



# Toekomst en zo

*Een handreiking bij  
toekomstverkenningen*



# *Inhoudsopgave*

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>o. Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>1. Toekomst</b>	<b>9</b>
1.0. Inleiding	9
1.1. De historie van de toekomst	10
1.2. Beleid en toekomstverkenning	13
1.3. Beelden over beleid	15
1.4. Bronnen van onzekerheid	17
1.5. Verkenningstechnieken en de beslisboom	20
1.6. Valkuilen en aanbevelingen	26
<b>2. Scenario's</b>	<b>31</b>
2.1. Inleiding	31
2.2. Het scenarioplanningsproces	32
2.3. De verkenningfase	34
2.4. De verdiepingsfase	35
2.5. De synthesefase	41
2.6. De beleids- en actiefase	47
2.7. De monitorfase	50
<b>3. Prikkel</b>	<b>53</b>
3.1. Inleiding	53
3.2. Workshop Toekomstprikkel	54
3.3. Inspiratie: de 18 trends van de Rijksbrede Kennisagenda	58

*Woord vooraf*

In 2003 bracht het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een boekje uit onder de titel *'Scenario's en zo: een handreiking voor scenario-planning'*. Het was een klein handzaam boekje met informatie over het waarom en hoe van scenario-planning binnen de beleidscontext. Die publicatie heeft er toe bijgedragen dat scenariostudies in allerlei gedaantes steeds vaker zijn ingezet bij de beleidsontwikkeling, ook buiten BZK.

De voorliggende publicatie is een geheel nieuwe versie van die handreiking en heeft als nieuwe titel: *'Toekomst en zo. Een handreiking bij toekomstverkenningen'*. Waarom een update en waarom een nieuwe titel?

In de eerste plaats leek het ons goed om de aandacht te vestigen op de positieve ervaringen die BZK, andere departementen en kennisinstellingen inmiddels hebben opgedaan met de scenariomethode. Dat betekent ook dat nu -in vergelijking met 2003- meer concrete voorbeelden beschikbaar zijn van scenariostudies die in de praktijk hun nut bewezen hebben. Eén daarvan hebben we uitvoerig verwerkt in deze update.

Een tweede aanleiding was het rapport 'Uit zicht: toekomst verkennen met beleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Daarin wordt uitvoerig ingegaan op de doelmatigheid en kwaliteit van de toekomstverkenningen die het Rijk de afgelopen decennia heeft uitgevoerd of laten uitvoeren. Het leek ons nuttig om bij een nieuwe versie van deze handreiking aandacht te besteden aan de state-of-the-art inzichten en aanbevelingen van de WRR.

Een derde concrete aanleiding was het verschijnen -eveneens vorig jaar - van de Rijksbrede Kennisagenda, een uitgave van het Strategieberaad Rijksbreed. In deze uitgave is in opdracht van het overleg van de Secretarissen-generaal (SGO) een overzicht gemaakt van trends en ontwikkelingen die van grote betekenis kunnen zijn voor de huidige en toekomstige beleidsopgaves.

Deze kennisagenda is inmiddels een nuttig hulpmiddel gebleken bij de confrontatie van huidige en toekomstige beleidsopgaven met trends in een snel veranderende wereld, ook voor de verschillende beleidsonderdelen binnen het nieuwe BZK.

Deze nieuwe handreiking besteedt daarom niet alleen maar aandacht aan de scenariomethodiek, maar gaat ook nadrukkelijk in op de aanbevelingen en inzichten van het WRR rapport over toekomstverkenningen en op (het gebruik van) de rijksbrede kennisagenda. Dat rechtvaardigt ons inziens een bredere titel.

Evenals bij de vorige versie zijn de pretenties van deze handreiking bescheiden. We hebben niet de illusie in of met deze handreiking de toekomst te kunnen voorspellen. Wij hopen niettemin dat veel beleidsmedewerkers door dit boekje nog eens geprikkeld worden in hun oriëntatie op de toekomst. Juist omdat de toekomst zo ongekend en onzeker is, is het soms beter het onzekere voor het zekere te nemen.

Deze handreiking is ontwikkeld als een co-productie van de Afdeling Kennis en Strategie (DCB), het Bureau Verkenningen en Onderzoek (DGBK) en het bureau A Room with a View.

Wij bedanken Hans Vervoorn van A Room with a View voor de inspirerende samenwerking.

#### *De begeleidingscommissie*

Hans Wilmink  
Boudewijn Steur  
Tobias Kwakkelstein  
Ardaan van Ravenzwaaij

September 2011

***0. Inleiding***

Dit boekje is een handreiking voor beleidsambtenaren die zich in het kader van beleidsvragen of –dossiers *moeten* bezighouden met wat de toekomst *in petto zou kunnen hebben* in relatie tot dat beleid.

‘Moeten’ klinkt wat dwingend en ‘in petto zou kunnen hebben’ wat weifelend, maar het is niet anders:

- Beleid en toekomst zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Beleid van vandaag moet, wil het effectief zijn, rekening houden met toekomstige ontwikkelingen en toekomstige reacties van beleidsdoelgroepen. En beleid van vandaag legt een beslag op de toekomst. We belasten onszelf en toekomstige generaties met de positieve en negatieve effecten van de beleidsbeslissingen die we vandaag nemen. En ook daar moeten we rekening mee houden.
- Maar we kennen die toekomst niet. Door plotselinge gebeurtenissen en trends kan het sentiment van beleidsdoelgroepen omslaan, kunnen de financieringsbronnen van beleid opdrogen, kan .... Kortom: er is -vooruitkijkend- nooit zoiets als ‘de toekomst’. Er zijn altijd mogelijke toekomst die zich kunnen ontvouwen. En met al die mogelijke toekomst moeten we in beleid zo veel als mogelijk rekening houden.

We kennen de toekomst dus nooit, we kunnen ‘m alleen verkennen. En daarover gaat dit boekje, deze handreiking. Toekomstverkenningen zijn systematische studies naar wat de toekomst in petto zou kunnen hebben, waarbij –waar nodig- gebruik gemaakt wordt van wetenschappelijke kennis enerzijds en de collectieve wijsheid en creativiteit van deelnemers aan de verkenning anderzijds.

Dit boekje kent totaal drie hoofdstukken, één theoretisch hoofdstuk (hoofdstuk 1) en twee praktische hoofdstukken (hoofdstukken 2 & 3):

- 1. De toekomst:** dit hoofdstuk is een beknopte en prikkelende samenvatting van het rapport ‘Uit zicht’ van de WRR (2010). Het gaat in op het denken over de toekomst, de gespannen verhouding tussen beleid en toekomstverkenning, de vaak impliciete assumpties die achter verkenningen zitten, de valkuilen achter verkenningen (en hoe die te vermijden) maar vooral over de beslisboom toekomstverkenning: onder welke omstandigheden moet u welk type verkenning overwegen. Wie bij of na lezing geïnteresseerd is in de details of literatuurverwijzing adviseren wij het oorspronkelijke rapport ter hand te nemen.
- 2. Scenario’s:** als u een voorliggend beleidsvraagstuk heeft en de beslisboom (zie hoofdstuk 1) adviseert u scenarioplanning te gebruiken, biedt dit hoofdstuk 2 u een stap-voor-stap procedure om die methodiek te gebruiken. Elke stap wordt gelardeerd met voorbeelden uit de scenario-studie DE GROTE UITTOCHT.
- 3. Prikkel:** als u interessante beleidsrelevante trendstudies voorbij ziet komen is het aan te bevelen samen met collega’s en wellicht externen eens na te denken over de vraag wat de beleids- en kennis-implicaties van die trends en bijbehorende onzekerheden zijn. Het laatste hoofdstuk besteedt in dat kader aandacht aan de 18 trends & onzekerheden van de RIJKSBREDE KENNISAGENDA 2010 en biedt een workshop-model om over die implicaties te discussieren met collega’s en externen.



# 1. *Toekomst*

## 1.0 Inleiding

In 2010 bracht de WRR haar publicatie 'Uit zicht: toekomstverkennen met beleid' uit. Het is een compilatie van artikelen met als doel de 'state of the art' van toekomstverkenningen binnen de rijksoverheid in kaart te brengen, daar kritisch op te reflecteren en op grond daarvan aanbevelingen te doen. De WRR heeft daartoe literatuurstudies verricht, interviews met ambtenaren gehouden, de rol van toekomstverkenningen in diverse beleidsdossiers bestudeerd en onderliggende assumpties onder de loep genomen. In het proces ontdekte zij in het veld een enorme behoefte aan conceptuele verheldering en aan een duidelijk begrippenkader. In dit hoofdstuk proberen we beknopt een samenvatting te geven van zes naar onze mening relevante thema's uit het discours van de WRR-publicatie.

### De historie van de toekomst

Al eeuwenlang denken mensen, waaronder beleidsmakers, na over de toekomst. Als we terugkijken zien we een meanderend beeld over de kenbaarheid en maakbaarheid van de toekomst, zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven. Daarover gaat de eerste paragraaf.

### Beleid en toekomstverkenning

De werelden van beleidsmakers en toekomstverkenner verschillen nogal in belang en optiek. Toekomstverkenningen kunnen een enorme rol spelen in beleid, maar of zij een rol spelen hangt ondermeer af van de kwaliteit van de verkenning, het moment waarop de verkenning verschijnt, de positie van de verkenner en het conflictniveau van het dossier. Dit wordt in paragraaf 2 besproken.

### Beelden over beleid

Hoe wordt beleid gemaakt? In een arena met partijen die met elkaar strijden over de framing van het vraagstuk en de oplossing ervan? Of in een rationele setting waarbij nuchter het probleem wordt vastgesteld en een oplossing wordt gezocht? Dat beeld kan sturend zijn voor de aard van de toekomstverkenning, zo zien we in paragraaf 3.

### Bronnen van onzekerheid

De toekomst is onzeker. Een deel van die onzekerheid zit 'm in de variabiliteit van wat we bestuderen. Een deel in onze gebrekkige kennis. Daarover gaat deze paragraaf. Een ontzuenderend beeld over hoe dynamisch de systemen zijn die we bestuderen en hoe weinig we weten.

### Verkenningstechnieken en de beslisboom

Het WRR bepleit een driedeling in toekomstverkenningen: forecast-studies, foresight-studies en normatieve verkenningen. Naast een beschrijving van deze soorten verkenningen en hun varianten, biedt deze paragraaf een beslisboom die u helpt bij het maken van een keuze.

### Valkuilen en aanbevelingen

De WRR ziet wederkerende valkuilen bij toekomstverkenningen. Soms van deterministische aard, soms proces-valkuilen, soms al te positieve beelden over wat de technologie vermag. Die valkuilen en bijbehorende aanbevelingen vormen de essentie van de laatste paragraaf.

## 1.1 De historie van de toekomst

### Denken over de toekomst

Denken over de toekomst (zie schema 1.1) is geen nieuw fenomeen. Al eeuwenlang hebben mensen, waaronder ook beleidsmakers in de private en publieke sector, zich op uiteenlopende wijzen beziggehouden met de toekomst, met als kernvragen: hoe maakbaar is de toekomst en hoe kenbaar is de toekomst?

**Schema 1.1 Drie oriëntaties op de toekomst**

De toekomst is gedetermineerd, ligt vast.	De toekomst is open, maar niet leeg; is onzeker; is slechts beïnvloedbaar.	De toekomst is open, leeg en maakbaar.
<p><b>De toekomst als lot</b> De toekomst ligt vast, is het domein der goden en alleen kenbaar aan orakels, waarzeggers en profeten. Dit beeld is nog steeds in zwang, getuige de populariteit van horoscopen, tarotkaarten, etc.</p> <p><b>Determinisme</b> De toekomst is de uitkomst van onwrikbare wetmatigheden, kenbaar aan wetenschappelijke analisten en daarmee voorspelbaar.</p>	<p>De toekomst ligt niet vast, is ook niet volledig maakbaar, maar kan wel beïnvloed worden. De toekomst is in de maak.</p> <p>De leegte van de toekomst wordt ingeperkt door gebeurtenissen, keuzes en handelingen in het heden en verleden.</p> <p>De toekomst wordt al ingekleurd door onze verwachtingen en daarmee gekolonialiseerd.</p> <p>De toekomst is onzeker, kan niet voorspeld worden, wel verkend</p>	<p>De maakbare utopische toekomst In dit beeld is de toekomst volledig maakbaar. De toekomst is de gewenste uitkomst van menselijk handelen, de mens kan de toekomst naar zijn hand zetten.</p> <p><b>De maakbare vermijding van de dystopische toekomst (de nieuwe maakbaarheid)</b></p> <p>Als de overheid dan geen utopische toekomst kan creëren, dan kan zij in ieder geval dystopische rampen voorkomen.</p>

*De toekomst is gedetermineerd:* in de Klassieke Oudheid werd de toekomst gezien als het heilige domein der goden, het terrein van een bepaald lot (fatum). Alleen kenbaar aan zieners, profeten en orakels. In de Christelijke Wereld stond de toekomst in het teken van de eindtijd, een weg die door God was bepaald en voor de mens niet kenbaar was.

*De toekomst is beïnvloedbaar en wellicht ook maakbaar:* gedurende de Renaissance zagen we de eerste tekenen van een andere houding jegens de toekomst. Zo schreef Machiavelli in 1513 *Il Principe*, waarin hij naast het lot ook menselijk handelen een rol toekende in het vormen van de toekomst. En schreef Thomas More in 1516 *Utopia*, een ideaaltypisch wereldbeeld alsof de toekomst maakbaar is.

*De toekomst is maakbaar:* de Verlichting die in de 18e eeuw in Europa tot bloei kwam, was een keerpunt. De toekomst kreeg ineens een open karakter, de mens kon de toekomst vormen naar eigen behoeften en wensen. Er ontworstelde zich een maakbaarheidsgehoof (zoals bij Marx).

*De toekomst is het object van systematische reflectie met gebruik van de wetenschap en is planbaar:* dat beeld van de toekomst werd bepleit door H.G. Wellis in zijn artikel 'The discovery of the future' in het blad *Nature* [1902]. Wellis onderscheidde twee typen van denken: [a] hoe kunnen we omgaan met de gevolgen van de in het verleden genomen beslissingen en [b] hoe kunnen we ons prepareren op de toekomst. Daarmee is de toekomst van de verkenning-praktijk gelegd. De opkomst van de statistiek en de moderne wetenschap, die zich al in de 16e en 17e eeuw voltrokken, heeft dit type denken versneld.

*De maakbare toekomst:* het denken over de toekomst kreeg een belangrijke impuls in de periode van de wederopbouw na WO II. Met de ontwikkeling en snelle groei van de verzorgingsstaat en de opkomst van beleids-onderzoek. Ideeën over de maakbaarheid en voorspelbaarheid van de samenleving kwamen tot volle bloei.

Het waren de jaren van de 'grote verhalen' en de 'grand designs'. In Nederland werd door Jan Tinbergen in 1945 het CPB opgericht, in 1947 werd in Parijs de voorloper van de OECD opgericht en in de VS groeide het in de oorlog opgezette RAND (Research and Development) uit tot een denktank.

*Toekomstscenario's en de Delphi-techniek:* bij RAND ontwikkelde Herman Kahn in de jaren vijftig het concept van verschillende toekomstscenario's. Kahn stond een toekomstverkenning voor die op een andere leest was geschoeid dan de planmatige studies. Hij zocht in de toekomstverkenning vooral aansluiting bij beleids- en besluitvorming door het stimuleren van fantasie en inlevingsvermogen en het genereren van kennis en aanbevelingen voor weloverwogen beleidskeuzes.

*Institutionalisering:* in de 70 'er jaren bestonden hoge verwachtingen van politieke sturing gericht op de toekomst, op basis van wetenschappelijke kennis. Zo werd de WRR opgericht in 1972. In 1977 presenteerde de WRR de Algemene Toekomstverkenning, de eerste Nederlandse toekomstverkenning. In Groot-Brittannië werd in 1971 de Central Policy Review Staff opgericht voor strategische adviezen en beleidsgerichte studies.

*Toekomst en beleid:* de naoorlogse jaren lieten ook stromingen zien die niet waren gebaseerd op de idee van een maakbare samenleving. Zo richtte Gaston Berger halverwege de jaren 50 in Frankrijk een centrum voor 'prospectieve' studies op, waarin beleidsbeslissingen niet alleen gebaseerd werden op onmiddellijke beleidsbehoeften in het hier en nu, maar ook rekening hielden met de gevolgen van verschillende toekomst-mogelijkheden op de lange termijn.

*Belang van waarden en normatieve keuzes:* andere onderzoekers, zoals de Italiaanse Masini en de Nederlandse Fred Polak, benadrukten de rol van waarden en keuzes in de toekomstverkenning.

*Maatschappelijk pessimisme:* terwijl de wederopbouw nog een periode van optimisme was, kenmerkten de jaren zestig en zeventig zich door een groeiend pessimisme. Protesten tegen de oorlog in Vietnam, demonstraties tegen nucleaire wapens en milieuvervuiling waren illustratief voor de zorgen die men over de toekomst van de samenleving had. Het waren ook deze zorgen die aanleiding vormden voor het rapport *The limits to growth* van de Club van Rome uit 1972. In het rapport werden, op basis van het World3 computermodel 12 scenario's van mogelijke ontwikkelingen van de wereld tot 2100 geschetst, met als conclusie dat de groei van de bevolking en de materiele vooruitgang niet langer in hetzelfde tempo konden doorgaan zonder in de problemen te komen. Duurzaamheid kwam op de maatschappelijke agenda.

*De risicosamenleving (Ulrich Beck):* De eerder geschetste ideeën van maakbaarheid en kenbaarheid van de toekomstige samenleving, die al in de jaren zestig en zeventig haarscheurtjes begonnen te vertonen, kwamen in de jaren daarna nog verder onder druk te staan. In de literatuur werden concepten als onzekerheid, risico en onvoorspelbaarheid in verband gebracht met de postmoderne samenleving, de steeds sneller gaande veranderingen, toenemende individualisering, technologisering en het hieruit voortvloeiende idee dat we in een onstabiele wereld leven. Enkele onverwachte gebeurtenissen, zoals de ramp in Tsjernoby (1986) en de val van de Berlijnse muur (1989) versterkten dit beeld. Groeiend werd duidelijk dat planning een te pretentieuze en overtrokken overheidsfilosofie is. We spreken dan ook niet meer over de verzorgingsstaat maar over de waarborgstaat<sup>1</sup>. En tegelijkertijd wordt er in de literatuur betoogd dat strategische beleidsinformatie, waaronder toekomstverkenningen, juist in zo'n grillige, onzekere tijd nodig is.

<sup>1</sup> Bron: Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patriarchaal bestuur naar waarborgstaat. Kerkhoff en Rudgers(red.). Uitgeverij Coutinho 2011.

### Toekomstverkenning in het bedrijfsleven

Ook het bedrijfsleven heeft een traditie van toekomstverkenning. Bedrijven als Shell, Finnair, Nokia en de Rabobank zijn hier voorbeelden van. Toekomstverkenningen worden ingezet om beslissingen over innovatie en strategie te ondersteunen. In het veld van de toekomstverkenning wordt Shell vaak als het toonbeeld gezien. Forecasts (één verrassingsvrije toekomst) vormden lange tijd de basis voor de strategische planning bij Shell. Vaak werden daarbij bestaande trends geëxtrapoleerd volgens een model dat is gebaseerd op het (recente) verleden. Forecasts, hoe bruikbaar ook in stabiele perioden, geven echter géén inzicht in de onzekerheden en de trendbreuken die het fundament onder de strategie van een organisatie kunnen wegnemen. In een omgeving die dynamisch is, zijn er veel kansen te benutten en gevaren die ontweken moeten worden. Dan zijn forecasts ongeschikt.

Pierre Wack experimenteerde daarom begin jaren 70 bij Shell Française, waar hij in dienst was, met foresight methoden die waren geïnspireerd door Herman Kahn (RAND) en Gaston Berger (La Prospective). Met zijn benadering probeerde hij kritische onzekerheden en drijvende krachten in kaart te brengen door met meerdere plausibele toekomstbeelden (scenario's) te werken. De eerste scenario's vond het topmanagement interessant maar gaven hen géén aanleiding om strategieën te herzien. Pierre Wack weet dit achteraf ondermeer aan het feit dat één van de scenario's ermee rekening hield dat de vraag naar olie sneller zou stijgen dan het aanbod, waardoor de olieprijs sterk zou stijgen. En dat werd door topmanagers volstrekt irrealistisch gevonden, het paste gewoonweg niet in hun mentale model (van de toenmalige oliewereld). *Vanaf dat moment werd de overdracht van nieuwe inzichten in relatie tot de bestaande denkbeelden van managers de centrale opdracht achter het foresightproces.*

Toen vervolgens in 1973 de oliecrisis uitbrak en de olieprijs fors steeg, kon Shell, gerruggesteund door het scenarioteam sneller reageren dan alle andere oliemaatschappijen. En door die crisis werden de scenariobouwers ineens 'de helden' die de crisis hadden voorzien. Vanaf dat moment werd scenarioplaning bij Shell geïnstitutionaliseerd en realiseerden managers zich dat zij een kritische reflectie op hun eigen denk- en wereldbeelden moeten hebben.

## 1.2 Beleid en toekomstverkenning

### Inleiding

In het publieke domein worden regelmatig ingrijpende en minder ingrijpende beslissingen genomen en beleidsinterventies gepleegd. Denk bijvoorbeeld aan grote investeringen zoals de aanleg van de Betuwelijn, aan de stelselherziening in de gezondheidszorg en aan de onderwijshervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd.

Kenmerkend voor dit soort strategische beslissingen en andere beleidsinterventies is dat ze vaak gepaard gaan met investeringen, invloed hebben op het leven van véél mensen en organisaties, grote effecten kunnen hebben op de lange termijn en omgeven zijn met grote onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen. Verder is het zo dat er alternatieven moeten worden afgewogen waarvan het effect soms onvoorspelbaar is en dat in een speelveld van meerdere actoren en stakeholders, van wie in de diverse fasen ook nog eens commitment nodig is.

### Schema 1.2 Verschillende manieren waarop toekomstverkenningen kunnen worden gebruikt in beleids- en besluitvorming.

Inzichtvorming	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toekomstig verloop van relevante ontwikkelingen in kaart brengen met hun onderlinge relaties en effecten</li><li>• Doorkruisende gebeurtenissen met hun effecten (uitbraak van een crisis, doorbraak van een nieuwe technologie)</li><li>• Verschillende beleidsalternatieven met hun haalbaarheid en effectiviteit</li><li>• Toekomstige gevolgen van voorgenomen beleid (de timeprint)</li><li>• Bijdragen aan het leerproces van actoren</li><li>• Herdefiniering van een bepaald beleidsvraagstuk, signalering van een nieuw vraagstuk of de ontwikkeling van een nieuwe strategie</li></ul>
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Input voor strategische conversatie tussen betrokken actoren</li><li>• Gemeenschappelijk referentiepunt</li><li>• Open discussie over de toekomst</li><li>• Netwerk- en coalitievorming tussen belanghebbende actoren</li></ul>
Commitment	<ul style="list-style-type: none"><li>• Steun voor een gewenste of bestaande strategie</li><li>• Inspireren tot het inslaan van een nieuwe weg</li><li>• Scheppen van draagvlak voor kwesties of bepaalde beleidsinterventies</li></ul>

Toekomstverkenningen, in de zin van systematische studies naar wat de toekomst in petto zou kunnen hebben, zouden hieraan een flinke bijdrage kunnen leveren (zie schema 1.2) in de vorm van inzichtvorming, communicatie tussen actoren en het verkrijgen van draagvlak voor beleid

Alle reden voor beleidsmakers –zou je denken- om toekomstverkenningen te omarmen. Helaas is de praktijk weerbarstiger, hebben beleid en toekomstverkenning een gespannen verhouding en wordt er naar de mening van velen te weinig met toekomstverkenningen gedaan.

‘Beleidsmakers zien zo’n verkenning toch vooral als voorspelling of zelfs als een rijtje opties. Welke toekomst kiest u?’

‘Zonder beelden hadden we nooit zo snel de scenario’s kunnen overbrengen’

‘Soms komen rapporten op het juiste moment, maar vaak ook niet’

In deze paragraaf zullen we zien dat de kwaliteit van de verkenning, de manier waarop de verkenning verspreid wordt, de timing, het conflict-niveau van de beleidsvraag, de institutionele setting en de positie van de verkenner daar ook een invloed op hebben.

#### Werelden van verschil

Toekomstverkenner hebben een lange termijn oriëntatie, exploreren onzekerheid die inherent is aan de toekomst, doen algemene uitspraken over allerlei veranderingen die kunnen optreden, baseren zich op analytische kennis en vergeten vaak handelingsperspectief te bieden.

Beleidsmakers daarentegen hebben een korte termijn oriëntatie, hebben sterke behoefte aan zekerheid, zien graag hele specifieke uitspraken over een bepaald beleidsterrein, baseren zich op praktische ervaringskennis en kijken héél instrumenteel naar verkenningen.

#### De kwaliteit van de verkenning

Beleidsmakers beoordelen verkenningen op:

- *reikwijdte en relevantie*: komen alle thema’s er in voor die ik voor het beleidsterrein relevant vindt en worden ze logisch met elkaar in verband gebracht?
- *contrast*: verschillen de scenario’s voldoende van elkaar, ook in kwalitatieve zin.
- *Verklaringskracht en plausibiliteit*: wordt voldoende uitgelegd waarom ontwikkelingen in een bepaalde richting gaan?
- *Wervingskracht*: geven ze me een goed verhaal?

#### De verspreiding van de verkenning

Verkenningen worden bij traditie vaak gebracht in een hoofdrapport met bijlagen. Maar soms ook in meer visuele of interactieve vormen waarmee beleidsmakers en andere betrokken actoren gemakkelijker mee kunnen

met de verhaallijnen achter de scenario’s: een DVD, klankbordgroepen, een congres met discussie, een simulatiespel, een prezi-presentatie.

#### De timing van de verspreiding

Op het moment dat belangrijke strategische beslissingen worden voorbereid is er een policy-window. Juist dan hebben beleidsmakers behoefte aan inzichten in de toekomst, structurering van discussies en versterking van commitments. Timing is dus heel cruciaal voor verkenningen.

#### Het conflictniveau van het thema

In de politieke discours komen thema’s aan de orde met een hoog of laag conflictniveau.

Bij een *hoog conflictniveau* raakt het thema de identiteit van de beleidsmaker. De bescherming van de fundamentele waarden en opvattingen is dan een drijfveer om uitspraken over de toekomst te verzamelen waarmee deze kunnen worden bevestigd. En uitspraken die de denkkaders uitdagen, worden in diskrediet gebracht. Het spel wordt dan hevig, eigenbelang staat voorop (winst voor de een is verlies voor de ander).

Bij een *laag conflictniveau* bevinden de tegenstellingen op het gebied van waarden en opvattingen zich op instrumenteel niveau. Er worden weliswaar stevige discussies gevoerd, maar er is al snel sprake van wederzijds begrip en bereidheid tot verzoening. Beleid toont zich dan bereid denkkaders aan te passen als ze geconfronteerd wordt met mogelijke ontwikkelingen die ze niet had voorzien of met beleidsalternatieven die ze niet eerder overwogen had.

Toekomstverkenner moeten zich sensitief tonen voor deze politieke realiteit.

### Institutionele setting

De organisatie van het overheidsbeleid heeft betrekking op de regels voor de deelname van actoren en hun wensen in het beleidsproces en voor het aggregeren van die uiteenlopende wensen. Ervaring leert dat als belangen-vertegenwoordiging sterk en centraal is georganiseerd (corporatistisch ofwel poldermodel), de rol van de toekomstverkenning véél steviger is en de verkenningen gebruikt worden als denkkaders voor onderhandelingen en het legitimeren van uitkomsten

### De positie van de toekomstverkenner

Verkenner die op het eigen departement werken hebben als voordeel dat ze toegang tot de beleidsmakers hebben en hun (voorlopige) uitkomsten met hen kunnen delen. Risico is wel dat ze al bij aanvang getoetst worden op institutionele haalbaarheid en zich niet in alle vrijheid op de lange termijn en alternatieve richtingen kunnen richten. Bovendien kunnen andere beleidsmakers de onafhankelijkheid sterker ter discussie stellen. Dat risico is minder groot bij externe bureau's, zeker als zij de verkenning op eigen initiatief doen.

### Onverwachte gebeurtenissen

Er kunnen zich onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen voordoen die zich buiten het beleidssysteem afspelen, maar wel effect op het beleidssysteem hebben. Denk aan de kredietcrisis, kernrampen in Japan of de Arabische lente. Door deze veranderingen kunnen de denkkaders van beleidsmakers achterhaald raken. De noodzaak hun denkkaders aan te passen, geeft hen een sterke stimulans om uitspraken over de toekomst te verzamelen. We treffen hier wederom de omgekeerde wereld: niet de toekomstverkenning maar de onverwachte gebeurtenis noopt tot aanpassing van de denkkaders, waarna de toekomstverkenning hen helpt bij het omgaan met die gebeurtenis.

## 1.3 Beelden over beleid

### Inleiding

Beleidsgerichte toekomstvoorspellingen kunnen verschillende rollen spelen, zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien. En die rollen kunnen ook weer verschillen per fase in het beleidsproces. Soms is de ambitie om een verkenning als 'product' te leveren, soms ook 'een bijdrage aan het proces'.

Schema 1.3 Beelden van beleid

Perpectief op beleid perspectief	Speaking thruth to power	Arena perspectief
Visie op beleid	Rationele, lineaire processen die 'zekerheid' nodig hebben als handelingsgrond of legitimatie	Interactieprocessen tussen stakeholders die samen in een spel of strijd willen bepalen wat het probleem is en welke oplossingen voorhanden zijn
Ambitieniveau	Aansluiten bij wat beleid vraagt (zekerheid)	Aansluiten bij wat het beleid nodig heeft
Verwachtingen van de toekomstverkenning	Kennis, informatie, inperking onzekerheid, beleid een sterk verhaal bieden.	Bijdrage leveren aan het productieve spel dat uitmondt in toekomstbestendig beleid: denken uitdagen, leren over onzekerheid
Nadruk op	De inhoud van de toekomstverkenning: toekomstverkenning als product	Bijdrage aan proces en ontwikkelde inzichten



Uit gesprekken met experts blijkt (zie schema 1.3) dat er grofweg twee polen zijn in het perspectief op of kijken naar beleid, waar het gaat om die ambities:

- **‘Speaking-truth-to-power’-perspectief:** beleid wordt gezien als een rationeel, lineair proces dat ‘zekerheid’ nodig heeft als handelingsgrond. We proberen de onzekerheid van de toekomst bewust en expliciet te beperken.
- **Arena-perspectief:** beleid wordt gezien als een spel tussen belanghebbenden over wat het probleem is, wat de betekenis ervan is en welke oplossingen voorhanden zijn. We proberen de onzekerheid van de toekomst juist op te rekken en in te zetten.

#### Speaking-truth-to-power perspectief

Beleid- en besluitvormingsprocessen zijn in dit perspectief rationele en lineaire processen die ‘zekerheid’ nodig hebben als handelingsgrond. Kennis moet de onzekerheid over beleidsproblemen en de oplossingen ervan zoveel mogelijk inperken. De verkenning moet ‘zekerheden’ bieden of op zijn minst een ‘sterk verhaal’.

Toekomstverkenningen zijn hier vaak een vorm van onderzoek, uitgevoerd door experts, die ‘harde’ informatie over de toekomst oplevert en waarmee besluitvorming gelegitimeerd wordt. Hiermee kan een toekomstbeeld stevig worden neergezet, zodat de verkenning de functie heeft van diagnose van het issue of verantwoording van het voorgestelde beleid.

Vooraf toekomstverkenningen die een thema willen agenderen of draagvlak voor een issue of interventie willen scheppen, nemen vaak dit perspectief op beleid.

In dit perspectief willen verkenners onzekerheden over de toekomst zo veel mogelijk beperken, reduceren of uitsluiten, ten gunste van beleid.

Die onzekerheden zijn er wel, ze (be)noemen die ook héél nadrukkelijk, maar ze vormen niet de essentie van hun rapport.

Deze insteek heeft wel **drie grote risico’s**:

- Dit soort rapporten kan uiterst selectief worden gelezen, waardoor de aandacht voor onzekerheden en premissen verslapt.
- De toekomstbeelden worden daarmee gezien als voorspelling (dat zijn ze niet en ze mogen als zodanig ook niet beoordeeld worden).
- De toekomstbeelden bevriezen als ‘het beeld’ van de toekomst, waardoor er géén ruimte meer is voor andere toekomst.

#### Arena-perspectief

Beleid- en besluitvormingsprocessen zijn in dit perspectief interactieprocessen tussen stakeholders die samen in een spel of strijd willen bepalen wat het probleem is, wat de betekenis van een probleem is en welke oplossingen er voor handen zijn en wat de gewenste toekomst is.

In dit perspectief is politiek een vorm van collectief handelen waarin verschillende meningen, belangen en ervaringen worden ingebracht om via discussie en overleg tot redelijke besluiten te kunnen komen.

De toekomstverkenning moet –vooral naar vorm- een aanknopingspunt bieden voor de diverse actoren voor een productief spel dat uitmondt in een toekomstgericht beleid. Het is daarmee een participatief proces waarin betrokken actoren (burgers, bedrijven, NGO’s, etc) toekomstige problemen afbakenen en onderzoeken, leren omgaan met onzekerheden en samen oplossingsrichtingen verkennen. **Een voorbeeld is DE GROTE UITTOCHT waar Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO) en BZK niet alleen de opdrachtgevers waren van deze toekomstverkenning, maar ook de deelnemers afvaardigden naar de scenariowerkgroep.**

Het proces moet hun denken oprekken, hun lerend en adaptief vermogen versterken en hen ondersteunen in het ontwikkelen van competenties en vaardigheden om te dealen met toekomstige issues. In dit perspectief zetten we onzekerheid centraal, we zetten onzekerheid bewust in. Leren en democratiseren, niet informeren staat centraal.

Toekomstverkenningen kunnen in dit perspectief een rol spelen in netwerk- en coalitievorming en het organiseren van maatschappelijk draagvlak. En zij dragen bij aan het borgen van de toekomstoriëntatie van de bij het beleid betrokken actoren.

Dergelijke toekomstverkenningen kennen wel **drie grote gevaren**:

- De nadruk kan zozeer gaan liggen op het proces dat aandacht voor de kwaliteit van de inhoud van de verkenning op de achtergrond raakt.
- Een relativering van de inhoud kan ook leiden tot een 'alles is mogelijk'-illusie.
- Het proces loopt – vaak zodra het gaat om handelingsperspectief- vast op het zoeken naar consensus ('polderen') wat weer slagkracht, een uitgesproken toekomstvisie of het omgaan met onzekerheid in de weg kan staan.

## 1.4 Bronnen van onzekerheid

### De toekomst van wat?

In conceptuele zin probeert een beleidsmaker *beleidsdoelen* te realiseren door invloed uit te oefenen op zijn of haar *beleidsdoelgroepen* met een mix aan *beleidsinstrumenten*. Soms in samenwerking met *ketenpartners*. Hij of zij weet zich daarbij soms geruggesteund door een impliciete of expliciete *beleidstheorie*.

In dat kader heeft de beleidsmaker in het nu en in de toekomst te maken met een omgeving die bestaat uit drie lagen (zie schema 1.4):

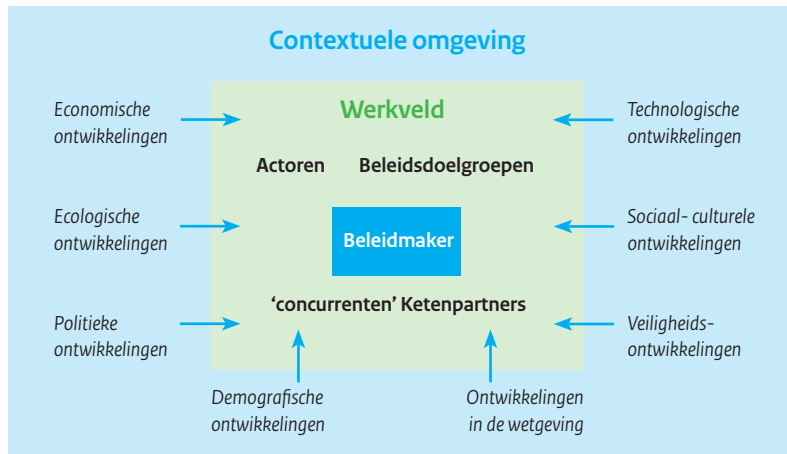
- **De contextuele omgeving:** ook wel macro-omgeving genaamd. De omgeving en ontwikkelingen daarin, waarop de beleidsmaker zelf geen enkele invloed heeft, maar die wel een enorme impact heeft op het gedrag van de relevante actoren in zijn werkveld en op zijn eigen organisatie en beleid.
- **De werkveldomgeving:** ook wel meso-omgeving genaamd. Die omgeving bestaat uit actoren, beleidsdoelgroepen en ontwikkelingen waarop de beleidsmaker –binnen grenzen- grote invloed kan uitoefenen met beleidsinstrumenten.
- **De omgeving van de beleidsmaker zelf:** ook wel de micro-omgeving genaamd. Die heeft betrekking op de organisatie van de beleidsmaker en zijn beleid. Daarop heeft de beleidsmaker –in conceptuele zin- erg véél invloed.

### Voorspellen voorbij

Hoe die macro-, meso- en micro-omgeving zich in de komende jaren en decennia gaat ontwikkelen, is uiterst onzeker en dus niet voorspelbaar. Die onzekerheid zit 'm in de variabiliteit van de ontwikkelingen die we bestuderen en in de gebrektheid van de kennis die wij over die ontwikkelingen hebben (zie ook schema 1.5):

- **Onzekerheid door variabiliteit** : dat is een eigenschap van de variabele, het systeem of proces waarover we in de verkenning een uitspraak willen doen. Het kan zich op verschillende manieren gedragen of wordt op een verschillende manieren gewaardeerd. Dit wordt ook wel 'objectieve onzekerheid', 'stochastische onzekerheid' of 'random onzekerheid' genoemd.

### Schema 1.4. De omgeving van de beleidsmaker



- **Onzekerheid door gebrek aan kennis**: dat is een eigenschap van de kennis die we hebben over bepaalde variabelen, systemen en processen. Dit wordt ook wel subjectieve onzekerheid of incomplete informatie genoemd.

### Oorzaken van variabiliteit

Als we in een toekomstverkenning uitspraken willen doen over ontwikkelingen in de eerder besproken macro-, meso- en micro-omgeving, dan moeten we ons realiseren dat de systemen waarover we een uitspraak willen doen, een enorme dynamiek en variabiliteit vertonen:

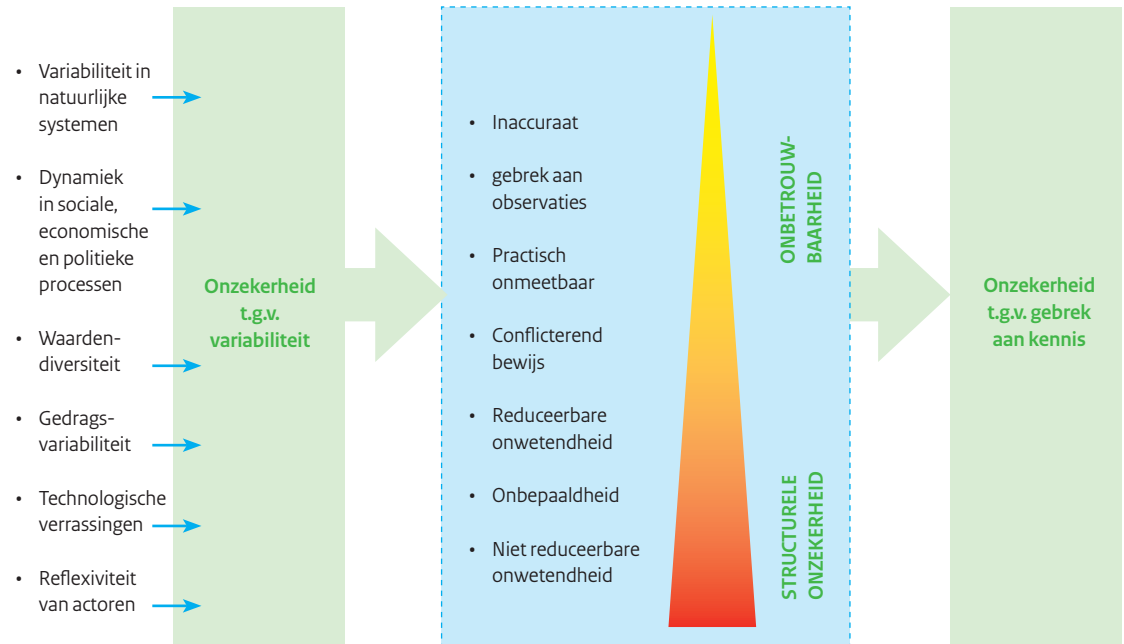
- *De variabiliteit in natuurlijke systemen* die inherent niet-lineair en chaotisch zijn en daarmee niet voorspelbaar.
- *De dynamiek in sociaal-culturele, economische en politieke processen*, waardoor uitkomsten van dat soort processen moeilijk kunnen worden voorzien.
- *Waardendiversiteit (normatieve onzekerheid)*: we zijn onzeker over wie in de toekomst belanghebbenden zijn, welke toekomstbeelden zij wenselijk of mogelijk achten en welke waarden bij hen al dan niet in het geding zijn.
- *Gedragsvariabiliteit*: we zijn onzeker over het gedrag van actoren, die vaak een discrepantie vertonen tussen wat ze zeggen en doen of zich ogenschijnlijk irrationeel gedragen, etc.
- *Technologische verrassingen*: we worden telkens verrast door innovaties die werelden openen die anders zijn dan we voorheen dachten, kenden en hebben gezien.
- *Reflexiviteit van actoren in de contextuele omgeving en het werkveld*: actoren handelen op basis van verwachtingen over de toekomst en scheppen daarmee 'self-fulfilling prophecies' (toekomst die uitkomen omdat iedereen zich conform de geschetste toekomst gedraagt) of 'self-denying prophecies' (toekomstbeelden die geen werkelijkheid worden omdat het beeld het handelen aanzet die toekomst te vermijden).

### Oorzaken van beperkte kennis

We moeten bij toekomstverkenningen ons ook realiseren dat onze kennis van de variabelen, processen en systemen die we bestuderen, vaak gebrekkig is:

- De ons beschikbare data zijn soms niet accuraat (*we hebben maar een ruw beeld*) of ontbreken soms ronduit (*we hadden het kunnen weten*).
- Variabelen zijn soms praktisch onmeetbaar, omdat het te lang duurt of omdat het instrumentarium ontbreekt (*we weten niet wat we niet weten*) en er zijn processen die we wellicht in de toekomst gaan meten (*reduceerbare onwetendheid*) of processen waarvan we de wetmatigheden kennen maar die daarmee nog niet voorspelbaar zijn (*we zullen het nooit weten*), maar er kunnen ook processen zijn of interacties tussen processen zijn die we met onze huidige capaciteiten en vermogens niet kunnen bepalen (*we kunnen niet weten wat we niet weten*): *niet reduceerbare onwetendheid*.

Schema 1.5 Oorzaken van onzekerheid



## 1.5 Verkenningstechnieken en de beslisboom

In deze paragraaf zetten we de verschillende benaderingen neer waarmee de toekomst kan worden verkend:

- **Forecasting** (het verkennen van een verrassingsvrije toekomst).
- **Foresight** (het verkennen van meerdere mogelijke toekomsten).
- **Normatieve toekomstverkenning** (het verkennen van één wenselijke toekomst of meerdere normatieve perspectieven).

De verschillen tussen deze benaderingen zijn niet zozeer methodologisch van aard. Sterker nog, ze maken allemaal gebruik van methoden als literatuuronderzoek, raadplegen van experts, creatieve brainstormsessies met of zonder stakeholders, modellen, etc. Het onderscheid is vooral gelegen in hun assumpties of beelden:

1. **het beeld van de toekomst** dat centraal staat (de mate waarin men de toekomst als onzeker en beïnvloedbaar acht);
2. de plek die **normatieve onzekerheid** krijgt in de benadering.

Maar ook beelden van beleid of wat beleid aan de verkenner vraagt, kunnen een dominante rol spelen. Vanuit die verschillende beelden en perspectieven wordt de toekomst anders verkend, wordt een ander product geleverd en zullen de ideeën over het proces van de verkenning verschillen.

### Verrassingsvrije toekomst (forecast)

De verrassingsvrije toekomst is een beeld van de toekomst waarin de toekomst wordt gezien als logische optelsom van wat er in het verleden is gebeurd. Daarom ook wel het 'business as usual-scenario' genoemd. Het verleden is kenbaar en zal zich in de toekomst voortzetten. Daarom wordt de (wetenschappelijk onderbouwde) kennis over het verleden als betrouwbare basis gezien om uitspraken over de toekomst te doen.

In dit beeld wordt onzekerheid wel onderkend, maar staan de zekerheden (van patronen) uit het verleden centraal. De toekomst wordt als het ware aangekondigd: de richting van de ontwikkelingen ligt vast en de mogelijkheden voor de toekomst liggen besloten in historische patronen en trends, die als continu en stabiel worden ervaren. Daarom worden ook wel de termen trendanalyse of trendextrapolatie gehanteerd. We noemen dit ook wel de 'getemde toekomst' of 'extended present'. De toekomst wordt wel als objectief of subjectief onzeker ervaren, maar de relatie tussen verleden, heden en toekomst worden gezien als 'smooth transitions'.

Dit beeld van de toekomst wordt ook wel 'de meest waarschijnlijke toekomst' genoemd, waarbij de term 'waarschijnlijk' géén kenmerk van de toekomst is, maar van de verwachtingen van de opsteller van het toekomstbeeld. Wij mensen willen graag zo'n verrassingsvrij toekomstbeeld om te kunnen anticiperen en ons voor te bereiden op die toekomst.

Wel kan aan onzekerheid aandacht besteed worden in de vorm van bandbreedtes en gevoeligheidsanalyses. De bandbreedte (verschil tussen de hoogste en laagste waarde) van een trend, geeft uiting aan het idee dat de toekomst niet vaststaat. In een gevoeligheidsanalyse voert men experimenten uit op het gebruikte model door modelparameters en beginvoorwaarden te variëren en te meten wat de invloed hiervan is op de modeluitkomsten. Zo wordt duidelijk wat de gevoelige componenten of factoren zijn van het model.

Het verkennen van de verrassingsvrije toekomst is zinvol als:

- stabiliteit en continuïteit verondersteld kunnen worden;
- als middel om beleidsinterventies uit te lokken (self-denying ambitie);
- als middel om mensen bewust te maken van hun impliciete mentale modellen, dus als opstapje naar een proces van foresight of normatieve verkenningen.

Forecastingstudies vinden gemakkelijk een weg naar beleid. Hierbij kan een spanning ontstaan tussen het beeld van de toekomst dat aan de forecast ten grondslag ligt (open, maar niet leeg) en de manier waarop de forecast door beleid gebruikt wordt. Zie ook de valkuilen in de volgende paragraaf. Forecastingstudies passen zeer wel bij het ‘speaking truth to power’ perspectief op beleid.

#### **Voorbeeld**

*De CPB toekomstverkenning Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finance is een voorbeeld van forecasting, een verassingsvrije toekomst. Het is een kwantitatieve trendextrapolatie in de vorm van puntschattingen t.a.v. demografie, rentevoet en economische ontwikkeling. Aan onzekerheden wordt aandacht besteed in de vorm van bandbreedtes en gevoeligheidsanalyses. De verkenning heeft een nadrukkelijke self-denying ambitie.*

#### **Foresight (meerdere mogelijke toekomst)**

Bij de ambitie de onzekerheid van de toekomst te omarmen past het exploreren van meerdere mogelijke toekomst die allen verkend moeten worden. Omdat de toekomst in dit perspectief onbekend en ongekend is en verschillende beelden legitiem zijn, moeten zij allemaal meegenomen worden. Deze manier van toekomstverkenning wordt in de internationale literatuur foresight genoemd. Foresight is ook een middel om gezamenlijk te leren om te gaan met het gevoel van (on)zekerheid (foresight als leerproces), het probleem te definiëren en handelingsperspectief te ontwikkelen. Foresight past dan ook héél goed bij het arena-perspectief op beleid. Er zijn verschillende technieken te gebruiken om foresight gestalte te geven:

- Toekomstscenario's
- Horizonscans
- Het volgen van weak signals

#### **Voorbeeld**

*De toekomstverkenning Justitie over morgen van het Ministerie van Justitie (2007) is een voorbeeld van een foresight studie. In de studie staan 4 mogelijke toekomstscenario's centraal van de wereld waarmee Justitie tot 2015 mee te maken zou kunnen krijgen. Er wordt gewerkt met twee kernonzekerheden: [a] de vraag naar sociale veiligheid en [b] de mate van internationalisering en internationale samenwerking. De studie eindigt met 5 strategische opdrachten aan het ministerie.*

Vaak worden bij het ontwikkelen van scenario's twee kernonzekerheden geselecteerd die dan leiden tot 4 scenario's (het assenkruis-model). De onzekerheid wordt dan ingeperkt tot twee onzekerheden die het meest onzeker zijn en de grootste impact kunnen hebben op de toekomst. Er kunnen méér onzekerheden zijn. Het is dus heel wel mogelijk om tot 2, 5 of een ander aantal scenario's te komen. Ook komt het voor dat scenario's worden gebouwd op de al bestaande assenkruisscenario's, zoals die van het CPB (de 4 Futures of Europe). Daarmee wordt het nadenken over onzekerheid minder geagendeerd. De vraag moet gesteld blijven: zijn dit de twee onzekerheden die ook in onze beleidscontext een cruciale rol spelen!

#### **Normatieve toekomstverkenningen**

In veel foresight-studies wordt wel cognitieve onzekerheid ingezet, maar is er geen aandacht voor sociale en normatieve onzekerheid: ze worden niet voorzien van uitspraken over wenselijkheid, waarden of politieke standpunten. Ze worden gepresenteerd als normatief neutraal, als 'objectief', dus onafhankelijk van een normatief perspectief of sociale positie en dat terwijl aan elk toekomstbeeld normatieve aspecten zitten.

Zelfs het voortzetten van huidig beleid is niet normatief neutraal: de huidige politieke machts-verhoudingen extrapoleren maskeert de normatieve dimensie van een beleidsbeslissing. Inperking van de normatieve dimensie is eigenlijk alleen legitiem als maatschappelijke consensus mag worden verondersteld. Er is dan ook een familie van verkenningen, de normatieve, waarin normatieve en sociale onzekerheid wél centraal staat. Daarin zijn er twee benaderingen:

- Backcasting: terug redeneren vanuit één gewenst toekomstbeeld
- Critical Futures: de toekomst bewust vanuit verschillende waarden en wereldbeelden verkennen

#### Backcasting

In de benadering van backcasting ('looking back from the future') wordt er bewust terug geredeneerd vanuit een toekomstbeeld dat als wenselijk wordt beschouwd. Er wordt vanuit die gewenste toekomst of visie een *roadmap naar het heden* uitgestippeld waarin vastgesteld wordt welke beleidsstappen er moeten worden gezet om die wenselijke toekomst te bereiken. Backcasting heeft dus heel nadrukkelijk een *self-fulfilling* ambitie.

Backcasting kan nuttig zijn als dominante trends een deel van het systeem zijn en er grote behoefte is aan verandering, deels ook omdat backcasting beleidskeuzes meeneemt in haar roadmap. Backcasting is dan een proces van sociaal leren met alle relevante actoren, waardoor de onderliggende waarden en assumpties van toekomstbeelden bloot worden gelegd en voorkeuren en belangen zichtbaar worden. In Nederland wordt deze vorm van toekomstverkenning weinig gepraktiseerd en dan nog vaak 'politiek correct' (de wensbeelden sluiten al aan bij vastgestelde beleidsdoelen), terwijl méér radicale vormen mogelijk zijn

#### Voorbeeld

In de verkenning *Grenzeloos Leren van OCW (2001)* is er een gewenste toekomst vastgesteld: Europa als de meest dynamische en concurrerende regio en Nederland behorend bij de top van Europa waar het gaat om onderwijs en onderzoek. Per leeftijdscategorie en type onderwijs is uiteengezet wat het streefbeeld voor 2010 zou zijn en welke beleidsopties kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen.

#### Critical futures

Critical futures benadrukt dat beelden van mogelijke toekomst niet neutraal zijn, maar bepaalde wensen, waarden, culturele aannames en wereldbeelden vertegenwoordigen.

Door het waardengeladen karakter lopen toekomstverkenningen het risico beelden uit een specifiek deel van de zee der maatschappelijke verwachtingen te reproduceren en daarmee te versterken. Dat kan leiden tot een te beperkte toekomstoriëntatie (ook wel koloniseren van de toekomst geheten). De toekomst wordt geëxploiteerd ten gunste van een deel van de huidige generatie (in het rijke westen) en ten koste van een deel van toekomstige generaties (elders in de wereld).

Door stil te staan bij deze 'already occupied territory' of 'foreclosed futures' worden door keuzes en handelingen in het verleden en nu andere toekomst de pas afgesneden.

In de literatuur worden critical futures vaak gekoppeld aan een kritische reflectie op dominante toekomstbeelden in het maatschappelijk discours en op de praktijken van forecasting en foresight. Critical futures dwingt ons tot een meer symmetrische beschouwing van de toekomst in wording en de toekomst die de pas is of wordt afgesneden.

In Nederland worden vrijwel geen verkenningen gepleegd waarin critical futures de centrale benadering zijn. Veronderstellen wij wellicht niet te snel dat er sprake is van normatieve en sociale consensus? Critical futures pleit er expliciet voor dat idee ter discussie te stellen.

#### **Voorbeeld**

*In de toekomstverkenning Kwaliteit en toekomst: verkenning van duurzaamheid (RIVM) is wel een deel van het gedachtegoed van critical futures te vinden. Deze verkenning, die als doel had een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk en wetenschappelijk debat over duurzaamheid, worden heel nadrukkelijk waardenorientaties (wereldbeelden) in kaart gebracht waarmee ruimte kwam voor de verschillende opvattingen over duurzaamheid.*

#### *Participatie van stakeholders*

Anders dan bij forecasting, waar vooral wetenschappers betrokken worden, zien we bij foresight studies en normatieve verkenningen vaak een actieve participatie van andere actoren dan de experts. Het kan dan gaan om actoren die een bepaalde NGO vertegenwoordigen, besluitvormers, burgers of burgerpanels en andere stakeholders. Participatie kan de vorm aannemen van diepte-interviews, future workshops of conferenties. Toekomstverkenning wordt in het arena-perspectief opgevat als een gezamenlijk leerproces, waarin de aanwezigheid van alle stakeholders van belang is. Bij normatieve verkenningen wordt participatie als een onlosmakelijk deel van de verkenning gezien, nodig voor de kwaliteit van de verkenning. De opkomst van de participatie kan gezien worden in het bredere licht van de democratisering van kennisontwikkeling en de legitimiteit van de besluitvorming (gezamenlijke verantwoordelijkheid en draagvlak).



## Beslisboom toekomstverkenningen

Wanneer is het zinvol stabiliteit en continuïteit te veronderstellen?

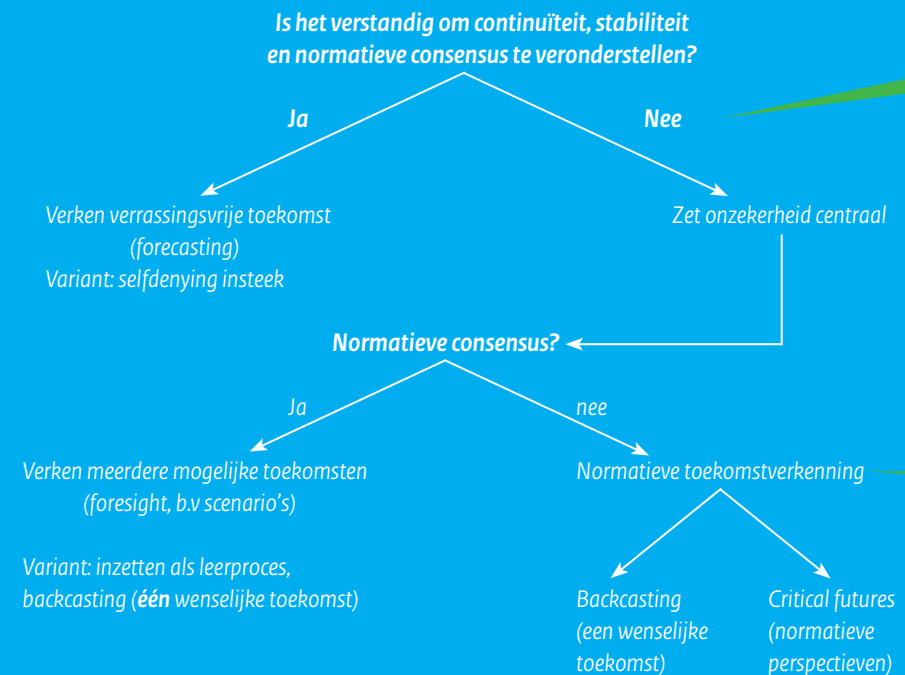
### SYSTEEMGEBONDEN STABILITEIT

- Als het gaat om natuurwetten en verkenningen op basis van natuurwetenschappelijk onderzoek, waarbij de onderlinge verbanden voldoende gekend en begrepen zijn.
- Als het gaat om factoren die in onze samenleving verankerd zijn, zoals de constitutie of het staatsbestel.
- Als het gaat om weinig veranderlijke of zich volgens vaste patronen of cycli voltrekkende processen die zich afspelen op een grote tijdschaal ('long duree').

### ACTORGEWENSTE STABILITEIT

- De wens om langs die lijn een 'self-denying' toekomstbeeld neer te zetten.
- Als gedachtenexperiment om een probleem met voldoende urgentie te agenderen.
- Als start voor een foresight studie: de mentale modellen der deelnemers expliciteren.

## Beslisboom toekomstverkennen:



### **Wanneer is het raadzaam het onzekere voor het zekere te nemen?**

- Als zich met betrekking tot het object van de verkenning in andere landen significant nieuwe of heel onverwachte ontwikkelingen hebben voorgedaan.
- Als zich in omliggende sectoren ingrijpende discontinuïteiten voordoen die kunnen overslaan op of grote invloed kunnen hebben op de sector van de verkenning.
- Als duidelijk is dat bepaalde ontwikkelingen niet houdbaar zijn (can't go forever).
- Als er weinig informatie is over een bepaald thema of bepaalde ontwikkeling.
- Wanneer het gaat om een beleidsterrein met een hoge technologische dynamiek.
- Als er ten aanzien van een specifiek thema heel verschillende en zwaarwegende belangen spelen die gezamenlijk de toekomst bepalen.

### **Wanneer is het aanbevelenswaardig in de verkenning meerdere normatieve perspectieven te verkennen?**

- Wanneer het onderwerp van de verkenning groepen in de samenleving raakt die heel verschillende belangen en waarden hebben.
- Wanneer het bij voorbaat duidelijk is dat (politieke) partijen een verschillend standpunt over het onderwerp of thema van de verkenning innemen.
- Wanneer meerdere actoren met verschillende perspectieven gezamenlijk een proces moeten bepalen. Die verschillen kunnen betrekking hebben op culturele, sociaaleconomische of religieuze verschillen. Maar ook verschillen in expertise, verantwoordelijkheid en rollen.
- Wanneer een onderwerp politiek of maatschappelijk controversieel is. Dat kan een thema zijn dat een bestaande traditie doorbreekt of een ethische kwestie of met hoge maatschappelijke kosten.
- In geval van verdelingsvraagstukken die niet naar de individuele voorkeur van iedere partij kan worden ingevuld.

## 1.6 Valkuilen en aanbevelingen

Zoals in de vorige paragrafen betoogd, gaan we in de hedendaagse toekomstverkenning uit van een genuanceerd beeld van de toekomst die open is, maar niet leeg. Die beïnvloedbaar is, maar niet maakbaar. Die niet kenbaar is, dus ook niet voorspelbaar op basis van trends en wetmatigheden uit het verleden. Maar gebeurtenissen, keuzes, handelingen en heersende toekomstbeelden werpen wel schaduwen vooruit: de toekomst is wel in de maak.

Het is tegen deze achtergrond dat de WRR in haar rapport *Uit Zicht 2010* waarschuwt tegen 3 hardnekkige valkuilen bij toekomstverkenningen:

1. De **deterministische valkuil**, waarin het open karakter van de toekomst geweld wordt aangedaan, vooral bij forecasts.
2. De **procesvalkuil**, waarin, vooral bij scenarioplanning als leerproces, wel veel onzekerheidsbewustzijn wordt gestimuleerd maar er vaak te weinig rekening gehouden wordt met het niet lege karakter van de toekomst.
3. De **positivistische valkuil**, waarbij veronderstelt wordt dat de wetenschap zou beschikken over ‘gecertificeerde waarheden’, vooral bij forecasts.

In deze paragraaf komen deze drie valkuilen aan de orde met de aanbevelingen die de WRR doet en met de uitdagingen die zij toekomstverkenners voorlegt.

### De historisch deterministische valkuil (HD)

Stel dat we in een bepaald beleidsterrein continuïteit en stabiliteit mogen veronderstellen. Een forecast is dan de meest geëigende methode. Het gevaar is nu groot dat de bijsluiter niet gelezen wordt en dat de forecast –vooral door beleid- wordt opgewaardeerd tot de meest waarschijnlijke toekomst. Forecasting wordt dan een moderne vorm van waarzeggerij: het verleden leidt dan tot een onoverkomelijke lotsbestemming. Forecasting wordt dan weer voorspellen, een woord dat we uit de ban zouden doen. En dat is om twee redenen problematisch:

1. HD biedt géén handelingsperspectief terwijl we dat juist nu nodig hebben (‘rapid change makes wisdom of the past into the stupidity of the future’)
2. Van HD toekomstbeelden die de kwalificatie ‘waarschijnlijk’ krijgen, gaan ‘stollen’. Dan is het moeilijk om er van los te komen en hen vragenderwijs of probleem stellend te benaderen.

### Aanbeveling: enthousiasme voor onzekerheid

De WRR toont in haar rapport alle begrip voor onzekerheids-intolerantie, zowel vanuit menselijk oogpunt als vanuit beleidsoogpunt. Uit psychologisch onderzoek weten we dat mensen geneigd zijn zich af te sluiten voor verrassende informatie (die niet past bij hun wereldbeeld) en meer gewicht toekennen aan de korte dan aan de lange termijn. Dergelijke cognitieve barrières werken een deterministische toekomstbenadering in de hand. Beleidsmatig bieden enkelvoudige beelden het beste brandpunt voor politieke onderhandelingen, ze passen beter bij het spel. Zozeer dat zelfs bij scenario-studies één scenario gekozen wordt als wenselijk of waarschijnlijk (en de anderen vergeten worden) of de scenario’s gemiddeld worden tot één toekomstbeeld. En zozeer dat bij de keuze tussen een forecast of een scenariostudie de voorkeur naar de eerste uitgaat.

### De procesvalkuil

Wordt er in de vorige paragraaf beschreven beslisboom gekozen voor een foresightstudie (vooral vanuit een arenaperspectief) of critical futures, waarin de toekomstverkenning meer als leerproces dan als product wordt ingezet, dan staan er twee soorten leren centraal:

1. **2e orde leren:** d.m.v. de verkenning van onzekere toekomst moet de overheid en andere actoren leren –vanuit reflectie-hun eigen mentale modellen ter discussie te stellen.

**2. Horizontaal leren:** de overheid en andere actoren moeten leren wat het probleem zou kunnen zijn en welke rol een ieder zou kunnen spelen in de oplossing ervan, welke waarden en belangen van wie in het geding zijn, welke toekomst door interventies vermeden kunnen worden maar ook welke toekomst gefaciliteerd zouden moeten of kunnen worden.

We hebben al eerder opgemerkt dat in deze aanpak drie gevaren schuilen:

- De nadruk kan zozeer gaan liggen op het proces dat aandacht voor de kwaliteit van de inhoud van de verkenning en het horizontale leren op de achtergrond raakt.
- Een relativering van de inhoud kan ook leiden tot een ‘alles is mogelijk’-illusie. Er wordt al snel de illusie gewekt dat al het denkbare ook mogelijk is. Maar de toekomst is niet leeg.
- Het proces loopt – vaak zodra het gaat om handelingsperspectief- vast op het zoeken naar consensus (‘polderen’) wat weer slagkracht, een uitgesproken toekomstvisie of het omgaan met onzekerheid in de weg kan staan.

#### *Uitdaging 1: leren en informeren*

Er is duidelijk behoefte aan toekomstverkenningen in meervoud waarin ook oog is voor het realiteitsgehalte van de beelden. Dus is het tijd voor een perspectief waarin zowel het proces als het product ertoe doen.

#### *Uitdaging 2: na(ast) divergentie ook convergentie*

Een ander probleem met foresight en critical futures is het divergerende karakter. Ze leggen onzekerheden, belangen- en waardeverschillen bloot, ze ontvouwen de dimensies van het probleem en ze rekken het denken op. Maar wat dan? Uiteindelijk is er na die divergentieperiode toch ook behoefte aan een convergentiefase. Om gecoördineerd de toekomst te beïnvloeden is het ook belangrijk om te convergeren:

- Kunnen we thema’s vinden die we allemaal belangrijk vinden?
- Kunnen we een gedeeld beeld creëren van wat we een wenselijke of onwenselijke toekomst vinden?

- Kunnen we een gedeeld beeld creëren over welke beleidsinterventies verstandig lijken?
- Kunnen we helderheid creëren over de rol van iedere actor?

#### **De positivistische valkuil**

De moderne verkenning is een verkenning waarin binnen een realistisch beeld van de toekomst (open, maar niet leeg; etc.) de vraag centraal staat wat de toekomst voor ons in petto heeft, en daarin speelt ook de wetenschap en wetenschappelijke kennis een belangrijke rol.

*De eerste valkuil* waarin we bij toekomstverkenningen kunnen lopen is dat we denken dat de wetenschap, met haar methoden en haar voortschrijdende inzichten, de sleutel heeft tot gecertificeerde waarheden over de toekomst.

Meten is immers weten. Deze positivistische valkuil levert echter het gevaar op dat dat we overspannen verwachtingen hebben over de toekomst (de waarheid) die de wetenschap ons biedt maar niet waar kan maken. En dat terwijl we weten dat de toekomst een niet bestaande werkelijkheid is, die juist om die reden per definitie onkenbaar is en ook niet door het gebruik van wetenschappelijke methoden gekend kan worden.

*De tweede valkuil* waarin we bij toekomstverkenningen kunnen lopen is dat we ‘normatief neutrale’ toekomstverkenningen als wetenschappelijker ervaren dan toekomstverkenningen waarin expliciet normatieve dimensies zijn toegevoegd. Hierdoor is er te weinig aandacht voor backcasting en critical futures.

*De derde valkuil* is dat toekomstverkenners en wetenschappers gevraagd wordt uitspraken te doen over de toekomst waarvan zij het nut niet inzien of die ze niet kunnen leveren omdat de precisie van hun uitspraken alleen maar zou leiden tot schijnzekerheid.

### Uitdagingen

Benedrukt moet worden dat het gebruiken van wetenschappelijke kennis om juist onzekerheidsbewustzijn in te zetten een manier is om good practices verder te verbeteren. In de literatuur treffen we daartoe de volgende suggesties:

- **Inzetten van analogieën:** wat er in het verleden is gebeurd of elders als inspiratiebron gebruiken
- **Serius nemen van extreme toekomstbeelden:** bediscussieer wat veranderlijk is en wat minder; wat is mogelijk en wat niet; en hoe zou dat mogelijk gemaakt kunnen worden?
- **Gebruiken van veranderingstheorieën:** breng eens systematisch in kaart welke veranderingstheorieën de wetenschap in een bepaald veld beschikbaar heeft
- **Inzetten van niet wetenschappers:** denk aan stakeholders en gewone burgers. Maar denk ook aan kunstenaars, schrijvers en journalisten.
- **Voeg altijd een bijsluit toe** aan de verkenning: vertel hoe de verkenning wel en hoe niet gebruikt mag worden en welke onzekerheden aan een verkenning zitten.



## 2. *Scenario's*

## 2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat -in ons huidige denken- de toekomst niet maakbaar, niet voorspelbaar maar wel beïnvloedbaar is. Dat hij open is, maar niet leeg. Eén van de verkenningstechnieken die dit herijkt 'beeld van de toekomst' als uitgangspunt neemt, is scenario-planning. Scenario's zijn verhalen over hoe de toekomst zich zou kunnen ontfouwen op een of meer van onze beleidsterreinen. Scenario's zijn dus géén voorspellingen, het zijn tot de verbeelding sprekende en waarschijnlijke verhalen over hoe relevante externe krachten – in ons directe werkveld, maar vooral in de contextuele omgeving - ons beleid in de toekomst kunnen confronteren met nieuwe problemen, uitdagingen maar ook kansen.

We maken en gebruiken scenario's om onze wereldbeelden en mentale modellen op te rekken en na te denken over opkomende veranderingen, kansen en bedreigingen die de toekomst voor ons in petto heeft. Dan doen we uiteindelijk om een beleidsagenda te maken ('met welke thema's moeten we ons de komende periode bezighouden?'), om ons bestaand beleid eens kritisch tegen het licht te houden ('hoe robuust of flexibel is ons huidig beleid?') of om nieuwe handelingsperspectieven te ontwikkelen ('nieuwe beleidsopties, nieuw beleid').

Scenarioplanning is een project, een proces en een houding. Scenarioplanning is in eerste instantie vooral een houding: een manier van verken- nen van de toekomst die ons open houdt voor de onzekerheid van de toekomst zodat we er beter op voorbereid zijn. Maar ook een manier die ons dwingt onze mentale modellen (waarmee we de toekomst verkennen) ter discussie te stellen. Scenarioplanning heeft in dat kader een aantal fundamentele principes die haar succes kunnen vergroten:

- **Van buiten- naar binnen- denken:**

Beleid heeft maar een bescheiden impact op de omgeving, maar de omgeving een enorme impact op (de effectiviteit van) beleid. Kijk dus altijd van buiten naar binnen.

Duik nooit direct in de oplossingen maar vraag je af hoe maatschappelijke issues ontstaan, hoe ze kunnen evolueren in de tijd en welke drijvende krachten een rol spelen bij het ontstaan of het oplossen ervan.

- **De lange termijn:**

Alles wat we nu aan beleid formuleren of (doen) uitvoeren, werpt zijn schaduw vooruit. Dan moeten we ook een lange-termijn perspectief nemen als we naar de toekomst van ons beleid kijken. Want ook op de lange termijn moet ons beleid 'robuust' zijn (tegen een stootje kunnen) of 'dynamisch' zijn (snel aanpasbaar).

- **Meerdere perspectieven:**

Hoe geschakeerder de blik waarmee we naar de toekomst kijken, des te rijker het beeld. Laat dus tijdens de workshops, literatuurstudies en enquêtes in het scenarioplanningsproces zoveel mogelijk gezichtspunten toe (soorten deelnemers, soorten onderzoeksgroepen, etc.), al was het maar om uw eigen mentale modellen op te rekken of te 'reshapen'. Alles wat u denkt, zegt, schrijft en doet, heeft een normatieve component. Elke stakeholder kijkt anders aan tegen het probleem, tegen de toekomst en tegen de te nemen maatregelen. Al die gezichtspunten, belangen en wensen spelen een rol.

Scenarioplanning is ook een project en proces. Die kant van scenario-planning staat in dit hoofdstuk centraal. We gaan in dit hoofdstuk met u stap voor stap door het scenarioplanningsproces.

[We larderen de theorie in dit hoofdstuk met voorbeelden uit de in 2010 afgeronde scenariostudie DE GROTE UITTOCHT: Scenarioanalyse Arbeidsmarkt en Publieke Taken, die in opdracht van Verbond Sectorwerkgevers \(VSO\), Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel \(SCO\) en BZK is uitgevoerd.](#)



## 2.2 Het scenarioplanningsproces

Hoe creatief en fantasierijk scenarioplanning als exercitie ook is, het proces om tot scenario's te komen kent toch een vaste systematiek (een vast aantal fasen) en is iteratief, in die zin dat u nog wel eens teruggrijpt op een vorige fase als u gaande het proces (zie schema 2.1) ontdekt dat u in vorige fasen iets over het hoofd hebt gezien.

### 1. Probleemverkenning- en projectvoorbereidingsfase

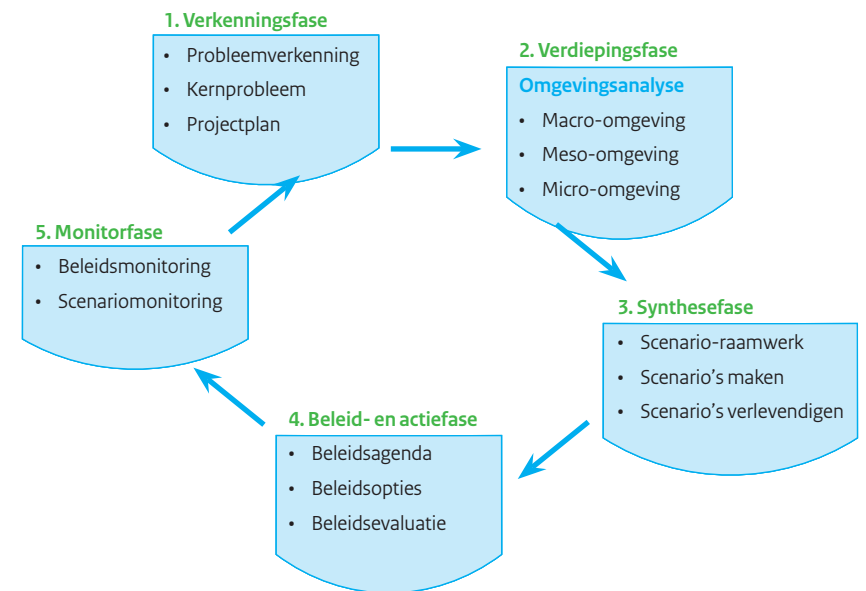
U begint niet zomaar een scenarioproject. En u krijgt ook niet zomaar de budgettaire vrijheid een kostbaar scenarioproject te starten. U moet dus uzelf en anderen overtuigen dat u een zwaarwegende beleidsvraag hebt, dat scenarioplanning daarop een licht kan werpen en dat de organisatie daar mensen en middelen voor moet vrijmaken.

Een scenarioproces begint met een startvraag vanuit de politieke of publieke agenda, vanuit ervaren knelpunten of omdat u zich pro-actief ergens zorgen over maakt. U wilt in deze fase meer weten over de aard van de uitdagingen en issues waarvoor de beleidsmakers zich geplaagd weten, over hoe die uitdagingen in de toekomst een rol gaan spelen en over de onderliggende assumpties, percepties en belangen die de beleidsmakers en overige actoren hebben op dat punt. De meest effectieve manier om dit aan de oppervlakte te krijgen is een serie gesprekken met experts of brainstorm sessies met collega's die uiteindelijk uitmondt in *de kernvraag* waarop de scenario's hun licht moeten schijnen en duidelijkheid moet scheppen over wiens belangen en optiek een rol spelen. Ook een lichte literatuurstudie of internetsearch kan helpen. Het gaat hier in deze fase immers nog om een a-priori probleemstelling.

Vervolgens maakt u een projectplan waarin u aangeeft wat die kernvraag is, hoe en waarom u via scenarioplanning die vraag gaat benaderen, in welke stappen en via welke methoden u gaat werken, hoe u e.e.a. gaat organiseren,

welke kosten (in termen van mensen en middelen) er aan verbonden zijn, hoe en aan wie u gaat rapporteren en welke andere resultaten de beleidsmaker mag verwachten. Dat alles in de hoop met het project en het proces te mogen starten met voldoende middelen en ondersteuning.

Schema 2.1 Het scenarioplanningsproces



### 2. Probleemverdiepingsfase

De tweede fase is het verkennen van de drijvende krachten die uw kernvraag beïnvloeden. Drijvende krachten ('driving forces') zijn krachten die de dynamiek in uw werkveld en de contextuele omgeving rondom uw kernvraag in de toekomst gaan bepalen. Dan hebben we het over een nieuwe technologie, een politieke aardverschuiving, veranderende economische

situatie, demografische ontwikkelingen of sociale dynamiek. Maar ook over veranderingen in het gedrag, de belangen of percepties van actoren en ketenpartners in uw directe werkveld waarop uw beleid direct betrekking heeft. Deze fase dwingt u eens wat verder en breder te kijken dan u normaal doet en de 'driving forces' in kaart te brengen die impact kunnen hebben op uw kernvraag.

Driving forces zijn soms relatief zeker, denk aan trends, geleidelijke discontinuïteiten en de zogeheten 'predetermined elements' (consequenties van keuzes, acties en verschijnselen die al hebben plaatsgevonden).

Soms zijn de drivers echter relatief onzeker, denk aan abrupte discontinuïteiten ('wild cards' zoals 9/11, tsunami, etc.), kritische onzekerheden (in de economie, politiek, etc.) en onzekere risico's (onzeker omdat we er te weinig van weten zoals bij genetisch gemanipuleerd voedsel).

### 3. Synthesefase

In deze 3e fase gaan we de vastgestelde driving forces omzetten in een scenario raamwerk en dit raamwerk vullen met scenarioverhalen. Meestal bouwen we het raamwerk rondom de twee meest belangrijke 'kritische onzekerheden': driving forces met de meeste impact en de hoogste onzekerheid. Het kiezen van een dergelijk raamwerk is een iteratief proces met veel trial en error. U probeert zoveel mogelijk combinaties van kritische onzekerheden uit tot u in de scenariowerkgroep een gedragen uitgangspunt hebt om de mogelijke toekomst rondom uw kernvraag te exploreren.

Dit raamwerk gaat u vervolgens vullen met verhalen die in het heden beginnen en in de toekomst eindigen. Deze korte scenarioverhalen vormen een krachtig communicatiemiddel: enerzijds kunt u er de complexiteit van het vraagstuk mee vatten, anderzijds hebt u een krachtige boodschap in het verdere proces.

### 4. Beleid- en actiefase

De scenarioverhalen worden in deze vierde fase gebruikt om beleidmakers te informeren en hen tot beleid en actie te inspireren. De test van een goed set scenario's is niet of de scenario's de toekomst nauwkeurig schilderen maar of zij beleidsmakers in staat stellen te leren en zich aan te passen, de implicaties van de scenario's te ervaren, handelingsperspectieven te zien en effectieve maatregelen te treffen. Na het ontwikkelen van de scenario's is dan ook de volgende stap om tot in het diepst van uw vezels in elk scenario te gaan leven en werken en u vragen te stellen als: als dit scenario zich ontvouwt, hoe effectief is dan ons huidige beleid, wat zijn dan de beleidsthema's waaraan we zouden moeten werken of welke acties zouden we vandaag moeten nemen om een wenselijke toekomst te realiseren (self-fulfilling) of om een onwenselijke toekomst te vermijden of te verzachten (self-denying)? De patronen en inzichten die voortkomen uit de implicaties van de scenario's vormen dus de bouwstenen voor uw beleidsagenda, de prioriteiten daarbinnen en uw concrete beleid(saanpassing).

### 5. Monitorfase

In de laatste fase van het proces creëert u mechanismen die u en de beleidmakers in staat stellen veranderingen in de omgeving te monitoren ('welk scenario ontvouwt zich?') zodat zij hun beleid aan de veranderingen kunnen aanpassen. In deze fase monitort u uiteraard ook de effectiviteit van uw beleid: bereiken we de beoogde beleidsdoelgroep, leidt onze aanpak tot het beoogde effect, blijven we binnen budget, etc.?

Het maken van scenario's is een bewezen benadering om beleid voor te bereiden op de toekomst. Als het op een boeiende manier gebeurt, creëert het een ruimte waarin deelnemers hun collectieve ervaring, wijsheid, oordeelsvermogen en intuïtie met elkaar kunnen delen. De exercitie lijkt eenvoudig en dat is hij vaak ook. Maar de resultaten zijn vaak verbluffend en indringend.

## 2.3 De verkenningsfase

We zagen het al in de vorige paragraaf: de crux van deze fase is uzelf en uw opdrachtgever te overtuigen van:

- het belang van uw kernvraag en de rol die scenario's zouden kunnen spelen;
- de kwaliteit van uw projectaanpak en de ermee gepaard gaande kosten.

### Uw kernvragen en de rol van scenario's.

Elk scenarioproject start met een of meer kernvragen. Wiens vraag is dat? Wie is de probleemeigenaar? Komt die vraag uit de publieke agenda, de politieke agenda, vanuit ervaren knelpunten of vanuit een proactief reagerende ambtelijke agenda? Op welk domein of werkveld heeft die kernvraag betrekking en over welke tijdshorizon gaat het? Welke beleidsdoelgroepen en andere actoren spelen een rol? Wat zijn de complicerende thema's? Wat zijn de belangrijkste onzekerheden? Wie zijn de stakeholders of belanghebbenden? Hoe gaan die kernvragen in de toekomst een rol spelen? En wat is dan de rol van scenarioplanning? Wilt u bestaand beleid op toekomstbestendigheid testen, wilt u nieuw beleid ontwikkelen, wilt u inspireren voor het inslaan van een nieuwe weg? Wilt u bijdragen aan een leerproces of draagvlak creëren voor bepaalde beleidsinterventies? Lees in dat kader nog eens paragraaf 1.2 ('Beleid en toekomstverkenning').

Uiteindelijk komt u tot een eerste ruwe lijst met de belangrijkste (a-priori) beleidsvragen en onzekerheden waarop de scenarioplanning een licht moet doen schijnen. Het is een ruwe lijst omdat hij wordt samengesteld op basis van eerste indrukken en het is een a-priori lijst omdat véél vraagstukken in de nadere analyses worden aangevuld en aangescherpt. Het zal u helpen in deze fase te sparren met collega's, experts te interviewen, stakeholders te enquêteren, rapporten te raadplegen of wat searches op het internet te plegen.

### DE GROTE UITTOCHT

De vertrekvraag bij deze studie was: in het nu lopende decennium vertrekt 70 % van het overheidsperoneel t.g.v. pensionering, mobiliteit naar een andere sector, arbeidsongeschiktheid, etc. Hoe gaan we daar in het komende decennium mee om? Deze enkelvoudige startvraag wordt al snel gecompliceerder als we ons bedenken dat we bij het beantwoorden van die vraag zouden moeten weten welke eisen er in het lopende decennium door de maatschappij gesteld gaan worden aan overheidsinstanties (komen er taken bij of vallen er taken af?), hoeveel budgettaire ruimte overheidsorganisaties krijgen (krappe overheidsfinanciën of juist niet), welke eisen nieuwe cohorten werknemers aan hun werkgever stellen, hoe krap of ruim de arbeidsmarkt (en deelsectoren ervan) is, hoe de overheid georganiseerd gaat worden, etc. Allemaal hoogst onzekere factoren die we alleen middels scenarioplanning kunnen benaderen. Bovendien zijn het vraagstukken die aan werkgeverszijde wel eens anders bekeken kunnen worden dan aan werknemerszijde.

### Vorbereiding van het scenario-project

Scenarioplanning is een proces dat we met u in de komende paragrafen zullen doorlopen. Scenarioplanning is ook een project waarover u voorstellen zult moeten doen, waarvoor u goedkeuring moet krijgen en waarover u verantwoording moet afleggen.

### Projectbrief maken

- Maak een projectbrief waarin u aangeeft:
- Wat is de aanleiding voor dit project? Hoe is dit issue op de agenda gekomen?
- Op welk beleidsterrein, welke beleidsdoelgroepen en welke tijdsperiode heeft dit project betrekking?
- Wie is de beleidsentiteit die verantwoordelijk is voor dit beleidsterrein en wie is derhalve probleemeigenaar?
- Wat zijn de kernvragen waarop dit project licht moet doen schijnen?

- Wat is de projectdoelstelling? Wilt u nieuw beleid ontwikkelen, bestaand beleid testen, beleidsprioriteiten opstellen, beleidsaandachtspunten genereren?
- Wie moeten als stakeholder bij dit betrokken worden, waarom en hoe?

### Scenarioproces ontwerpen en projectvoorstel schrijven

U maakt een uitvoerige beschrijving van scenarioproces met aandacht voor:

- De te doorlopen procesfasen, de 'deliverables' per fase en de timetable
- De te betrekken partijen en/of personen en hun verantwoordelijkheden. Denk aan stakeholders, experts, creatieven, externe bureaus, etc.
- De organisatie: wie vormt de regiegroep, wie het beleids- of scenarioteam, wie gaat het team faciliteren, maken we nog gebruik van een klankbordgroep of denktank.
- De rapportages naar doelgroep, inhoud en vorm
- De ermee gemoeide inzet van mensen en middelen.

### Opdrachtverlening

- Verkrijg toestemming voor het project
- Regel de benodigde ondersteuning, beleidsruimte en collegiale support.

## DE GROTE UITTOCHT

Bij deze studie is een ruime insteek gekozen waar het gaat om de beleids-entiteit: overheidswerkgevers verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers (VSO). Bewust is er voor gekozen stakeholders aan werkgevers- en werknemerszijde te betrekken. De termijn is het lopende decennium 2010-2020.

Bij deze scenariostudie is qua projectorganisatie gekozen voor het volgende model:

- Projectteam: er is een projectteam geformeerd met een projectleider en 10 leden afkomstig uit de drie opdrachtgevende organisaties
- Externe begeleiding: er is ondersteuning gevraagd van 2 bureaus, te weten De Ruyter Strategie en Columbus Consult

- Klankbordgroep: er is een klankbordgroep geformeerd van 15 deelnemers die de diverse stakeholders representeren, denk aan Defensie, BZK, VSNU, VNG, IPO, HBO-raad, CMHF, CCOOP, AC en FNV.

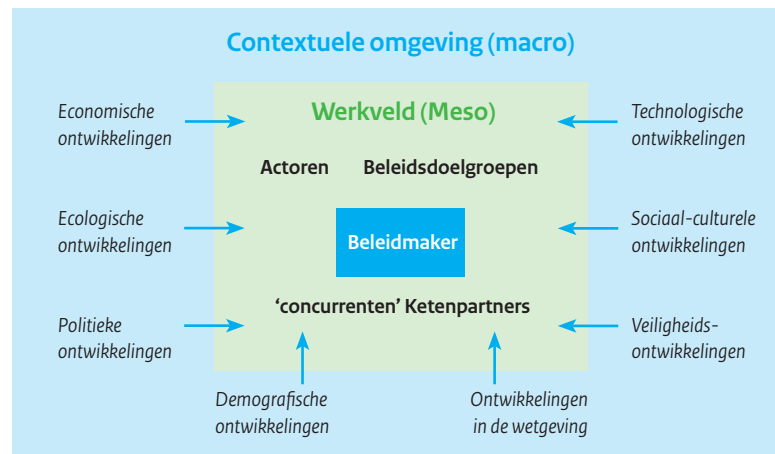
De keuze voor deze brede insteek houdt op voorhand in dat de resultaten later nog eens concreet vertaald moeten worden naar de verschillende sectoren en organisaties.

## 2.4 De verdieplingsfase

### De beleidsomgeving

We hebben nu helderheid over de (complexiteit van de) startvragen. We weten wat er ongeveer speelt en willen nu nog dieper nagaan wat de 'drivers for change' zijn.

Schema 2.2 De beleidsomgeving



We gaan in deze fase op zoek naar trends en ontwikkelingen die ons iets over de veranderingen kunnen vertellen, die een rol kunnen gaan spelen in de toekomst van ons beleid en onze kernvragen. Die relevante trends en ontwikkelingen treft u in de drie lagen van uw beleidsomgeving (zie schema 2.2) :

- **De macro-omgeving**, ook wel **contextuele omgeving** genaamd: dat is de omgeving waarop de beleidsentiteit met zijn beleid volstrekt géén invloed heeft maar die wel een enorme impact op zijn werkveld-omgeving, zijn organisatie en zijn beleid kan hebben. Binnen die contextuele omgeving spelen bijvoorbeeld demografische trends (relatief zeker) en economische ontwikkelingen (relatief onzeker) een rol.
- **De meso-omgeving**, ook wel **transactie-omgeving of werkveld** genaamd: dat is de omgeving waarop de beleidsentiteit met zijn beleid enige invloed kan uitoefenen. Het gaat hier om alle relevante actoren wiens gedrag u met uw beleid probeert de beïnvloeden of een rol spelen in uw beleid en de ketenpartners waarmee u dat samen probeert te doen. Het gaat om hun gedrag (en drijfveren daarachter) en overige factoren die van invloed kunnen zijn.
- **De micro-omgeving: de eigen organisatie** van de beleidsentiteit met daarbinnen allerlei actoren. Op deze micro-omgeving heeft de beleidsentiteit véél invloed. Het betreft immers de eigen organisatie en haar eigen beleid.

Wat behoort tot de meso- en macro-omgeving hangt altijd af van de beleidsentiteit. Voor een café zijn bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften een gegeven (macro), voor de overheid zijn het beleidsinstrumenten (micro). Europese richtlijnen zijn voor 'n Nederlandse gemeente macrofactoren, terwijl de Nederlandse rijksoverheid er nog enige invloed op heeft (meso). Belangrijk is dat wat tot de meso-omgeving (enigszins beïnvloedbaar) en wat tot de macro-omgeving (volstrekt niet beïnvloedbaar) afhangt van de beleidsentiteit die u bij de scenarioplanning als uitgangspunt neemt.

### De macro-omgeving: trends en hun impact

Het Strategieberaad Rijksbreed bepleit bij het bestuderen van trends en ontwikkelingen de zogenaamde **DEVSTEP-methode**. De letters DEVSTEP vormen daarbij een acroniem voor de 7 trendvelden waar u relevante ontwikkelingen en trends zou kunnen vinden:

**Demografie:** zijn er ontwikkelingen in de demografie (aard, omvang en samenstelling van de bevolking) die een licht kunnen doen schijnen op uw kernvragen. Denk aan vergrijzing, ontgroening, verkleuring, verkleining van huishoudens, afname in de beroepsbevolking, verstedelijking, krimp in buitenstedelijke gebieden, etc.

**Economie:** welke conjuncturele en structurele ontwikkelingen verwacht u, welke impact kunnen die hebben op de overheidsfinanciën en wat is daarvan weer de impact op uw kernvragen? Wat is de rol van globalisering voor uw beleid? En de opkomst van de BRIC-landen?

**Veiligheid:** welke voor u relevante ontwikkelingen verwacht u in de komende jaren waar het gaat om georganiseerde misdaad, terrorisme, veranderend klimaat, schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, inter- en intrastatelijke conflicten en wat is daarvan de impact op uw kernvragen?

**Sociaal-cultureel:** hebben ontwikkelingen als individualisering, deformalisering, fragmentatie, detraditionalisering, deinstitutionalisering effect op uw kernvragen.

**Technologie:** welke technologieën zijn voor uw kernvragen relevant en welke ontwikkelingen verwacht u? Denk bijvoorbeeld aan digitalisering en de opkomst van convergerende technologieën, zoals de NBIC technologieën (convergentie van nanotechnologie, biotechnologie, informatica en cognitive technology)?

**Ecologie:** hebben klimatologische ontwikkelingen en onze transitie naar een duurzame samenleving impact op uw beleid?

**Politiek:** kunnen ontwikkelingen in de geopolitieke machtsverhoudingen, ontwikkelingen in Europa, de medialisering van de politiek, verschuivingen in het Nederlandse politieke machtsveld licht doen schijnen op uw kernvragen?

Véél van die trends zijn u bekend uit beleidsmonitoren.

### De meso-omgeving: trends en hun impact

Het werkveld van een beleidsentiteit is dat deel van de omgeving waar de entiteit invloed op kan en wil uitoefenen met haar beleid. Het werkveld omvat alle actoren en factoren die relevant zijn voor beleid, denk aan:

- **Beleidsdoelgroepen:** de uiteindelijke doelgroepen, waarop beleid invloed wil uitoefenen. Welke dat zijn hangt natuurlijk af van het onderhavige beleidsterrein: het publiek algemeen, verkeersdeelnemers, criminele jongeren, bewoners van specifieke wijken, ondernemers, winkeliers, etc.
- **Ketenpartners en intermediaire kaders:** instellingen en partijen met wie beleid invloed wenst uit te oefenen. Wie uw ketenpartners zijn of kunnen zijn, hangt uiteraard weer af van uw beleidsterrein.
- **Concurrerende instellingen:** instellingen die op specifieke terreinen met de overheid 'concurreren', zoals particulieren veiligheidsbedrijven, particuliere ziekenhuizen, particuliere scholen, etc. Maar het kan ook het bedrijfsleven zijn als het gaat om concurrentie op de arbeidsmarkt.
- **Overige relevante actoren:** media, winkeliers, politie, etc.

Stel voor uzelf vast welke actoren in uw veld actief en relevant zijn, wat de drijvers achter hun gedrag zijn, hoe hun gedrag zich in de toekomst kan ontwikkelen, welke andere factoren een rol kunnen spelen en welke impact deze trends en ontwikkelingen op de beleidsvragen kunnen hebben.

### De micro-omgeving: trends en hun impact

In deze laatste laag van uw beleidsomgeving is de eigen organisatie en het eigen beleid van de beleidsentiteit object van studie.

### Verdiepingstechnieken

Welke actoren, factoren, trends en ontwikkelingen relevant zijn, is uiteraard afhankelijk van uw eerder geformuleerde sleutelvraag en uw eerste verkenning van het vraagstuk. Voor de verdere verdieping staan u en uw scenario-team de volgende technieken ter beschikking:

- **Deskresearch:** u kunt achter uw bureau al véél informatie vinden over relevante feiten, ontwikkelingen en trends in uw contextuele omgeving en in uw werkveld. In bestaande rapporten, overheidsstudies, discussiestukken, artikelen, etc. Veelal direct toegankelijk via het internet. Dat doet u soms ter voorbereiding op interviews en workshops. Soms ter completie- ring ervan. Met name over de contextuele omgeving is véél informatie beschikbaar. Maar pas op: véél materiaal is gericht op feiten en trends vanuit één specifiek belang en mist de rijke schakering van meerdere belangen en invalshoeken.
- **Interviews:** ervaren interviewers -mits goed gebriefd- en bereidwillige respondenten kunnen een schat aan informatie opleveren over hoe experts, mensen uit het veld, stakeholders en participanten van uw workshops of begeleidingscommissies aankijken tegen het kernvraagstuk, de oorzaken ervan, de dynamiek in de omgeving, uw huidige beleid en over de te nemen maatregelen. Hier komen meningen, gevoelens en belangen bloot. Hier ontwikkelt u ook een gevoel voor de dynamiek van het vraagstuk die tijdens de verdiepingworkshop een rol gaat spelen.

- **Verdiepingsworkshops:** het echte vuurwerk zit 'm in de verdiepings-workshops met experts en stakeholders. Hier ontstaat –mits goed begeleid door een externe facilitator en goed voorbereid door het scenarioteam- een inspirerende flow: in relatief korte tijd worden factoren, trends en onzekerheden benoemd, komen soms onvermoede invalshoeken, percepties en belangen bloot, ontstaan er al nieuwe beleidsperspectieven en wordt er draagvlak, betrokkenheid en enthousiasme gecreëerd het vraagstuk op te lossen.

Uiteraard moet u de resultaten van uw interviews, desk-research en verdiepingsworkshop vastleggen en uitwerken. Vooral bij verdiepingsworkshop is dat géén eenvoudige zaak. Stelt u zich maar eens wanden voor, vol met flipovervellen post-it notes met trends, ideeën, notities, etc. Probeer dan ook al tijdens de workshop alles te categoriseren en clusteren.

### DE GROTE UITTOCHT

In deze scenariostudie werden de volgende trendvelden belicht die een impact hebben op de arbeidsmarkt in de publieke sector:

- Trends en ontwikkelingen in de macro-omgeving: demografische trends, krappe overheidsfinanciën en trends op de arbeidsmarkt.
- Trends en ontwikkelingen in de meso-omgeving: de ontevredener burger, veranderende wensen van het werkende individu.
- Trends en ontwikkelingen in de micro-omgeving: veranderende organisatievormen.

Voor de onderbouwing van die trends is een groot aantal wetenschappelijke publicaties en beleidsrapporten doorgenomen, zijn véél interviews met experts en stakeholders gehouden, zijn trend-workshops georganiseerd en is een enquête gehouden onder overheidspersoneel (Flitspanel) . Laten we een paar trends er uitpikken ter illustratie van de hierboven beschreven macro-, meso- en micro-analyse:

### DEMOGRAFISCHE TRENDS

Recente demografische trends zoals vergrijzing (meer ouderen), ontgroening (minder jongeren), verkleuring (méér niet-westerse allochtonen) en verdunning (méér eenpersoons huishoudens) zullen zich de komende decennia doorzetten. Volgens het CBS groeit het aantal ouderen in de periode 2010-2020 met 1.5 miljoen, daalt het aantal jongeren met 200.000, zijn er 500.000 mensen minder beschikbaar voor de arbeidsmarkt, komen er 700.000 eenpersoonshuishoudens bij en groeit het aantal niet-westerse allochtonen met 650.000. In niet-verstedelijkte gebieden, met name in het noorden, oosten en zuiden van Nederland is nu al sprake van een bevolkingskrimp en die zal zich in de komende decennia voortzetten. In verstedelijkte gebieden groeit de bevolking nog door de komst van allochtonen (jonger, méér kinderen).

#### *Impact op de overheidsorganisatie*

Juist bij de overheid hebben deze demografische ontwikkelingen een enorme impact omdat overheidsorganisaties relatief méér oudere (vergrijsd personeelsbestand) en méér hoogopgeleide werknemers kennen. De uitstroom zal enorm zijn in de periode 2010-2020. Zeven op de tien werknemers zullen uitstromen. Drie op tien door pensionering. Vier op de tien door vertrek (arbeidsongeschiktheid, andere werkgever, stoppen met werken). Het zal niet makkelijk zijn op de krappe arbeidsmarkt voldoende gekwalificeerd personeel terug te krijgen. En als gevolg daarvan kan de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komen. Door vergrijzing stijgt de gemiddelde leeftijd van werknemers bij de overheid. Gunstig waar het gaat om de jarenlang opgebouwde kennis en ervaring. Maar ongunstig omdat kennis snel veroudert en flexibiliteit en innovatief vermogen met het verstrijken van jaren afnemen.

### Impact op de diensten

Door de vergrijzing zullen meer mensen een beroep doen op de AOW (terwijl steeds minder werkenden aan de voorziening meebetalen) en zullen meer mensen een beroep doen op de zorg, die dan een méér verzorgend dan genezend karakter gaat dragen. Het gestegen opleidingsniveau zorgt er wel voor dat mensen daarbij hogere verwachtingen hebben en individuele arrangementen eisen. De verkleuring leidt tot bevolkingsgroepen die andere voorkeuren hebben op het gebied van wonen, werken en recreëren, waarop gemeenten en woningcorporaties zullen moeten inspelen. Ook het thema integratie zal het komende decennium extra aandacht vergen. Ontgroening zal wellicht leiden tot een afname van de vraag naar de op deze groep gerichte diensten en voorzieningen. Zeker is dat niet omdat jongeren langer in het onderwijs verblijven (huidige trend), vaker in de problemen komen en daardoor wellicht eerder en intensiever begeleid moeten worden door de jeugdzorg.

### KRAPPE OVERHEIDSFINANCIËN EN HUN IMPACT

De overheidsfinanciën staan zowel structureel als conjunctureel zwaar onder druk. De structurele druk wordt geleverd door de eerder besproken vergrijzing. Want vergrijzing doet niet alleen de kosten van de AOW stijgen, maar ook de kosten van de zorg. Die zullen de komende jaren jaarlijks met 4% stijgen, mede ten gevolge van de toename van chronisch zieken, meer technologische innovaties, monetaarisering van de mantelzorg, hogere verwachtingen van zorgconsumenten en de achterblijvende arbeidsproductiviteit.

De conjuncturele druk op de overheidsfinanciën komt van de financiële crisis. Die heeft een enorm gat geslagen in de overheidsbegroting. Hadden we in 2008 nog een overschot, in 2009 is dat omgeslagen in een tekort van 4,9 % van het BBP en is de staatsschuld opgelopen van 45.5 % van het BBP in 2007 naar 62% in 2009. Bij ongewijzigd beleid zullen de percentages alleen maar stijgen. Het is uiterst onzeker hoe onze economie zich de komende jaren gaat ontwikkelen en welke groeicijfers we voor het komend decennium

mogen verwachten. Stagnatie of groei? Maar zelfs bij een 2% groei zitten we in 2015 altijd nog met een begrotingstekort van 5.5 %, bijna twee maal zo hoog als de grens die de EU hanteert.

### Impact op de publieke taken

Door de crisis is er minder geld beschikbaar, terwijl door de vergrijzing juist meer geld nodig is. Wat de impact is, hangt af van de politieke keuzes die gemaakt worden:

- Méér middelen: verhoging van belasting, premies en overige heffingen. Maar de verhoging van de collectieve druk heeft een negatieve invloed op economische groei en investeringen
- Minder uitgaven: bezuinigen op collectieve uitgaven of uitgaven gerelateerd aan de vergrijzing zelf (aow, zorg, pensioenen)
- Vermindering van het aantal taken dat door de collectieve sector en met collectieve middelen wordt uitgevoerd.
- Productiviteitsstijging: verhoging van de arbeidsproductiviteit.

### DE BURGER WORDT MINDER TEVREDEN

De burger heeft een complexe relatie met de overheid. Hij of zij is immers klant van overheidsdiensten, onderdaan, belastingbetaler en kiezer.

Als klant is de burger tamelijk positief over de publieke dienstverlening, op het openbaar vervoer en de ouderenzorg na. Niet-klanten hebben daarentegen een negatiever beeld, niet zozeer over de diensten zelf, maar over de begeleidende dienstverlening (denk aan lange wachttijden, gebrekige kwaliteit van de informatie en gebrek aan persoonlijke aandacht). Publieke dienstverleners verwachten dat de burger steeds hogere eisen aan hun dienstverlening gaan stellen.



Als onderdaan verwacht de burger veiligheid en orde. Hoewel er een afname is van veel voorkomende vormen van criminaliteit (woninginbraak, diefstal uit auto's, etc.), is het veiligheidsgevoel niet toegenomen. De helft van de bevolking is uiterst kritisch over de politie en de rechtspraak, wellicht gevoed door een beperkt aantal incidenten in de media. En waar de overheid inzet op preventie en betere opsporing, vragen burgers om een repressiever systeem met hogere straffen.

De burger heeft als belastingbetaler nog steeds een hoge 'willingness-to-pay'. Maar die bereidheid kan onder druk komen te staan bij overheidsfalen (o.m. bij infrastructurele projecten), fraudezaken (als bij volksverzekeringen), normoverschrijdende vergoedingen van bestuurders, et cetera).

De burger als kiezer heeft de grootste gedaantewisseling ondergaan. Waar eind vorige eeuw nog 80% vertrouwen had in de regering, politici en de overheid, is dat % gedaald naar 55 % in 2009. Wachlijsten in de zorg, lesuitval in het onderwijs, terroristische aanslagen, de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, het verscherpte integratiedebat, .... hebben de relatie tussen de burger en de overheid verslechterd.

#### *Impact*

De relatie tussen de burger en de overheid kent meerdere dimensies. Op niet alle dimensies is de relatie verstoord. Duidelijk is wel dat de burger steeds hogere eisen gaat stellen aan overheidsdiensten sec en aan de begeleidende dienstverlening. Er ligt een groter wordend vergrootglas op wat de overheid doet.

Ook de 'one size fits all' gedachte loopt door de toegenomen koopkracht en heterogeniteit van de burger op zijn eind.

Er is een grote, wellicht blijvende, minderheid die ontevreden en wantrouwend is jegens de overheid. Zij hebben moeite met de verschraving van de verzorgingsstaat en de verkleuring van Nederland, zij voelen zich miskend.

## 2.5 De synthesefase

We hebben nu een lijst met trends & ontwikkelingen en hun impact op het beleidsvraagstuk in de planningsperiode. In deze synthesefase gaan we die lijst ombouwen tot een set scenario's. Dat doen we in de volgende stappen:

- **Een laatste check op onze trendlijst:** kunnen we onze lijst aan trends en ontwikkelingen nog verkleinen en indikken en kunnen we hen in een causale samenhang brengen?
- **Bouw het scenario-raamwerk:** kunnen we uit al die ontwikkelingen die vinden die bepalend zijn voor onze toekomstverhalen? Meestal die ontwikkelingen die het meest onzeker zijn en die de meeste impact hebben op ons beleidsvraagstuk.
- **Vul het scenario-raamwerk:** hoe verdelen we nu onze zekerheden en onzekerheden over het scenarioraamwerk?
- **Maak de scenario's levendig:** in de vorm van verhalen, moodboards, foto's, prezi-presentaties, etc.
- **Final Check op onze scenario's:** op ondermeer compleetheid, consistentie, plausibiliteit en andere criteria die beleidsmakers stellen.

### Een laatste check op de trends en ontwikkelingen

Kijk nog eens kritisch naar de trends en ontwikkelingen die u in de vorige fase hebt geïnventariseerd. Doe dat vanuit de volgende invalshoeken:

- **Relevantie:** zitten er trends en ontwikkelingen bij die maar weinig impact hebben op het beleidsvraagstuk. Verwijder hen en beperk u tot die trends en ontwikkelingen die een echte impact hebben.
- **Abstractieniveau:** zitten er trends bij die u kunt clusteren op een iets hoger abstractieniveau zodat u kunt werken met minder trends?
- **Onderlinge relaties (causal loop):** wat is het onderlinge verband tussen de diverse trends? Bijvoorbeeld: op het snijvlak van economische en demografische ontwikkelingen ontstaan nieuwe cohorten (generaties): mensen die in hun formatieve jaren onder specifieke economische omstandigheden verwachtingspatronen, levensstijlen en mindstyles hebben ontwikkeld die zij meenemen als werker op de arbeidsmarkt.

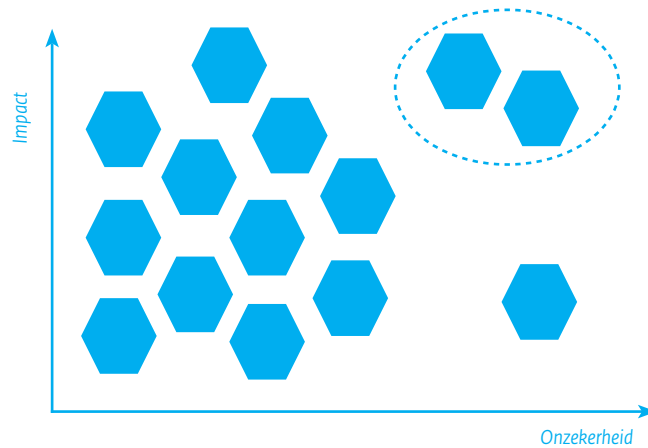
### Bouw het scenario-raamwerk

Een van de meest gehanteerde technieken om te komen tot scenario's is hen te bouwen rondom die twee driving forces of trends die de hoogste impact op de beleidsagenda hebben en waarover de groep de meeste onzekerheid ervaart over in welke richting zij zich zullen ontwikkelen. Verdeel daarom eerst eens al uw geïnventariseerde trends en ontwikkelingen over volgende twee groepen:

- **Relatieve zekerheden:** soms zijn dat redelijk te forecasten trends (denk aan demografische ontwikkelingen), soms zijn dat gevolgen van acties uit het verleden (denk aan de kilometers rioleringsbuizen die de komende jaren vervangen moeten worden), soms zijn dat geleidelijke discontinuïteiten die relatief zeker zijn (denk aan het nieuwe werken en detraditionalisering), soms de zogeheten 'can't go on's': ontwikkelingen die gewoon niet door kunnen gaan (denk aan schaarste aan grondstoffen).
- **Relatieve onzekerheden:** veelal zijn dat kritische onzekerheden, vooral in de economie, de politiek en op het sociaal-culturele vlak waar ontwikkelingen zo kunnen omslaan, vaak als gevolg van abrupte discontinuïteiten ('wild cards') zoals 9/11, tsunami's en de arabische lente, maar ook onzekere risico's, thema's waarvan we te weinig weten maar waar we wel mee moeten dealen (zoals genetisch gemanipuleerd voedsel)

Scoor vervolgens (zie ook Schema 2.3) alle ontwikkelingen op hun impact en kies die twee driving forces die de hoogste impact hebben en waarover de groep de grootste onzekerheid ervaart. Uw sleutelonzekerheden geven dus de dominante dimensies aan waarop u uw scenario bouwt. Schema 2.3. wekt daarbij de indruk dat dat er altijd maar twee zijn. Vaak zijn het er meer. En dan zult u net zo lang moeten stoeien tot u die twee vindt die tot de meest relevante, consistente, plausibele scenario's leiden.

Schema 2.3 Scoor de driving forces op impact onzekerheid



### DE GROTE UITTOCHT

In deze scenariostudie ervoer het scenarioteam als de twee grootste onzekerheden met de hoogste impact op het beleidsvraagstuk:

1. De maatschappelijke visie op de rol van de overheid.
2. De economische ontwikkeling in de komende 10 jaar.

De volgende stap is dat u van deze twee kern-onzekerheden de bipolaire uitkomsten bepaalt, de twee extreme richtingen waarin zij zich kunnen ontwikkelen.

### DE GROTE UITTOCHT

Voor de zich ontwikkelende **maatschappelijke visie op de rol van de overheid** in de beleidsperiode zag het scenarioteam twee polaire uitkomsten:

[a] **samen**: er ontstaat in de beleidsperiode maatschappelijk een positieve grondhouding t.o.v. het collectieve, een grote solidariteit, de bereidheid ervoor te betalen en een voorkeur voor de overheid als uitvoerder van die publieke taken.

[b] **zelf**: er ontstaat in de beleidsperiode maatschappelijk een negatieve grondhouding t.o.v. het collectieve, een geringe solidariteit, weinig bereidheid ervoor te betalen, een voorkeur voor een overheid die zich terugtrekt op basistaken als openbaar bestuur, veiligheid en justitie. En de rest wordt geregeld door marktkrachten.

Ook over hoe de Nederlandse economie zich in de periode 2010-2020 conjunctureel en structureel zou ontwikkelen, bestond bij het scenarioteam grote onzekerheid, mede gelet op de speculaties van diverse instanties.

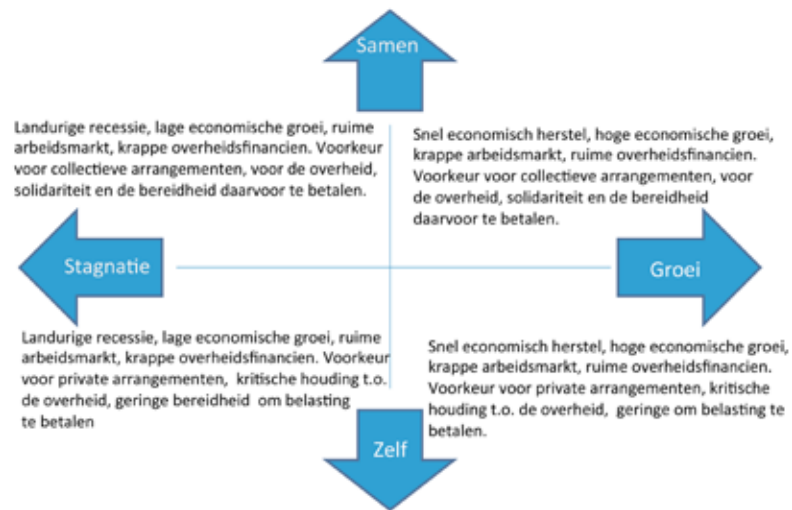
Zij besloot dan ook rekening te houden met twee polaire uitkomsten:

[a] **groei**: na een korte recessie keert weer een lange periode van hoge economische groei terug die Nederland de afgelopen 15 jaar heeft gekend.

[b] **stagnatie**: na een korte recessie volgt een lange periode van matige groei.

Plot tenslotte de twee assen in een uitlegkruisje op een whiteboard en ga met de groep elk scenario (zie ook Schema 2.4) al brainstormend vullen met woorden en zinnen om elk scenario nog concreter te beschrijven.

**Schema 2.4 Twee onzekerheden, 4 scenario's**



**Vul het geraamte nu met trends en driving forces**

Vervolgens gaat u met het scenarioteam alle eerder opgeschreven trends en driving forces over de vier vlakken ordenen. De trends en driving forces waarvan u zeker weet dat zij zich zullen voordoen, een grote impact hebben en zich in alle scenario's voordoen (zoals vergrijzing, ontgroening en verkleuring) plot u in alle scenario's. Hoe de trends uitpakken in de diverse scenario's hangt af van scenario-specifieke onderstromen. Zie het voorbeeld in Schema 2.5, waar u een gedeelte van de plot ziet die het scenarioteam van de grote uittocht hanteerde.

Schema 2.5 De Vier scenario's van de grote uittocht op een rij:

	Samen en Stagnatie	Samen en Groei	Zelf en Stagnatie	Zelf en Groei
<b>Economische ontwikkeling</b>	Langzaam herstel en lage groei (0,75 %)	Snel herstel en hoge groei (2,5%)	Langzaam herstel en lage groei (0,75%)	Snel herstel en hoge groei (2,5%)
<b>Visie op de overheid</b>	Voorkeur voor collectief, bereidheid daarvoor te betalen, publieke instellingen, solidair, nadruk op marktfalen.	Voorkeur voor collectief, bereidheid daarvoor te betalen, publieke instellingen, solidair, nadruk op marktfalen.	Voorkeur voor individuele en particuliere regelingen, kleine overheid, weinig betalen, nadruk op overheidsfalen.	Voorkeur voor individuele en particuliere regelingen, kleine overheid, weinig betalen, nadruk op overheidsfalen.
<b>Arbeidsmarkt en participatie</b>	Ruim, in de publieke sector hooguit tijdelijke knelpunten a.g.v. de vervangingsvraag in specifieke sectoren en beroepen; participatiecijfer vrijwel ongewijzigd.	Na 2014 krap, omvangrijke kwantitatieve knelpunten, ook in de publieke sectoren, participatie van allochtonen, vrouwen en ouderen stijgt.	Ruim, in de publieke sector hooguit tijdelijke knelpunten a.g.v. de vervangingsvraag in specifieke sectoren en beroepen; participatiecijfer vrijwel ongewijzigd.	Na 2014 krap, publieke sector komt met kraptes, maar prioriteit ligt bij markt. Participatie van allochtonen, vrouwen en ouderen stijgt sterk.
<b>Overheidsorganisatie</b>	Weinig ontwikkeling tussen 2009 en 2020.	Kleine kerndepartementen en gemeenten met schil van flexibele krachten (ZZP), in het onderwijs grote klassen en véél internetlessen.	Kleine overheid (naar omvang en budget), véél uitbesteding.	7 kerndepartementen, 80 gemeenten, géén provincies, deels privaat onderwijs, zorg, veiligheid.
<b>Arbeidsproductiviteit (AP) en innovatie overheid</b>	Weinig prikkels, arbeidsbesparing loont niet vanwege hoge werkloosheid.	Krachtige prikkels tot verhoging AP vanwege hoge loonkosten en wervingsproblemen, véél geld voor innovatie.	Financiële noodzaak om meer met minder mensen te doen.	Krachtige financiële prikkel om de AP te verhogen, er is geld voor innovatie.
<b>Professionele ruimte en zingeving bij overheid</b>	Behoeften worden erkend, veel zal er niet veranderen.	Werknemers dwingen ruimte en betekenisvol werk af.	Strak geleide organisaties: omstandigheden accepteren of vertrekken	'ontregelen' en 'klein en fijn' worden afgedwongen door werknemersmacht.

### Maak de scenario's levendig

We hebben nu in krachtige woorden en zinnen de end-states van de 4 scenario's, en we hebben de vier scenario's geladen met eerder verkregen kennis. We gaan nu de scenario's aansprekende en herkenbare labels geven.

## DE GROTE UITTOCHT

Hier is gekozen voor sporten die treffend de scenario's typeren:

- 'Samen en stagnatie' → Bingo
- 'Samen en groei' → Volleybal
- 'Zelf en stagnatie' → Vissen
- 'Zelf en groei' → Bergklimmen

Vervolgens gaan we de totale scenariogroep opdelen in 4 subgroepen. Elke groep gaat nu de geschiedenis van een van de vier denkbare, plausibele toekomsten maken in de vorm van een verhaal of storyline. Zij moeten een oorzaak-gevolg-achtige redeneerlijn volgen om te komen tot een keten aan gebeurtenissen met een start in het heden die leiden tot de eerder beschreven end-state. Ze moeten zich niet alleen bezighouden met wat er gebeurt maar juist met waarom dingen gebeuren zoals ze gebeuren. Ze moeten hun verhaal permanent checken op interne consistentie en logica. Aan het eind van deze stap presenteren de vier teams elkaar hun verhaal. Ze ontdekken al discussiërend de grenzen van het mogelijke. Een rijke discussie ontstaat, al was het maar omdat allerlei signalen in het heden ineens een plek krijgen in een zich ontvouwende toekomst.

## DE GROTE UITTOCHT

Scenario 'Zelf en Groei' (Bergklimmen)

De wereldeconomie is snel hersteld van kredietcrisis die in 2007 begon. De jaren van 2010 tot 2020 lijken wel een onafgebroken bloeiperiode. Tussen landen en economische blokken heerst een heftige concurrentie. In naam van de vrijhandel worden handelsoorlogen uitgevochten en strijdt men om dominantie en hegemonie. De vroeg geïndustrialiseerde landen blijven achter bij de BRIC-landen, die op hun beurt al weer een deel van hun productie uitbesteden aan nog lagere lonenlanden als Vietnam. De wereldhandel floreert in 2020.

Nederland doet mee met deze bloeiperiode. Ook hier is de kredietcrisis snel verleden tijd. De behoefte aan en het draagvlak voor sociale zekerheid wordt minder. De politiek snijdt in overdrachtsuitgaven en subsidies. De regelingen van de verzorgingsstaat zijn sterk versoerd en grotendeels vervangen door individuele regelingen. De WW en de bijstandswet zijn afgeschaft en vervangen door een individuele spaar-WW. Ook zijn de meeste inkomensafhankelijke regelingen, zoals de zorgtoeslag, de huursubsidie en de aanrechtaftrek, afgeschaft. In de meeste sectoren is het gebruikelijk geworden dat mensen individueel sparen voor hun pensioen. Deze voortdurende sanering in publieke sector is door de politiek eerst vooral gebruikt om de publieke financiën weer op orde te krijgen maar het wordt ook steeds meer gebruikt voor lastenverlichting voor de middenklasse. In 2017 is na veel politieke discussie uiteindelijk één vlaktaks ingevoerd.

Ondanks de fors toegenomen welvaart zijn er enkele groepen die buiten de boot vallen. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die weinig tot geen opleiding hebben genoten. Voor deze groep is het erg moeilijk het hoofd boven water te houden omdat er fors is gesneden in de sociale zekerheid.

De economie groeit voorspoedig, de werkgelegenheid groeit met wat vertraging ook mee en de werkloosheid daalt. Als gevolg van de vergrijzing treden minder nieuwkomers toe tot de arbeidsmarkt en gaan veel ouderen met pensioen. Halverwege het decennium is de arbeidsmarkt echt krap geworden: er zijn veel vacatures die lang openstaan en waar weinig geschikte kandidaten op reageren. De problemen doen zich met name voor onder middelbaar en hoger opgeleiden. Vooral technisch personeel is schaars. Ook op de arbeidsmarkt is de concurrentie heftig. Voor goede en gewilde arbeidskrachten zijn werkgevers bereid om hoge lonen en uitstekende secundaire voorwaarden te betalen. De verschillen beginnen flink op te lopen: de lonen voor laaggeschoold werk en in minder courante sectoren blijven achter. Studenten op MBO- en HBO- instellingen en universiteiten worden al met een arbeidscontract benaderd voordat zij afgestudeerd zijn.

Talent heeft het voor het kiezen en talent wordt beloond. Internationalisering vormt een deel van het antwoord op de arbeidsmarkt-krapte. Bedrijven die hun vacatures onvervuld zien of hun loonkosten de pan uit zien stijgen, verplaatsen de productie naar elders. Een deel van de productie verschuift binnen Europa en komt in voormalige Oostbloklanden terecht waar de beroepsbevolking goed opgeleid is en waar de lonen lager zijn. Een ander deel van de productie verschuift naar lage lonen landen, veelal in Azië. Ook de arbeidsmigratie helpt om de druk op de arbeidsmarkt enigszins te verlichten. De Europese Green Card, die in 2014 is ingevoerd, maakt dit alles mogelijk. Door een nieuwe Europese richtlijn zijn de vele belemmeringen voor arbeidsmigratie (o.m. fiscaal en sociale zekerheid) grotendeels weggenomen. Er is dan ook veel concurrentie tussen potentiële werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De arbeidsparticipatie onder vrouwen, ouderen en allochtonen is fors gestegen. Door de hogere lonen is het rendabel om de kinderopvang uit te besteden. De meeste gezinnen bestaan uit tweeverdieners die beide fulltime werken. Zij regelen de kinderopvang met au pairs of andere arbeidskrachten uit Zuid-Amerika en Azië.

Hoewel vooral het openbaar bestuur fors is gekrompen, heeft de publieke sector nog altijd veel hoogopgeleide werknemers nodig. Door bezuiniging op bezuiniging zijn de instellingen kleiner en efficiënter. Het werk dat er nog wel is, vraagt om een hoog strategisch niveau. De overheid moet dus met de marktsector concurreren om schaarse werknemers. In dergelijke omstandigheden is de macht van de aanbieders, de potentiële werknemers, groot. Gewilde krachten hebben de werkgevers voor het uitkiezen en kunnen eisen stellen aan de functie en de arbeidsvoorwaarden. Werkgevers daarentegen moeten tegen elkaar opbieden. Dit drijft de beloning natuurlijk omhoog. Niet alleen het directe loon, maar ook allerlei secundaire en andere voorwaarden.

### Verrijk de scenario's

U kunt uiteraard de scenarioverhalen nog visueel verrijken met foto's, grafieken en tabellen, korte interviews met ijkpersonen, tekeningen, cartoons of fictieve krantenkoppen. Alles wat de verbeeldingskracht prikkelt en de scenario's inleefbaarder maakt.

U kunt zelfs besluiten de scenario-verhalen niet in een rapport te presenteren, maar in een visuele powerpoint- of prezi-presentatie of in een videofilm. Uiteraard hangt dit alles af van de doelgroep en het doel van de presentatie.

### Test de scenario's

Stakeholders zijn actoren binnen uw werkveld (groepen, individuen en organisaties die effect hebben op of zelf beïnvloed worden door uw beleid en uw beleidsmaatregelen) en dus belang hebben. De grote vraag is of u en uw team hun gedrag en reacties in de diverse scenario's realistisch hebt geschilderd. Hun gedrag wordt bepaald door ondermeer hun belang en hun macht. Ga met uw team nog eens na wie de stakeholders zijn, wat hun belang en macht is en of u hun gedrag realistisch hebt neergezet in de diverse scenario's. Waar nodig past u uw scenario's aan, zeker als u draagvlak beoogt.

In hoofdstuk 1 zagen we al dat ook beleidmakers hun eigen kijk hebben op toekomstverkenningen. Zij beoordelen verkenningen –zo zagen we- verkenningen op:

- *reikwijdte en relevantie*: (komen alle thema's er in voor die ik voor het beleidsterrein relevant vindt en worden ze logisch met elkaar in verband gebracht?).
- *contrast*: verschillen de scenario's voldoende van elkaar, ook in kwalitatieve zin.
- *Verklaringskracht en plausibiliteit*: wordt voldoende uitgelegd waarom ontwikkelingen in een bepaalde richting gaan?
- *Wervingskracht*: geven ze me een goed verhaal?

Het is dan ook goed om vanuit die bril nog eens kritisch naar uw scenario's te kijken en ze op deze criteria te testen en of aan te passen.

## 2.6 De beleids- en actiefase

De scenarioverhalen worden in deze vierde fase gebruikt om beleidmakers te informeren en hen tot beleid en actie te inspireren. De test van een goed set scenario's is niet of de scenario's de toekomst nauwkeurig schilderen maar of zij beleidmakers in staat stellen te leren en zich aan te passen, de implicaties van de scenario's te ervaren, handelings-perspectieven te zien en effectieve maatregelen te treffen.

Na het ontwikkelen van de scenario's is dan ook de volgende stap om tot in het diepst van uw vezels in elk scenario te gaan leven en werken en u vragen te stellen als: als dit scenario zich ontvouwt, wat zijn dan de beleidsthema's waaraan we zouden moeten werken of welke acties zouden we vandaag moeten nemen om een wenselijke toekomst te realiseren (self-fulfilling) of om een onwenselijke toekomst te vermijden of te verzachten (self-denying)?

De patronen en inzichten die voortkomen uit de implicaties van de scenario's vormen dus de bouwstenen voor uw beleidsagenda, de prioriteiten daarbinnen en uw concrete beleid.

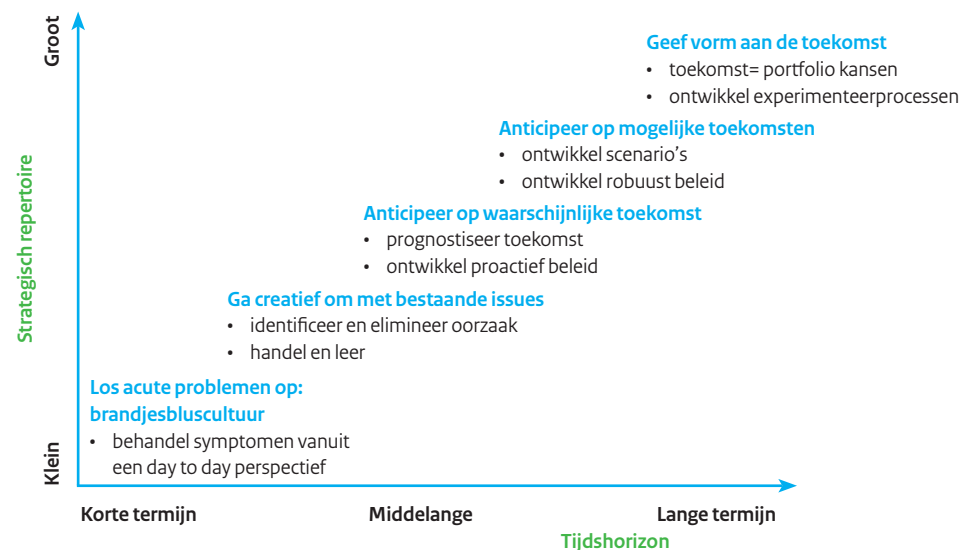
We hebben dus in algemene zin 3 situaties waarin we onze scenariostudies kunnen gebruiken:

- **Het formuleren van een beleidsagenda:** aan welke beleidsthema's in welke prioriteitsvolgorde moeten we de komende periode werken?
- **Het genereren van beleidsalternatieven en de keuze daaruit:** welke beleidsalternatieven bestaan er voor dit kernprobleem? Middels welke criteria kunnen we beleidsalternatieven vergelijken en welke scoort het hoogst op onze criteria?
- **Het ex-ante testen van staand beleid:** is ons huidige beleid ook in de toekomst robuust genoeg te overleven onder alle scenario's of dynamisch genoeg zich aan te passen aan een zich ontvouwende toekomst.

### Het formuleren van een beleidsagenda

Elk beleidsdossier binnen het ministerie kent zo zijn eigen beleidsrepertoire, ergens op een van de 5 trappen van de trede van onderstaand schema (Schema 2.6).

Schema 2.6 Het beleidsrepertoire binnen een beleidsdossier.



De kracht van scenarioplanning (trede 4) is dat u tijdig kunt reageren op zich ontvouwende toekomst. Niet alleen omdat u die toekomst verkend heeft, maar ook omdat u in dat proces alle denkbare percepties, aannames en assumpties over het werkveld en haar spelers de revue heeft zien passeren en met elkaar kritisch naar uw eigen beleid heeft leren kijken.



De eerste toepassing van scenario's is het creatief vaststellen van uw beleidsagenda: aan welke beleidsthema's moeten we binnen dit dossier de komende jaren gaan werken en in welke prioriteitsvolgorde? Dat doet u vaak in de vorm van een workshop in de volgende stappen:

#### 1. Inleven in de scenario's

Laat de deelnemers zich goed inleven in de scenario's. Laat hen uw scenario-rapport lezen of geef hen een korte presentatie.

#### 2. Implicaties bepalen

Brainstorm met de deelnemers per scenario over de vraag wat de implicaties van het scenario zijn voor beleid: welke issues komen boven, welke kansen en bedreigingen doen zich voor voor beleid, in welke mate wordt de grondgedachte achter beleidstheorieën aangetast, etc.

#### 3. Thema's clusteren

Probeer samen met de deelnemers alles te clusteren naar niveau en inhoud. Voorzie elke cluster van een aansprekende naam.

#### 4. Beleidsagenda vaststellen

Stel met de groep vast aan welke beleidsthema's u de komende jaren gaat werken en in welke prioriteitsvolgorde.

### DE GROTE UITTOCHT

De belangrijkste uitdaging in de vier toekomstbeelden is hoe de onderwijs- en overheidssectoren inspelen op een dreigend tekort aan goed opgeleide mensen en krappe budgetten. Hoe blijven scholen, gemeenten, rechtbanken, gevangnissen en andere publieke werkgevers aantrekkelijke werkgevers die –ook bij krappe budgetten- geschikte mensen aantrekken en aan zich weten te binden? Want alleen zo blijft de kwaliteit van de publieke sector gewaarborgd.

Werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sector hebben negen agendathema's geselecteerd die in alle scenario's om een oplossing vragen:

- Wat je als overheid doet, doe je goed
- Inzet op sociale innovatie
- Vergroten van professionele ruimte en statusherstel van professionals
- Talenten van professionals beter benutten
- Verder verhogen arbeidsdeelname van vrouwen, ouderen en allochtonen
- Investeren in loopbaan en gezondheid
- Beter combineren werk en privé
- Marktconforme loonontwikkeling
- Bevorderen mobiliteit binnen en buiten de overheid

De prioritering en uitwerking van deze beleidsthema's kan verschillen per sector en organisatie. Maar dat werkgevers en werknemers met deze thema's aan de slag moeten is evident en urgent.

### Het genereren van beleidsopties

Het ontwikkelen van beleidsalternatieven of alternatieve beleidsconcepten is een creatief proces, zeker waar het gaat om meer strategische vragen. Voor dat proces zijn in deze handleiding géén algemene regels te geven. De alternatieven, concepten of opties zijn immers nauw verbonden met de aard van de issue c.q. probleemstelling, de beleidsdoelstellingen en de beleidsdoelgroepen.

In deze fase speelt u met alternatieve beleidstheorieën, andere definities van hetzelfde beleidsvraagstuk, andere manieren om beleidsdoelcategorieën te segmenteren, nieuwe mixen van beleidsinstrumenten, etc.

De kracht van scenarioplanning is dat het beleids- of scenarioteam gaande het proces zoveel verklaringsmodellen, invalshoeken, beleidstheorieën en mentale kaarten de revue heeft zien passeren, zo zeer de eigen assumpties – waar nodig – heeft leren loslaten, dat het haar – onder de strakke

begeleiding van een facilitator – weinig moeite zal kosten andere denklijnen toe te laten. Uiteindelijk resulteren uit dit proces drie of meer beleidsconcepten die u met uw team moet beoordelen op:

- *Interne criteria:* die hebben te maken met vragen als: hebben we de techniek, de capaciteit, de competenties en de samenwerkingsmodellen in huis om dit nieuwe beleid gestalte te geven (in termen van mankracht, capaciteit, geld, vaardigheden, etc.)? Is er politieke bereidheid de uitvoerbaarheid van dit beleid te ondersteunen met budget, wetgeving, etc.? Is dit beleid efficiënt in termen van effecten versus maatschappelijke kosten? Et cetera.
- *Externe criteria:* hebben te maken met de vragen: is dit nieuwe beleid echt effectief in het oplossen van de gesignaleerde vraagstukken? Blijft dit nieuwe beleid ook effectief in de 4 scenario's die we voor dit werkveld hebben opgesteld? Zijn de ongewenste neveneffecten draaglijk? Past dit beleid in bestaande of aan te passen wetgeving? Krijgen we voor dit beleid maatschappelijk draagvlak? Et cetera.

Juist in deze fase is de rol van de facilitator cruciaal. In elke organisatie, dus ook binnen BZK, spelen machtsconcentraties een rol die belang hebben bij een status-quo of een aan de status-quo gerelateerd beleidsalternatief. De kunst in deze fase is het zo belangenonafhankelijk mogelijk te komen tot beleidsalternatieven en de keuze daaruit.

### Het ex-ante testen van staand beleid

De grote vraag bij deze toepassing is of uw huidige beleidsconcept robuust en flexibel<sup>1</sup> genoeg is om onder deze vier scenario's te overleven: nog steeds effectief en efficiënt is en politiek gedragen. Scenario's zijn testtunnels voor beleid. U test in deze toepassing niet de honderden beleidsmaatregelen die

<sup>1</sup> Bij het beoordelen van Beleidsconcepten (bestaand en nieuw) spelen talloze criteria een rol. Denk aan [1] financiële, technische, politieke of maatschappelijke haalbaarheid, [2] robuustheid = slaagkans binnen diverse scenario's, [3] flexibiliteit = wendbaarheid bij veranderingen in de probleemstelling of context, [4] snelheid in de uitvoering, [5] betrouwbaarheid = hardheid van de onderliggende beleidstheorie, aanpak en daarmee effectiviteit, [6] efficiency = relatie effect en ermee gemoeide maatschappelijke kosten, [7] ongewenste neveneffecten, [8] wettelijk kader, [9] criteria verbonden aan het beleid zelf, et cetera.

voortvloeien uit het huidig gekozen beleid maar de leidende gedachten en theorie achter uw beleid. Dat doet u vaak in de vorm van een workshop in de volgende stappen:

#### Inleven in de scenario's

Laat de deelnemers zich goed inleven in de scenario's. Laat hen uw scenario-rapport lezen of geef hen een korte presentatie.

#### Implicaties bepalen

Brainstorm met de deelnemers per scenario over de vraag wat de implicaties van het scenario zijn voor staand beleid:

- *Succesparameters:* ga met de groep per scenario na welke impact het scenario zal hebben op de effectiviteit en efficiency van het staande beleid
- *Leidende gedachte:* ga met de groep per scenario na of de theorie of leidende gedachte achter staand beleid nog stand houdt in de toekomst
- *Kerncompetenties:* ga met de groep na welke kerncompetenties de organisatie en haar ketenpartners in huis moeten hebben om met succes het huidige beleid ook in de toekomst te voeren.
- *Beleidscontouren:* beleid bestaat uit beleidsdoelgroepen, beleidsdoelstellingen en beleidsmiddelen (zoals diensten, wetgeving, subsidie, communicatie). Ga met de groep na welk effect elk scenario heeft op de doelgroepenmix, doelstellingenmix en middelenmix

#### Conclusies trekken

Aan het eind van de workshop trekt u een van de volgende conclusies:

- *Beleidsinnovatie:* beleid sluit volstrekt niet meer aan bij toekomstige ontwikkelingen. We moeten nieuw beleid ontwikkelen
- *Beleidsrenovatie:* ons beleid sluit redelijk tot goed aan bij de toekomst, behalve als scenario xyz zich ontvouwd. We moeten hier en daar beleid aanpassen en/of dynamiseren
- *Beleidsuitvoering:* ons beleid is robuust genoeg, de uitvoering ervan moet sterk verbeteren

## 2.7 De monitorfase

De monitorfase is de laatste fase van het scenarioproces, maar vormt uiteindelijk ook vaak de start van een nieuw scenarioproces. In de monitorfase kennen we twee typen monitoring:

- Beleidsmonitoring
- Scenariomonitoring

### Beleidsmonitoring

Ook in de klassieke, niet op scenario's gebaseerde, beleidsplanning monitoren we de gang van zaken door middels beleidsstatistieken bij te houden wat de verschillen zijn tussen:

- De beoogde versus de bereikte beleidsdoelgroep;
- De beoogde versus de gerealiseerde middeleninzet;
- De beoogde versus de gerealiseerde effectdoelen;
- De beoogde versus de gerealiseerde beleidstheorie;
- Et cetera.

En ook al in de klassieke beleidsmonitoring moet u kunnen aantonen dat bereikte effecten ook inderdaad het resultaat van beleid zijn en niet het resultaat van andere gebeurtenissen of andere ontwikkelingen.

Op basis van deze monitoring past u uw beleid aan om de effectiviteit te verbeteren of de kosten ervan binnen budget te houden.

### Scenariomonitoring

Bij dit type monitoring creëert u mechanismen die u en de beleidmakers in staat stellen veranderingen in de omgeving te monitoren ('welk scenario ontvouwt zich?') zodat zij hun beleid aan de veranderingen kunnen aanpassen. U houdt hier bewust de omgeving in de gaten door:

- Het doen van onderzoek
- Het bijhouden van statistieken
- Het houden van discussiebijeenkomsten met actoren
- Het organiseren van kleine scenariosessies
- Het bijhouden van knipselkranten
- Het ontwikkelen en volgen van 'leading indicators', factoren die een voorbode kunnen zijn van hoe de toekomst van uw werkveld zich ontwikkelt. Dit wordt ook wel een Early Warning System genoemd.



# 3. *Prikkels*

## 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien hoe trends en ontwikkelingen in uw werkveldomgeving en contextuele omgeving een licht kunnen werpen op uw beleidsproblemen in de komende jaren. Bij scenarioplanning nemen we immers uw kernprobleem of –problemen als uitgangspunt en gaan we op zoek naar trends die in hun samenhang relevant kunnen zijn voor het voorliggende vraagstuk.

Maar het kan ook andersom. U ziet trendrapporten voorbij komen die niet direct betrekking hebben op of niet direct gemaakt zijn voor uw beleidsdossier, waarbij u telkens voor de vraag staat: kan ik hier wat mee, moet ik hier wat mee, kunnen mijn collega's hier wat mee?

Of nog een stap verder. U gaat zelf actief op zoek naar trends door regelmatig websites te bezoeken of op Linked-in lid te worden van de Scenario, Future & Strategy-group, zodat u zielsverwanten ontmoet aan wie u vragen kunt voorleggen of van wie u handige tips of doorverwijzingen krijgt.

Het is die mentaliteit, die nieuwsgierigheid naar wat er in de wereld gaande is en naar hoe dingen systemisch samenhangen, die het Strategieberaad Rijksbreed bepleit en die haar November 2010 heeft gemotiveerd de nota rijksbrede kennisagenda (RKA) uit te brengen.

In deze RKA worden 18 nationale en internationale trends en ontwikkelingen (met bijbehorende onzekerheden) in de komende decennia in relatie gebracht met staand beleid, in de hoop dat zij:

- Staand beleid kunnen verdiepen
- Witte vlekken kunnen tonen die in de komende jaren verder moeten worden uitgewerkt.

### *De toekomst is in de maak*

Wie de 18 trends tot zich neemt, zal ontdekken hoe waar de in Hoofdstuk 1 vaak geciteerde spreuk 'de toekomst is in de maak' is. Van elke in het rapport beschreven trend vindt u nu al in het dagelijkse nieuws getuigenissen.

Freddy van den Spiegel, topeconoom van BNP Paribas Fortis, zei in een interview in NRC (17-5-2011): *'De eurocrisis is de laatste stuiptrekking van een wereldorde. We staan aan het eind van een tijdperk. De westerse hegemonie is voorbij. De Chinezen gaan het overnemen. Zij hebben het geld en het groeipotentieel, niet wij. Hoe het nieuwe tijdperk er uit gaan zien, weet niemand nog: we zitten in een overgangsfase'.*

Hij verwoordt daarmee perfect één van de aspecten van de 'Zeitgeist'. Voor u als beleidsambtenaar betekent het dat u méér als ooit tevoren 'op de huid van de tijd' moet leven en een brede interesse moet hebben.

En het is vanuit die insteek dat we in dit derde en laatste hoofdstuk kort aandacht besteden aan de 18 trends van de Rijksbrede Kennisagenda 2010 en aangeven hoe u met deze en andere prikkels kunt werken in de vorm van een workshop 'toekomstprikkels'.

Wellicht stimuleert het u de RIJKSBREDE KENNISAGENDA en andere trendrapporten nog eens nader te bestuderen.

## 3.2 Workshop Toekomstprikkels

In een workshop toekomstprikkels neemt u niet een specifiek beleidsprobleem als uitgangspunt (zoals bij de scenariomethode) maar een set trends en ontwikkelingen in de samenleving.

Deze trends en ontwikkelingen confronteert u vervolgens met een bepaald beleidsdossier of gegeven beleidsopgaven. Deze confrontatie kan dan leiden tot een reflectie op de beleidsopgave (mogelijkheden en problemen) en tot kennisvragen m.b.t. die beleidsopgave. We hebben bij het organiseren van dergelijke workshops een goede ervaring met de volgende werkvolgorde:

1. Inventariseer potentieel relevante ontwikkelingen
2. Selecteer daaruit relevante ontwikkelingen
3. Definieer uw beleidsopgave
4. Breng trends en onzekerheden in relatie tot de beleidsopgave
5. Confronteer onzekerheden met beleid
6. Reflecteer en stel kennisvragen op

### *Inventariseer potentieel relevante ontwikkelingen*

In deze eerste stap inventariseert u met collega's en/of stakeholders potentieel relevante trends. Dit kunnen trends zijn die zich bevinden in het politieke, economische, internationale, sociale of technologische domein.

Voor de inventarisatie kunt u handig gebruik maken van bestaande overzichten waarin relevante trends benoemd zijn. Dit kunnen nationale en internationale studies met trends zijn. De Rijksbrede Kennisagenda (RKA) van het Strategieberaad Rijksbreed zou ook een goede basis kunnen vormen. Een andere productieve techniek om tot een overzicht van trends te komen, is de opdracht waarbij alle deelnemers aan de workshop ieder voor zich drie trends moeten noemen die hem of haar bezighouden.

Na de afronding van de Rijksbrede Kennisagenda werden beleidsonderdelen bij diverse departementen bezocht. Centraal stond de presentatie van de trends & ontwikkelingen die in de Rijksbrede Kennisagenda zijn opgenomen. Vervolgens werd (in meer of mindere mate) ook met de in deze paragraaf beschreven workshopsetting gewerkt.

Daarbij werd eerst bezien of met de 18 beschreven trends kon worden volstaan. Bij wijze van voorbeeld beschrijven we het onderwerp 'de legitimiteit van de overheid, en in het bijzonder het overheidshandelen'. Deze workshop werd gedaan binnen de directie Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid.

Voor dit dossier werden naast de trends en ontwikkelingen uit de Rijksbrede Kennisagenda geen additionele trends opgenomen.

### *Selectie van ontwikkelingen naar relevantie en onzekerheid*

In de tweede stap gaat u samen met de deelnemers de lijst met trends terug tot een handzaam aantal. Daarbij kunt u een aantal selectiecriteria hanteren:

- Relevantie (impact) van de trend voor het beleidsterrein: de trend dient van betekenis te zijn voor het desbetreffende beleidsterrein. Het gaat er bij dit selectie criterium vooral om die trends te schrappen die géén enkele relatie vertonen met de voorliggende beleidsdossiers of –opgaven.
- Relevantie van de trend in het licht van de gestelde tijdshorizon: sommige trends hebben pas betekenis in het licht van een bepaalde tijdshorizon. Zo zal Nederland in 2013 nog niet worden bedreigd door een stijgende zeespiegel, maar kan dat wel het geval zijn in 2050.
- Autonomie van de trend: in hoeverre is de trend te beïnvloeden door politieke keuzen.

- Mate van (on)zekerheid: naarmate het meer onzeker is (of meningen meer uiteenlopen over) of, hoe en in welke richting de trend zich zal voltrekken wordt het belangrijker om de trend mee te nemen in het kader van de workshop.

Bij elke trend uit de Rijksbrede Kennisagenda werd systematisch de vraag gesteld of deze op de een of andere wijze invloed zou kunnen hebben op deze legitimiteit van overheidshandelen. Van de achttien trends werden de volgende dertien geselecteerd:

- Aftershocks
- Een dichtere wereld
- Europa onder druk
- Mijn zorg
- Ontwikkeling van de kenniseconomie
- Metropool als middelpunt
- Nieuwe scheidslijnen in de samenleving
- Veranderende omgangsvormen in het publiek domein
- Fragmentatie, detraditionalisering en deinstitutionalisering
- Omgang met risico's
- Meer huishoudens, andere samenstelling
- Medialisering
- Bronnen van onveiligheid

Hoewel het duidelijk is dat niet iedere trend evenveel invloed zal hebben, is het wenselijk niet direct teveel trends weg te selecteren. Sommige trends bieden namelijk juist een onverwacht perspectief op het voorliggende beleidsdomein.

#### *Definieer uw beleidsopgave*

In deze derde stap gaat het erom de beleidsopgave zo specifiek mogelijk te benoemen. Hoe specifiek u een beleidsopgave definieert, hoe concreter de resultaten van de workshop zullen zijn.

Daarvoor kan bijvoorbeeld het regeerakkoord als uitgangspunt worden genomen of een concrete beleidsopdracht van de minister of uit de Tweede Kamer.

Neem het immigratiedossier als voorbeeld. Immigratie als zodanig is een te breed onderwerp voor een dergelijke toekomstverkenning. Een beleidsopgave kan echter wel zijn, dat het kabinet inzet op een wijziging van de EU-kwalificatierichtlijn om de bewijslast naar de aanvrager te schuiven ten aanzien het aantonen (van het ontbreken) van vluchtalternatieven. Waar mogelijk kunnen ook de vooronderstellingen of aannames die in het beleid gehanteerd worden (de beleidstheorie) hierbij benoemd worden.

Het vraagstuk naar de legitimiteit van de overheid is breed. Daarbij kan het gaan om het vertrouwen van mensen in de politieke en bestuurlijke instituties, de tevredenheid van mensen met de overheidsdienstverlening, de acceptatie van mensen van het overheidsbeleid et cetera. Het was dus noodzakelijk de beleidsopgave specifiek te definiëren. Binnen de directie is gekozen voor het vertrouwen van de mensen in de politieke instituties, en dan in het bijzonder het vertrouwen van mensen in het functioneren van de Tweede Kamer. De vraagstelling luidde als volgt: welke uitdagingen en kansen zullen zich in het komende decennium voordoen met betrekking tot het vertrouwen van burgers in het functioneren van de Tweede Kamer? Een vervolgvraag luidde: welk handelingsperspectieven heeft het ministerie van BZK daarbij?

#### *Breng trends en onzekerheden in relatie tot de gedefinieerde beleidsopgave*

In de vierde stap keert u terug naar de trends & ontwikkelingen. De geselecteerde trends zijn in het algemeen vaak te breed geformuleerd. Tijdens de vierde stap proberen we de genoemde trends op te delen in specifiekere deeltrends in het licht van de beleidsopgave en daarbij tevens aan te geven wat de belangrijkste onzekerheden zijn van deze trend.



Als we bijvoorbeeld kijken naar de stabiliteit van de Euro als beleidsopgave dan is de ontwikkeling van de financiële markten belangrijk. Dit is nog een breed geformuleerde trend. Deze valt specifiek te maken door als onzekerheden te benoemen dat het onduidelijk is hoe de toezichtsarrangementen op de financiële markten zullen veranderen, dat het onduidelijk is hoe de wereldeconomie zal groeien of juist zal krimpen, of dat de financiële markten vooral nationaal of internationaal van aard zullen zijn.

Aan de hand van de vraagstelling werden de dertien geselecteerde trends & ontwikkelingen langsgelopen en nader ingevuld. Daarbij was de belangrijkste opgave om de ontwikkeling te bespreken in relatie tot de vraagstelling, namelijk het vertrouwen van burgers in het functioneren van de Tweede Kamer. Een belangrijk aspect hierbij was de bespreking van de onzekerheden in de trend.

Dat betekende bijvoorbeeld voor de trend ‘medialisering van de samenleving’, dat in het bijzonder werd ingegaan op de ontwikkeling van sociale media in relatie tot het vertrouwen van burgers in het functioneren van de Tweede Kamer. Een aantal onzekerheden werd daarbij in beeld gebracht. Het is bijvoorbeeld onzeker op welke wijze politieke partijen en politici in de toekomst gebruik zullen maken van sociale media. De intensiteit daarvan kan toenemen als het succes blijkt, maar ook afnemen als blijkt dat burgers geen gebruik maken van sociale media in contacten met politici. Tevens is het de vraag op welke wijze politici gebruik van sociale media in het komende decennium. Zij kunnen deze media inzetten om bepaalde politieke boodschappen te communiceren, maar dan blijft het sociale medium beperkt tot eenrichtingsverkeer. Het is ook mogelijk dat politici sociale media inzetten om de wensen en opvattingen van burgers te vernemen, zodat sociale media een meer interactief karakter krijgen.

### *Confronteer onzekerheden met beleid*

In de vijfde stap gaat u vervolgens uw beleidsopgave confronteren met de geselecteerde en specifiekere benoemde trends. Deze confrontatie kan zowel plenair als in deelgroepjes worden georganiseerd. Het gaat er bij deze stap om op gestructureerde wijze de geselecteerde trends langs te lopen en de implicaties van die trends voor de beleidsopgave te benoemen. Probeer daarbij zoveel mogelijk invalshoeken te betrekken. Dat kan door expliciet de vraag te stellen op welke wijze de geselecteerde trend een positieve dan wel een negatieve uitwerking heeft op de beleidsopgave.

Zo heeft bijvoorbeeld de stijgende zorgbehoefte als trend een positieve en een negatieve uitwerking op de wenselijkheid van arbeidsmigratie. Deze zal negatief zijn, omdat (een deel van de) de arbeidsmigranten ook een beroep zullen doen op het Nederlandse zorgstelsel in de periode dat zij hier zitten. Anderzijds kunnen wellicht juist de arbeidsmigranten een bijdrage leveren aan het tekort aan zorgpersoneel dat gaat ontstaan.

In het verlengde van de vorige stap moet bij de confrontatie van de trend met de beleidsopgave specifiekere worden ingegaan op de gevolgen van de trend voor de specifieke beleidsvraag. Als voorbeeld bespreken we de invloed van ontwikkelingen in Europa op het vertrouwen van burgers in het functioneren van de Tweede Kamer.

Bij de bespreking van de onzekerheden bleek dat de ontwikkeling van de Europese Unie in het komende decennium vooral afhankelijk zal zijn van de financieel-economische uitdagingen. Het is daarbij denkbaar dat er meer soevereiniteitsoverdracht zal plaatsvinden naar Brussel, maar het omgekeerde kan juist ook het geval zijn als de lidstaten er onderling niet uitkomen. In beide gevallen zal dat gevolgen hebben voor het functioneren van de Tweede Kamer, omdat deze in belang kan afnemen of juist kan toenemen. In beide gevallen zal dat zijn weerslag hebben op de wijze waarop burgers het functioneren van de Tweede Kamer beoordelen en daarmee vertrouwen hebben in dat instituut.

Zo zal zich in de Tweede Kamer mogelijkwijs een scherpere tweedeling ontstaan over de oplossingsrichtingen van de financieel-economische opgave op Europees niveau. Sommige politieke partijen zullen voor een verdergaande Europese integratie zijn, terwijl juist andere partijen daartegen gekant zijn. De politisering van deze tweedeling en de wijze waarop deze politisering zich uit, zal invloed hebben op het vertrouwen van burgers in de politiek. In de oefening werd stilgestaan bij de mogelijkheid van de verharding van het politieke debat, dat een negatieve uitwerking zou kunnen hebben op het vertrouwen van burgers. De mogelijkheid werd echter ook geopperd dat de politieke partijen eensgezinder worden, omdat de financieel-economische problematiek opgelost moet worden. Dit kan bijdragen aan een groter vertrouwen in de politiek.

#### *Reflecteer en stel kennisvragen op*

In deze zesde stap gaat het om de wrap-up van de workshop. Enerzijds heeft er een reflectie plaatsgevonden op de beleidsopgave. Is er, met andere woorden, nagedacht welke trends er allemaal spelen op het desbetreffende beleidsterrein en kan daarmee rekening worden gehouden bij de beleidsvorming? Welke mogelijkheden en potentiële problemen zijn geïdentificeerd? Anderzijds zullen uit de workshop kennisvragen naar voren zijn gekomen die nadere uitwerking behoeven. Zorg ervoor dat aan het einde van de workshop de deelnemers weten waaruit deze reflectie bestaat en op welke terreinen nieuwe kennis ontwikkeld moet worden.

De workshop over de legitimiteit van de overheid, en in het bijzonder het vertrouwen van burgers in het functioneren van de Tweede Kamer, leverde een bonte verzameling van kennisvragen op. Sommige daarvan waren zonder deze workshop ook makkelijk te bedenken geweest, zoals de invloed van de sociale media op het functioneren van de politiek, maar andere waren juist veel verrassender, zoals de vragen die voortkwamen uit de ontwikkeling van Europa onder druk.

### 3.3 Inspiratie: de 18 trends van de rijksbrede kennisagenda

#### Aftershocks

##### DE ERFENIS VAN DE ECONOMISCHE CRISIS

- Gevolgen van de economische crisis lang merkbaar.
- Onzekerheid over economische ontwikkeling komende decennia.
- Angst voor nieuwe economische crises.
- Grotere opgave om overheidsfinancien op orde te houden.
- Financiële arrangementen onder druk door vergrijzing, krimpende beroepsbevolking en stijgende zorgkosten.
- Verhogen arbeidsparticipatie (van inactieven, ouderen en allochtonen) en productiviteit is noodzaak.

#### The great rebalancing

##### OP ZOEK NAAR EEN NIEUW POLITIEKE EVENWICHT

- Nieuwe economieën (BIC landen) winnen aan economisch, politiek en militair belang.
- Geopolitieke verschuivingen zorgen voor veiligheidsrisico's.
- Toename middenklasse in nieuwe economieën.
- Grotere verschillen tussen arm en rijk.

#### Een dichtere wereld

##### TOENEMENDE VERWEVENHEID VAN WERELDWIJDE SYSTEMEN

- De mondiale economie verwordt tot een grid van goederen-, kapitaal-, informatie- en mens-stromen.
- Systemen worden kwetsbaarder voor disrupties, waarbij crises zich als een olievlek verspreiden.
- Nederland wordt daarmee kwetsbaarder voor massale ontwrichting, mede door ziekten.

#### Méér huishoudens, andere samenstelling

##### TOENAME HUISHOUDENS MET EEN GEDIFFERENTIEERDE SAMENSTELLING

- Huishoudens worden kleiner door vergrijzing en individualisering.
- 'Gezinsvormingsdal' verdwijnt.
- Groeiende variatie aan verdienerstypen, anderhalfverdienersmodel populairder.
- Grote differentiatie in levensloop.

### Strijd om wat de aarde te bieden heeft

#### GROEIENDE VRAAG NAAR EN SCHAARSTE VAN GRONDSTOFFEN EN WATER

- Groei wereldbevolking en welvaart verhoogt de druk, waardoor toegang wordt gepolitiseerd.
- Stijgende kans op grondstofconflicten.
- Door klimaatveranderingen méér druk op verduurzaming en innovatie.

### Veranderend klimaat en afnemende biodiversiteit

#### RISICO VOOR VEILIGHEID EN KANS OP TIPPING POINTS

- Veranderend klimaat vooral van invloed op ontwikkelingslanden en wonen in deltagebieden.
- Nederland kwetsbaar voor overstromingen, focus op waterveiligheid.
- Discours internationale onderhandelingen vooral over de verdeling van kosten.
- Méér discussie over transitie naar een duurzame economie.

### Bronnen van onveiligheid

#### GROEIENDE INSTABILITEIT IN DE 'GORDEL' VAN LATIJNS AMERIKA VIA AFRIKA, MIDDEN-OOSTEN, ...

- Van drugscriminaliteit naar politieke, etnische en religieuze conflicten.
- Fragiele staten vormen een opgaven voor de Westerse wereld, gegeven hun strategisch belang en migratiestromen.
- Grote bevolkingsgroei versterkt instabiliteit.

### Europa onder druk

#### GROTERE TEGENSTELLINGEN BINNEN EU

- Gevoelde noodzaak tot samenwerking om financieel-economische problemen op te lossen.
- Kern en periferie EU groeien uiteen.
- Groeiende tegenstelling tussen voor- en tegenstanders Europese samenwerking.
- Weerstand tegen Europa makkelijker te mobiliseren.

### Mijn zorg

#### STEEDS HOGERE KOSTEN GEZONDHEIDSZORG

- Behoeft aan en kosten van zorg groeien sneller dan economie.
- Op medisch gebied is er steeds meer mogelijk.
- Toenemende vergrijzing en welvaartsziekten.
- Toenemende discussie over solidariteit ('is zorg nog wel een recht?').
- Intensivering extramurale zorg.

### Ontwikkeling van de kenniseconomie

#### DOMINANTE ROL VAN TECHNOLOGIEËN EN GROTERE VRAAG NAAR ANDER TYPE WERKNEMER

- Agrarische en industriële sector worden kleiner, private en publieke diensten groter.
- Verschuiving in vereiste competenties beroepsbevolking.
- Toenemende schaarste van geschikte arbeidskrachten en intellect.

### De omgang met risico's in de samenleving

#### DE RISICOPARADOX: OVERHEID MOET RISICO'S UITSLUITEN MAAR MAG ZICH NIET BEMOEIEN

- Veranderende perceptie van risico's: perceptie gaat los staan van de feiten.
- Paradoxale opdracht overheid: beperk risico's zonder vrijheden in te perken.
- Maatschappelijke reacties op ongelukken en rampen worden steeds heftiger.

### Opkomst & impact van convergerende technologieën

#### ONGEKENDE MOGELIJKHEDEN VRAGEN OM DUIDELIJKE VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

- Onzekerheid over verdere technologische ontwikkeling.
- Opkomst NBIC technologieën (nano-, bio- en cognitieve technologie en informatica).
- Natuurlijke en kunstmatige vormen van leven smelten samen.
- Vél nieuwe mogelijkheden ontstaan, maar ook véél ethische vragen hierover.

### Medialisering van de samenleving

#### ROL MEDIA STEEDS DOMINANTER IN SAMENLEVING

- Onderscheid tussen het echte en digitale leven valt steeds meer weg.
- Steeds meer technologieën en steeds meer wisselwerking tussen nieuwe en oude media.
- Veranderende houding tussen burgers onderling, tussen burger en bedrijfsleven en tussen burger en overheid.
- Media worden belangrijker in het politieke spel.

### De metropool als middelpunt

#### URBANISATIE ZET ZICH WERELDWIJD VOORT

- Steeds meer megasteden en –regio's.
- Positie centrale overheid t.o.v. decentrale overheid verandert.
- Tegenstelling tussen stedelijke en landelijke gebieden neemt toe.
- Urbanisatie versterkt de demografische krimp in perifere regio's.
- Sociale cohesie en solidariteit in stedelijke gebieden gaat onder druk staan.

### Fragmentatie, detraditionalisering, deinstitutionalisering

#### MENSEN MAKEN ZICH LOS VAN BESTAANDE INSTITUTEN

- Individualisering zet verder door.
- Representatie wordt lastiger.
- Sociale media gaan grote rol spelen.
- Legitimiteit overheid komt onder druk.
- Samenleving wordt pluriformer.

### Nieuwe scheidslijnen in de Samenleving

#### TEGENSTELLINGEN TUSSEN GROEPEN ZIJN AL ONTSTAAN EN ZULLEN VERDER GROEIEN

- Culturele, religieuze en etnische diversiteit neemt toe.
- Verschillen in opleidingsniveau en sociaal-culturele factoren nemen toe.
- Verdere polarisatie van nieuwe scheidslijnen van samenleving.

### De zoektocht naar de perfecte mens

#### STEEDS MEER MENSEN MET EEN GEDIAGNOTISEERD PROBLEEM

- Toename van het aantal diagnoses, vooral bij kinderen.
- De vooruitgang in de wetenschap is daar mede debet aan, maar ook de mondigheid van de patient (of diens ouders), de belangen van de industrie en de gevolgen van welvaart (denk aan obesitas).
- Méér discussie over houdbaarheid van op indicatie gebaseerde regelingen.

### Veranderende omgangsvormen in het publieke domein

#### STEEDS MEER ZORGEN OVER HET TONEN VAN RESPECT TUSSEN MENSEN

- Omgangsvormen tussen mensen verharder en verzuurder.
- Afname sociale cohesie.
- Bevolking méér hedonistisch, pragmatisch, assertief en zelfgericht.
- Gezag van overheidsfunctionarissen komt onder druk.









Dit is een uitgave van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Directie BO/ K  
Layout: DCB/PRIO/ Grafische en Multimediale Diensten  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Augustus 2011 | B-10112