Citeerwijze van dit artikel:

Hans Peter Benschop en Klaas Veenma, 'Toekomstverkenningen in het beleidsonderzoek', *bso* 2012, oktober-december, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000011

DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000011

Toekomstverkenningen in het beleidsonderzoek

Hans Peter Benschop en Klaas Veenma

Inleiding

H.G. Wells publiceerde in 1902 'The Discovery of the Future' en vestigde daarmee een nieuwe wetenschappelijke discipline, de futurologie. In het artikel beschrijft hij twee denkwijzen. De ene, zo schreef hij, 'is that which seems scarcely to think of the future at all, which regards it as a sort of black non-existence upon which the advancing present will presently write events'. Het tweede type geest 'thinks constantly and by preference of things to come, and of present things mainly in relation to the results that must arise from them' (Wells, 1902).

Wells heeft een duidelijke voorkeur voor de tweede zienswijze: hij vindt dat we systematisch de toekomst moeten verkennen. Nu, na meer dan 100 jaar, staan veel beleidsonderzoekers – en met hen beleidsmakers en bestuurders – echter nog steeds huiverig tegenover toekomstverkenningen. De toekomst is vol onzekerheden, zo menen zij. Het is beter vaste voet onder de grond te hebben. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zegt hierover in het rapport 'Uit zicht' (WRR, 2010): 'We zien een voorkeur voor een enkelvoudig, ondubbelzinnig beeld van de toekomst en het ontkennen van onzekerheid. De toekomst wordt veelal benaderd als voorspelbaar op basis van trends in het verleden, verondersteld dat de trends in heden en verleden zich zullen voortzetten in de toekomst.'

Wij zullen hieronder betogen dat deze visie op beleidsonderzoek, waarbij je als het ware achteruit de toekomst in loopt, ongewenst is. Beleid is altijd gericht op de toekomst en die toekomst is (vrijwel) altijd onzeker, en beleidsonderzoek bedient het beleid onvoldoende op het moment dat zij de eigenaardigheden van de toekomst niet in beeld brengt. Beleidsonderzoekers zouden zich in ieder geval moeten afvragen of het bestuur en de volksvertegenwoordiging gefundeerde beleidskeuzes voorgelegd krijgen. Vaak is er sprake van ongefundeerd beleid (paragraaf 1), of een miskennis van onzekerheid bij te maken beleidskeuzes (paragraaf 2). Daarnaast zouden beleidsonderzoekers ook meer verkennend te werk kunnen gaan. Dat resulteert in een beter beeld van de gevaren van onverwachte, maar zeer ingrijpende gebeurtenissen (paragraaf 3). Ten slotte gaan we in op de manier waarop het 'klassieke' scenariodenken – met twee assen en vier scenario's – verder kan worden verbeterd door gebruik van normatieve scenario's en adaptief beleid (paragraaf 4).

1 Ongefundeerd beleid

Veel beleidsonderzoekers zijn in de praktijk vooral bezig met 'terugkijken'. Zij monitoren alleen en kijken naar wat de ontwikkeling van het verkeer, de werkgelegenheid of de woningbouw in het verleden is geweest en hoe de huidige situatie op het betreffende beleidsterrein is. Een voorbeeld is de 'Barometer beroepsbevolking' van het CBS, waarin ontwikkelingen in de beroepsbevolking van de afgelopen jaren worden gevolgd.¹ Maar ook bij gemeenten en provincies is een groot deel van het werk van beleidsonderzoekers gericht op 'terugkijken'. Denk bijvoorbeeld aan de vele versies van de 'Staat van ...' die bij gemeenten en provincies worden geproduceerd.²

Op zichzelf lijkt dit een veilige houding. Maar zij is ook naïef. Beleidsonderzoekers zijn geen historici op de universiteit. Hun onderzoeken hebben een beleidsmatige context. Op het moment dat een beleidsonderzoeker zijn bevindingen presenteert, worden die gezien als een evaluatie van bestaand beleid, of als een aansporing om als overheid nieuw of ander beleid te formuleren. De wethouder of de oppositieleider zal vragen: kan de lijn die u schetst, worden doorgetrokken? Op dat moment wordt er een oordeel over de toekomst gevraagd. De vraag van de bestuurders is ook terecht. Overheden moeten dag in dag uit beslissingen nemen over toekomstige maatregelen, of over maatregelen die in de toekomst een effect moeten sorteren. Het besluit om gevangenen te sluiten is gefundeerd op de gedachte dat er minder gedetineerden zullen zijn; anders zou het kapitaalvernietiging zijn. De aanleg van een weg is gebaseerd op aannames over toekomstige verkeersstromen. Het openen, de sluiting en ook de instandhouding van een school berusten op aannames over de bevolkingsontwikkeling.

Wordt toch een doorkijk gegeven naar de toekomst, dan kiezen veel beleidsonderzoekers er voor de trends uit het verleden door te trekken naar de toekomst. De WRR noemt dit in haar rapport 'Uit zicht' (WRR, 2010) een 'verrassingsvrije toekomst'. Een van de pleitbezorgers van deze insteek is Paul Schabel, directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP): 'Als het zo moeilijk is om uit te gaan van wat er verandert, is het misschien interessanter scherp te gaan kijken naar wat hetzelfde blijft en vervolgens te onderzoeken hoe dat in de toekomst toch weer verandert. Dat is dan geen voorspellen in de strikte zin van het woord meer, maar doortrekken van trends' (Schnabel, 2004; zie ook Schnabel, 2007).

Vaak wordt dan echter voorbijgegaan aan de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen en de aannames die aan de gepresenteerde prognoses ten grondslag liggen. De WRR geeft in haar rapport 'Uit zicht' (WRR, 2010) aan dat gebruikgemaakt

kan worden van een 'verrassingsvrije toekomst' of 'forecast' wanneer stabiliteit en continuïteit verondersteld mogen worden, maar geeft vervolgens ook aan dat de vraag is wanneer hier sprake van is. Zelfs bij een ogenschijnlijk stabiel thema als 'demografie' blijkt niet zomaar gewerkt te kunnen worden met een 'doorgetrokken lijn'. Ontwikkelingen op het gebied van geboorte, sterfte en migratie, bepalende factoren bij het doen van bevolkingsprognoses, blijken niet altijd goed te voorspellen, zo laat onderstaand kader zien.

In de jaren zestig van de vorige eeuw werd voorspeld dat Nederland meer dan 20 miljoen inwoners zou gaan tellen. Op dat moment was sprake van een enorme geboortegolf, en werd een spectaculaire daling van het vruchtbaarheidscijfer – belangrijk uitgangspunt bij de berekeningen – niet voorzien. De voorspelling is inmiddels flink naar beneden bijgesteld, de verwachting is nu dat de top van het aantal inwoners uitkomt rond de 17,5 miljoen (bron: www.bevolkingsdaling.nl). En nog steeds worden bij prognoses van de bevolkingsontwikkeling de uitgangspunten (migratie, geboorte en sterfte) gebaseerd op recente gegevens. Resultaat is wederom een 'doorgetrokken lijn', zij het in dit geval een licht afvlakkende curve, zoals weergegeven in figuur 1 (licht- en donkerblauwe lijn). Maar onderstaande figuur laat ook goed zien dat deze prognose met grote onzekerheid is omgeven: het is niet ondenkbaar dat het aantal inwoners in 2050 toch nog is doorgegroeid naar ruim 20 miljoen, maar ook forse krimp tot onder de 15 miljoen is mogelijk.

1 *Bevolkingsomvang, 1950-2009 en prognose bevolkingsomvang met 67%- en 95%-prognose-interval, 2009-2050*
(www.bevolkingsdaling.nl)

En dat niet alleen geboorte, maar ook levensverwachting en dus sterfte, niet altijd goed te voorspellen is, laat figuur 2 zien. De figuur toont de resterende levensverwachting bij 65 jaar zoals die is gerealiseerd tot en met 2008 en zoals die is voorspeld in de CBS- bevolkingsprognoses 2004 en 2008. De figuur laat zien dat in de periode 2004-2008 de levensverwachting veel sneller opliep dan op grond van trends in het verleden werd aangenomen. Dit heeft geresulteerd in een aangepaste prognose van de levensverwachting ('prognose 2008').

2 *Veranderende forecasts levensverwachting (Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen 2010, in WRR, 2010)*

Behalve de geboorte en sterfte is ook de buitenlandse migratie lastig te voorspellen. Recentelijk kwam dit ook weer aan het licht bij de komst van mensen uit de MOE-landen zoals Polen: de Tweede Kamer-commissie onder leiding van Ger Koopmans kwam tot de conclusie dat er sinds 2007 ten minste 200.000, maar mogelijk ruim 300.000 mensen uit de MOE-landen naar Nederland zijn gekomen om hier te werken, terwijl er werd gerekend op zo'n 18.000 (!) werknemers (Commissie Koopmans, 2011).

Mede op basis van historische ontwikkelingen is het natuurlijk prima om bepaalde aannames te maken over toekomstige ontwikkelingen. Dat is zelfs noodzakelijk om prognoses 'door te kunnen rekenen'. Maar te vaak worden de uitkomsten gepresenteerd als 'de waarheid' en wordt te weinig aandacht besteed aan de gemaakte aannames en de onzekerheden hierin. Het is naar onze mening de taak van de beleidsonderzoekers om expliciet stil te staan bij de aannames die ten grondslag liggen aan gemaakte prognoses. En kritisch na te denken over het realiteitsgehalte van de gehanteerde uitgangspunten en de achterliggende veronderstellingen. Anders krijg je ongefundeerd beleid. Is het nog reëel om uit te gaan van een jaarlijkse economische groei van 2 tot 3% in de komende vijf tot tien jaar, en is het aannemelijk dat er in de komende jaren (netto) sprake is van geringe instroom van werknemers uit andere EU-landen?

Het is overigens goed om als beleidsonderzoeker te beseffen dat ook het 'doortrekken' van historische ontwikkelingen voor het verkennen van de toekomst functioneel kan zijn, namelijk op het moment dat het expliciet gebeurt. Door de achterliggende aannames zichtbaar te maken kunnen beleidsmakers en bestuurders bewust worden gemaakt van de impliciete 'mentale modellen' van de toekomst. Denk bijvoorbeeld aan de aannames ten aanzien van economische groei bij prognoses voor de verkeersdruk en de invloed daarvan op investeringsbeslissingen (zoals de aanleg van extra rijstroken). Het kan daarmee een eerste stap zijn in het 'rijp maken van de geesten' voor het verkennen van meerdere mogelijke toekomst (in dit voorbeeld: rekenen met een lagere economische groei). Ook kan een 'verrassingsvrije toekomst' worden gebruikt om juist beleidsinterventies uit te lokken, namelijk door te laten zien dat bij ongewijzigd beleid een ongewenste situatie ontstaat. Een mooi voorbeeld hiervan is het 'doortrekken' van de stijging van de zorgkosten naar 2020 of 2030: als er niet wordt ingegrepen in het zorgstelsel, stijgen deze naar een onacceptabel hoog niveau (zie ook paragraaf 4). Dit wordt ook wel een 'self-denying' toekomstbeeld genoemd (zie ook WRR, 2010).

2 Onzekerheid en keuzemogelijkheden

Het stilstaan bij gehanteerde uitgangspunten bij prognoses en waar mogelijk het functioneel gebruik van een 'verrassingsvrije toekomst', zoals hiervoor beschreven, is een eerste goede stap. Beleidsonderzoekers zouden in veel gevallen een stapje verder moeten gaan. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat de toekomst open is, maar niet leeg (WRR, 2010). Hij is open: dat wil zeggen dat de toekomst niet gedetermineerd is. Er heerst geen biljartballencausaliteit. Het verlichtingsideaal van een sociale en politieke wetenschap die gemodelleerd zou kunnen worden op de natuurwetenschappen, is al lang failliet. We kunnen niet van tevoren berekenen wat er zal gebeuren. Aan de andere kant, zo stelt de raad terecht, is de toekomst niet leeg. Niet alles kan. Wij kunnen wellicht wensen dat morgen de eeuwige vrede op aarde nederdaalt, en de honger de wereld uitgebannen wordt, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat dit gerealiseerd kan worden. Zo zit de wereld niet in elkaar, of, om het wat modieuzer te zeggen, de wereld is niet 'maakbaar'. In dit spanningsveld van open, en niet leeg, beweegt zich de mens: de politicus, maar ook de ondernemer en de burger. Als alles gedetermineerd zou zijn, zou hij niets meer hoeven te doen. Als alles open zou zijn, zou hij alles kunnen.

De beleidsonderzoeker zou dit veld van een open, maar niet lege toekomst voor beslissers in beeld moeten brengen. Want dat is precies het veld waar keuzes moeten worden gemaakt. Een mooi voorbeeld wordt wederom door de bevolkingsprognoses geleverd: zie onderstaand kader.

Veel provincies en gemeenten werken voor de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de bevolking met prognoses, bijvoorbeeld die van PRIMOS of PEARL. Zij zijn vaak ook de basis voor woningbouwafspraken. Zo kunnen we bijvoorbeeld voor Overijssel zien dat de bevolking tot 2030 zal stijgen, en dan langzaam zal dalen (zie figuur 3). Een dergelijke prognose stelt beslissers feitelijk voor een 'fait accompli'. Het is niet anders. Hiervoor hebben we al aangegeven dat daar in de praktijk geen sprake van is, en dat de ontwikkeling van de bevolking wel degelijk onzeker is (zie kader 1).

3 Bevolkingsontwikkeling Overijssel 1960-2050 (www.trendbureauoverijssel.nl)

Die onzekerheid wordt nog eens versterkt wanneer prognoses worden gedaan op een lager abstractieniveau, dat van een gemeente, regio of provincie. Daarbij is – naast geboorte, sterfte en buitenlandse migratie (zie kader 1) – ook binnenlandse migratie een belangrijke factor. En die is moeilijk te voorspellen: trekken de mensen over tien, twintig jaar massaal naar de stad, of zoeken meer mensen juist de rust van het platteland. Diverse ontwikkelingen spelen hierin een rol. Een voorbeeld: door technologische ontwikkelingen wordt het steeds makkelijker om thuis te werken, waardoor mensen verder van hun werk kunnen wonen en daardoor mogelijk de stad uit trekken. Of juist: door bezuinigingen zet de verschraving van de voorzieningen op het platteland verder door, waardoor meer mensen juist dichtbij of in de stad gaan wonen.

Recent bracht het Planbureau voor Leefomgeving het rapport 'Nederland in 2040' uit (PBL, 2011). Daarin werden regionale prognoses gegeven met gebruikmaking van de bekende Welvaart en Leefomgeving (WLO-)scenario's van het CPB (zie figuur 4).

Bevolkingsontwikkeling in laag en hoog scenario

2008 - 2020 bij laag

2020 - 2030 bij laag

2030 - 2040 bij laag

%

4 Bevolkingsontwikkeling per regio in laag en hoog scenario (PBL, 2011)

Wat uit deze kaartjes vooral blijkt, is de enorme spreiding aan mogelijke uitkomsten voor Nederland, en zeker voor de diverse regio's binnen Nederland. Twente kan krimpen, maar net zo goed groeien. Almere zal in alle scenario's groeien, maar in het hoge scenario zal de vraag naar nieuwbouw 90% groter zijn dan in het lage scenario. De bevolkingskrimp is allesbehalve een fait accompli.

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat de toekomst onzeker is, en dat je daar in het beleid iets mee moet. Het is aan

beleidsonderzoekers door het gebruik van scenario's bestuurders bewust te maken van die onzekere toekomst. En ze te helpen bij het maken van 'toekomstvast' of 'robuust' beleidskeuzes. Bij het Trendbureau Overijssel wordt bij het toetsen van beleid op toekomstvastheid gebruikgemaakt van een methode die de 'windtunnel' wordt genoemd. Met de methodiek wordt nagegaan of beleidsplannen stand houden bij onvoorziene toekomstige ontwikkelingen, en indien dit niet het geval is, in hoeverre het beleid nu al aangepast moet worden om toekomstvast te zijn, of in de toekomst aangepast kan worden bij veranderende omstandigheden.³ In de praktijk betekent 'toekomstvastheid' vaak dat flexibiliteit moet worden ingebouwd, zodat keuzes van nu bij veranderende omstandigheden tegen beperkte kosten kunnen worden aangepast. Denk bij woningbouwprogramma's bijvoorbeeld aan kleinschalige en/of gefaseerde nieuwbouwprojecten om in te kunnen spelen op eventuele tegenvallende verkopen en de risico's van verliezen bij grondaankopen te beperken. En aan de bouw van woningen die niet alleen geschikt zijn voor een 'standaard' gezin, maar – met kleine aanpassingen – ook geschikt zijn voor twee kleine huishoudens – zoals twee 'empty nesters' die zorgen voor hun hulpbehoevende ouder(s) – of een huishouden met één of twee zzp'ers die veel vanuit huis werken, om in te kunnen spelen op veranderingen in de samenstelling van de bevolking.

Zeker in deze tijd kan het voor een bestuurder interessant zijn om investeringen te zien in het licht van verschillende toekomstbeelden. Een voorbeeld: uitgaande van hoge economische groei lijkt de aanpak van een weg op korte termijn noodzakelijk. Als de economische groei echter lager uitvalt, blijkt de huidige weg de komende vijf tot tien jaar nog net te voldoen. Na deze periode is er grote onzekerheid over de drukte op de betreffende weg, onder meer door de gevolgen van 'Het Nieuwe Werken' (meer thuiswerken, later reizen) en mogelijke krimp in de betreffende regio. Daarmee kan een eventuele beslissing over het aanpakken van deze weg beter worden uitgesteld tot een volgende coalitieperiode (of nog later). Hiermee komt (mogelijk) extra geld beschikbaar om andere nuttige investeringen te plegen, bijvoorbeeld om de verkeersveiligheid op een aantal onveilige punten te verbeteren of de kwaliteit van het OV te verbeteren. Bovendien worden geen investeringen gedaan die achteraf niet nodig bleken te zijn. Maatschappelijk gezien een zeer interessant gegeven. Eigenlijk gaat dit nog een stap verder dan 'robuust' beleid; er is sprake van 'adaptief beleid'. Meer hierover in paragraaf 4.

Toch lijkt het erop dat de diverse betrokkenen niet zitten te wachten op verschillende toekomstbeelden (zie ook het citaat van de WRR in de inleiding). Voor de beleidsonderzoeker wordt het allemaal een stuk moeilijker uit te leggen. Want hoe leg je uit dat de prognose van bijvoorbeeld de intensiteit op een weg voor 2020 op 20.000 ligt, maar dat deze in twee andere scenario's op 15.000 en 25.000 ligt? Of dat er bij een hoge economische groei behoefte is aan extra werknemers, terwijl er bij lage economische groei sprake is van een overschot aan arbeidskrachten. Dan heb je je werk als beleidsonderzoeker niet erg goed gedaan, toch?

En sommige bestuurders lijken ook niet op dergelijke onzekerheidsmarges te wachten. Zij willen graag een nieuw bedrijventerrein of een nieuwe rondweg, en werken dan liever met de hoogste groeicijfers en prognoses. Bovendien denken ze een veel sterker verhaal te hebben als ze met één duidelijk toekomstbeeld komen. De WRR (2010) zegt hierover: 'Met een enkelvoudig, op wetenschappelijke kennis gebaseerd toekomstbeeld is het makkelijker om een gevoel van urgentie te creëren in beleid.' Maar misschien is dat nu juist het gedrag dat de beleidsonderzoeker moet proberen te voorkomen. Het moet beleidsmakers, bestuurders en volksvertegenwoordigers duidelijk zijn dat er – mede door die onzekerheid – keuzes ten grondslag liggen aan beleidsmaatregelen. Keuzes omtrent de beleidsmaatregelen, maar óók keuzes omtrent de interpretatie van de werkelijkheid. Die interpretatie kan (politiek) legitiem zijn, maar hij moet wel expliciet en in discussie gebracht worden. In het voorbeeld van hiervoor: ondanks het feit dat er sprake is van een lagere economische groei en de 'objectieve' noodzaak op dit moment ontbreekt om een weg te verbreden, kan een bestuurder vanuit zijn politieke overtuiging toch een verbreding van die weg ambiëren, omdat hij prioriteit legt bij het faciliteren van de automobilist en transportsector (zie ook paragraaf 4 over 'normatieve scenario's').

Het is goed te beseffen dat er ook risico's kleven aan het gebruik van scenario's en het idee dat de 'toekomst open is, maar niet leeg'. Het veld van mogelijkheden betekent niet dat je als bestuurder alles kunt beïnvloeden. Op het terrein van bevolkingsontwikkeling en woningbouw is de Blauwe Stad in de provincie Groningen daar het schoolvoorbeeld van: bevolkingskrimp is niet eenvoudigweg tegen te gaan door een ambitieus woningbouwprogramma. De toekomst is niet maakbaar. Maar ook in veel andere regio's zie je dat bestuurders denken dat er door de bouw van woningen en bedrijventerreinen 'vanzelf' mensen en bedrijven naar de betreffende regio zullen trekken. Het is mede aan de beleidsonderzoeker om beleidsmakers en bestuurders te doordringen van de beperkte maakbaarheid van de toekomst: de scenario's zijn vooral bedoeld om tot goede keuzes te komen bij een onzekere toekomst. Het is niet bedoeld om de bestuurder een gewenst scenario te laten kiezen.

Kortom: door het werken met verschillende scenario's wordt de 'toekomstvastheid' of 'robuustheid' van beleid belicht, worden de bestuurders 'gedwongen' bewuster na te denken over de te maken keuzes, en kunnen mogelijke desinvesteringen worden voorkomen. Het is aan de beleidsonderzoeker beleidsmakers en bestuurders in dit traject mee te nemen.

3 Radicale onzekerheid

Door met scenario's te werken wordt rekening gehouden met de onzekerheid die onlosmakelijk met de toekomst verbonden is. Veel scenariostudies zijn echter te 'mat' om als waarschuwer voor onwaarschijnlijke gebeurtenissen te voldoen (zie Van Asselt et al., 2010: 137-145, hoofdstuk 7 en 'radicale backcasting' in hoofdstuk 5). Met assen als 'weinig/veel economische groei', 'internationalisering/regionalisering' of 'veel/weinig sociale cohesie' tast je de grenzen van het denken niet af. En dat terwijl de afgelopen decennia de noodzaak hebben aangetoond rekening te houden met radicale veranderingen en onzekerheid. Denk aan de val van de Berlijnse muur, de aanval op de Twin Towers, de moord op Van Gogh, aan de bankencrisis of de Eurocrisis. Stuk voor stuk ontwikkelingen die eigenlijk niemand voorzag, zeer snel zijn gegaan, en een enorme impact op de maatschappij hebben gehad. Na de moord op Theo van Gogh zijn we anders gaan denken rond privacy. Het aantal camera's dat nu in de openbare ruimte hangt, was voor die tijd ondenkbaar. Terugkijkend zou de gemeente spekkoper zijn die de huizen crisis zag aankomen. Veel grondbedrijven hebben te actief aangekocht. Deze voorbeelden zijn alle een illustratie van het algemene feit dat de geschiedenis discontinuïteiten kent. En hoewel die wel worden bestudeerd (zie bijvoorbeeld Scheffer, 2009), zijn ze moeilijk te voorspellen. De methode van toekomst verkennen gaat verder dan die uit de eerste twee paragrafen. Het gaat niet alleen maar om het verkennen van de onzekerheidsmarges.

Recent heeft Nassim Nicholas Taleb met zijn boek *The Black Swan, the impact of the highly improbable* uit 2007 aandacht gevraagd voor deze onwaarschijnlijkheden. Niet toevallig heeft hij een achtergrond in de financiële wereld, waar de afgelopen

jaren dingen zijn gebeurd die we tot voor kort voor onmogelijk hielden.

Het is in de beleidscontext lastig om het hoogst onwaarschijnlijke relevant te maken. Er zijn talloze ontwikkelingen die de nationale, regionale en lokale politiek drastisch kunnen wijzigen, maar welke selecteer je? Welke denk je door? De nationale horizonscan was een eerste poging tot inventarisatie van mogelijk belangrijke ontwikkelingen,⁴ maar louter het enorme aantal van gesignaleerde ontwikkelingen benam al de moed tot verder denken. Je hebt hier te maken met te veel gegevens.

Oorspronkelijk is de scenario-methode gebruikt om radicale onzekerheden in kaart te brengen. Bekend is het verhaal van Shell, dat al een scenario van sterk stijgende olieprijs in de kast had liggen toen de oliecrisis uitbrak, en daardoor sneller adequaat kon reageren dan concurrenten. Of dat van de Oostenrijkse verzekeringsmaatschappij die in 1988 al een scenario had doordacht van de val van het communisme, en daardoor snel reageerde op de Hongaarse markt toen het zover was. Deze scenario's zijn het resultaat van een diepe analyse van de drijfveren van verandering, en een zoektocht naar 'zwakke signalen' ('weak signals') van zaken die op termijn grote gevolgen kunnen hebben.

Waarschijnlijk hebben overheden te weinig tijd om diepe studies te verrichten naar 'zwarte zwanen'. Maar aan de andere kant zijn er te veel 'onverwachte' gebeurtenissen om te negeren, en zijn de financiële belangen bovendien te groot. Kijk naar de financiële strop waarmee veel gemeenten te maken hebben na verkeerde grondaankopen. Bovendien hoeft je de zoektocht naar 'weak signals' en drijfveren van verandering, bijvoorbeeld als gemeente, niet alleen te doen, maar kun je op dit vlak samenwerking zoeken met andere gemeenten, provincies en kennisinstellingen.

Vandaar dat wij een pleidooi willen houden om als overheid aandacht te besteden aan mogelijke onverwachte gebeurtenissen. Doe dit vooral in samenwerking met anderen, en reserveer bijvoorbeeld jaarlijks een vast bedrag (of bepaal een vast moment) voor de identificatie van een aantal 'zwarte zwanen' en de analyse van de achterliggende drijfveren van deze mogelijke veranderingen. We zijn ervan overtuigd dat in elk geval een deel van de ellende op de woningmarkt en de zakelijke vastgoedmarkt voorkomen had kunnen worden. Er waren immers al langere tijd signalen die 'op rood stonden' – denk bijvoorbeeld aan de relatief veel grotere stijging van de huizenprijzen dan die van de inkomens in de jaren negentig, dit is op enig moment onhoudbaar –, maar deze werden óf niet goed opgemerkt óf gewoonweg genegeerd.

Een goed voorbeeld van een ontwikkeling die mogelijk op termijn tot een radicale beleidsverandering leidt, is de enorme stijging van de zorgkosten: tussen 2000 en 2010 zijn de zorgkosten in reële termen met ongeveer 4 procent per jaar gestegen; als deze stijging zich voortzet, zullen de zorguitgaven toenemen van 10% van het bbp nu tot circa 18% in 2040 (zie figuur 5 en de Miljoenennota, 2012). Daar waar (ook) overheden te laat hebben gereageerd op ontwikkelingen op de woningmarkt, kunnen overheden – maar ook andere partijen, zoals zorgverzekeraars – nadenken over mogelijke grote veranderingen in de zorgsector (bijvoorbeeld: afschaffen verplichte basisverzekering), en wat dit voor hen als speler in dit veld betekent. En hoe hierop te anticiperen.

— Aandeel zorguitgaven in totale overheidsuitg

5 Zorgkosten als percentage van de collectieve uitgaven (Miljoenennota 2012)

Als beleidsonderzoeker kun je bij de zoektocht naar 'zwarte zwanen' en achterliggende drijfveren binnen jouw organisatie het voortouw nemen. Dit betekent echter wel een andere rolinvulling. Naast het verzamelen, analyseren en rapporteren over zaken als de woningmarkt neem je ook een rol op je waarbij je proactief zoekt naar achterliggende ontwikkelingen, en je bewust de discussie opzoekt over de mogelijke consequenties die dit voor het beleid kan hebben. Met deze rol word je ook een beetje de 'luis in de pels' – misschien kun je in dit verband beter spreken van 'zwarte zwaan' – van bestuurders.

4 Naar normatieve en adaptieve toekomstverkenningen

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op het rekening houden met (radicale) onzekerheid in toekomstverkenningen, en het gebruik van scenario's om die 'open, maar niet lege toekomst' te beschrijven. Het is wat ons betreft de basis voor beleidsonderzoekers voor het werken met scenario's. In deze paragraaf geven we een 'doorkijkje' naar het verder uitwerken en ontwikkelen van scenariodenken. We gaan daarbij in op het meenemen van normatieve onzekerheid in toekomstverkenningen, en werken het eerder beschreven 'robuust' of 'toekomstvast' beleid verder uit tot 'adaptief' beleid.

Hiervoor is uitvoerig ingegaan op het meenemen van onzekerheid in toekomstverkenningen. Het ging daarbij echter alleen om de zogenaamde 'cognitieve onzekerheid': hoe gaan ontwikkelingen op het gebied van technologie, migratie, economie, et cetera zich voltrekken. Een aspect waar veelal aan wordt voorbijgegaan, is sociale of normatieve onzekerheid. Vaak is sprake van 'waardevrije' toekomstbeelden: er wordt niet ingegaan op de vraag in hoeverre de gepresenteerde toekomstbeelden wenselijk zijn (daarbij moet worden opgemerkt dat in principe aan elk toekomstbeeld normatieve aspecten verbonden kunnen zijn, maar dat die vaak buiten beschouwing blijven). Daar waar maatschappelijke consensus mag worden verwacht, is het gebruik van 'waardevrije' toekomstbeelden gepast (zie WRR, 2010). Net als eerder opgemerkt bij het gebruik van een 'verrassingsvrije toekomst' (zie paragraaf 1), is het de vraag om welke thema's het in de praktijk gaat. Bij veel onderwerpen, denk aan demografie (migratie), mobiliteit (auto of OV) of zorg (marktwerking), is de maatschappelijke consensus afhankelijk van de tijdgeest. Het is goed om je als beleidsonderzoeker te realiseren dat die tijdgeest kan veranderen, zeker op het moment dat het een langere termijnstudie betreft. Het voorbeeld in onderstaand kader illustreert hoe 'waarden' in een scenariostudie kunnen worden meegenomen.

Een verkenning waarbij expliciet rekening wordt gehouden met de waardenoriëntatie van burgers, is die van het RIVM naar het begrip duurzaamheid en beleid op dat vlak (2004). Het RIVM komt met vier wereldbeelden (zie figuur 6), en geeft daarbij aan dat 'de vraag of het goed gaat (met duurzaamheid) meer dan één antwoord kent'. In het ene wereldbeeld ('Mondiale markt') is de ontwikkeling van de staatsschuld bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel van 'duurzaamheid', terwijl in een ander wereldbeeld ('Zorgzame regio') de ontwikkeling van honger in de wereld een belangrijk aspect is bij 'duurzaamheid'.

Vervolgens is via onderzoek naar de maatschappelijke opvattingen vastgesteld in hoeverre Nederlandse burgers zich kunnen vinden in elk van de vier wereldbeelden. Daaruit blijkt onder meer dat nog geen 10% van de mensen zich kan vinden in een prestatimaatschappij ('Mondiale markt'), en dat de voorkeur uitgaat naar een maatschappij waarin solidariteit en aandacht voor een meer regionale ontwikkeling behouden blijven ('Zorgzame regio'). Deze voorkeur wordt door de aanhangers van vrijwel alle politieke partijen gedeeld.

Kenmerken van wereldbeelden

6 Vier wereldbeelden (RIVM, 2004)

Het mooie van de RIVM-studie is dat er een wisselwerking is tussen externe ontwikkelingen en de (gewenste) invulling van het duurzaamheidsbeleid. Het duurzaamheidsvraagstuk wordt in elk wereldbeeld op een andere wijze aangepakt; ieder wereldbeeld zet daarbij in op een oplossingsrichting die het best bij dat wereldbeeld past. Het RIVM evalueert vervolgens wat de positieve kanten van de aanpak vanuit het betreffende wereldbeeld is, en wat de risico's zijn (zie figuur 7). In het wereldbeeld 'Zorgzame regio' is gedragsverandering bijvoorbeeld een belangrijk uitgangspunt, waarbij wordt aangegeven dat 'een zware wissel wordt getrokken op consumptiepatroon en gedrag van mensen in het licht van het sociaal dilemma: "alleen meedoen als anderen meedoen". In dit wereldbeeld is een versterking van de institutionele kant nodig.' Bovendien wordt in algemene zin aangegeven dat te eenzijdig vanuit een wereldbeeld werken aan duurzaamheid risico's met zich meebrengt voor het bereiken van de

duurzaamheidsdoelstellingen.

	SLEUTEL- FACTOR	AFBREUKKRISIS
MONDIALE MARKT (A1)	technologie	duurzame technoc komt niet beschil
MONDIALE SOLIDARITEIT (B1)	bestuur	bureaucratie
ZORGZAME REGIO (B2)	gedrags- verandering	sociaal dilemma
VEILIGE REGIO (A2)	afscherming	mondiale overbevolking

7 Sleutelfactoren en afbreukcrisis's per wereldbeeld (RIVM, 2004)

Bij toekomstverkenningen wordt vaak gesproken over 'robuust' beleid, ook door ons (zie paragraaf 2). In de praktijk blijkt het echter vaak lastig om tot écht toekomstvast beleid te komen, zonder daarbij (te) veel geld te investeren. Als oplossing voor een verkeersknelpunt kan een vier- of zesbaansweg worden aangelegd, om het risico op overstromingen te verkleinen kunnen de dijken fors worden verhoogd, en om te voldoen aan een eventuele toekomstige vraag naar bedrijventerreinen kunnen enorme vlaktes bouwrijp worden gemaakt. Dit zal op lange termijn vast voldoen, maar het risico op 'overinvesteringen' is enorm. Zoals in paragraaf 2 al is aangegeven, betekent 'toekomstvast' beleid in de praktijk vaak het inbouwen van flexibiliteit, zodat afhankelijk van de ontwikkelingen beleid bijgesteld kan worden. Dat klinkt mooi, maar is in de praktijk lastig concreet in te vullen. Toch zijn er mogelijkheden om verschillende 'beleidspaden' uit te werken, waarbij afhankelijk van de manier waarop de toekomst zich 'ontvouwt', beleid wordt aangepast (zie Walker et al., 2001). Deltares heeft dit bijvoorbeeld voor de Deltacommissie uitgewerkt voor beleid op het gebied van waterbeheer en waterveiligheid (zie Haasnoot et al., submitted): zie het kader hieronder.

Kort gezegd wordt bij adaptiepaden voor elk van de beleidsalternatieven ('actions' in figuur 8) nagegaan wat de effecten zijn in de verschillende scenario's. Vervolgens wordt op basis van die resultaten bepaald tot welk moment een bepaald beleidsalternatief voldoet ('sell-by data'), en wanneer een andere maatregel dient te worden ingezet (zie 'adaptation tipping point' en 'transfer station to new action' in figuur 8); dit 'eindpunt' kan (en zal ook vaak) verschillen in de onderscheiden scenario's. Op basis hiervan kunnen verschillende 'adaptiepaden' worden uitgewerkt, en kan van elk van de paden worden bepaald hoe het beleid 'presteert' op de onderscheiden doelen (en kosten) in de verschillende scenario's. Daaruit kan ook blijken dat sommige paden niet voldoen in één of meer scenario's (zie de gestippelde lijn in figuur 8). De adaptiepadenkaart geeft vervolgens een schematisch overzicht van de verschillende 'routes' die leiden tot de gewenste toekomstige situatie (zie figuur 8). Ten slotte kunnen geprefereerde paden worden geselecteerd; deze zullen afhankelijk zijn van de voorkeuren van een betrokken partij.

- Transfer station to new action
- | Adaptation Tipping Point of an action (Termination)
- Action effective in all scenarios
- - Action not effective in scenario X

8 Voorbeeld van een adaptatiepadenkaart

Figuur 9 toont de uitwerking van een adaptatiepadenkaart voor zoetwatervoorziening vanuit het IJsselmeergebied (Haasnoot et al., submitted). De figuur laat onder meer zien dat sommige beleidsmaatregelen een 'lange houdbaarheid' hebben (bijvoorbeeld het verhogen van de dijken met 0,6 m), terwijl andere maatregelen eerder actie vragen (zoals meer water naar de IJssel in de zomer). Ook geeft de 'adaptatiepadenkaart' goed inzicht in de vraag welke maatregelen op korte termijn voldoen, en welke vervolgstappen op een later moment kunnen worden genomen. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld betekenen dat eerst voor relatief goedkope en snel te realiseren maatregelen wordt gekozen (zoals meer water naar de IJssel in de zomer), op een later moment een iets ingrijpendere en duurdere maatregel wordt getroffen (bijvoorbeeld het verhogen van het peil in het IJsselmeer met 0,1 m met de huidige infra), en pas veel later mogelijk wordt gekozen voor ingrijpende en dure maatregelen (zoals het verhogen van de dijken met 0,6 m na 2050). Op deze manier kan de invulling van beleid worden aangepast aan toekomstige ontwikkelingen.

Raise level +1.1 m in spring
Adapt regional water system infrastructure. Raise dikes.
More water to IJssel in spring.

Decrease level and adapt infrastructure (-0.8m)
Lower navigation sluices.
Increasing pumping capacity.
Strengthen dikes. Lower inlet structures

9 Adaptatiepadenkaart voor zoetwatervoorziening vanuit het IJsselmeergebied (Haasnoot et al., submitted)

Conclusie

Veel beleidsonderzoekers (en met hen beleidsmakers en bestuurders) lijken onzekerheid, die inherent is aan de toekomst, maar vervelend te vinden. Het maakt het verhaal minder sterk en leidt tot vervelende discussies. Het liefst presenteren ze dan ook één toekomstbeeld als 'de waarheid', bij voorkeur een op basis van historische ontwikkelingen 'doorgetrokken lijn'. Op gemaakte aannames en onzekerheden hierin wordt vooral niet te veel ingegaan.

Wij hebben in dit artikel getracht duidelijk te maken dat er een aantal goede redenen zijn om deze onzekerheden wél zichtbaar te maken. Door met verschillende mogelijke toekomstbeelden te werken wordt de robuustheid van voorgenoemen beleid zichtbaar. Is

dit beleid nog steeds een goede keuze als zaken in de toekomst toch anders lopen dan we nu denken? Door onzekerheden zichtbaar te maken wordt de bestuurder bewust gemaakt van de keuzes die hij maakt, worden nieuwe alternatieven zichtbaar en daarmee zijn of haar geest 'opgerekt'. Ook uit maatschappelijk oogpunt is het nadrukkelijker rekening houden met onzekerheid over de toekomst wenselijk: mogelijke desinvesteringen kunnen worden voorkomen. Denk aan de vierbaansweg die, door achterblijvende economische groei en bevolkingskrimp, achteraf toch niet nodig bleek te zijn.

De beleidsonderzoeker kan laten zien welke factoren vooral relevant zijn bij ontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein, en hoe beleidsmatig op mogelijke ontwikkelingen en veranderingen geanticipeerd kan worden. We hebben daarbij het voorbeeld genoemd van de snel groeiende kosten van de zorg.

Dit alles betekent wel een andere invulling van de rol van beleidsonderzoeker. Het vraagt een meer proactieve rol, waarin meer de discussie met beleidsmedewerkers en bestuurders wordt opgezocht. Maar dat maakt je werk leuker en uitdagender, en je rol binnen de organisatie belangrijker. En dat is in tijden van bezuinigingen geen verkeerde ontwikkeling.

Literatuur

Van Asselt, M. et al. (2010). *Foresight in Action: Developing policy-orientated scenario's*. London: Earthscan.

Commissie Koopmans (2011). *Arbeidsmigratie in goede banen, Tijdelijke commissie Lessen uit recente Arbeidsmigratie*, Tweede Kamer nr. 32 680.

Haasnoot, M., Kwakkel, J.H. Walker, W.E. & Ter Maat, J. (submitted), *Dynamic Adaptive Policy Pathways Crafting Robust Strategies for a Deeply Uncertain World*.

PBL (2011). *Nederland in 2040, een land van regio's – Ruimtelijke Verkenningen 2011*.

Online Miljoenennota 2012, <http://miljoenennota.prinsjesdag2011.nl/>

RIVM (2004). *Kwaliteit en toekomst – Verkenning van duurzaamheid*.

Scheffer, M. (2009). *Critical Transitions in Nature and Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schnabel, P. (2007). Meegekeken in de toekomst. *NRC Handelsblad* 30 juni.

Schnabel, P. (2004). *In het zicht van de toekomst*. SCP.

Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan, the impact of the highly improbable*. New York: Random House.

Walker, W.E., Rahman, S.A. & Cave, J. (2001). Adaptive Policies, Policy Analysis, and Policymaking. *European Journal of Operational Research*, 128, 282-289.

Wells, H.G. (1902). The discovery of the future. *Nature*, 65, 326-331.

WRR (2010). *Uit zicht – Toekomstverkennen met beleid*, M. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen & S.A. Veenman (red.).

Noten

1 De Barometer Beroepsbevolking is te vinden op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/barometer-beroepsbevolking/barometer-beroepsbevolking-art.htm>.

2 Zie bijvoorbeeld de Staat van Zwolle, <http://www.zwolle.nl/beleid/staat-van-zwolle.htm>, en de Staat van Overijssel, <http://www.overijssel.nl/overijssel/cijfers-kaarten/staat-overijssel/>.

3 Voor meer informatie zie 'Windtunneling voor Dummies' op www.trendbureauoverijssel.nl.

4 Zie www.horizonscan.nl.