in tal van opzichten wel degelijk structureerbaar is. Dat is dan ook wat beleidsmakers van nature al doen.

De tweede lijn is de interactieve lijn. Breng partijen bij elkaar, maak een verkenning van het probleem en ontwikkel een gezamenlijk 'plan de campagne'. Lijn 2 kan na lijn 1 volgen.

Wat kan het resultaat zijn? Dat de overheden zich een zware benadering van uitgebreid, procesmatig en deliberatief netwerkmanagement kunnen besparen. Wellicht zijn goed structureerbare zaken af te splitsen.

Literatuur

Aarts, N., & Woerkum, C. van. (2006). Frame construction in

interaction. In N. Gould (Ed.), *Engagement: Proceedings of the 12th MOPAN International Conference* (pp. 229-237). Pontypridd: University of Glamorgan.

Abma, T. (2001). Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen: De Schipholddiscussie als casus. *Beleid en Maatschappij*, 28(2), 66-80.

Australian Public Service Commission. (2007). *Tackling wicked problems: A public policy perspective*. Canberra: Commonwealth of Australia.

Bekkers, V.J.J.M., & Lips, A.B.M. (1998). Doelzoekende sturing in het milieubeleid? Verdroging als voorbeeld. *Openbaar Bestuur*, 6/7, 17-23.

Blanckesteijn, B., Munnichs, M., & Drooge, D. van. (2014). *Wetenschap als strijdtoneel: Publieke controversen rond wetenschap en beleid*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Boekenoogen, M., Hoesel, P. van, et al. (red.). (2009). *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht*. Den Haag: Lemma.

Bruijn, H. de. (2004). Procesmanagement gepositioneerd. In H. de Bruijn, G. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen* (pp. 27-45). Utrecht: Lemma.

Buuren, A. van, & Teisman, G. (2010). De governance van klimaatadaptatie. *Beleid en Maatschappij*, 37(1), 59-73.

Conklin, J. (2003). *Dialogue mapping: An approach for wicked problems*. Cognexus Institute (<http://cognexus.org>).

Conklin, J. (2006). *Dialogue mapping: Building shared understanding of wicked problems*. Chicester: John Wiley & Sons.

Cörvers, R.J.M. (2001). *Netwerksturing bij natuurontwikkeling*. Maastricht.

Cörvers, R.J.M., Glasbergen, P., & Korsten, A.F.A. (2003). Netwerksturing bij natuurontwikkeling. *Bestuurswetenschappen*, 57(3), 205-227.

Coyne, R. (2005). Wicked problems revisited. *Design Studies*, 26(1), 5-17.

- Dorst, K. (2015). *Frame innovation: Create new thinking by design*. Cambridge: MIT-Press.
- Duit, A., & Löf, A. (2015). Dealing with a wicked problem? A dark tale of carnivore management in Sweden. *Administration & Society*, 21 July.
- Dunn, W.N. (2008, 2012). *Public policy analysis: An introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Eeten, M. van. (1997). Sprookjes in rivierenland: Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking. *Beleid en Maatschappij*, 14(1), 32-43.
- Eeten, M. van. (1998). Een onderdrukkend dilemma: Waarom het debat over de burgerluchtvaart een nieuwe agenda behoeft. *Beleidswetenschap*, 12(3), 211-233.
- Eeten, M. van. (1999). *Dialogues of the deaf: Defining new agendas for environmental deadlocks*. Delft: Eburon.
- Eeten, M. van. (2001). De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart. In T. Abma & R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap* (pp. 375-382). Amsterdam: Boom.
- Eeten, M. van, & Roe, E. (2001). Infrastructuur en ecologie: Procesmanagement rondom onoplosbare dilemma's. *Beleidswetenschap*, 15(5), 400-423.
- Eeten, M. van, & Termeer, K. (1996a). Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken. In *Werken, leren en leven met groepen*. Alphen aan den Rijn: Samsom, oktober, C3100, 1-30.
- Eeten, M. van, & Termeer, K. (1996b). Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement: Een stappenplan voor het faciliteren van interactieprocessen. In *Werken, leren en leven met groepen*. Alphen aan den Rijn: Samsom, oktober, E2200, 1-9.
- Eeten, M.J.G. van. (1997). 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.
- Eeten, M.J.G. van. (2001). Recasting intractable policy issues: The wider implications of the Netherlands civil aviation controversy. *Journal of Public Policy Analysis and Management*, 20(3), 391-414.

- Eeten, M.J.G. van, & Roe, E.M. (2000). When fiction conveys truth and authority: The Netherlands Green Heart planning controversy. *Journal of het American Planning Association*, 66(1), 58-76.
- Enserink, B., et al. (2010). *Policy analysis of multi-actor systems*. Den Haag: Lemma.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and 'wicked problems': A nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-325.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2013). *Making wicked problems governable? The case of managed networks in health care*. Oxford: Oxford University Press.
- Gaag, P. van der. (2010). *Toetsingskader CO₂-opslag: Beoordeling van een aangereikte screening methode en toepassing op een selectie van mogelijke opslaglocaties voor CO₂*. Rotterdam: Holland Innovation Team.
- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Geurts, J.L.A. (1993). *Omkijken naar de toekomst*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Geurts, J.L.A., Altena, C.E., & Geluk, B.G. (2006). Interventie door interactie: Een vergelijkende beschouwing. *M&O*, nr. 3-4, 322-351.
- Geurts, J.L.A., & Vennix, J. (red.). (1989). *Verkenningen in beleidsanalyse*. Zeist: Kerckebosch.
- Geurts, J.L.A., & Wit, H.J.A. de. (1986). Methodische richtlijnen voor definiëring en specificatie van beleidsproblemen. *De Europese Gemeente*, nr. 6, 25-27.
- Graaf, H. van de, & Hoppe, R. (1992). *Beleid en politiek*. Muiderberg: Coutinho.
- Grin, J., Hajer, M., & Versteeg, W. (red.). (2006). *Meervoudige democratie: Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant.
- Haan, A. de, et al. (2009). *Inleiding technische bestuurskunde: Een raamwerk voor het systematisch oplossen van complexe multi-actorproblemen*. Utrecht: Lemma.

Hajer, M. (2011). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.

Hajer, M., & Wagenaar, H. (Eds.). (2003). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hajer, M.A., et al. (2015). Beyond cockpit-ism: Four insights to enhance the transformative potential of the sustainable development goals. *Sustainability*, 7, 1651-1660.

Haugh, C., & Huitema, D. (2009). Leren van een beleidsexercitie: De casus van 'burden sharing' in het Europese klimaatbeleid. *Bestuurskunde*, 18(3), 36-47.

Head, B. (2018). Forty years of wicked problem literature. Forging closer links tot policy studies. *Policy and Society*, July.

Hermans, M., Asselt, M. van, & Passchier, W. (2014). Zorgen over zendmasten: Hoe een maatschappelijk debat verengd wordt tot de definiëring van gezondheidsrisico's. *Bestuurskunde*, 23(2), 12-21.

Heyne, G. (2000). *Participeren met beleid: Een evaluatie van de participatieve beleidsanalyse*. Tilburg: IVA.

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

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

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

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

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

Hoogerwerf, A. (1984a). Het ontwerpen van overheidsbeleid: Een

handleiding met toelichting. *Bestuurswetenschappen*, 38, 4-23.

Hoogerwerf, A. (1984b). Beleid berust op veronderstellingen. *Acta Politica*, 19, 493-531.

Hoogerwerf, A. (2008). Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid* (pp. 83-100). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (red.). (2014). *Overheidsbeleid* (negende druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hoppe, R. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Bussum: Coutinho.

Hoppe, R. (1996). Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur. In A.B. Ringeling, A. Korsten et al. (red.), *Strategie en beleid in de publieke sector*. Alphen aan den Rijn: Samsom, mei, D1300, 1-20.

Hoppe, R. (2001). Stijlen in probleemdefiniëring – Culturele theorie en probleemdefiniëring. *Beleidswetenschap*, 15(5), 461-497.

Hoppe, R. (2011). *The governance of problems*. Bristol: The Policy Press.

Hoppe, R. (2012). Waarom uitvechten uitdenken overtroeft. *Bestuurskunde*, 21(2), 7-18.

Hoppe, R., & Peterse, A. (red.). (1998). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier.

Hulst, M. van, & Yanow, D. (2016). From policy 'frames' to 'framing': Theorizing a more dynamic approach. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (Eds.). (1997). *Managing complex networks*. London: Sage.

Klijn, E.H. (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 19(4), 32-54.

Klijn, E.H., Steyn, A., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.

Korsten, A.F.A. (1988). *Bestuurskunde als avontuur*. Deventer: Kluwer.

Korsten, A.F.A., Jong, P. de, & Breed, C.J.M. (2010). *Regeren met programma's: Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*. Den Haag: Boom Lemma.

Lazarus, R. (2016). Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. *Cornell Law Review*, 94/5. Retrieved on 5 March 2016 from <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3143&context=cir>

Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45(2), 123-154.

Mason, R., & Mitroff, I. (1981). *Challenging strategic planning assumption*. New York: Wiley.

McConnell, A. (2016). *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., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public network management. *Public Administration*, 89(2), 265-285.

Metze, T. (2014). What the frack? Politiserende deliberatie in de besluitvorming over schaliegas. *Bestuurskunde*, 23(2), 21-30.

Metze, T., & Turnhout, E. (2014). Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 3-12.

Mitroff, I. (1989). *Stakeholders of the organizational mind*. San Francisco: Jossey-Bass.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*. Den Haag.

Mitroff, I., & Mason, R. (1980). Structuring ill-structured policy issues: Further explorations in a methodology for messy problems. *Strategic Management Journal*, 1, 331-342.

Mitroff, I., Mason, R., & Barabba, V. (1983). Policy as argument: A logic for ill-structured decision problems. *Management Science*, 28, 1391-1404.

- Mitroff, I., & Sagasti, F. (1973). Epistemology as general systems theory: An approach to the design of complex decision-making experiments. *Philosophy of Social Sciences*, 3, 117-134.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: Sage.
- Peters, B.G. (2014). Food policy as a wicked problem. *World Food Policy Journal*, 1, 35-48.
- Peters, B.G. (2017). What is so wicked about wicked problems: A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- Rekenkamercommissie Boxtel. (2013). *Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controverses: Aan de hand van de casus proefboring schaliegas in Boxtel*.
- Rittel, H.W.J., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rouwette, E. (2016). *Taaie vraagstukken: van zwart-wit naar kleur*. Oratie Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Rouwette, E., Vennix, J., & Felling, A. (2009). On evaluating the performance of problem structuring methods: An attempt at formulating a conceptual model. *Group Decision and Negotiation*, 18, 567-587.
- Rouwette, E.A.J.A., Peters, V., Bleijenbergh, I., & Mullekom, T. van. (2009). Consensus bouwen in een probleemwijk: Modelbouw als interventiemethode bij het bestrijden van overlast. *M&O*, nr. 6, 5-21.
- Schön, D.A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Towards the resolution of intractable policy controverses*. New York: Basic Books.
- Shell (z.j.). *MER Ondergrondse opslag van CO₂ in Barendrecht*.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Hajer, M., et al. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Stephensen, K. (2011). Wicked problems. *LGAT News*, September, 36.
- Teisman, G., et al. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance*. Den Haag: NSOB.
- Tebodin. (2008). *Veiligheidsanalyse ondergrondse opslag van CO₂ in*

Barendrecht.

Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., & Breeman, G. (2013). Governance of wicked climate adaptation problems. In J. Knieling & W.L. Filho (Eds.), *Climate change governance, climate change management* (pp. 27-39). Berlin: Springer Verlag.

Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S.J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 670-710.

Termeer, C.J.A.M., & Kessener, B. (2006). Vitaliseren van gestageneerde organiseerprocessen. *M&O*, nr. 2, 26-40.

Tiggelaar, B. (2016, 18 juni). Hoe je acht lastige problemen aanpakt. *NRC Handelsblad*.

Tuinstra, W., & Hajer, M. (2014). Deliberatie over klimaatkennis. *Bestuurskunde*, 23(2), 38-46.

Turnbull, N., & Hoppe, R. (2018). Problematizing, 'wickedness': A critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society* (online versie).

Veld, R.J. in 't. (2010). *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*. Den Haag: Academic Service/Sdu.

Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taaie vraagstukken*. Deventer: Kluwer.

Winsemius, P. (2017). *Je hoeft niet gek te zijn om wereldkampioen te worden, maar het helpt wel*. Amsterdam: Balans.

Winsemius, P. (2019). *De meeste profeten beginnen in de woestijn*. Amsterdam: Balans.

Zuurmond, A. (2019). *Feesten of beesten 3*. Ombudsman Amsterdam.