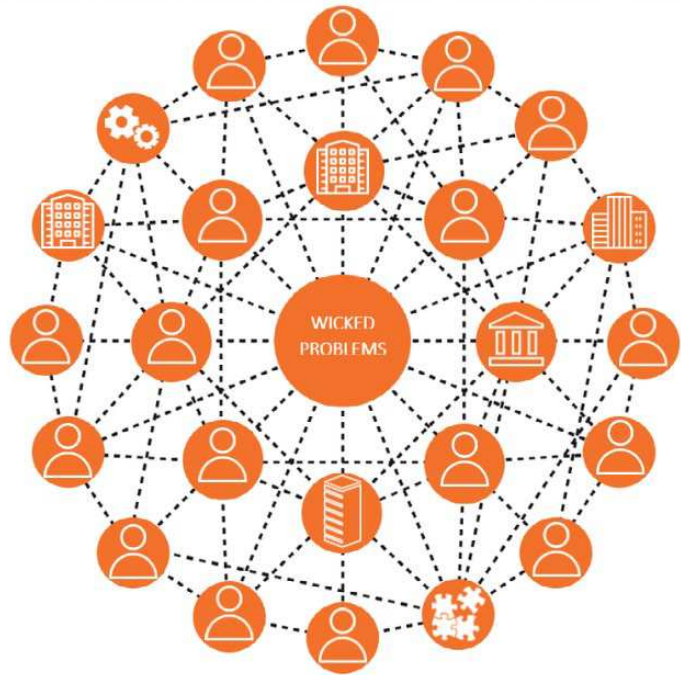


Werken aan wicked problems

De aardbevingsproblematiek in Groningen, de organisatie van de asielketen, fusies en samenwerkingsvraagstukken in de zorg, uitvoeringsproblemen in de sociale zekerheid bij gemeenten, de inrichting van de kennisinfrastructuur in het onderwijs: zomaar een selectie van vraagstukken waarbij we als bureau betrokken zijn. Gemeenschappelijk kenmerk van deze opgaves: ze worden vaak gepresenteerd als een vraagstuk dat weliswaar ingewikkeld is, maar dat op basis van een goede analyse kan worden opgelost. Een vraagstuk waar bovendien een beste oplossing voor bestaat. In werkelijkheid geldt voor dergelijke vraagstukken vaak dat ze tot de categorie *wicked problems*, letterlijk: slechte of kwade problemen, behoren. De term is in 1973 gemunt door Rittel en

Webber. Inmiddels is er veel over geschreven, ook in Nederland, waar doorgaans wordt gesproken over ongestructureerde, ontembare, 'duivelse' problemen of taaie vraagstukken.



COMPLEXITEIT IN DRIEVOLD

Wat zijn de kenmerken van *wicked problems*? Allereerst is er onduidelijkheid over omvang en oorzaken van een vraagstuk: niemand weet precies hoe het zit. Tegelijk is er ook een gebrek aan overeenstemming over de achterliggende waarden, over de gewenste situatie. Die twee eigenschappen maken een oplossing en aanpak buitengewoon lastig: het vraagstuk laat zich nauwelijks structureren en beheersen. Een derde kenmerk, dat hier nauw mee samenhangt, is dat een groot aantal partijen betrokken is zonder dat één van hen eenzijdig in staat is tot sturing en opleggen van een beslissing. Vraagstukken bevinden zich in een multi-actorcontext, waar partijen van elkaar afhankelijk zijn, sterk verschillende beelden van de situatie hebben, waar de dynamiek vaak hoog is en besluitvorming grillig. Kortom: er is sprake van complexiteit in drievoud: cognitief, normatief en sociaal. Daarnaast zijn problemen ook symptomen van onderliggende vraagstukken (Droste effect). *Wicked problems* hebben het karakter van dilemma's met een structureel karakter. Ze zijn niet oplosbaar, maar je kan er wel meer of minder constructief mee omgaan.

Alom bestaat de indruk dat het aantal problemen met een *wicked* karakter niet eerder zo groot was als nu, als gevolg van onder meer toenemende verwevenheid (ook internationaal), informatietechnologie en -beschikbaarheid, en de sterk toegenomen snelheid waarmee ontwikkelingen zich voordoen.

Nu zijn niet alle problemen even *wicked* of ongestructureerd. Zogenaamde *super wicked problems*, zoals klimaatverandering, zijn in essentie 'nooit volledig oplosbaar', een 'never ending story' (Korsten, 2019). Veel andere vraagstukken dragen weliswaar veel kenmerken van complexiteit of *wickedness* in zich, maar laten zich toch tot op zekere hoogte structureren en 'temmen'. Waar moet je dan mee rekening houden, hoe pak je ze aan?



TYPES OF PROBLEMS

Hoppe (2008)



SPANNINGEN HANTEERBAAR MAKEN

In de opdrachten waarbij we vanuit de Galan Groep betrokken zijn, merken we dat de aanvankelijke vraag vaak enkelvoudig is, terwijl de problematiek in werkelijkheid al snel meervoudig blijkt. Het is belangrijk om in de startfase de tijd te nemen om de situatie te verkennen. Aandachtspunten hierbij zijn onder meer eenduidigheid versus meervoudigheid van de problematiek, een krachtenveldanalyse en het bestaan van verschillende perspectieven op het probleem. Het is zoeken naar een balans tussen reductie en tegelijk ook behoud of soms zelfs vergroting van complexiteit: laten zien welke dimensies een rol spelen. Bij wicked problems gaat het om het hanteerbaar maken van de complexiteit, niet om het reduceren daarvan. De complexiteit is immers een gegeven.

Het weerbarstige van taai vraagstukken zit deels in de inhoud, maar voor een belangrijk deel in de verhouding en spanningen tussen verschillende belangen en waarden van de betrokken partijen, de gemeenschappen waar ze voor staan, en soms ook de rollen van betrokkenen. Dat geldt voor vraagstukken waarbij veel verschillende organisaties betrokken zijn, maar ook voor problemen binnen grote organisaties, die immers in zichzelf een netwerk of conglomeraat van visies, doelen en belangen zijn. Veelvoorkomende spanningen zijn die tussen bestuur, management en uitvoering, tussen primair proces en ondersteuning, tussen schaalniveaus c.q. bestuurslagen, maar ook tussen coalities van partijen die zich rond bepaalde probleempercepties en oplossingsrichtingen groeperen.

HOE EET JE EEN OLIFANT? IN STUKJES!

De opgave is dan om deze spanningen expliciet en met de betrokkenen hanteerbaar te maken. Dat vergt tijd en een goede procesaanpak, waarbij partijen begrip voor elkaars beelden en belangen krijgen. Onze ervaring is dat het belangrijk is dat opdrachtgever en adviseur nauw samenwerken en een gedeeld beeld houden van de inrichting van het proces; wat is de visie en welke volgende stappen helpen om voortgang te blijven maken. Hoe ziet dat proces er uit?

GEEN 'COPY PASTE'

Wicked problems lenen zich slecht voor ‘copy paste’-oplossingen, het zomaar toepassen van ‘best practices’ die elders goed hebben gewerkt. In zekere zin is ieder *wicked problem* uniek, er is geen standaardoplossing voorhanden, het komt erop aan een specifieke, toegesneden aanpak te ontwikkelen. Belangrijk bij de aanpak van taaie vraagstukken is het hanteren van meervoudige veranderaanpakken en experimenteren. Voor taaie vraagstukken is er niet één beste manier om ze aan te pakken. Het gaat om het combineren van denken en doen en van ontwerpen en implementeren. De aanpak van *wicked problems* wordt gekenmerkt door al doende leren, waarbij de strategie deels wordt ontwikkeld in de (uitvoerings-)praktijk, in korte feedback loops. Een lineaire aanpak werkt niet bij taaie vraagstukken.

Een variant hierop is de aanpak van ‘small wins’: grote vraagstukken aanpakken aan de hand van concrete deelvraagstukken. Kenmerkend voor taaie vraagstukken is namelijk dat het *wicked* karakter en de onderliggende dilemma’s in elk concreet vraagstuk tot uitdrukking komt. Naarmate een organisatie hier meer ervaring mee heeft, wordt ze steeds beter in staat om te gaan met *wicked problems*. Wat verder belangrijk is bij de aanpak van *wicked problems* is inspelen op wat zich hier en nu voordoet. De onderliggende dilemma’s worden zichtbaar in de interactie tussen de betrokken partijen.

Waar problemen complex zijn en in een multi-actorcontext zijn gesitueerd, spelen ook machtsprocessen een grote rol. In de publieke sector, waarin wij vooral actief zijn, is er bovendien altijd de politieke dimensie, met een overheid die over de bevoegdheid van wetgeving en handhaving beschikt. In zo’n omgeving vraagt de aanpak van *wicked problems* vrijwel altijd om een combinatie van ‘puzzling’ en ‘powering’ (Hoppe, 2018): probleemanalyse, scenario’s maken, leren en ontwikkelen, maar ook het spel spelen en af en toe bepaalde personen in stelling brengen om op onderdelen een doorbraak te realiseren. Of een gideonsbende van energieke vernieuwers mobiliseren om in de organisatie en het netwerk verandering teweeg te brengen. Gevoel voor verhoudingen en timing is daarbij cruciaal. Adviseur en opdrachtgever moeten gezamenlijk de afweging maken wanneer het zinvol is in te zetten op het forceren van een doorbraak of te kiezen voor leren en ontwikkelen.

COMBINEREN EN AFWISSELEN

Misschien zit daar wel de belangrijkste les: wie voortuitgang wil boeken in de aanpak van complexe, weerbarstige problemen in een netwerkcontext, moet steeds weer een balans creëren tussen complexiteit beperken en complexiteit vergroten, tussen beheersen en ontregelen, tussen helderheid over het proces (faseren) in de wetenschap dat processen grillig en onvoorspelbaar zijn, tussen het spel ‘frontstage’ en de onderhandeling ‘backstage’. Een aanpak zonder deadlines, probleemanalyses en tussenresultaten kan verzanden in vaagheid en traagheid, maar wie zijn heil verwacht van een klassieke, rationele ontwerpbenadering zal merken dat de op papier bedachte oplossing in de praktijk niet werkt. Een lerende en bewust gevarieerde benadering, waarbij de interventie nu eens bestaat uit het introduceren van (partijen met) nieuwe perspectieven, dan weer uit het organiseren van een pilot, soms een stevige boodschap van minister of DG, dan weer ruimte laten voor overleg en onderhandeling, biedt kansen voor voortgang en verbetering. Het gaat om combinatie en afwisseling. *Wicked problems* zijn misschien niet altijd volledig oplosbaar, maar de effectiviteit van de aanpak kan in vele gevallen wel worden verhoogd, met als resultaat minder strijd en meer gezamenlijke slagkracht.

Aangehaalde bronnen:

Hoppe, R. (2018). Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems. *Public Policy and Administration*, 33(4), 384-408.

Korsten, A. (2019). Omgaan met ‘wicked problems’. *Beleidsonderzoek Online*, maart 2019, DOI: 10.5553/BO/221335502019000002001.

Rittel, H.W.J., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.