

HOOFDSTUK 1

WEERBARSTIGE VRAAGSTUKKEN

Klimaatverandering, armoede, wonen, energie of duurzame landbouw zijn typische voorbeelden van *wicked problems* of weerbarstige vraagstukken. Ze lijken op meerkoppige monsters. Wanneer je denkt een oplossing te hebben, ontstaan er weer nieuwe problemen. Deze vraagstukken kennen geen stopregel, het kan altijd beter. Mensen zijn het ook niet eens over wat het probleem precies is en vinden het probleem ook niet allemaal even erg. Bovendien zijn deze vraagstukken niet vrijblijvend, er staat veel op het spel. Voor ambitieuze politici, beleidsmakers, onderzoekers en adviseurs zijn ze bijzonder lastig. Ze willen graag verschil maken, maar weten niet hoe. Het leidt tot allerlei bewuste en onbewuste kortetermijnreacties. Je kunt net doen alsof het een simpel probleem is en met een simpele oplossing komen. Je kunt verlamd raken door de complexiteit en even helemaal niets doen. Ook kun je je kop in het zand steken en het probleem ontkennen of sterk bagatelliseren. Deze veelvoorkomende reacties kunnen tijdelijk een goed gevoel of politiek gewin opleveren. Uiteindelijk verergeren ze de problematiek, met vaak crises als gevolg. Denk aan de asielcrisis, de wooncrisis, de klimaatcrisis of de stikstofcrisis. Ze zijn ook funest voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in hun overheid. Het is een ingewikkelde knoop. Hoe meer complexiteit we ervaren, hoe groter de behoefte aan ordenen en sturen maar ook hoe groter de bewustwording dat het bijna onmogelijk is om het goede te doen. Mijn ambitie met dit boek is om lezers mee te nemen in mijn theoretische en praktische

zoektocht naar betekenisvolle handelingsperspectieven voor weerbarstige vraagstukken. In dit hoofdstuk formuleer ik daarvoor een viertal uitgangspunten. (1) We moeten het beest in de bek kijken. Dat betekent dat we weerbarstige problemen eerlijk onder ogen moeten komen. Zo niet, dan gaat het beest steeds harder bijten en zijn nieuwe (vertrouwens)crises het gevolg. (2) Het vergt diepgaande verandering of transities. Je kunt immers niet meer van hetzelfde blijven doen en dan toch andere uitkomsten verwachten. Een beetje optimaliseren van het systeem werkt dus niet, want dan waren de problemen ook al lang opgelost. (3) Hoop, energie en plezier. Met doemverhalen komen we niet tot diepgaande veranderingen. Ook het diskwalificeren van mensen helpt niet, omdat je ze dan vooral op de kast jaagt. Met het zoeken naar mogelijkheden en benutten van ontwikkelingen die wel goed gaan, ontstaat positieve energie die verandering kan versnellen. (4) Met een 'grote stappen, snel thuis'-benadering gaan we het bij weerbarstige problemen niet redden. Een strategie van kleine betekenisvolle stapjes biedt veel meer mogelijkheden om te leren, om diepgaande verandering mogelijk te maken en om positieve energie te activeren. Vooral ook in politiek sensitieve situaties.

Bureau Strategisch Beleid

Op 23 september 1991 portretteert een uitzending van de nieuwsrubriek NOS-laat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als een 'stalinistisch bolwerk'. De kritiek is niet mals. De politiek ambtelijke top sluit zich af van kritische geluiden uit de samenleving, heeft vooral belang bij de handhaving van de status quo en draagt bij aan een intimidatiecultuur. Ik werk in die tijd aan een proefschrift over het mestbeleid. Mensen die ik heb geïnterviewd, komen in de uitzending aan het woord. Ondanks problemen met overbevissing, overproductie en overbemesting staat het ministerie bekend als een van de betere sectordepartementen. De uitzending slaat in als een bom. Wat volgt is veel media-aandacht, Kamerdebatten, vertrouwenspersonen,

onderzoek en natuurlijk een commissie (commissie-Kroes). Een groot en langdurig organisatieveranderingstraject is onvermijdelijk.

Een van de maatregelen betreft de instelling van Bureau Strategisch Beleid. Mijn proefschrift is ondertussen af en ik mag deel uitmaken van dit nieuwe bureau. Onze opdracht is kort en krachtig: zorg dat het ministerie strategischer gaat werken. Met elkaar proberen we uit te vinden wat dat precies is en hoe we dat kunnen doen. Woorden die we daarvoor gebruiken zijn: voorbij de waan van de dag, van buiten naar binnen denken, langetermijnnoriëntatie, tijd nemen voor reflectie, taboe-onderwerpen aankaarten, signalen vroegtijdig herkennen en altijd een combinatie van inhoud en proces. We zijn niet van ‘Tom-poes, verzin een list’ of van ‘de beste stuurder staat aan wal’. Tijdens mijn sollicitatie hoor ik dat we ons met alle grote vraagstukken mogen bezighouden, behalve met mest. Dat duurt trouwens maar heel kort, want mest blijkt toch sterk verbonden met alle andere vraagstukken. In het begin voelt mijn rol vooral als een balanceeroefening tussen het repertoire van een wetenschapper en dat van een beleidsadviseur. Gebruik ik te veel theorie, dan krijg ik het verwijt te schooljufferig te zijn. Maar wanneer ik juist weinig theorie gebruik, vragen ze me of ik een wetenschapper weet die ze kunnen raadplegen.

Na een half jaar geef ik een lezing op een interne strategiedag over sturing van dierenwelzijn. Ik begin een beetje theoretisch met een figuur over weerbarstige problemen, uitgelegd als geen consensus over waarden en geen consensus over feiten. Meteen neemt iemand het woord. Dierenwelzijn is geen weerbarstig probleem en eenvoudige wetgeving over de grootte van hokken volstaat. Instemmend geknik, tot het moment dat een inspecteur van de Algemene Inspectie Dienst (de voorloper van de NVWA) opstaat. Met veel emoties geeft hij aan dat ze toch niet denken dat hij zijn maten (zo spreekt hij over veehouders) gaat controleren of ze hun hokken wel 10 cm groter hebben gemaakt. Hij krijgt bijval. De argumenten vliegen over de tafel. Wat weten we eigenlijk over het lijden van dieren? Veehouders hebben het al moeilijk genoeg met al die mestregeltjes. Tot mijn verbazing kom ik niet verder

dan deze figuur. Een week later hoor ik van het verantwoordelijke afdelingshoofd dat mijn bijdrage een eyeopener is geweest. Ze zien dierenwelzijn vanaf nu als een weerbarstig probleem. Daaraan verbinden ze de conclusie dat ze niets aan dit vraagstuk kunnen doen. We maken snel een vervolgspraak.

1.1 Wicked problems

Dierenwelzijn is een typisch voorbeeld van een weerbarstig vraagstuk of een ‘wicked problem’. Dat is een categorie vraagstukken die een aantal kenmerken heeft, waardoor ze bijzonder lastig zijn. Ze vergen daarom een andere benadering dan eenvoudige vraagstukken. Meer van hetzelfde werkt niet bij deze vraagstukken. Doorgaan op de gebruikelijk weg kan zelfs averechts uitpakken. Dit is ook de centrale boodschap van Churchman (1967) in de allereerste publicatie over wicked problems. Deze managementwetenschapper acht het verwerpelijk wanneer mensen een wicked problem proberen te temmen of zich beperken tot het aanpakken van een deelaspect. Op korte termijn kan dat een goed gevoel opleveren, een sfeer van consensus creëren of leiden tot politiek gewin. Uiteindelijk is het een gevaarlijke strategie, omdat het probleem niet langer zijn tanden toont voordat het bijt. Churchman ziet het als morele plicht van wetenschappers, managers en beleidsmakers om het beest in de bek kijken.

Dit is een uiterst actuele stellingname. In Nederland spelen veel vraagstukken die we nu duiden als crises, zoals wonen, toeslagen, energie, stikstof, mest en asiel. Deze vraagstukken zijn al lange tijd bekend, maar maatregelen worden keer op keer uitgesteld, afgezwakt of niet uitgevoerd. Het resultaat is een dynamiek waardoor het steeds moeilijker wordt om het vraagstuk echt onder ogen te zien en aan te pakken. Op dit moment is er bijvoorbeeld sprake van een mestcrisis, terwijl het ministerie al in 1974 een nota uitbracht over het mestprobleem. De eerste mestwetgeving dateert van 1984. Het betreft een vergunningstop voor uitbreiding van dieren op intensieve veehouderijbedrijven. Het weekend voordat deze maatregel inging,

bleven gemeentehuizen bewust open om alle nieuwe vergunningsaanvragen te verwerken. Het resultaat was een grote stijging van het aantal dieren, waardoor het mestvraagstuk niet kleiner maar juist groter werd. Deze cyclus heeft zich nog vele malen in allerlei vormen herhaald. Ook op EU-niveau is mestwetgeving ontwikkeld, waarvoor Nederland vanaf de start in 2006 een uitzonderingspositie bedong. In de loop der jaren werd het steeds lastiger deze uitzonderingspositie te behouden en in 2022 is deze uiteindelijk beëindigd. Ondanks deze signalen en de ruime overgangsperiode zijn veel veehouders in acute problemen gekomen omdat ze hun mest niet kunnen afzetten of de kosten daarvoor te hoog zijn. We kunnen de minister weer naar Brussel sturen om opnieuw te onderhandelen, maar dan kijken we het beest weer niet in de bek en wordt het uiteindelijk nog lastiger om het vraagstuk op te lossen.

Voor een breder publiek is het concept wicked problems vooral bekend geworden door het werk van de planologen Rittel en Webber (1973). Vele auteurs volgden in vele verschillende vakgebieden. In de bestuurskunde levert het uitgebreide werk van Brian Head (2019) en van Klijn en Koppenjan (2025) een grote bijdrage aan het bedenken van de betekenis van wicked problems voor beleidsmakers. Het concept is lastig te vertalen in het Nederlands. Opties zijn duivels, gemeen, weerbarstig, ongrijpbaar, ongestructureerd, taai of ontembaar. Deze bijvoeglijke naamwoorden zijn allemaal aan de orde. In dit boek spreek ik over weerbarstige vraagstukken.

1.2 Meerkoppige monsters

Weerbarstige vraagstukken presenteren zich vaak als een meerkoppig monster. Dat komt door een aantal bijzondere kenmerken (tabel 1.1).

Moeilijk vast te pinnen. Het begint al met de vraag wat het probleem precies is. Weerbarstige problemen zijn per definitie ambigu en kennen veel onzekerheden. Er is geen consensus over waarden en feiten. Conflicterende ideeën beperken zich niet alleen tot oplossingen maar