

# Toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming

Probleemverkenningen en  
praktijktoeepassingen

Achtergronddocument  
bij het eindrapport van de  
Commissie Infrastructuur Toekomstonderzoek  
Landelijk en Stedelijk Gebied

Nationale Raad voor  
Landbouwkundig Onderzoek  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag  
Tel 070 - 3793635/3793694

Netwerk voor Onderzoek en  
Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid  
Postbus 30833  
2500 GV Den Haag  
Tel 070 - 3028439

NRLO-Rapport 97/3  
April 1997

<b>Inhoud</b>	<b>Blz</b>
<b>Ten geleide</b>	3
<b>A. Probleemverkenningen</b>	7
1. Toekomstonderzoek en beleid: goede intenties en kwade kansen <i>prof. drs. I.J. Schoonenboom en drs. H.C. van Latesteijn</i>	9
2. Toekomstverkenning en milieubeleidsplanning <i>drs. R.J.M. Maas</i>	25
3. Toekomstonderzoek en beleid: toekomst overkomt je en toekomst maak je <i>dr. A.N. van der Zande</i>	29
<b>B. Praktijktoepassingen</b>	33
4. Plan Ooievaar <i>ir. D.F. Sijmons</i>	35
5. Infralab <i>ir. A. de Rooij</i>	41
6. Toekomst van de kantorenmarkt <i>dr. G.P.R.M. Dewulf</i>	45
7. Natuurherstelplan Westerschelde <i>dr. F.R. Rijsberman</i>	49

## Ten geleide

De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) en het Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid (Netwerk RO) hebben in de afgelopen 1½ jaar aandacht gegeven aan vraagstukken en ervaringen bij toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming in landelijke en stedelijke gebieden, en aan de te kortschietende doorwerking van toekomststudies in het beleid.

Een door de NRLO en het Netwerk RO gevormde commissie van deskundigen uit wetenschap en beleid (Commissie Infrastructuur Toekomstonderzoek Landelijk en Stedelijk Gebied) met prof. dr. ir. J.P.A. van den Ban als voorzitter en ir. H.R.M. Mentink als secretaris, heeft bij haar werkzaamheden een sterk accent gelegd bij het op gang brengen van de dialoog tussen toekomstonderzoekers, vormgevers, beleidsfunctionarissen en planvormers. Dit geschiedde o.m. door middel van een Ronde-TafelConferentie waar een essay en referaten centraal stonden, en een workshop waarbij de doorwerking van vier toekomstgerichte studies in beleid en planvorming werd behandeld en bediscussieerd.

De NRLO en het Netwerk RO achten het van belang dat de teksten van die bijeenkomsten via dit achtergronddocument een ruime verspreiding krijgen, zodat deze visies en ervaringen een functie kunnen vervullen bij vervolginiciatieven ter verbetering van de interactie tussen toekomstonderzoek en strategisch ruimtelijk beleid.

De conclusies en aanbevelingen van de commissie zijn in een eindrapport opgenomen (NRLO-rapport 97/2).

*Dr.ir. A.P. Verkaik*

*Directeur Bureau NRLO*

*Drs. H.J.M. van Alphen*

*Secretaris Netwerk RO*



## **A.     Probleemverkenningen**

In drie bijdragen<sup>1</sup> wordt een kaleidoscopisch beeld geschetst van een groot aantal aspecten die bestaan in het spanningsveld tussen toekomstonderzoek en strategisch beleid, betrekking hebbend op landelijke en stedelijke gebieden.

Achtereenvolgens betreft het:

- toekomstonderzoek en beleid: goede intenties en kwade kansen;
- toekomstonderzoek en milieuplanning;
- toekomstonderzoek en beleid: toekomst overkomt je en toekomst maak je.

---

<sup>1</sup> Deze voordrachten werden gehouden tijdens een RondeTafelConferentie die de Commissie Infrastructuur Toekomstonderzoek Landelijk en Stedelijk Gebied op 8 november 1995 belegde in het kader van haar werkzaamheden.



# 1. Toekomstonderzoek en beleid: goede intenties en kwade kansen

*I.J. Schoonenboom  
H.C. van Latesteijn<sup>1</sup>*

## Inleiding

Wat maakt, gemeten aan haar belang voor overheidsbeleid, een toekomstverkenning goed? De vraag lijkt overbodig: toekomstverkenning beleeft momenteel immers een hausse, dus kennelijk staat de waarde ervan buiten kijf. Vele instellingen hebben zelfs expliciet tot taak verkenningen te programmeren of uit te voeren. De opdrachtverlenende overheden zullen toch in een tijd waarin de besteding van iedere overheidsgulden dubbel gecheckt wordt wel weten wat ze doen!

Toch kan deze hoogconjunctuur ook anders worden gezien, namelijk 'slechts' als uitdrukking van een klimaat van toegenomen onzekerheid. Waar veel in een stroomversnelling raakt, oude zekerheden achterhaald worden, de letters op politieke richtingwijzers vervagen, hoopt men via het instrument van toekomstonderzoek weer meer vaste grond onder de voeten te krijgen. Maar op zich zegt de populariteit dan nog weinig over de kwaliteit van de relatie tussen toekomstonderzoek en beleid.

Systematische studie van deze relatie is zeer beperkt voorhanden. Wel is er enig onderzoek naar het al dan niet uitkomen, en het waarom, van prognoses en voorspellingen. Zulke evaluaties zijn niet irrelevant, maar bieden slechts weinig inzicht in de relatie verkenning-beleid. Alleen daarom al is bezinning op wat goed toekomstonderzoek is dan ook op zijn plaats. Bovendien bestaat bij ons de indruk dat de werelden van toekomstverkenners en beleidsmakers weliswaar formeel stevig met elkaar zijn verbonden, maar inhoudelijk veel minder op elkaar aansluiten. Of een verkenning beleidsmatig raak schiet, zou dan eerder een kwestie van toeval kunnen zijn dan van een vanzelfsprekende synergie. Dit draagt het gevaar in zich van een 'benign neglect', waarbij beide werelden - afgezien van lippendienst over en weer - elkaar onvoldoende bevruchten of zich zelfs van elkaar afwenden. De mededeling indertijd van minister de Boer dat ze de prognoses van woningbehoefte voortaan maar (vrij vertaald) 'met een korrel zout neemt omdat ze toch de plank steeds mislaan' moet tot nadenken stemmen. Zij sprak haar scepsis uit, maar hoeveel politici en beleidsmakers zullen het niet met haar eens zijn? Welke van onze verkenningen hebben daadwerkelijk het beleid beïnvloed, of andersom: welke beleidsbeslissingen zijn door toekomstonderzoek onderbouwd?

Deze vragen zijn belangwekkend genoeg, maar overstijgen de pretentie van deze bijdrage. We zullen het bescheidener houden en slechts een zoektocht ondernemen naar kenmerken van en voorwaarden voor 'goed' toekomstonderzoek.

## Wat is goed toekomstonderzoek?

---

<sup>1</sup> Prof. drs. I.J. Schoonenboom en drs. H.C. van Latesteijn zijn werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te Den Haag.

Duidelijk is dat het bij 'goed' toekomstonderzoek - zoals bij alle toegepast onderzoek - vooral gaat om 'bruikbaarheid', om de mogelijkheid de resultaten van de verkenning in enigerlei fase van het proces van beleidsvorming en -uitvoering te benutten. Maar, hoe is 'bruikbaarheid' achteraf te bepalen? Eenvoudige maten zijn niet aan te leggen. Beleidswijziging, van doel of middel, is als criterium ontoereikend; deze kan in het licht van een verkenning immers al dan niet terecht zijn, en hetzelfde geldt voor het persisteren bij vigerend beleid. Een toekomstonderzoek kan dan ook zeer bruikbaar zijn, zonder dat dit afgelezen kan worden aan de directe follow-up ervan in het beleid. Obstakels in het politieke en beleidsproces kunnen succesvolle implementatie van een in principe waardevolle verkenning voorlopig in de weg staan. Omgekeerd kan een in de vergetelheid geraakte verkenning plotseling in de schijnwerpers komen, lang na publicatie. Verandering van de omstandigheden verleent een verkenning dan toch weer actualiteit. Bovendien kan de doorwerking van een verkenning veel indirecter plaatsvinden dan via de directe lijn opdrachtgever-opdrachtnemer, namelijk via politiek, belangengroepen, bewegingen, wetenschap, gezaghebbende personen of media.

'Bruikbaar' hoeft niet hetzelfde te zijn als 'gebruikt'. Dit zal door sommigen worden betreurd, want het is verleidelijk een blijkens citatie-indexen kennelijk veelvuldig gebruikte verkenning als 'bruikbaar' te zien. Door juist bij deze verkenningen de vraag naar bruikbaarheid te stellen, kan het inzicht worden gepreciseerd. 'Scanning the Future' van het CPB is een voorbeeld van een veel gebruikte verkenning (1). Er is zeer veel naar verwezen en vooral veel nieuw toekomstonderzoek door geïnspireerd. Maar, afgezien van deze succesvolle 'inteelt'functie kunnen vraagtekens worden gezet bij de bruikbaarheid van deze verkenning als basis voor beleids- en politieke keuzen. Welke keuzen voor behoud of verandering heeft ze de facto gegenereerd? Vermoedelijk geen, omdat de scenario's naar hun aard geen informatie genereren over mogelijke keuzen. De scenario's geven weer wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn van denkbare omstandigheden die buiten de invloedssfeer van welk Nederlands beleid dan ook liggen. Hiermee is nog niets ten nadele van deze *omgeving*sscenario's gezegd. Hun betekenis ligt vooral in de bewustmaking van mogelijke mondiale veranderingen als resultaat van een complex van economische en institutionele factoren en de druk die daarvan uitgaat op de Nederlandse economische huishouding. In het wegnemen van de vanzelfsprekendheid van een voortgezette ontwikkeling langs 'oude' lijnen wordt de onzekerheid vergroot en daarmee wellicht eveneens de alertheid voor goede en kwade kansen.

Maar of, en welk scenario gerealiseerd wordt: daarover geeft de verkenning geen uitsluitel; dat is louter een kwestie van afwachten. De verkenning maakt evenmin duidelijk of Nederland veroordeeld is tot het slechts ondergaan van het internationale klimaat of hier toch beleidsmatig iets tegenover kan stellen. De verzameling mogelijkheden voor de internationaal-economische context is wel te benutten voor vervolgoefeningen met het oogmerk de robuustheid van beleid te toetsen.

De verbreding van perspectief die deze verkenning biedt, is nuttig als eerste fase in een proces van beleidsvernieuwing. Er wordt zo een referentiekader en stimulans

gegeven voor het opnieuw doordenken van de mogelijkheden van Nederland, ook de beleidsmogelijkheden. Maar voor deze mogelijkheden zelf biedt de verkenning nog weinig aanknopingspunten; daarvoor zijn andere typen verkenning nodig.

Als rechtstreekse verbijzondering van de wereldscenario's naar Nederlandse omstandigheden voorziet ook 'Nederland in Drievoud', evenals hierna gevolgde andere doorvertalingen op diverse gebieden, hier nog niet in (2). Het nationale beleid wordt immers geconformeerd aan ieder van de wereldscenario's. De scenario-aanpak leidt dan wel tot een zicht op beleidsmogelijkheden, maar deze zijn extern bepaald. Het gaat dus nog steeds om omgevingsscenario's, niet om beleidsscenario's. De beschreven toekomst zijn door internationale krachten gedetermineerd tot op het eigen grondgebied, en tot binnen de eigen economische sector.

Dit voorbeeld toont aan dat het oordeel over de bruikbaarheid niet losstaat van de beoogde functie van de verkenning. Bij de definitie van deze functie zijn twee partijen betrokken: de toekomstverkenner en de gebruikers. De verwachtingen over en weer zijn uitermate belangrijk voor de bruikbaarheid van toekomstonderzoek. Hieronder wordt eerst ingegaan op kenmerken en behoeften van de doelgroep van beleidsgerichte toekomstverkenningen, daarna op wat toekomstonderzoek te bieden heeft.

### **Karakteristieken van de geadresseerden**

De veelvuldig gedocumenteerde fricties tussen toegepast onderzoek en beleid gelden ook voor toekomstverkenning en overheidsbeleid, maar de relatie tussen beide laatste kent toch additionele eigenaardigheden. Toekomstverkenning houdt zich bezig met een nog niet bestaande werkelijkheid. In welke vorm de resultaten ook zijn gegoten: ze betreffen altijd denkconstructies en geen representaties van de observeerbare werkelijkheid. De positie van toekomstonderzoek is hiermee zwakker dan van het empirisch toegepast onderzoek.

Van de wetenschap worden - stelt Rip - vaak 'harde feiten' verlangd (3). Nu is de hardheid van de wetenschappelijk bewerkte eigentijdse werkelijkheid soms al kwestieus, maar de informatie die toekomstonderzoek heeft te bieden mist bijna per definitie elke 'harde' basis. Deze informatie betreft immers altijd denkbeeldige werkelijkheden.

De beleidsmaker daarentegen staat midden in de werkelijkheid, en hij heeft het daarmee vaak niet gemakkelijk. Er zijn nog maar weinig beleidsgebieden waar het beleid louter routine is. Adequater is het beeld van een beleidsmaker waarvan de agenda overvol is met hier en nu spelende problemen, waar de zuigkracht van de korte termijn vraagstukken dus dominant is. Hij moet rekening houden met vaak tegenstrijdige verlangens, vanuit de politiek, zijn bewindspersoon, andere beleidssectoren, belangengroepen, media. De vrije ruimte voor variatie van doelen en middelen is door deze contextuele bepaaldheid vaak uitermate beperkt.

De primaire interesse van deze beleidsmaker zal uitgaan naar informatie die hem in staat stelt vast te houden aan de beleidstheorie waaraan hij de wirwar aan participanten heeft kunnen committeren. Hij is natuurlijk niet blind voor de dynamiek van de omstandigheden die relevant zijn voor het gehanteerde doel/middelschema. Hij

verwacht daarom vooral informatie die hem in staat stelt tot de juiste operationele handelingen.

Zo gezien, is het geen wonder dat een toekomstverkenning vooral wordt gebruikt als deze behulpzaam is bij de nadere invulling van zijn beleid, maar hem overigens wel bevestigt in probleemanalyse en oplossingsrichting. In het laatste geval vormt de verkenning een welkome extra bron voor legitimatie van de bestaande voornemens. Memories van Toelichting getuigen hier vaak van. Wie herkent niet als standaardreactie: 'datgene waarvan we geen politieke moeilijkheden verwachten, doen we al en zullen we intensiveren; de rest doen we niet'?

Ook al biedt een verkenning meer, wanneer politiek en/of beleidsmatig veel is geïnvesteerd in een bereikte consensus over de doel/middelstructuur zal een verkenning met deze bril worden gezien. Dit verklaart ook de grote voorkeur voor beleidslegitimerende uitspraken met een hoog gehalte aan 'waarschijnlijkheid' of 'plausibiliteit'. Onderzoekers mogen dan ook weinig consideratie verwachten met hun scrupuleus binden van dergelijke uitkomsten aan gehanteerde assumpties.

Hiermee is ook de keerzijde getekend. Als verkenningen oplossingsrichtingen aanbieden die een geheel andere richting uitwijzen dan net via moeizaam onderhandelen bereikt, is a priori 'reluctancy' tegenover deze informatie niet verbazingwekkend. Alternatieve beleidsschema's, concepties of perspectieven kunnen pas aandacht krijgen als op overtuigende wijze duidelijk wordt gemaakt dat het vigerende schema vastloopt en dat doelstellingen volstrekt onhaalbaar zijn, kortom als de beleidsmaker zelf in een 'crisis' verkeert.

Toekomst informatie kan in beleidsschema's waarin veel is geïnvesteerd dus alleen inbreken naarmate ze minder willekeurig is, het vertelde 'verhaal' een grote werwings- of overtuigingskracht bezit.

De ontvankelijkheid voor informatie uit toekomstverkenningen is dus afhankelijk van de beleidssituatie waarin de ontvanger verkeert. Op een onbevungen kennisname hoeft niet te worden gerekend, daarvoor is beleidsproductie tezeer een intern en extern gebonden aangelegenheid. De informatiebehoefte is sterk afhankelijk van de relatieve zekerheid rond - en geïnvesteerde loyaliteiten in - vigerende beleidsschema's. Zijn deze groot dan zal men vooral geïnteresseerd zijn in informatie die de uitvoerbaarheid van deze schema's vergemakkelijken (voorspellend onderzoek van relevante omstandigheden). Heerst op een beleidsterrein daarentegen grote onzekerheid of is zelfs sprake van een crisis, tot het ontstaan waarvan toekomstonderzoek overigens ook kan bijdragen, dan is er een grotere ontvankelijkheid voor verkenningen van het speelveld (grensverkenningen e.d.).

Het is dus van groot belang dat de toekomstonderzoeker zicht verwerft op de beleidssituatie en hiermee op de aard van de informatiebehoefte. Dit is geen formaliteit, maar object van onderzoek; het zal de beleidsmaker vaak zelf niet duidelijk zijn.

Maar het maakt veel voor de ontvankelijkheid voor de geboden informatie uit of de interesse beperkt is tot instrumentele vragen of ook de aard van de doeleinden, prioriteitsstelling e.d. betreft. Van zijn kant dient de onderzoeker het onderzoek op de informatiebehoefte af te stemmen. Wanneer een onderzoek pretendeert beleidsrelevante inzichten aan te dragen, maar slechts toekomst etaleert zonder enig aanknopingspunt voor de vraag hoe het beleid aan het realiseren daarvan kan bijdra-

gen, laat men een beleidsmaker, hoe verlicht deze ook mag staan tegenover andere toekomst, wel met lege handen. Het komt nogal eens voor dat toekomstonderzoek wel divergerende scenario's aanbiedt, maar waarbij de variatie op andere grootheden betrekking heeft dan beleidsrelevante (middel of doel). Hoog-midden-laag varianten van dit type kunnen als omgevingsscenario's dienstig zijn, maar voor een beoogde functie als na te streven of te vermijden perspectieven bieden ze als zodanig nog geen aanknopingspunten.

Er is nog een eigenaardigheid aan te wijzen in de relatie tussen toekomstonderzoek en *overheids*beleid. De overheid is geen willekeurige actor. Alle beleid impliceert ingrepen in de bestaansvoorwaarden van de burger. Dit geldt zelfs wanneer de interventie slechts bestaat uit informatie door de overheid over mogelijkheden die zich in de toekomst kunnen voordoen. Aan het spreken door de overheid worden hierom hogere eisen gesteld dan aan uitingen van andere instellingen; niet voor niets geldt het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting niet voor de overheid. De eisen zijn natuurlijk des te hoger wanneer de interventie geboden of verboden betreft of, via subsidies of anderszins, prijsverhoudingen verandert.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat - in de woorden van Van Gunsteren - een zekere conservativiteit en een niet meegaan met iedere mode inherent is aan de overheid. "Deze is met gezag bekleed en heeft de zorg voor het instandhouden van een zinvol heden van waaruit zicht op een gezamenlijke toekomst mogelijk blijft" (4). Door eerder gezagsvol handelen van de overheid hebben burgers rechten verworven en plichten opgelegd gekregen en instituties en personen hebben hun gedrag hierop afgestemd. Wil een overheid hierin verandering aanbrengen dan moet zij sterk in haar schoenen staan.

Tegelijk ligt in Van Gunsteren's formulering besloten dat de bijzondere positie van de overheid ook een verantwoordelijkheid impliceert voor de langere termijn. De politiek is niet louter gericht op behoud van 'een zinvol heden', of - platter gezegd - van verworven rechten. Zelfs de optiek van conservatieve politiek is niet louter beperkt tot het heden, maar zal de aard van de bescherming van de betrokken waarden willen plaatsen in het licht van mogelijke toekomstige gebeurtenissen. Welke normatieve voorkeuren men er ook op nahoudt, men zal altijd proberen aanhang te verwerven voor de analyse van verderop in de tijd te voorziene problemen en een daarop geënte preferente oplossingsrichting en aldus een perspectief willen bieden voor een gezamenlijke toekomst. De zin van acties in het heden, van het tactische beleid, vormt idealiter deels ook een afgeleide van de met strategisch beleid nagestreefde toekomst.

De consequentie van haar bijzondere positie is opnieuw dat de informatie waarop de overheid haar beleid baseert aan hoge eisen moet voldoen, op straffe van verlies aan legitimiteit.

Toekomstonderzoek heeft het, zo gezien, als beleidsbron niet eenvoudig. Zoals gezegd, harde feiten kan het niet aanbieden, maar daarom kan wel gestreefd worden naar een maximale overtuigingskracht van de vertelde verhalen. De aangedragen informatie en inzichten moeten nieuwe argumenten opleveren voor de beleidsvorming.

De slechtste weg is wel om in antwoord op de immer aanwezige verleiding in de richting van feitenproductie, de aan de toekomst inherente onzekerheden te bagateliseren. In veel gevallen ligt de nieuws waarde van onze studies juist in een betere omlijning van die onzekerheden. De bijzondere positie van de overheid dwingt er juist toe uitermate zorgvuldig met deze onzekerheden om te springen. De in het voorgaande van minister de Boer aangehaalde diskwalificatie van woningbehoefteramingen is ten principale dan ook niet te pareren door haar een vooruitzicht voor te houden van ooit bereikbare juiste ramingen, maar alleen door de in het geding zijnde onzekerheden zo helder als mogelijk is te expliciteren en daarmee hanteerbaar te maken voor bijvoorbeeld een zo robuust mogelijke beleidsvorming.

Hoewel politici dit niet altijd in dank aanvaarden, is het omgaan met onzekerheden juist de kern van de politiek. De discussies naar aanleiding van het WRR-rapport 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven' zijn in dit verband illustratief (5). Daar waar de studie op onzekerheden en politieke verantwoordelijkheden wees werd zij aangevallen, daar waar moeizame pogingen werden gedaan de grenzen van de onzekerheid in cijfers te vangen werd zij gewaardeerd.

Een zo goed mogelijke afstemming van informatiebehoefte van de ontvanger van toekomstonderzoek en wat de onderzoeker met zijn arsenaal aan kenbronnen kan bieden, is een cruciale voorwaarde. Bruikbaarheid vergt dan ook organisatie. Dit is natuurlijk een open deur, maar daarmee niet minder waard om doorheen te lopen. Wanneer de informatievragers bijvoorbeeld voornamelijk is geïnteresseerd in de kortere termijn is een andere benadering geëigend dan bij langere termijnvragen. Aard van het beleidsprobleem, tactische of strategische belangstelling, beleidsvrijheid, doelvariabelen, stuurvariabelen: het zijn alle belangrijke grootheden voor de inrichting van het onderzoek. Niet alleen voor probleemstelling en opzet; duidelijkheid hierover biedt de toekomstverkenner ook gelegenheid te laten zien wat hij in de aanbieding heeft. Oneigenlijke verwachtingen kunnen dan worden geëcarteerd. Deze interactieve eisen terwille van bruikbaarheid van het onderzoek strekken er uiteraard niet toe dat beider paradigma's zouden moeten samenvallen. Dan zou immers het onderzoek geen 'nieuws' meer opleveren. Verderop zal worden betoogd dat een belangrijke functie van het toekomstonderzoek juist ook is het 'frame' van de beleidsmaker te dynamiseren. Maar kennis over en weer stelt wel grenzen aan de ruimte hiervoor.

## **De informatiebronnen**

Voor de taak om 'verhalen met overtuigingskracht' te produceren, staan toekomstonderzoekers niet met lege handen: ze hebben het verleden, voorbeelden elders, intenties t.a.v. de toekomst, en natuurlijk ook hun fantasie tot hun beschikking. Alle vier ingrediënten kunnen bij toekomstonderzoek worden benut. Hoe staat het met de overtuigingskracht van onze hierop geënte denkconstructies?

Het *verleden* is een veel benutte bron. Vroeger bood het echter meer houvast dan nu, althans in retrospectief. Tradities leken alles keurig op zijn plek te houden waar nu 'verandering' normaal is geworden. We doen er dus veel aan om de onzekerheid die deze meebrengt weer in onze greep te krijgen. 'Tradities' hebben dan ook hun

opvolger gevonden in 'trends' (6). Regelmaat in de verandering geeft opnieuw een zeker houvast en veel toekomstonderzoek blinkt dan ook uit in trendanalyse, al dan niet voorzien van bandbreedtes om recht te doen aan theoretische of statistische onzekerheden. Ook zeer complexe voorspellende modelbenaderingen berusten in essentie veelal op constant veronderstelde dynamiek en relaties.

Prognoses op basis hiervan vinden ook beleidsmatig gretig aftrek; zoals gezegd meent ook het beleid immers maar al te graag dat de 'meest waarschijnlijke' uitkomst tevens de te verwachten toekomst is. De behoefte van het beleid aan dergelijke vaste punten is begrijpelijk en verklaart ook het veelvuldig gebruik van 'middenvarianten', of het negeren van de aanwezige variantie in de bestudeerde variabelen, alsof het daarbij inderdaad gaat om de meest harde verwachting.

De interesse van het beleid gaat overigens vaak nog verder dan louter informatie over trendmatige ontwikkelingen: men wil vooral graag weten wat het *saldo* is van op elkaar inwerkende trends. Hoeveel landbouwareaal wordt in de komende decennia per saldo overbodig? Met hoeveel agrarische werkgelegenheid moet uiteindelijk worden gerekend? Voor het beleid zijn deze saldi het meest interessant, omdat deze de omvang van de problemen indiceren waarop het beleid zou willen anticiperen. Voor het toekomstonderzoek betreft dit gezien de onzekerheidsmarges van de afzonderlijke trends zelf, alsook onbekendheid met de toekomstige terugkoppelingsmechanismen, echter de moeilijkste opdracht.

Hier komt bij dat de veronderstelling van trendmatige voortzetting van ontwikkelingen niet vanzelfsprekend is; er bestaan bovendien tal van andere fase-theorieën, met andere veranderingspatronen dan die uitgaande van continuïteit.

De hardheid of overtuigingskracht van trends is gelegen in de padafhankelijkheid van ontwikkelingen, traagheid of inertie van instituties, en deze zijn - niet het minst bij de overheid zelf - ruimschoots waar te nemen. Aan sommige traagheden, bijvoorbeeld op demografisch gebied, valt ook niet te ontkomen. Maar hoe reëel is het dat het verleden, als constante (stelsel van relaties) of als gegeven dynamiek, langdurig het verloop van de toekomstige gebeurtenissen op velerlei gebied zal dicteren? Bij een sector als de landbouw is dit zeker twijfelachtig, omdat één van de meest bepalende omgevingsfactoren, namelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid, nu forse veranderingen ondergaat.

De toekomst wordt mee bepaald door het verleden, maar wel selectief. Ontegengesteld zijn veel instituties gericht op behoud, maar hun greep op de omgeving is beperkt. Bovendien is er nooit volstrekte consensus: wat men wil behouden aan situaties of richting van dynamiek kan van actor tot actor verschillen, zodat ook endogeen de bestaande balans altijd een voorlopige is. Een trendmatig patroon van veranderingen kan dan ook altijd weer worden doorbroken.

De overtuigingskracht van op het verleden gebaseerde voorspellingen moet dan ook worden gezien als afnemend met de lengte van de beschouwde termijn. Deze informatiebron is dan ook vooral geëigend voor korte termijnvraagstukken, waarbij het wel noodzakelijk blijft zich rekenschap te geven van de altijd aanwezige variantie.

Het gebruik van voorspellende modellen ten behoeve van op de lange termijn gericht strategisch beleid is problematischer. Niet alleen omdat zo tekort wordt gedaan aan denkbare dynamiek, ook omdat mogelijke alternatieve beleidsopties niet in beeld komen. Bevatten de modellen bijvoorbeeld vaste gedragsrelaties dan beneemt

men de overheid tegelijk de mogelijkheid van een beleid dat expliciet is gericht op verandering van deze relaties.

Voorspellende modellen suggereren voor de langere termijn vaak een grotere zekerheid dan de facto bestaat als men de stapeling van onzekerheden nader beziet. Het baseren van beleid op dergelijke kennis wordt temeer problematisch naarmate het gewicht van de in het geding zijnde belangen toeneemt. Funtowicz en Ravetz wijzen erop dat bij grote onzekerheid en zwaarwegende belangen de kans groot is dat belanghebbenden het (voorlopige) wetenschappelijk oordeel bij voor hun belang negatieve uitkomsten niet zullen accepteren, en dan bijvoorbeeld contra-expertise inhuren om het inzicht als schijnzekerheid aan de kaak te kunnen stellen. Dit bij toenevende complexiteit van veel verschijnselen sterk aan gewicht winnend verschijnsel brengt de auteurs tot een pleidooi voor de ontwikkeling van een 'post-normale' wetenschap, gericht op geheel nieuwe vormen van interactie tussen wetenschap, beleid en belang (7).

*Voorbeelden elders* vormen de volgende belangrijke kennisbron voor toekomstonderzoek. Het benutten hiervan als empirisch gefundeerd argument voor een volgende fase in de ontwikkeling vergt eveneens (theoretisch geïnspireerde) selectie, namelijk een oordeel over wie voor- of achterloopt, of over richting van diffusie van allerlei innovaties. Er is onmiskenbaar een toegenomen neiging om zich op allerlei gebied te spiegelen aan situaties elders. De toenemende beleidsconcurrentie, met als argument 'Nederland kan het zich niet langer permitteren achter te blijven lopen op ...' stimuleert ook tot een ontvankelijkheid voor dergelijke inhaalmanoeuvres. Toekomstonderzoek waarbij het belang wordt beredeneerd van een zich openstellen voor ervaringen en oplossingen in andere landen kan verrassende inzichten opleveren en beleidsterreinen voorzien van een belangrijke impuls.

Toch is de overtuigingskracht van het achterstandsargument of -theorie niet altijd even groot. De voorloper van gisteren kan vandaag achterlopen. Vele Nederlandse delegaties bezochten eertijds Zweden, dààr was de verzorgingsstaat in veler ogen immers voltooid. De stroom reizigers is de laatste jaren vrijwel opgedroogd; de verzorgingsstaat bevindt zich inmiddels ook daar in een zware crisis. En wie loopt bij dit thema nu voorop? Gingrich, Chirac, Kok?

Op landbouwgebied ligt de vraag naar voor- en achterlopers evenmin gemakkelijk. Niet alleen denkt Nederland in sommige opzichten zelf een frontpositie in te nemen en zou er dan weinig van anderen zijn te leren, maar aanhangers van ecologische landbouw zullen 'front' weer anders definiëren dan aanhangers van op efficiëntie gerichte landbouw. Het oordeel over wat of wie voor- of achterloopt, wordt mee bepaald door normatieve inschattingen van 'goed' en 'slecht'.

Voorbeelden elders kunnen dus ook *normatieve* inspiratie bieden, waarmee we bij de volgende bron zijn beland: *intenties t.a.v. de toekomst*.

Hoewel normatieve onzekerheid over de toekomst (waarheen te koersen?) veelal een minstens zo groot probleem kan zijn als feitelijke onzekerheid (waarheen koersen we?), en vaak motiveert tot het instellen van toekomstonderzoek als voeding voor strategisch beleid, zijn er wel degelijk intenties die de onzekerheid in zeker opzicht reduceren. De uitbreidingsplannen van de Europese Unie bijvoorbeeld zijn serieus genoeg, worden ook door voldoende macht geschraagd, om enig houvast te

bieden over landbouwareaal e.d. in de toekomst. Deze betrekkelijke zekerheid introduceert echter opnieuw vele onzekerheden: welke kwaliteit, welke producten, welke markten, welke gevolgen voor de landbouw van de huidige lidstaten, voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid? Bovendien zijn intenties resultante van een afwegingsproces waarin rationele, waarderende maar ook onbenoembare factoren een rol spelen. Ze kunnen dan ook zonder veel discussie weer van inhoud wijzigen, hetgeen ten koste gaat van hun 'berekensbare' karakter.

De discussie van de afgelopen jaren heeft verwarring gezaaid over het belang van intenties t.a.v. de toekomst en zelfs tot cynisme over 'de maakbaarheid van de samenleving'. Toch moet deze discussie niet worden misverstaan. Negatieve ervaringen met achteraf vaak naïeve pretenties over gewenste veranderingen hebben het bewustzijn aangescherpt van de complexiteit van de samenleving, en van 'unintended consequences' van doelgericht handelen. Maar ondanks de retoriek is de pretentie van maakbaarheid niet verdwenen: vele instituties vinden daarin hun bestaansrecht. Eerder dan voorheen zal nu wel de vraag worden gesteld wie het 'makende' subject moet zijn: de overheid of anderen. Als gevolg van dit leerproces is de planning van karakter veranderd, zij het nog niet overal: bij het milieubeleid wordt de 'blueprint' nog steeds nagestreefd. De aandacht voor de 'unintended consequences' van beleidsintenties (via welke actor dan ook te verwezenlijken) is in toekomstonderzoek niet altijd groot. Opnieuw geldt hier echter wat eerder over onzekerheden werd gesteld: juist het in het licht stellen van de niet beoogde consequenties verschaft toekomstonderzoek nieuwswaarde, ook wanneer de bijdrage de vorming van nieuwe concepties of perspectieven beoogt. Al zijn dergelijke inzichten voor de ontvanger moeilijk verteerbaar, dat intentioneel handelen niet alleen onvermoede, maar zelfs averechtse gevolgen kan hebben, is voldoende duidelijk geworden om de focus van het onderzoek hier scherp op in te stellen.

Op landbouwgebied kan men er veilig van uitgaan dat de aangehangen doelstellingen (produktiviteitsverhoging, werkgelegenheid, redelijke levensstandaard, marktstabilisatie, veilige voedselvoorziening, redelijke prijzen, milieu en natuur) ook in de toekomst alle geldig zullen blijven. De normatieve onzekerheid zit niet in de doelstellingen op zich, maar in de mate waarin ze zeker op langere termijn nagestreefd moeten worden. Het relatieve accent is immers bepalend voor de onderlinge trade-offs: die notie is ons door het verleden wel bijgebracht. Toekomstonderzoek kan hier helpen de gevolgen van normatieve keuzen zichtbaar te maken en hierdoor die trade-offs bij verschillende prioriteitsstelling te verhelderen. Op zich wordt zo de normatieve onzekerheid niet verminderd, maar wel beter beoordeelbaar gemaakt, en aldus 'rijper' voor keuzen.

Geen enkele onderzoeker zal ontkennen ruimschoots gebruik te maken van *fantasie* bij het nadenken over de toekomst. Dit is wel de minst harde bron: het verleden en de voorbeelden elders kunnen overtuigen door hun (quasi-)empirische fundering (traagheid resp. diffusiepatronen), politieke en beleidsintenties ontlene kracht aan de achterliggende macht, maar fantasie kan alleen overtuigen door argumentatie. Dit is voldoende reden om wat langer stil te staan bij deze bron.

Fantasie speelt een rol in alle fasen van het onderzoek, bij het kiezen van uitgangspunten, het bepalen van de opzet van het onderzoek, het bewerken of manipuleren

van uitkomsten. Ze speelt bovendien zowel bij voorspellend als verkennend toekomstonderzoek. Het onverdroten doortrekken van *trendmatige* veranderingen confronteert de onderzoeker vaak met extreme resultaten. Waar de één deze absurd zal vinden, kan de ander deze zien als het kenmerk van de maatschappij van de toekomst. Er zijn talloze voorbeelden te geven: de 'virtualisering', 'vernetwerking', 'ont-hiërarchisering' enz. van de samenleving,

Bij iedere extrapolatie staat de onderzoeker dus voor de vraag hoever hij de trend moet laten doorlopen, wanneer hij verzadiging moet veronderstellen, wanneer de tolerantiegrens van de samenleving (of van de overheid) geacht moet worden te zijn overschreden. Wanneer hij al geneigd is zich niet te laten meeslepen door de betrokken tendentie heeft hij er tegelijk ook weet van hoezeer de toekomst over 20-30 jaar kan verschillen van nu. Hij weet immers hoezeer de situatie van nu afwijkt van die rond 1960, en ook van de voorspellingen van toen. Hierop afgaande vergen voorspellingen vermoedelijk weer meer fantasie dan hij durft aan te wenden.

Vergt dus het voorspellen in ons explorerend onderzoek al de nodige fantasie, laat staan als we middels verkenningen *denkbare* toekomst in kaart willen brengen. Vanwege de onzekerheid over en complexiteit van de toekomst zien we de laatste tijd een opleving van scenario's waarmee men de hoekpunten van de ontwikkelingsruimte in kaart wil brengen. Maar welke situaties kunnen werkelijk als hoekpunten worden beschouwd, hoe is het 'mogelijke' dus te begrenzen? Dit is een uiterst lastig vraagstuk voor de toekomstverkenner en bepalend voor de geloofwaardigheid van het werk. We pretenderen immers iets anders dan science fiction te leveren!

Vier begrippen zijn van belang voor het in toom houden van de fantasie, en daarmee voor de overtuigingskracht: waarschijnlijkheid, plausibiliteit, mogelijkheid en - van iets andere orde - consistentie.

Plausibiliteit wordt wel eens geïnterpreteerd als een zwakke vorm van waarschijnlijkheid. De twee begrippen stammen echter uit verschillende domeinen en moeten goed uit elkaar worden gehouden. Wat voor plausibel wordt gehouden, hoeft niet persé waarschijnlijk te zijn.

*Waarschijnlijkheid* is een wetenschappelijke categorie en duidt op de kans dat zich een verschijnsel bij gegeven veronderstellingen voordoet. Zij is dus verbonden aan de theorie over de geselecteerde empirie en de gehanteerde methodologie. Of het effect zich bij de gehanteerde veronderstellingen inderdaad voordoet, is daarmee afhankelijk van de exactheid van eerdere waarnemingen en de ruis die gehanteerde analysetechnieken introduceren.

Maar over de vraag of de veronderstellingen juist zijn, doet de theorie geen uitspraak en moeten we terugvallen op de plausibiliteit daarvan.

*Plausibiliteit* heeft echter betrekking op een vòòr- of buitenwetenschappelijk referentiekader. We noemen iets plausibel als we het eerder of elders hebben gezien, dan is het geloofwaardig. Hiermee is het plausibiliteitsoordeel stevig verankerd in onze cultuur.

Hoe onderscheidend of beperkend is dit oordeel? Ogenscheinlijk weinig. De container van historische en eigentijdse ervaringen waar het plausibiliteitscriterium uit put, laat immers veel verrassende uitwerkingen toe: 'de geschiedenis kent vele vormen'.

Tegelijk moet onderkend worden hoezeer de culturele dynamiek een proces van verdichting impliceert bij de constructie van wat als de plausibele toekomst wordt gepercipieerd. Veel van onze opvattingen over de toekomst, onze toekomstverwachtingen, hebben een vanzelfsprekend karakter. Zij worden niet of nauwelijks nog ter discussie gesteld, maar zijn ondertussen wel zeer richtinggevend voor ons gedrag (en vaak ook voor ons toekomstonderzoek). Deze verdichting kan zelfs een blokkade vormen voor het zien van andere mogelijkheden dan besloten liggen in het geheel van onze collectieve verwachtingen.

De dynamiek van het geheel van deze verwachtingen, ons toekomstbeeld, is nogal complex. Geschiedenis speelt daarbij ongetwijfeld een rol, maar vooral onze meer eigentijdse ervaringen. Selectie van gepercipieerde mogelijkheden vindt ook plaats door onze - wat Downs noemt - 'automatic search': informatie en opvattingen waar we kennis van nemen om 'bij te blijven', zonder er extra moeite voor te doen (8). Wetenschappelijke informatie sijpelt daar ook in door, maar ontdaan van de conditionaliteit die inherent is aan theorievorming. Op ieder gebied zijn fora werkzaam in het bepalen van de agenda. Ook de media zijn, als 'gatekeepers' bij uitstek, bij de transmissie en vooral ook vòrselectie belangrijk.

Wat we plausibel vinden vertoont dus weliswaar een momentane bijziendheid, maar is natuurlijk wel onderhevig aan dynamiek. Wat we normaal of abnormaal, mogelijk of een illusie vinden, evolueert vaak geleidelijk aan, zonder dat we het in de gaten hebben. Achteraf constateren we dan met verbazing dat we nu heel anders denken dan eertijds: zie bijvoorbeeld de WAO-enquête, die in zekere zin de transformatie markeert van denken in termen van inkomen-boven-werk naar werk-boven-inkomen. Dat veranderingen ook sprongsgewijs kunnen plaatsvinden, is te illustreren aan de omslag in het denken over de toekomst van de Europese Unie.

Maar tegelijk vormen bestaande opvattingen dus een stevig filter. Er is al vaker op gewezen dat in het inkomen-boven-werk tijdperk informatie over misbruik van de sociale zekerheid werd gebagatelliseerd of zelfs geridiculiseerd. Tien jaar geleden zou een 'plichten'scenario dan ook weinig oor hebben gevonden; evenzeer zou een scenario dat de aberraties van een rechtensamenleving zou hebben zichtbaar gemaakt moeilijk tot de kern van politiek en beleid hebben kunnen doordringen, ook al waren daarvoor al empirische aanwijzingen. Het schrikbeeld uit de jaren dertig van de ingenieur op de tram vinden we nu overigens alweer normaal.

Wanneer men de verkenning met de voeten op de grond wil houden door plausibiliteit als maatstaf te gebruiken, dient men zich dus te realiseren dat men dan gemakkelijk toekomst en étaleert die passen binnen wat nu voor normaal wordt gehouden; hier ligt zowel de kracht als de zwakte van dit argument. Dergelijke verkenningen leiden dan ook soms tot de reactie dat de beschreven toekomst 'zo op het heden lijken'.

Daarmee is overigens niet gezegd dat de resultaten niet interessant kunnen zijn - de toekomst kan immers ook sterk op het heden lijken - en evenmin dat de aandacht hiervoor altijd beperkt zal zijn. Het tumult dat recent ontstond na een publikatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, welke de weinig verrassende voorspelling deed van een in het komende decennium voortgaande ontkerkelijking, was (ook voor de onderzoekers) volstrekt onverwacht (9).

Tegelijk moet onderkend worden dat het plausibiliteitscriterium het spectrum aan uitkomsten weliswaar inperkt, maar niet noodzakelijk gehouden is alleen maar het dominante denken in het heden te reproduceren. Het 'heden' is altijd multi-interpreteerbaar, bewegingen gaan nooit consistent in één richting. Benutting van het spectrum aan mogelijkheden kan dan ook als positieve functie hebben dat er een grotere openheid naar de toekomst ontstaat. Deze ontgrenzende functie kan ertoe leiden dat bij de inrichting van het beleid sterker rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van nu voor mogelijk te houden veranderende omstandigheden. Als meer directe richtingwijzers schieten deze toekomst echter tekort omdat de maatstaf 'plausibiliteit' niet onderscheidend is voor keuzen binnen de hierdoor afgegrensde ruimte. Welke verkenning van plausible toekomst men ook neemt, het spectrum aan aangeboden varianten valt moeiteloos uit te breiden met talloze andere even plausibel te achten doorsneden van de toekomst.

En dan de derde categorie: *mogelijkheid* (feasibility). Wat plausibel lijkt, hoeft niet persé mogelijk te zijn. Omgekeerd kan - zoals gezegd - de cultureel bepaalde inschatting van plausibel te achten ontwikkelingen het zicht benemen op geheel andere opties. Verkenningen die zich richten op dergelijke mogelijkheden zijn ook niet primair geïnteresseerd in waarschijnlijkheid of plausibiliteit. Ze tasten de grenzen van het systeem af, en daartoe zijn nu bespeurbare tendenties en verwachtingen vooralsnog niet relevant. Daarmee maken ze wel zichtbaar binnen welke ruimte zich al dan niet gewenste trendbreuken *kunnen* voordoen.

Bleek zojuist dat gemeengoedkennis kennelijk toch plotseling kan opvallen, minstens zo interessant is of en wanneer informatie over geheel andere mogelijkheden dan besloten liggen in vigerende toekomstbeelden, de bestaande consensus kan doorbreken. De bewegingen die toekomstverwachtingen doormaken, disciplineren weliswaar ook het denken van de toekomstonderzoeker, maar juist het bewustzijn daarvan verschaft hem ook ruimte om het 'plausibele' van vraagtekens te voorzien, om echt 'countervailing ideas' in discussie te brengen. Toekomstonderzoek wil toch graag de tijdgeest iets vóór zijn en attenderen op mogelijkheden of perspectieven voordat deze algemeen aanvaard zijn.

Hier ligt een moeilijk dilemma: bij het op grond van plausibiliteit te sterk aansluiten bij geaccepteerde toekomstverwachtingen wordt het onderzoek misschien wel gehoord, maar wordt de veranderlijkheid of veranderbaarheid van de toekomst mogelijk tekort gedaan; bij meer boude uitspraken is de kans groot dat de toekomstonderzoeker zich uit de markt prijst. De eerder gegeven voorbeelden geven aan dat waar twijfel over de beleidstheorie zich nog niet breed heeft genesteld, de voedingsbodem voor scherp afwijkende concepties nog niet toereikend is. In deze situatie kunnen plausibiliteitsredeneringen nog overtuigingskracht hebben. Maar naarmate het arsenaal aan conventionele inzichten niet meer toereikend wordt geacht voor het oplossen van problemen, ontstaat mentale ruimte voor nieuwe mogelijkheden. Versnellingen in het denken zijn bij uitstek mogelijk in crisissituaties.

De verbreding van de mentale ruimte door toekomstonderzoek roept de vraag op naar de grenzen van de mogelijkheden. Juist als het gaat om 'mogelijkheden' is de verleiding immers wel erg groot om de fantasie de vrije loop te laten.

Zijn dergelijke grenzen te identificeren? Waar dit zou kunnen, is dit van groot belang, zowel als de grenzen hierdoor enger kunnen worden getrokken dan men op plausibiliteitsgronden meent dat de ruimte is, als wanneer deze groter blijkt te zijn. De vrijheidsgraden zijn dan voor de samenleving immers anders dan in de collectieve voorstelling(en) over wat al dan niet plausibel moet worden geacht, wordt verondersteld. Beide vormen van informatie betreffen dan met recht 'nieuws', of overtuigende informatie en voegen daarmee een nieuw argument toe aan het politieke en beleidsdebat. Op landbouwgebied is zo'n systeemgrens aanwijsbaar: de vraag naar de maximaal realiseerbare productie in het grondgebied van de Europese Unie is beantwoordbaar, omdat de relatie tussen de bepalende factoren (kenmerken van bodem, water, ingestraald zonlicht; fotosynthese; gewaseigenschappen) theoretisch bekend is en de waarde van ieder van deze factoren voor de diverse gebieden in Europa vastgesteld kan worden. Hoewel een grote afstand tussen potentie en (tendenties in de) realisatie op zich al interessant is voor het beleid (ruime vrijheidsgraden), neemt het belang van dit inzicht toe voor locaties waar potentie en realisatie dicht bij elkaar komen. Dan kan immers onderbouwd worden vastgesteld dat een gekoesterd perspectief van voortdurende vooruitgang in produktiviteit nog maar beperkt realiseerbaar is, hetgeen kan nopen tot perspectiefverandering (10).

Het genoemde voorbeeld moge overigens suggestief overkomen, omdat op basis van agronomisch onderzoek juist hier een grens aan de mogelijkheden kan worden aangewezen; wellicht ontbreekt dat elders. Hoe dit ook zij, juist op het gebied van landbouw en landelijk gebied kan men hiermee zijn voordeel doen.

Bovendien is niet uit te sluiten dat de vraag naar systeemgrenzen en de relatieve hardheid van kandidaten daarvoor in toekomstonderzoek veel te weinig wordt gesteld, en zou dat wel het geval zijn tot verrassende antwoorden leidt. Beantwoording vereist overigens wel een integratie van wetenschappen die in de praktijk van het onderzoek nog lang niet overal voorkomt.

Grensverkenningen zijn niet de enige vorm van mogelijkheidsonderzoek met overtuigingskracht. Ook kunnen verkenningen overtuigen waarin de voorwaarden voor en consequenties van een bepaald doel of combinatie van doeleinden scherp worden geanalyseerd. Met inachtneming van bestaande onzekerheden, kan door deze 'spiegelfunctie' van het toekomstonderzoek duidelijker worden welke transformaties nodig zijn terwille van een bepaalde denkbare of beoogde ontwikkeling.

Het meer of minder ingrijpende karakter daarvan biedt de samenleving dan zicht op de (on)mogelijkheid van een mogelijkheid.

Men kan tenslotte proberen de fantasie in toom te houden door het hanteren van *consistentie* als richtsnoer voor het denken. Dit speelt vooral bij de praktijk van scenario-onderzoek. Veel scenario's kenmerken zich door omvattendheid, om recht te doen aan de complexiteit. Om - bij gebrek aan relevante empirie en theorievorming - orde te kunnen scheppen in die complexiteit wordt vaak de consistentieregel gehanteerd. De resulterende styleringen worden geacht bij te dragen aan inzicht in keuzemogelijkheden ten aanzien van de toekomst. Dusdoende roepen ze een beeld op van een samenleving waarin een sterke samenhang bestaat tussen al de onderscheiden factoren en domeinen. Alle veronderstellingen worden in 'meegaande' zin op elkaar betrokken. De burgers passen hun gedrag aan aan het geponeerde karakter van het scenario, instituties plaatsen zich eveneens in de beoogde slagorde,

overheidsbeleid vertoont eenheid (sic!) en wordt gehoorzaamd (idem!), kortom: alles en iedereen werkt mee (11). Stellen we ons nog even de beleidsmaker van het begin voor. Kan hij deze styleringen gemakkelijk onderkennen als keuze-mogelijkheden? In welk opzicht biedt zo'n verkenning het te verlangen overtuigende verhaal, biedt ze werkelijk een nieuw inzicht of perspectief voor een lopend politiek of beleidsdebat? Waar bij dergelijke beelden - los van de inhoudelijke mérites - stuurmogelijkheden ontbreken, komt de keuze neer op een integraal accepteren of verwerpen van de betrokken integrale beelden; tot dergelijke keuzen is een samenleving evenwel nooit in staat.

Van goede wetenschap moet bovendien iets geleerd kunnen worden, maar deze mogelijkheid ontbreekt wanneer de output van een scenario goeddeels identiek is geworden aan de input ervan. Is bijvoorbeeld niet vrijwel sprake van een tautologie wanneer een 'ecocentrisch' scenario, waarin alle actoren zich zonder uitzondering inzetten voor milieuwaarden, goed blijkt te zijn voor het milieu? Of wanneer een marktscenario, waarin alle actoren, ongeremd door enige regulering hun welvaartspreferenties kunnen nastreven, slecht voor het milieu uitpakt? Het informatiegehalte zou groter zijn bij uitkomsten contrair aan de uitgangspunten, maar tot zo'n resultaat kan de consistentieregel moeilijk leiden.

Dergelijke conflictloze beelden, waarin de eerdergenoemde 'unintended consequences' nauwelijks kunnen voorkomen, zijn weinig behulpzaam voor een beleidsmaker die zijn keuzen moet bepalen in een wereld die geregeerd wordt door inconsistenties. Het keuzeveld waarvoor hij staat, leent zich ook niet voor maximering, wel voor optimalisering.

Natuurlijk moet een toekomstverkenning de werkelijkheid vereenvoudigen. De consistentiebenadering kan dan tot op zekere hoogte behulpzaam zijn, maar dient de aansluiting met de werkelijke wereld niet uit het oog te verliezen. De toekomstonderzoeker zal moeten inzien dat consistentie meer éénduidige rationaliteit aan samenleving en overheid toekent dan daar redelijkerwijs van mag worden verwacht.

## Ten slotte

Toekomstonderzoek is geen vrijblijvende activiteit; we willen bruikbare inzichten leveren. Als toegepast onderzoek vindt het dus niet plaats omwille van inzicht in de toekomst sec. Door ontwikkelingen in kaart te brengen, mogelijke trendbreuken te identificeren, marges te verkennen waarbinnen ontwikkelingen zich kunnen voordoen, nieuwe perspectieven voor beleid aan te bieden, willen we de geboden informatie een rol laten spelen in de eigentijdse menings- en besluitvorming.

Onze toekomstbeelden zijn te allen tijde constructies en derhalve manipuleerbaar. Dit brengt verantwoordelijkheden met zich mee: de aard van de manipulatie moet zo transparant mogelijk zijn, inspelen op de beschikbare beleidsmogelijkheden, en een zo groot mogelijke overtuigingskracht hebben voor de informatievrager.

Dit is de rode draad die door het voorgaande betoog heenloopt, die daarmee tevens indicatief is voor de kwade kansen van toekomstonderzoek. Hiervan zijn in het voorgaande vele voorbeelden gegeven en te geven: het verkennen van 'verre' opties terwijl van enig probleembesef met het heden nog geen sprake is; of juist omgekeerd: voorspellend onderzoek, waar een inmiddels ontstaan crisisbesef eerder noopt tot verkenningen; het bieden van vergezichten zonder enig aanknopingsbeleid voor beleid; consistente beelden waarvan de relatie met de maatschappelijke werkelijkheid te verwijderd is, enz.

De in het begin gesignaleerde behoeften van politiek en beleid aan toekomstonderzoek teneinde daarvan informatie met een hoog zekerheidsgehalte te verkrijgen, is begrijpelijk. Juist in een periode van grote onzekerheid zoekt men buiten zichzelf nieuw houvast. Harde feiten kan dit onderzoek echter niet of nauwelijks leveren. Maar vaak wel een betere omlijning van de onzekerheden, en alleen dat al is geen geringe bijdrage. Een verkenning kan immers uitermate bruikbaar zijn wanneer kan worden gepreciseerd waar een door omstandigheden gedictieerd houvast voor keuzen ontbreekt, waar politiek met recht het karakter krijgt van ondernemen.

De bruikbaarheid en daarmee de overtuigingskracht van de bijdragen staat niet los van de aard van de verlangde informatie en de context van de informatievrager. Deze zijn bepalend voor de aan te spreken mix van informatiebronnen en het te benutten technisch gereedschap. Daarom is toekomstonderzoek meestal geen routine-aangelegenheid, maar vergt steeds weer opnieuw een zorgvuldige overweging van probleemstelling en meest geëigende methodiek. Voor toekomstonderzoekers is dit overigens een mooie gedachte: vanwege deze voortdurende aanpassing aan veranderende omstandigheden lijkt hun eigen toekomst wel verzekerd.

Tegelijk vormt dit ook een waarschuwing tegen de neiging verbetering van de suboptimale relatie tussen toekomstonderzoek en beleid vooral te zoeken in vergaande stroomlijning van de wereld van het toekomstonderzoek, o.a. uitmondend in één gemeenschappelijk toekomstbeeld als omgevingskader voor partiële analyses. Wanneer de veronderstelling is dat onderscheiden beleidssectoren zijn gebaat bij toevoer van éénduidige informatie over de toekomst, ziet men het genoemde niet-routinematige karakter van de informatiebehoefte over het hoofd en evenzeer het ten principale onzekere karakter van de toekomst.

NOTEN

- (1) CPB, *Scanning the Future; a long term study of the world economy, 1990-2015*, 's Gravenhage, 1992
- (2) CPB, *Nederland in drievoud. Een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*, 's Gravenhage, 1992
- (3) A. Rip, Expert advice and pragmatic rationality; in: N. Stehr and R.V. Ericson (eds.), *The Culture and Power of Knowledge*, Berlin/New York, 1992
- (4) H.R. Van Gunsteren, Het leervermogen van de overheid; in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red), *Het schip van staat; beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle, 1985
- (5) WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, 's Gravenhage, 1994
- (6) H. van der Loo, *Land van individuen; individualisering en vermaatschappelijking in het fin-de-siècle*, RPD, 1993
- (7) S.O. Funtowicz & J.R. Ravetz, A new scientific methodology for global environmental issues; in: R. Constanza (ed.), *Ecological economics: the science and management of sustainability*, New York, 1991
- (8) A. Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967
- (9) J.W. Becker en R. Vink, *Secularisatie in Nederland, 1966-1991; de verandering van opvattingen en enkele gedragingen*, Rijswijk, 1994
- (10) WRR, *Grond voor keuzen*, 's Gravenhage, 1992
- (11) Zie ook: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk, 1994, blz. 413/414

## 2. Toekomstverkenning en milieubeleidsplanning

R.J.M. Maas <sup>1</sup>

### Toekomstverkenningen in Nederland

Nederland is in vergelijking met veel andere landen een typisch land van plannemakers. Sinds de waterschappen in de dertiende eeuw ontstonden worden er regelmatig plannen ter bespreking aangeboden en bestaan er besluitvormings- en uitvoeringsorganen. ‘Voorkomen is beter dan genezen’ was en is nog steeds een belangrijk alibi om vooruit te denken en beleidsmaatregelen te treffen om ongewenste toekomstbeelden te voorkomen, of het nu gaat om watersnood, vervuiling, voedselvoorziening, congestie of natuuraantasting. Van openbare nutsbedrijven wordt verwacht dat zij tijdig beginnen te investeren in voorzieningen die ook in de toekomst de levering van drinkwater, gas en elektriciteit zeker stellen en voldoende capaciteit garanderen voor de zuivering van rioolwater en afvalverwijdering. Nederlanders verwachten dat de overheid erop toeziet dat ons zwemwater schoon blijft, de lucht zuiver en dat er voldoende natuur overblijft om ons te verpozen. Daartoe is planning noodzakelijk en wordt er al eeuwenlang op enigerlei wijze omgegaan met de verrassingen die de natuur ons kan bieden en met de onzekerheden in de voorspelling van toekomstige maatschappelijke activiteiten. We roeien eenvoudig met de riemen die we hebben, alhoewel we ons realiseren dat van een ‘perfect foresight’ geen sprake kan zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de toestroom van vluchtelingen. Plannen en toekomstscenario’s helpen ons vooral om te bediscussiëren wat we willen binnen een gemeenschappelijk denkkader.

Naast de waterstaat is de ruimtelijke ordening een terrein waarop de Nederlandse planvorming en beleidsuitvoering in internationaal opzicht een vooraanstaande positie inneemt. De meeste plannen en scenario’s op het gebied van de waterstaat en de ruimtelijke ordening hebben een sterk tekentafel-karakter. Zij vormen een twee- (of soms driedimensionale) weerspiegeling van een voor een bepaald doel (zoals de beperking van overstromingskansen) ontwikkelde toekomstvisie en ze hebben een sterk creatieve of esthetische inslag (zie bijv. de plannen voor de Deltawerken, het plan Ooievaar of de kaarten voor de Vierde Nota). Sommige ruimtelijke toekomstplannen zijn zelfs het resultaat van prijsvragen. Het gaat bij deze plannen als het ware om het ontwerp van het bedrijfsgebouw of de hardware, waarbinnen zich de eigenlijke bedrijfsactiviteiten moeten afspelen of de wiskundige algoritmen opgelost. De kaarten en maquettes lenen zich uitstekend voor communicatie met alle betrokkenen en kunnen vrijwel één op één worden uitgewerkt in bestemmingsplannen en bouwtekeningen. Zij zeggen evenwel nog weinig over wat er zich onder en boven het oppervlak aan processen afspeelt, alhoewel de plannen wel gebaseerd zijn op een zekere visie omtrent de ontwikkeling van deze processen.

---

<sup>1</sup> Drs. R.J.M Maas is werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne te Bilthoven.

Een heel andere school van toekomstverkenning vormen de trend- en systeemanalyse. Toevallig (of misschien ook wel minder toevallig) ligt ook hier de wetenschappelijke basis voor een belangrijk deel in het naoorlogse Nederland, met de door Tinbergen ontwikkelde filosofie van economische planning en modelvorming. In geen land is er zo'n sterke behoefte om de keuzen in het sociaal-economisch beleid te laten ondersteunen door modelmatige toekomstverkenningen en is de rol van de onafhankelijke wetenschappelijke ondersteuning zo sterk wettelijk geregeld. Sedert het einde van de jaren tachtig is ook aan de milieusysteemanalyse en de milieutoekomstverkenning een vergelijkbare plaats in politieke besluitvorming toegekend en is de milieuplanbureaurol van het RIVM wettelijk vastgelegd. Ten aanzien van de natuurbeleidsplanning is thans een regeling in ontwikkeling. Overigens is sprake van een nauwe samenwerking tussen de 'planbureaus' teneinde gezamenlijk de beleidskeuzen tussen ecologie en economie te kunnen ondersteunen.

Ruimtelijke diversiteit speelt bij de ontwikkeling van het milieubeleid een steeds grotere rol: het gaat niet alleen om de keuze tegen welke kosten de nationale zure depositie kan worden verlaagd, maar vooral om de vraag hoe we het beleid dat gericht is op de bescherming van de Groote Peel kunnen optimaliseren. Tegen deze achtergrond worden (o.m. door de rekenaars van RIVM en DLO) via GIS-systemen steeds meer ruimtelijke gegevens vastgelegd en modelberekeningen ruimtelijk gespecificeerd. Daarmee lenen deze systemen zich voor een kwantitatieve onderbouwing van het gebiedsgerichte milieu- en natuurbeleid, bijvoorbeeld als het gaat om het stellen van prioriteiten tussen milieuthema's zoals verzuring, vermessing en verdroging, het optimaliseren van de locatie van de ecologische hoofdstructuur of het in beeld brengen van de natuurwaarde-consequenties van bepaalde ruimtelijke ordeningskeuzen. De afstand tussen de systeemanalytische toekomstverkenning en de tekentafelbenadering wordt daarmee steeds kleiner.

Met het oog op de rond 1998 te verschijnen nieuwe serie 'groene nota's' is door de directeuren strategische planning van de verschillende departementen afgesproken om zoveel mogelijk gebruik te maken van dezelfde scenario-uitgangspunten. Daarmee ligt er voor het netwerk van planbureaus (CPB, RPD, RIVM, AVV e.d.) de uitdaging om samen met de departementen tot een set waarschijnlijke dan wel wenselijke toekomstbeelden te komen en de besluitvorming rond economie, ruimte, mobiliteit, natuur en milieu met een serie aan elkaar gekoppelde modellen te ondersteunen.

## **Wetenschap en beleid**

Beleidsmakers denken - als het goed is - altijd vooruit: zij formuleren strategieën, die bestand zijn tegen toekomstige verrassingen. Impliciet wegen zij daarbij onvolledige en inconsistente informatie mee. Toekomstverkenningen beogen de kwaliteit van het beleidsproces te verbeteren en trachten de besluitvorming rationeler te maken.

Ik heb er niet over te klagen dat de resultaten van milieutoekomstverkenningen in de la verdwijnen: integendeel: soms worden de uitkomsten van scenarioberekeningen tot achter de komma nauwkeurig omgezet in beleid, ongeacht de daarbij gepresenteerde onzekerheden.

Voorbeelden daarvan zijn de hoogte van benzine-accijnzen en kleinverbruikersheffing, de energiebesparingstaakstellingen in meerjarenafspraken en onlangs de door

het kabinet aangekondigde aanvullende CO2-maatregelen. Ik heb in dit opzicht veel minder negatieve ervaringen dan Schoonenboom en van Latesteijn in het voorgaande hoofdstuk aangeven. Voorwaarden voor beleidsrelevante toekomstverkenningen zijn o.m. dat beleidsmakers de gehanteerde modellen kennen, omdat deze in overleg met hen zijn ontwikkeld en samen met de beleidsmakers is doordacht in welk 'format' resultaten moeten worden getoond (indicator-keuze), en dat scenario-veronderstellingen en doorgerkende beleidspakketten intensief met beleidsmakers zijn besproken: één en ander geheel volgens de spelregels van Silvio Funtowitz's post-moderne wetenschap.

Is dit alles 'wetenschap'? In toekomstonderzoek komen in ieder geval wel tal van wetenschappelijke disciplines tezamen. Het is de integratie van kennis die de kwaliteit van de te maken beleidskeuzen vergroot. Het gaat daarbij om 'netwerken' met instituten en beleid (klantgericht, gezamenlijk ontwikkelen van scenario's en beleidspakketten) oftewel het 'liegen in commissie' zo u wilt. Daarbij geldt een zekere verdeling van verantwoordelijkheden: het ontwikkelen van een beleidsvisie en het maken van keuzen = beleid; de wetenschap rekent. De daarbij gebruikte modellen worden zoveel mogelijk empirisch onderbouwd: zij beschrijven 25 jaar historie als zij 25 jaar vooruitblikken. Modellen en meetgegevens worden onderworpen aan wetenschappelijke reviews. De plausibiliteit van de scenario's die worden toegepast bij beleidsbeslissingen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beleid en wetenschap. Het beleid moet zich 'herkennen' in de gehanteerde toekomstbeelden en vanzelfsprekend maatregelen kunnen aandragen ter doorrekening.

Strategische beleidsmakers zijn er om politieke keuzen te maken. Toekomstverkennde wetenschappers zorgen ervoor dat de strategische beleidsopties helder uiteengezet kunnen worden. Het zijn de 'strategische beleidsmakers' die bepalen wat voor beleidsopties moeten worden verkend binnen een bepaald omgevingsscenario of ten opzichte van welke omgevingsscenario's de robuustheid van een bepaalde beleidsstrategie moet worden verkend.

Er blijft een grijs middengebied tussen wetenschap en beleid: als planbureaus de besluitvorming dienen te ondersteunen, is het dan ook hun taak om alle (creatieve) visies die bij belangengroepen en onderzoek- en adviesinstellingen spelen te (onder)kennen en het formuleren van compromissen te faciliteren, of is het de taak van de beleidsmaker dit te regisseren? Duidelijk is dat dit soort taken ergens in het interface tussen onderzoek en beleid geregeld dient te worden.



### 3. Toekomstonderzoek en beleid: toekomst overkomt je en toekomst maak je

*A.N. van der Zande*<sup>1</sup>

Toekomst intrigeert. Karakteristiek voor ons mensen is een onverzadigbare nieuwsgierigheid. We willen eigenlijk alles weten. Juist datgene wat net buiten ons bereik ligt trekt daarbij het meest. De toekomst is een fenomeen dat per definitie buiten ons bereik ligt en vormt daarmee een bij uitstek interessant onderzoeksterrein. De heren Schoonenboom en van Latesteijn oefenen dus een begerenswaardig beroep uit. De door hen gesignaleerde groeiende vraag naar hun produkt, het toekomstonderzoek, maakt hun vak des te meer begerenswaardig.

Toch wil ik bij de door hen in hun bijdrage veronderstelde hausse een kanttekening plaatsen. De overheid is in beweging. Verdergaande scheiding tussen beleid en uitvoering, terugtrekken op kerntaken en sturen op hoofdlijnen zijn inmiddels geveulgelde begrippen binnen de rijksoverheid. De organisaties handelen daar ook naar en reorganiseren dat het een lieve lust is. Alle beleidsmedewerkers van de afgeslankte kerndepartementen moeten zich alleen nog met hun kerntaken bezighouden. Zonder het heden van de uitvoering scoort de toekomst in het beleid hoog.

Iedereen doet daarom iets strategisch en het woord duikt inmiddels in vrijwel alle functie-informatieformulieren op. Zijn de beleidsmakers ook echt anders gaan werken? Is er dus werkelijk sprake van een hausse op de werkvloer? Volgens mij valt het wel mee. Er is in de zomer van 1995 grondig onderzoek gedaan naar de inbedding van strategische beleidsvorming bij het ministerie van LNV. Het merendeel van de ad random geselecteerde beleidsmedewerkers had maar een heel mager begrip van hetgeen strategisch werken inhoudt. Meer dan de helft kende geen van toepassing zijnde methoden en technieken en maar liefst 66% kon geen onderzoeksinitiatief noemen voor onderzoek naar beleidsvragen op langere termijn. Een ontluisterende nulmeting in de breedste zin van het woord.

Er ligt dus een schone taak, want de noodzaak om meer strategisch en dus minder ad hoc te opereren is naar mijn mening onomstreden. Het is de taak van beleidsmakers om toekomstige problemen te voorkomen of op te lossen. 'Regeren is vooruitzien' lijkt een wat afgezaagd cliché maar is daarom niet minder juist. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor met name de langere termijn. Schoonenboom en van Latesteijn geven ook aan dat het omgaan met onzekerheden de kern is van de politiek. Toekomstverkenning is in dat kader een instrument dat de mate van onzekerheid vaak niet verkleint, maar wel de 'mentale ruimte verbreedt' om in hun woorden te blijven.

---

<sup>1</sup> Dr. A.N. van der Zande was werkzaam bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te Den Haag en is sinds 1 april 1996 directeur van het DLO Staring Centrum in Wageningen.

De sturende werking van de resultaten van toekomstonderzoek is niet altijd even helder en sterk afhankelijk van meerdere factoren. Schoonenboom en van Latesteijn noemen bijvoorbeeld naast de kwaliteit van het produkt, waarover later meer, de beleidssituatie waarin de ontvanger verkeert. Het onderzoek moet passen in de subjectieve werkelijkheid van de ontvanger en de verwachtingen van zijn of haar omgeving. Dit is op zich een heel menselijk gegeven. De werkelijkheid is echter nog complexer. Er is een aantal factoren dat slechts in samenhang kan leiden tot succesvolle acceptatie en implementatie.

Kingdon heeft deze samenhang treffend in beeld gebracht. Hij voert in dit verband de 'policy window' ten tonele. Hij onderkent in zijn theorie drie separate stromen, namelijk problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen (problems, ideas for solutions and political events). Gunstige koppelingen tussen processen van probleemherkenning en politieke gebeurtenissen blijken vaak bepalend voor de politieke agenda. Als de drie stromen elkaar raken ontstaat een policy window en neemt de kans dat een onderwerp op de politieke agenda komt dramatisch toe.

Een interessant praktijkvoorbeeld is de presentatie van Plan Ooievaar voor natuurontwikkeling langs de grote rivieren. Een pakkende toekomstvisie op het juiste moment gepresenteerd met enorm veel politieke impact. Het zelf creëren van een policy window is moeilijk, zometeen onmogelijk. Alles aan het toeval overlaten ligt echter ook niet in onze aard. Om het rendement van goed toekomstonderzoek te vergroten moeten we voor presentatie van de gesignaleerde problemen en bijbehorende oplossingen in onderlinge samenhang alert zijn op passende momenten van politieke agendavorming. Ontwerpend toekomstonderzoek als Plan Ooievaar blijkt dan ook op politiek niveau bijzonder inspirerend, en daarmee sturend, te kunnen werken.

Over sturing gesproken, wat zijn eigenlijk de rollen van kerndepartement en onderzoeksinstituten in het toekomstonderzoek? Ik ga ervan uit dat met name de LNV-instituten gericht zijn op het vergaren van vraaggestuurde kennis. Het recht van agenda ligt daarmee bij het beleid. Binnen de beantwoording van de vraag ligt de ruimte voor de wetenschappelijke integriteit van de onderzoeker.

In de praktijk blijkt echter dat maar weinig beleidsmakers in staat zijn goede onderzoeksvragen te stellen. Schoonenboom en van Latesteijn etaleren dit gênante feit ook in hun bijdrage. Ik ben mij er daarom van bewust dat de beste vragen geformuleerd worden in de samenwerking tussen onderzoekers en beleidsmakers. Dit laat onverlet dat, ook uit een oogpunt van doelmatigheid, het toekomstonderzoek op de informatiebehoefte bij beleidsmakers moet zijn afgestemd. De genoemde rolverdeling tussen departement en instituten laat overigens weinig ruimte voor een beleidskritische rol van toekomstonderzoekers. Ik ben van mening dat deze signalerende functie vooral extern bij het fundamenteel-wetenschappelijk onderzoek en natuurlijk bij de journalistiek thuishoort.

Schoonenboom en van Latesteijn formuleren in hun bijdrage als belangrijk doel van toekomstonderzoek het mobiliseren van het frame van de beleidsmaker. Deze doelstelling geeft richting aan de kwaliteitseisen die je aan het toekomstonderzoek stelt. Wil je voornoemd doel bereiken dan is het niet voldoende om beleidsmakers te confronteren met een panklaar resultaat.

Ook wij zijn van nature lui en moeten door deel te nemen in het proces van het onderzoek tot hersengymnastiek gedwongen worden. Ik ben ervan overtuigd dat de kwaliteit van dit proces medebepalend is voor de uiteindelijke verbreding van de mentale ruimte van de beleidsmakers.

Andere genoemde kwaliteitseisen als maximale overtuigingskracht, heldere rede-  
neerlijnen, de tijdgeest iets voor zijn en aansluiten bij sturingsmogelijkheden blijven  
uiteraard belangrijk. Naast het voldoen aan deze meer algemene kwaliteitseisen is  
het naar mijn mening essentieel het toekomstonderzoek binnen LNV te institutionali-  
seren. Er zijn wat eerste stappen gezet op weg naar een natuurplanbureaufunctie.  
Mijn wensbeeld is om in samenwerking met andere departementen te komen tot een  
omgevingsplanbureaufunctie waar integraal toekomstonderzoek een plek zal krijgen.  
Ik denk dat realisering een lange reis is met de nodige hindernissen en valkuilen,  
maar wel met een eindbestemming die de moeite waard is.

Concluderend: toekomstonderzoek vormt een essentiële schakel in het bouwwerk  
van de strategische beleidsvorming. Intensieve interactie tussen onderzoek en be-  
leid in alle stadia van het onderzoekstraject is randvoorwaarde als je één van de  
doelen, verbreding van de mentale ruimte van de beleidsmakers, ook daadwerkelijk  
wilt realiseren. Met name ontwerpend toekomstonderzoek heeft naar mijn mening de  
zeggingskracht die nodig is om beleid en politiek te raken.

Om de impact van een goed onderzoek te vergroten is het belangrijk alert te zijn op  
het ontstaan van policy windows. Dat betekent het bewust zoeken door onderzoe-  
kers en beleidsmakers naar momenten op de politieke agenda waar problemen, op-  
lossingen en politiek klimaat bij elkaar komen. Ik hoop dat integraal toekomstonder-  
zoek zich over een aantal jaren een heldere plaats heeft verworven binnen een te  
realiseren omgevingsplanbureaufunctie.



## **B. Praktijktoeepassingen**

Onder invloed van de toenemende behoefte aan strategisch denken worden steeds meer actoren betrokken bij toekomstonderzoek en is een zoektocht gaande naar de juiste methodiek c.q. combinatie van methodieken.

In vier praktijkvoorbeelden wordt aangegeven hoe toekomststudies in beleid en planvorming doorwerken. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Plan Ooievaar als voorbeeld van de ontwerpende benadering;
- Infralab als voorbeeld van de interactieve methode;
- Toekomst van de kantorenmarkt als voorbeeld van de scenariomethode;
- Natuurherstelpan Westerschelde als voorbeeld van de 'decision-support system' methode.



## 4. Plan Ooievaar

*D.F. Sijmons*<sup>1</sup>

### Inleiding

Plan Ooievaar is een voorbeeld waarbij gebruik is gemaakt van een conceptuele benadering. Aan de hand van dit voorbeeld zal ik de doorwerking van toekomstonderzoek in beleid toelichten. Gesteld dient te worden dat er meerdere conceptuele methoden zijn, waarvan het ontwerpend onderzoek er één is. Ik wil het specifiek hebben over het ontwerpend onderzoek.

Bij het ontwerpend onderzoek gaat het om twee vragen: wat zullen wij willen, en: wat kunnen wij willen. Bij de eerste vraag wordt vaak het modieuze woord 'trendwatch' gebruikt. Daarbij staat de vraag centraal: welke normen en waarden zullen zich aandienen in de nabije of verre toekomst?

Bij het ontwerpend onderzoeken staat met name de vraag centraal: wat kunnen wij willen? Het is eigenlijk de aller oudste methode die we kennen. Simpel geformuleerd komt het neer op de volgende trits: maak een plan, zie met elkaar dat het goed gaat en voer het uit. Je moet daarbij de toekomst onderzoeken en beïnvloeden.

Het ontwerpend onderzoek kan uitstekend worden gebruikt om de succes- en faalfactoren van de doorwerking tussen toekomstonderzoek en beleid te illustreren. Daarbij merk ik op dat in Plan Ooievaar nadrukkelijk niet alleen een creatieve kant zit, maar ook een constructieve kant.

Plan Ooievaar is te typeren als een 'niet officieel onderzoek'. Het heeft uiteindelijk een verpletterende indruk gemaakt, echter wel in eerste instantie op het 'verkeerde' beleid. Het plan is indertijd door een aantal mensen, waaronder ikzelf, gemaakt naar aanleiding van een prijsvraag. Het was de eerste prijsvraag over het regionaal ontwerpen met betrekking tot het rivierengebied. Ik werkte indertijd bij Staatsbosbeheer en hield me bezig met toekomstonderzoek via het maken van toekomstverkenningen naar een bepaald type landschap. Onze werkgevers, de ministeries van LNV en V&W, hadden in feite niet echt oog voor benaderingen als die gebruikt in Plan Ooievaar. Wij hebben door mee te doen aan een prijsvraag kunnen laten zien wat we beoelenden.

De bespreking van dit voorbeeld bestaat uit drie delen: een korte inleiding, een aantal belangrijke elementen van het voorbeeld en cruciale succes- en faalfactoren. Vooruitlopend daarop wordt nu al aangestipt dat het omgaan met de factor tijd en het omgaan met onzekerheden van zeer groot belang is geweest.

---

<sup>1</sup> Ir. D.F. Sijmons is werkzaam bij het Bureau H+N+S Landschapsarchitecten te Utrecht.

## Plan Ooievaar

Plan Ooievaar is een plan voor de gehele regio en houdt zich bezig met zowel de landbouw als de natuurontwikkeling. Je zou het achteraf misschien niet zeggen, maar één van de succesfactoren van het plan is geweest, dat het zich niet alleen met de ecologie heeft beziggehouden maar ook met de landbouw. U moet zich voorstellen, dat het eigenlijk nog niet zo lang geleden is, in de jaren '60, dat veel gedeelten van het riviereengebied ongeschikt waren voor de landbouw. Onder de toenmalige minister Mansholt werden die gebieden veranderd in een modern landbouwgebied. Dat werd toen 'akkerbouw in dienst van de veeteelt' genoemd. Karakteristiek voor die gebieden was dat er zich vrij veel bedrijven vestigden. Ofschoon in het begin van de jaren '70 dergelijke gebieden in economisch opzicht leken op te bloeien kwam in de jaren '80 de kentering. Het ministerie van LNV constateerde dat de landbouw een te kleinschalige bedrijfsstructuur kende en men vond dat daaraan iets moest gebeuren. Dat is een voornaam onderdeel van de analyses in Plan Ooievaar geweest.

Het tweede landbouwkundig element is dat wij geprobeerd hebben zo goed mogelijk in kaart te brengen wat de karakteristieken van de landbouw in de uiterwaarden zijn. Wij constateerden dat landbouwbedrijven met fysieke beperkingen te maken hadden die men niet kon overwinnen. Koeien die op de zomerdijken moeten grazen is zo'n beperking. Een andere beperking is dat ook de zomerdijken worden doorgebroken, waarbij het herstel voor rekening is van de eigenaar.

Het gevolg van die beperkingen was dat de desbetreffende gebieden in de uiterwaarden niet alleen een ongunstige concurrentiepositie hadden ten opzichte van alle andere melkveehouderijgebieden in Nederland, maar ook ten opzichte van bedrijven in Europa. Ook daaraan moest iets gebeuren.

De economische kant van dit voorbeeld is nu geschetst. De natuur is de andere kant en komt nu aan de orde.

In de kring van de natuurbescherming stelde men zich de vraag waarop men zich in de nabije toekomst zou dienen te richten. Gekozen werd voor een offensieve strategie. Men wilde de natuur verbeteren. Met de wetenschap dat de extensivering van de landbouw een zeer moeizaam proces is, was het de vraag hoe en waar mogelijkheden konden worden geïdentificeerd. Alternatieve koersen voor het stoppen van de achteruitgang van natuurlijke kwaliteit en het verbeteren ervan waren dringend nodig.

De vraag was of er koersen zijn te ontwikkelen die structuur-rijkere situaties opleveren. Bij de Oostvaardersplassen is de geweldige kracht herontdekt van natuurlijke processen. Daaruit leren we dat natuurlijke processen op gang komen als de juiste condities worden gecreëerd. Deze les is in het riviereengebied toegepast, bij Plan Ooievaar. Ook in dat plan zien we dat natuurlijke processen worden geherwaardeerd, zoals de rol van erosie en sedimentatie.

Om een beeld te hebben van hoe natuur eruit moet zien is gebruik gemaakt van referentiebeelden. Dat is een vrij belangrijk element in Plan Ooievaar. Referentiebeelden kunnen worden ontleend aan natuurlijke systemen elders of aan systemen zoals ze in het verleden waren.

Het nut van referentiebeelden is dat ze de mogelijkheid bieden naar de toekomst te kijken. Sleutelfactoren kunnen worden opgespoord en vertaald naar een situatie in het heden en naar de uitgangssituatie in Nederland. Vanuit bijvoorbeeld het referentiebeeld 'de Loire' kon de conclusie worden getrokken dat ooibossen ook ooit in het Nederlandse rivierenlandschap hebben gestaan en dat wanneer de juiste condities zouden worden gecreëerd deze systemen weer kunnen functioneren.

In feite zijn er vier componenten nodig om het rivierensysteem weer aan de gang te krijgen. In de eerste plaats is ondiep en diep open water nodig, in de tweede plaats stagnant en stromend water, in de derde plaats een moerascomponent en in de vierde plaats een grazige component waarin ooibossen en de 'vraat' een rol spelen. Deze laatste component is het moeilijkst te realiseren.

Toch is het mogelijk om de vierde component te realiseren. We kunnen ooibossen maken mits de as door de hoogwaterstroom onaangeroerd blijft. Afhankelijk van de overeenstemming met de plaatselijke boeren kunnen per uiterwaard benedenstrooms zomerdijken worden 'doorgeprikt'. Daardoor ontstaat op een grotere oppervlakte gedurende een langere tijd rivierdynamiek.

De essentie van Plan Ooievaar is: de zwarte ooievaar te laten terugkeren in Nederland. Het woord 'ooievaar' is een combinatie van 'ooi', dat staat voor ooibossen, en 'varen'. Om de zwarte ooievaar terug te krijgen moeten de juiste condities worden geschapen. Aan de hand van een typologie van de riviertakken hebben we inzicht gekregen in welke delen van het riviereengebied wel en niet geschikt gemaakt kunnen worden. Zo heeft de Waal een extra functie gekregen naast de eigenlijke functie als hoofdtransportas: namelijk een functie als natuurtransportas.

Laatste component is de bestuurlijke component. Om langs twee kanten van de rivier te kunnen besturen en te kunnen ingrijpen, is het nodig een bestuurlijke eenheid te creëren. Probleem in Nederland is, dat een rivier vaak een grens is, bijvoorbeeld een provinciegrens. Voor de bestuurder aan de ene kant van de rivier, is de andere kant altijd in een dichte mist gehuld. Zij hebben vrijwel niets met elkaar te maken.

Door te letten op de drie componenten, natuur, landbouw en bestuur, hebben we een goed resultaat behaald. Wij hebben de prijsvraag gewonnen en inmiddels op vele plekken en aan vele toehoorders ons plan en het achterliggend concept gepresenteerd, waaronder het ministerie van LNV. Het ministerie waarvan de secretaris-generaal in het begin alleen vroeg wat een concept als Plan Ooievaar zou kosten en vervolgens vriendelijk afscheid nam en ons veel succes wenste!

Het curieuze van het succes van Plan Ooievaar is dat toevallige aspecten een zeer belangrijke rol hebben gespeeld. Bijvoorbeeld het feit dat RWS zich behoorlijk had verrekend en de toenmalige minister van V&W, mevrouw Smit-Kroes, een aantal malen slecht in de publiciteit was geweest en wilde 'scoren' met een goed concept. Dat leidde uiteindelijk tot adoptie van het plan waarbij RWS het voortouw heeft genomen. Je ziet vervolgens dat het plan in beleidsnota's gaat doorwerken. Sterker nog, Plan Ooievaar is een belangrijke inspiratiebron voor het natuurbeleidsplan om de ecologische hoofdstructuur te formuleren. Op ongeveer 83.000 ha uiterwaarden in het riviereengebied is Plan Ooievaar nu in uitvoering.

Welke rol heeft het ontwerp onderzoek nu eigenlijk gespeeld? Vanuit onze intenties wordt een aantal sprongen gemaakt naar een mogelijke toekomstige situatie. Vanuit de mogelijke toekomstige situatie kan de vraag worden gesteld of die situatie ons wel of niet bevalt. Aan de hand van een soort 'backcasting', dat wil zeggen vanuit de huidige situatie kijken naar hoe je de toekomstige situatie kan bereiken, voer je in principe een haalbaarheidstoets uit. In feite gebeuren er dus twee dingen: je maakt een creatieve sprong naar een mogelijk gewenste toestand én je redeneert terug naar de huidige situatie.

Bij Plan Ooievaar is gebruik gemaakt van beide elementen, zowel van het ontwerpen als van het uitvoeren van een haalbaarheidstoets (het terugredeneren).

Er is bovendien gebruikt gemaakt van verschillende methoden voor toekomstonderzoek. Op het gebied van de ecologie, de economie en het rivierenbeheer heeft een aantal superspecialisten in het Ooievaar-team deelgenomen. Aan de hand van de Delphi-methode is aan de leden van het team de vraag voorgelegd: 'Wat en wanneer is dat mogelijk binnen jullie vakgebied?'. Naast de Delphi-methode zijn computersimulaties gebruikt. Deze hebben ook een belangrijke rol gespeeld. Het is zeer belangrijk geweest voor Plan Ooievaar om met behulp van computersimulaties en computerberekeningen de weerstand per riviervak te berekenen. U moet zich voorstellen dat oobossen in de rivier leiden tot weerstandsvermeerderingen. De rivierbeheerder heeft primaire verantwoordelijkheid voor het afvoeren van water, ijs en sediment in de rivier. Pas op het moment dat wij konden berekenen dat de weerstandsvermeerdering door oobossen gecompenseerd kon worden door ontgroningen die weerstandsverlagend werken, werd het plan echt serieus genomen. Handmatige berekeningen zouden veel te veel tijd gekost hebben!

## **Succes- en faalfactoren**

Het ontwerp onderzoek is een inductieve methode. Het is ontzettend belangrijk inductieslagen op basis van kennis te maken. Het is dus meer dan alleen een creatieve sprong.

Een kritische succesfactor is ook hoe je sleutelfactoren moet opsporen, factoren die het systeem beïnvloeden, en hoe je bijvoorbeeld van referenties gebruik kunt maken.

De laatste en belangrijkste succesfactor is het vinden van 'locomotieven' die ruimtelijke verandering kunnen trekken. Het maken van een ontwerp ligt fundamenteel anders dan bijvoorbeeld het maken van een planologisch plan. Een planologisch plan heeft de neiging om alle functies even belangrijk te vinden. Ontwerpen is het gedeeltes doen van keuzes. Sommige functies belangrijker vinden dan andere functies. Het is derhalve van vitaal belang om 'locomotieven' te vinden die sterk genoeg zijn om die ruimtelijke verandering te trekken en die ervoor kunnen zorgen dat men op alle niveaus meedoet.

Bij een gemis aan goede deskundigen, plus een gemis aan goede bestuurders - bestuurders die ook echt iets willen -, dan wordt het erg moeilijk om succes te hebben.

Een andere faalfactor is het vergeten van de 'backcasting'. Deze haalbaarheidstoets is even belangrijk als het maken van een creatieve sprong.

Een volgende faalfactor betreft het ontbreken van direct zinvolle uitspraken bij een regionaal plan die specifiek zijn voor dat niveau. Wanneer niet het juiste abstractie-

niveau wordt gekozen zal succes uitblijven. Het plan moet uitgedragen kunnen worden op het juiste niveau.

Ruimtelijk determinisme is ook een kritische faalfactor. Een plan kent vaak slechts ruimtelijke maatregelen. Bestuurlijke, interactieve en procesmatige aspecten worden genegeerd. De kans op succes wordt verkleind als daarmee geen rekening wordt gehouden.

De laatste faalfactor betreft het omgaan met onzekerheid en het omgaan met tijd. De eerste vraag die gesteld moet worden als je het hebt over de relatie tussen toekomstonderzoek en beleid is, wat toekomstonderzoek precies kan en mag. Bij verschillende systemen, ecologische en maatschappelijke, is het zeer moeilijk om te voorspellen hoe een proces zal verlopen. Sociale systemen zijn ten principale onvoorspelbaar. Maar ook fysische processen hebben deze eigenschap. Naar men nu aanneemt ligt de drempel van de weersvoorspelling op vijf dagen. Verder vooruit kan men niet voorspellen. Ook met een nog betere methodiek lukt het niet om trefzekerder te kunnen voorspellen. Bij ecologische systemen ligt de drempel bij ongeveer tien tot vijftien jaar. Bij maatschappelijke systemen zijn we niet eens in staat om de meest eenvoudige oorzaak-gevolg ketens te voorspellen. De vraag is nu hoe het ontwerp onderzoek omgaat met die onuitroeibare onzekerheid. Hoe is daar bij Plan Ooievaar mee omgegaan?

Plan Ooievaar is als het ware het laboratorium geweest voor het 'casco-concept', een planningsconcept ontwikkeld voor landbouwgebieden. Een belangrijk kenmerk is dat aan de hand van deze landbouwplanning het probleem concreet geadresseerd wordt. Wordt het probleem niet duidelijk geadresseerd dan noem ik dat een faalfactor.

Omgaan met onzekerheden is moeilijk. Slot, die na 1945 verantwoordelijk is geweest voor de bouwstenen van een viertal landbouwkundige nota's, vertelde enige tijd geleden enigszins lachend: ".....Dames en heren, ik moet constateren dat ik bij alle vier de grote exercities, ten aanzien van de meest basale punten, de plank volledig misgeslagen heb". Kennelijk heeft een economische sector als de landbouw eveneens te maken met een principiële onvoorspelbaarheid. U kunt zich voorstellen dat dit voor de landschapsplanning een enorm probleem geeft. De belangrijkste grondgebruiker kan niet plannen met zekerheden!

Daarom sluit ik af met de stelling:

Een verrassingsvrije toekomst heeft verrassingsgewijs geen toekomst!



## 5. Infralab

*A. de Rooij*<sup>1</sup>

### Inleiding

Vroeger studeerde Rijkswaterstaat (RWS) op een probleem en vond vervolgens de oplossing. Tegenwoordig pakken wij het anders aan. In die andere aanpak staan drie uitgangspunten centraal. Het eerste uitgangspunt is 'leren door middel van doen'. Het tweede uitgangspunt is het 'overbruggen van de kloof tussen burger en overheid'. Daarbij staat vroegtijdige samenwerking binnen en buiten RWS centraal. RWS vertrekt vanuit het gezichtspunt van de burger en niet vanuit het gezichtspunt van de expert. Het derde uitgangspunt is het hanteren van creativiteitstechnieken, RWS 'werkt met creativiteit'.

Gezocht is naar een methode die heel praktisch vorm kan geven aan de uitgangspunten. Met Infralab is een methode ontwikkeld die op verschillende niveaus plausibel blijkt te zijn. De Infralab-methode is erop gericht om op basis van dialoog met de (eind)gebruikers expertise buiten het gangbare beleidscircuit en de RWS-experts beter bij nieuwe plannen tot uitdrukking te laten komen. Het eerste jaar waarin met Infralab is geëxperimenteerd (1994) is overigens niet gestreefd naar een compleet nieuwe methode, om al te grote communicatieproblemen en misvattingen over de waarde ervan binnen RWS te voorkomen.

### Infralab

De Infralab-methode kent drie stappen, achtereenvolgens: 'de stem', de Agora en acties. Deze stappen beslaan in totaal een periode van maximaal één jaar.

Bij 'de stem' gaat het erom de gezichtspunten van de gebruiker c.q. de burger in beeld te brengen op het niveau van het probleem. Het gaat om het boven water krijgen van het 'echte' probleem van de gebruiker, zoals hij of zij dat beleeft. U kunt zich voorstellen dat wanneer RWS over een bepaald probleem in gesprek is met burgers er verschillende probleemervaringen naar voren komen. De output van de 'stem-fase' is een lijst met misschien tientallen probleemstellingen. Omdat niet alle problemen kunnen worden opgelost wordt een keuze gemaakt. Die keuze is richtinggevend voor de tweede stap, de Agora.

De Agora is een ontmoetingsplaats voor zowel burgers als experts waarin de primaire probleemstelling wordt ingebracht. Wij vragen hen om over het probleem mee te denken. Men wordt in de gelegenheid gesteld creatief te zijn (ontwerperconferentie).

---

<sup>1</sup> Ir. A. de Rooij is werkzaam bij Rijkswaterstaat te Den Haag.

De landbouw heeft veel ervaring met het genereren van problemen met gemêleerde kleine groepen van deelnemers. Je krijgt verschillende oplossingen, en ook daarin moet weer een keuze gemaakt.

In de derde stap, de actiefase, wordt een voorkeursoplossing uitgewerkt, waarbij naar verschillende alternatieven wordt gezocht. De voorkeursoplossing wordt in verschillende, weer gemêleerde groepen in acties omgezet en er worden belanghebbende partijen benoemd.

Samenvattend zijn de drie stappen: het probleem, de oplossing en de actie. Binnen elke stap hebben we de tweedeling van genereren aan de ene kant en besluiten nemen aan de andere kant. Elke stap wordt afgesloten met het formuleren van duidelijke keuzen.

Er is inmiddels met Infralab ervaring opgedaan bij een aantal wegen-projecten o.a. de A 27, de A 28 en de A 44. Wij hebben bij een project belanghebbende burgers een 'stem-sessie' laten meemaken, waarin heel gestructureerd naar het probleem is gevraagd en tevens is gevraagd waarom dat hét probleem is. We brengen niet alleen de gebruikers bijeen, maar stimuleren ook creatieve dialogen over het probleem zoals experts dat ervaren en zoals burgers zelf dat ervaren. Het bleek dat er bij RWS soms probleemstellingen leven die niet de probleemstellingen zijn van de (eind)gebruiker. Dat was op dat moment een 'eye-opener'. Belangrijk bleek ook dat de groepen gemêleerd zijn samengesteld en verschillende achtergronden hebben. Tevens moeten we ervoor zorgen dat de uitkomst betrouwbaar is.

Een goed voorbeeld is het plan indertijd om de verbinding tussen Utrecht en Amersfoort (A28) te verbreden om daarmee het fileprobleem te verminderen. Naast de klassieke aanpak, het uitgebreid rekenen, is de Infralab-methode toegepast. We hebben een aantal burgers bijeengebracht. De topgroep van RWS luisterde naar een uiteenzetting door burgers. Door het inzetten van burgers kwam er als oplossing voor de file: het gebruik van de vluchtstrook en langzamer rijden.

De conclusie is dat door het inschakelen van de burger en interactief te werken er beweging komt in onze eigen normen. Niet alleen voor RWS is dit een door te maken emancipatiestap, ook voor de burgers zelf.

## **Succes- en faalfactoren**

De conclusies uit de Infralab-methode zijn:

- iedereen is creatief (burgers, bestuurders en experts);
- creativiteit kun je stimuleren;
- creativiteit leidt tot beweging.

Ten slotte, we zitten vaak als het ware vast in ons eigen denken in de manier en structuur waarop wij ons werk denken te moeten doen. We denken veelal in hiërarchie.

Bij de bespreking van de Infralab-werkwijze overheerste indertijd op directieniveau de mening dat de mensen die het moeten uitvoeren er nog niet toe in staat waren. De projectleider dacht dat het niet is toegestaan door zijn superieuren. Men zit vaak vast in hoe men denkt het werk te moeten doen.

Laten we in de problemen van nu stappen. Dan kan er gewerkt worden aan de 'dode' structuur, waarin we elkaar vasthouden in het verleden. We moeten komen tot een 'levende' structuur waarin iedereen zich permanent ontwikkelt, beweegt en waarvan wij allemaal deel uitmaken.



## 6. Toekomst van de kantorenmarkt

*G.P.R.M. Dewulf*<sup>1</sup>

### Inleiding

De onderzoeker doet zijn onderzoek uiteraard niet voor niets. De onderzoeker wil dat zijn onderzoek ook daadwerkelijk gebruikt zal worden door beleid, en hij wil daarop zoveel mogelijk invloed uitoefenen. De vraag is echter hoe de onderzoeker invloed kan hebben op dat beleid. De mate waarin de onderzoeker het beleid kan beïnvloeden hangt samen met het doel van toekomstonderzoek en met het ambitieniveau van de onderzoeker.

Welke doelstellingen kunnen worden onderscheiden? Toekomstonderzoekers kunnen drie doelen nastreven. Het eerste doel kan zijn het verhelderen van een situatie. Het onderzoek krijgt de vraag gesteld vanuit beleid om een bepaald onderzoek te doen naar toekomstige ontwikkelingen. In dit geval gaat het meestal om onderzoek waarbij naar de korte termijn gekeken wordt. Aan de hand van prognoses worden bijvoorbeeld enkele trends gesignaleerd. Aan de hand van de resultaten wordt getracht de situatie voor de beleidsmaker te verhelderen.

Een doelstelling die nog een stapje verder gaat vloeit voort uit een andere behoefte van beleid. De opdrachtgever heeft niet slechts de behoefte een situatie naar de toekomst te verhelderen. Hij heeft ook behoefte aan toekomstonderzoekers die meedenken, die aan visievorming doen voor de toekomst. Dit geschiedt meestal aan de hand van scenario's. Met behulp van een aantal toekomstbeelden wordt een discussie met het maatschappelijk veld in gang gezet.

Maar er kan nog een stap verder worden gegaan. Dan gaat het niet alleen om visievorming en inzicht, maar om het mobiliseren van maatschappelijke en/of politieke steun. De onderzoeker vindt het wenselijk om zoveel mogelijk mensen te stimuleren en probeert aan te geven dat het door hem/haar geschetste toekomstbeeld al of niet gerealiseerd kan of moet worden. Toekomstonderzoeken die zich hierbij uitstek voor lenen zijn self-fulfilling prophecy of self-denying prophecy.

Bij de keuze van de doelstelling hoort ook een keuze voor de methodiek. De toekomstonderzoeker oefent meer invloed uit als hij aan visievorming doet. In dat geval is het belangrijk om als onderzoeker in alle fasen van het beleidsproces betrokken te zijn wil de implementatie van het onderzoek teruggevonden worden in beleid.

---

<sup>1</sup> Dr. G.P.R.M. Dewulf is werkzaam bij de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.

## **Toekomst van de kantorenmarkt**

In het voorbeeld, de toekomst van de kantorenmarkt, heeft de scenariomethode in zekere zin doorgewerkt. Maar de vraag is hoe het onderzoek heeft doorgewerkt! In de eerste plaats is het onderzoeksrapport veel aangehaald. Maar in de tweede plaats is het onderzoek vaak verkeerd geïnterpreteerd. Dit behoeft enige uitleg. Bij onderzoek heb je te maken met de opdrachtgever, de onderzoeker en het maatschappelijk veld. Al die verschillende partijen hebben conflicterende belangen. Een opdrachtgever kan een onderzoek initiëren en dan gebeurt het in beleid heel vaak dat het onderzoek wordt gebruikt ter bevestiging van de eigen ideeën. De onderzoeker probeert het onderzoek te sturen bijvoorbeeld door de vraag zo in te kaderen dat de opdrachtgever niet kon sturen op de resultaten. De opdrachtgever probeert vaak versterking te krijgen van de eigen ideeën. Tenslotte komt het vaak voor dat een hoog aangeschreven wetenschappelijk onderzoek, dat niet overeenkomt met ideeën van de opdrachtgever, in de ladenkast verdwijnt zonder dat de onderzoeker daar invloed op kan hebben.

De onderzoeker heeft eigen karakteristieken en behoeften. Zo wil de onderzoeker niet graag aangevallen worden. De onderzoeker probeert zich in te dekken door de onderzoekstermijn verder weg te leggen en de resultaten soms wat vaag te houden. De wetenschapper is erg voorzichtig terwijl de opdrachtgever juist harde afspraken wil. Ook heeft een onderzoeker soms de neiging om een complex model te hanteren met het gevaar dat de opdrachtgever niet meer begrijpt waar hij mee bezig is. Het is de kunst om complexe materie zo helder mogelijk te formuleren en te presenteren. Dat gaat niet altijd samen omdat je als onderzoeker zo wetenschappelijk mogelijk wilt funderen.

Het beleid beoordeelt het onderzoek vooral aan de hand van het criterium: hoe kunnen de resultaten gebruikt worden voor beleid? De criteria die de onderzoeker hanteert zijn van een andere orde. Als wetenschappelijk onderzoeker ga je in op de trefzekerheid van de voorspelling. Blijken de resultaten niet trefzeker te zijn, dan kan je dat o.a. wijten aan verkeerde data of aan het model dat je gebruikt hebt. Dat kan dan leiden tot een bijstelling van het model of de methodiek. Beleid is weliswaar geïnteresseerd in trefzekerheid, maar men is vooral geïnteresseerd in de persoon die het onderzoek doet. Als die persoon een deskundige is en vooral een grote faam heeft leidt, dan zullen de resultaten meer impact krijgen.

Over het onderwerp werfkracht wil ik mijn betoog vervolgen. De vraag is of het gelukt is om de resultaten van het onderzoek onder de aandacht van het maatschappelijke of politieke krachtenveld te brengen. Daartoe hebben we in ons onderzoek een managementsamenvatting geschreven aangevuld met een wetenschappelijke rapportage. Aan het onderzoek lagen drie doelstellingen ten grondslag.

Het eerste doel was de toekomst van de kantorenmarkt en daarbij het schetsen van vraag en aanbod in de verschillende regio's in Nederland. Hieraan gekoppeld was de vraag hoe de leegstand zich in de toekomst zou ontwikkelen. De derde luidde een verkenning te maken van de ontwikkeling over vraag en aanbod tot het jaar 2015.

Voor de korte termijn raming bleek heel veel belangstelling te bestaan, maar de lange termijn stond niet op de agenda van de politiek en maatschappelijke organisaties. Aan de lange termijn visie is nauwelijks aandacht besteed.

### **Succes- en faalfactoren**

Om enige impact te hebben met het onderzoek is de brede sponsorgroep van essentieel belang geweest. Zodoende zijn allerlei partijen betrokken geweest bij het onderzoek. Gezocht is naar een divers gezelschap. Succesvolle doorwerking van de scenariomethode hangt o.a. samen met de kenmerken van het onderzoek. Het onderzoek moet in de eerste plaats objectief en gedegen zijn en een praktische relevantie hebben. Succes hangt ook samen met de samenstelling van de sponsorgroep. In dit geval werkte een brede samenstelling succes in de hand. Een volgende succesfactor is de grote aandacht voor de rapportage en de public relations. In het onderzoek naar de kantorenmarkt is veel tijd en geld gestoken in de public relations en dat heeft de doorwerking van de resultaten gestimuleerd. Het is belangrijk om de kosten en de baten van het onderzoek helder voor ogen te hebben. De vraag is hoeveel geïnvesteerd is om gegevens boven tafel te krijgen. Er zijn veel bijeenkomsten georganiseerd. Bij de presentatie van het rapport zijn zelfs 400 personen in de zaal aanwezig geweest.

Het rapport heeft invloed gehad op de discussie over de leegstand in Nederland. Of het bij de organisaties heeft geleid tot bijstelling van de strategie is heel moeilijk vast te stellen. Nu de economie is aangetrokken is men overigens al weer vergeten wat wij toen voorspeld hebben.

Of wij het als onderzoeker nu goed of slecht hebben gedaan? Het tijdstip waarop het rapport is verschenen was heel gunstig. Ons rapport werd aangehaald door make-laars en vastgoed-adviseurs en werd gedragen door een brede groep van sponsors. Opmerkelijk was dat er in de politiek geen belangstelling was voor de lange termijn. Bij de overheidsinstanties was men geïnteresseerd in de korte termijn voorspellingen, men wilde snel inzicht hebben. De partijen waren snel op zoek naar zekerheid en men wilde ons harde uitspraken ontlokken.



## 7. Natuurherstelplan Westerschelde

*F.R. Rijsberman*<sup>1</sup>

### Inleiding

Dit betoog handelt over de communicatie tussen beleid en onderzoek. Communicatie, of interactie, is in mijn ogen een sleutelbegrip. Het gaat daarbij om meer dan kleurige plaatjes in een rapport. Het gaat in de meest brede zin om de uitwisseling van ideeën tussen beleid en onderzoek, liefst gedurende het gehele onderzoeks- en beleidsproces. In dit betoog zal ik ingaan op de communicatie aan de hand van het 'decision-support system' (DSS). Dit systeem is vooral bedoeld als communicatie-instrument.

Maar eerst kom ik terug op een opmerking van de heer Dewulf. Hij stelt in zijn bijdrage "..... als onderzoeker probeer je natuurlijk invloed uit te oefenen". Het is de vraag of dat nu dé rol van de toekomstonderzoeker is. Of moet de toekomstonderzoeker keuzes faciliteren? Moet het de opties zichtbaar en inzichtelijk maken? Of kan de toekomstonderzoeker zelfs aanbevelingen doen? Of zegt een beleidsmaker toch vooral dat de uiteindelijke maatschappelijke beslissing door de beleidsmaker genomen dient te worden. De centrale vraag is: hoe interacteer je? Hoe doen onderzoekers en beleidsmakers het samen? Naar mijn gevoel gaat het daar meestal fout. De wijze waarop een beleidsanalyse door beleid wordt opgepakt, de methodiek, is niet nieuw. De term toekomstonderzoek wordt op heel wat verschillende manieren gedefinieerd. In principe zijn het bestaande principes die nu weer in de belangstelling staan. Een belangrijkere vraag is waarom ze op zo beperkte schaal zijn ingevoerd in beleid. Dit brengt het thema interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers naar voren. Om beleidsgericht toekomstonderzoek aan te duiden gebruik ik de term beleidsanalyse. De scenariomethode die door Dewulf in het voorgaande hoofdstuk is besproken is daarmee verwant. Via toekomstgericht onderzoek kan een bijdrage worden geleverd aan evaluatie en visievorming.

Als voorbeeld heb ik het Natuurherstelplan in de Westerschelde genomen waarom-trent veel publiciteit is geweest en nog is. Het DSS-programma dat daarvoor is gebruikt, gebruik ik voor mijn betoog als een computerprogramma dat de interactie tussen onderzoeker en beleidsmaker structureert en ondersteunt.

---

<sup>1</sup> Dr. F.R. Rijsberman is werkzaam bij Bureau Resource Analysis te Delft.

## Natuurherstelplan Westerschelde

Nederland en Vlaanderen hebben na lange tijd uiteindelijk toch besloten de Westerschelde te verdiepen.

Nederland heeft dat lang tegengehouden met als voortdurend argument de verwachte belangrijke nadelige effecten op de natuur. Wellicht heeft de concurrentiepositie Rotterdam-Antwerpen er ook iets mee te maken. Maar uiteindelijk heeft de provincie Zeeland aangegeven dat de Westerschelde verdiept moest worden, onder voorwaarde geen schade aan de natuur toe te brengen of deze te compenseren. De minister heeft vervolgens inzicht gevraagd in de effecten van het verdiepen van de Westerschelde voor de natuur op de lange termijn. Men is tevens geïnteresseerd voor welke soort maatregelen er in de streek draagvlak er is.

De projectgroep die hiervoor is ingesteld, ziet in 'ontpolderen' een maatregel die mogelijk natuurherstel kan geven en het verlies aan areaal compenseert. Probleem is echter dat 'ontpolderen' sterk indruist tegen het gevoel van de Zeeuwse bevolking. Zij hebben een traditionele strijd gevoerd tegen het geweld van de natuur en deze in eerste instantie gewonnen door gebieden in te polderen. Maar nu worden polders bij wijze van compensatie teruggegeven aan de natuur. Voor veel Zeeuwen betekent dit dat de vijand als het ware de vrije hand wordt gegeven. Er ontstaat zo een sterke belangentegenstelling tussen mensen die voor of tegen ontpolderen zijn. De vraag is: hoe ga je daar mee om?

Het komt met name aan op het communicatie- en evaluatietraject. Er is een traject gekozen dat officieel niet 'inspraak' mag heten. Het is in deze casus niet gegaan zoals je zou willen. Het is geen succesvoorbeeld. Dit traject heeft gelopen tot ongeveer eind 1995. Omdat de beslissing ook nog snel even draagvlak moest krijgen is een massale communicatiecampagne op touw gezet. Tijdens bijeenkomsten waren tot 300 boze boeren massaal aan het protesteren, maar ook belangenvrouters en campinghouders, die te horen kregen dat hun camping verplaatst zou moeten worden als de polder onder water moest, deden mee.

Om hier mee om te gaan is een soort communicatie-instrument ontwikkeld. Dit communicatiesysteem werkt als het ware met het 'plussen en minnen' van verschillende soorten maatregelen om zodoende draagvlak van de bevolking te krijgen. Het doel van de bijeenkomsten was niet zo zeer om al die plusjes en minnetjes te zetten als zodanig, maar veel meer om met mensen in gesprek te raken over de plussen en de minnen als zodanig en hen vervolgens uit een gepolariseerde ja - nee discussie te halen. Dat is met de landbouw niet gelukt. Zij hebben het afgehouden. De recreatie was in het begin heel negatief, maar na een aantal bijeenkomsten begon men constructief mee te denken bij het ontwikkelen van opties.

De vraag is dan welke opties een 'natuurherstelplan' vormen. In een integrale afwegings-workshop kan worden nagegaan voor welke soort compromissen er voldoende draagvlak is. De projectgroep faciliteert deze discussies over de maatregelen die genomen kunnen worden. Maar uiteindelijk zijn het de beleidmakers en de vertegenwoordigers die de beslissingen nemen.

## Succes- en faalfactoren

De volgende succes- en faalfactoren spelen bij de doorwerking van deze methode van toekomstonderzoek bij het ontwikkelen van het Natuurherstelplan Westerschelde een rol.

### Faalfactoren:

- Slechte communicatie tussen toekomstonderzoekers en beleidmakers beperkt de doorwerking. Een belangrijk voorbeeld is de intuïtieve vraagstelling van de opdrachtgever aan de onderzoekers.
- Het gevolg is gebrek aan respect tussen toekomstonderzoekers en beleidmakers.
- Onderzoekers moeten niet proberen invloed uit te oefenen op beleid. De ideale rol van de onderzoeker is de onderzoeker als facilitator. Deze draagt alternatieven aan waaruit het beleid kiest.
- Onderzoekers hebben vaak onvoldoende inzicht in de vereiste nauwkeurigheid en zekerheid die nodig is bij een beslissing.

### Succesfactoren:

- Een breed samengestelde stuurgroep waarin conflicterende belanghebbenden vertegenwoordigd zijn helpt bij de doorwerking van het onderzoek.
- Een heldere scheiding van verantwoordelijkheden en een heldere definiëring van de rollen voor de toekomstonderzoeker en de beleidsmaker bespoedigen het proces.
- Maak gebruik van interactieve 'modellen'. In dat geval hoeft er niet gewerkt te worden met 'statische' rapporten.
- Gebruik zoveel mogelijk kwantitatieve analyses.

### Ten slotte een aantal aanbevelingen:

- Organiseer regelmatig bijeenkomsten tussen beleid en onderzoek.
- Stel criteria vaststellen met veel aandacht, en stel zo nodig bij, ook als het daarvoor, in de visie van sommigen, al veel te laat is.
- Maak belangentegenstellingen openbaar in het onderzoek.
- Werk meer met interactieve DSS-systemen die de rapporten kunnen vervangen.