

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

WERKDOCUMENTEN

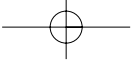
**W 130**

---

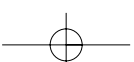
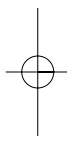
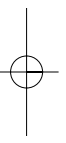
## **OVERHEID, WETENSCHAP EN TOEKOMSTVERKENNINGEN**

*Gerrit Kronjee*

Den Haag, november 2002



OVERHEID, WETENSCHAP EN TOEKOMSTVERKENNINGEN



## VOORWOORD

In de Instellingswet WRR is het toekomstonderzoek opgenomen als een van de taken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Met het uitvoeren van dit onderzoek is verbonden dat de raad zich bezint op de methodologische kanten van toekomstonderzoek en hierover ook publiceert. In opdracht van de raad, en in samenwerking met enkele instellingen die betrokken zijn bij de ruimtelijke planning en het omgevingsbeleid, is in dit kader de laatste tijd een aantal studies verricht die hebben geleid tot publicaties. In het bijzonder kunnen worden genoemd:

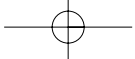
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, *Handorakel voor Toekomstonderzoek*, 2001.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid, *Zijlicht op toekomstonderzoek. Vier casus*, 2001.
- R. J. in't Veld (red.), *Eerherstel voor Cassandra. Een methodologische beschouwing over toekomstonderzoek voor omgevingsbeleid*, 2001
- A.A. van den Bogaard, *De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid. Het ontstaan van vertoogcoalities*, 2002.

De studies van de Stuurgroep (inclusief de publicatie van In't Veld) werden begeleid door het raadslid prof.dr. ir. J. Bouma. De studie van Van den Bogaard werd begeleid door het raadslid prof.dr. F.A.G. den Butter. Verder waren als staf-medewerkers van de WRR bij de begeleiding van deze studies achtereenvolgens betrokken dr. H.C. van Latesteijn en de auteur van dit werkdocument.

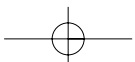
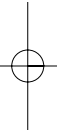
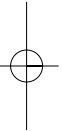
Drs. I.J. Schoonenboom leverde een inhoudelijk-methodologische bijdrage aan de studies van de Stuurgroep.

Mede in verband met de opzet en resultaten van deze studies, en naar aanleiding van de inbreng van de hiervoor genoemde leden van raad en staf, is binnen de WRR een discussie gevoerd over de betekenis van toekomstverkenningen voor het overheidsbeleid dat moet reageren op maatschappelijke veranderingen maar zelf ook aan veranderingen onderhevig is. Dr. Gerrit Kronjee plaatst in dit werkdocument de uitkomsten van deze discussie en de genoemde publicaties in het raamwerk van een algemene analyse van de relaties tussen overheid, wetenschap en toekomstverkenningen. Hij heeft daarbij ook een nuttig gebruik kunnen maken van bijdragen van anderen bij de WRR naar aanleiding van eerdere versies van de tekst van het document. Ik hoop dat dit werkdocument, met de daarin door de auteur ontwikkelde analytische begrippen, niet alleen voor de WRR zelf bruikbaar is maar voor een ieder die beleidsgerichte toekomstverkenningen met een wetenschappelijke input wil uitvoeren.

prof.mr. M. Scheltema  
voorzitter van de WRR

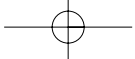


OVERHEID, WETENSCHAP EN TOEKOMSTVERKENNINGEN

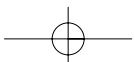
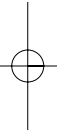
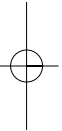


## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2 Toekomstverkenningen en de veranderende overheid</b>	<b>13</b>
2.1 Toelichting	13
2.2 Maatschappelijke context van politieke besluitvorming en overheidsorganisaties	13
2.3 Politieke keuzen en een langetermijnperspectief	14
2.4 Overheidsorganisaties, professionalisering en institutionele inbedding	16
2.5 Consequenties voor beleidsgerichte toekomstverkenningen	18
<b>3 Wetenschappelijke bijdrage aan beleidsgerichte toekomstverkenningen</b>	<b>23</b>
3.1 Toelichting	23
3.2 Maatschappelijke context van kennisoverdracht en kennisontwikkeling	24
3.3 Kennisoverdracht en selectiviteit van inzichten	26
3.4 Kennisontwikkeling en de kennisinfrastructuur	29
3.5 Consequenties voor (de wetenschappelijke bijdrage aan) beleidsgerichte toekomstverkenningen	33
<b>4 Conclusies</b>	<b>35</b>
<b>Literatuur</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage: Overzicht inhoud voorstudies</b>	<b>39</b>



OVERHEID, WETENSCHAP EN TOEKOMSTVERKENNINGEN



## SAMENVATTING

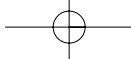
Deze tekst bespreekt: 1) de relatie tussen de opzet van toekomstverkenningen en de veranderende overheid; 2) de betekenis van wetenschappelijke inzichten voor beleidsgerichte verkenningen. Gezocht wordt naar een onderlinge afstemming van toekomstverkenningen, overheidsbeleid en de wetenschappelijke bijdrage aan verkenningen. Die afstemming wordt gezien als een resultaat van taakafbakening en van de omschrijving van de betekenis voor elkaar van toekomstverkenning, beleid en wetenschap.

De taakstelling van de overheid verandert: zij is minder veelomvattend en meer gericht op de lange termijn. Toekomstverkenningen vervullen in dit verband een nuttige functie door het naar voren brengen van nieuwe informatie en theoretische kennis ten behoeve van de politieke besluitvorming. Zij verbinden politieke besluiten met een langetermijnperspectief. Besluiten krijgen in de beleidsuitvoering gestalte. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat de overheidsorganisaties, en andere organisaties die publieke taken uitvoeren, onderhevig zijn aan een proces van professionalisering. De beleidsuitvoering is minder hiërarchisch, het monitoren hiervan en de terugkoppeling naar besluitvorming is daarom belangrijk geworden. De toevoeging van interactieve en strategische benaderingen aan toekomstverkenningen is een antwoord op deze veranderingen. In het eerste geval worden geadresseerden van de toekomstverkenningen betrokken bij het maken van de verkenning, in het tweede geval vinden terugkoppelingen naar de verkenning plaats vanuit de beleidsuitvoering.

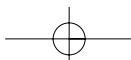
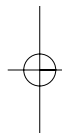
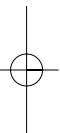
De wetenschappelijke basis van beleidsgerichte toekomstverkenningen veronderstelt bij het maken van een verkenning een zekere inhoudelijke en organisatorische distantie ten opzichte van het beleid. Deze distantie is ook nuttig voor de conceptuele rol van toekomstverkenners, voor de functie die wordt vervuld door bij te dragen aan de voorbereiding van politieke besluitvorming. Maar deze aanvankelijke distantie sluit interactie bij de kennisoverdracht ten behoeve van de beleidsuitvoering niet uit. Naast de conceptuele rol van de toekomstverkenners is er een instrumentele rol. Deze tweede rol betekent dat er een verantwoordelijkheid is van toekomstverkenners voor een goede overdracht van kennis, in het bijzonder wanneer het beleid de voorstellen uitvoert op basis van de toekomstverkenning.

De conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- toekomstverkenningen met een wetenschappelijke inbreng blijven nodig voor overheidsbeleid;
- de bijdrage van deze verkenningen aan het beleid kan verbeteren door een goede nazorg;
- de toevoeging van interactieve en strategische elementen aan toekomstverkenningen kan nuttig zijn, gegeven de veranderingen in de politieke besluitvorming en in de uitvoering van overheidsbeleid;



- er is verbetering mogelijk in de kwaliteit van de (overdracht van) wetenschappelijke kennis waarvan gebruik wordt gemaakt in toekomstverkenningen.





## 1 INLEIDING

De aandacht voor toekomstverkenningen neemt tegenwoordig toe. Dit blijkt uit de vele publicaties met verkenningen op nationaal en regionaal niveau, naast de gebruikelijke publicaties van WRR, SCP en CPB; zie bijvoorbeeld de toekomstverkenning van het kabinet die in augustus 2001 werd gepubliceerd (Verkenningen 2001). In de media is voor toekomstverkenningen ook veel belangstelling. Deze aandacht houdt ongetwijfeld verband met een sinds het najaar van 2001 gegroeid besef van kwetsbaarheid van een moderne samenleving. Al eerder werd deze belangstelling voor toekomstverkenningen gevoed door het feit dat velen het idee hebben te leven in een tijd van grote veranderingen. Onder andere leidt de toenemende betekenis van veranderingen in de internationale omgeving, in het bijzonder de Europese integratie, tot vragen over de toekomst van Nederland. Typerend voor deze vragen is de ver weg liggende tijdshorizon enerzijds en het besef van de beperking aan de nationale beleidsmogelijkheden door de internationale omgeving anderzijds. Ten slotte is een verklaring voor de toenemende belangstelling voor toekomstverkenningen te vinden in een herbezinning op doelstellingen in het politieke debat, die leidt tot aandacht voor nieuwe onderwerpen die op de langere termijn aan de orde zullen zijn.

Toekomstverkenningen, zoals die in Nederland onder andere door WRR, SCP en CPB worden uitgevoerd, zijn in de jaren zeventig ontstaan. Herhaaldelijk is geconstateerd dat de overheid in die tijd een andere opdracht had dan de overheid nu. De rol van de overheid zou zijn teruggedrongen. Daarmee gepaard is gegaan een meer bescheiden status van wetenschappelijke kennis bij de planning van overheidsbeleid. In antwoord hierop worden inmiddels geen brede veelomvattende toekomstverkenningen meer verricht, maar men beperkt zich tot thematisch toekomstonderzoek. De laatste brede verkenning is in 1992 gepubliceerd, door het CPB (1992).

Thematische toekomstverkenningen dragen tegenwoordig op eigen wijze bij aan het overheidsbeleid. Gemeenschappelijk aan deze toekomstonderzoeken is dat zij zich hebben verwijderd van de oorspronkelijke basis in futurologie en utopisme en meer onderdeel zijn geworden van het beleidsonderzoek (Schoonenboom en Rademaker 1996). Het is nu nodig door onderzoek ten behoeve van het beleid vooraf de gevolgen in te schatten van belangrijke maatschappelijke veranderingen waarbij de overheid is betrokken. Dit beleidsgerichte toekomstonderzoek gaat de invloed na van een bepaalde verandering in de maatschappelijke context, zoals de vergrijzing van de bevolking, op een meer of minder breed terrein van overheidsbeleid. Ook is het mogelijk dat een beperkte sector van overheidsbeleid, zoals de volksgezondheid, in verband wordt gebracht met een breed scala aan maatschappelijke veranderingen (technologisch, economisch en demografisch).

### ***Het probleem van de optimale opzet van beleidsgerichte toekomstverkenningen***

Thematische toekomstverkenningen zijn een bijzondere vorm van beleidsgerichte toekomstverkenningen, die men kan omschrijven als verkenningen die een rol spelen bij de politieke beleidsvoorbereiding en bij de beleidsuitvoering in overheidsorganisaties. Beleidsgerichte verkenningen, in het bijzonder de thematische verkenningen, zijn kennelijk noodzakelijker dan ooit. Verschillende overheidsinstellingen, universitaire en commerciële onderzoek- en adviesbureaus zijn actief op dit gebied; de indruk bestaat evenwel dat er sprake is van versnippering en van een onvoldoende bijdrage aan het beleid op hoofdlijnen, in een ondersteunende of vernieuwende zin. Blijkbaar passen beleidsgerichte toekomstverkenningen niet altijd goed bij het overheidsbeleid. Misschien is dit voor kritisch bedoelde verkenningen niet altijd ongewenst, maar in elk geval vraagt dit om nadere analyse. Van de kant van de beleidswetenschappen wordt gewezen op de veranderende overheid die andere behoeften zou kunnen hebben, wat op zijn beurt consequenties zou kunnen hebben voor de opzet van toekomstverkenningen. Het is daarom nuttig de vraag te stellen wat voor beleidsgerichte toekomstverkenningen een goede opzet is.

De analyse op dit punt is niet goed mogelijk zonder in te gaan op het belang van wetenschappelijke inzichten voor overheidsbeleid. De waarde van deze inzichten, die dikwijls onmisbaar zijn als input voor beleidsgerichte toekomstverkenningen, wordt tegenwoordig van verschillende kanten gerelativeerd. Op de bezwaren tegen deze relativering zal hierna worden ingegaan. Zoals verder zal blijken, is de veronderstelling van het bestaan van een kloof tussen beleid en wetenschap, die vervolgens gedicht zou moeten worden door het vervagen van de grens tussen beleid en wetenschap, niet de basis van de nu volgende analyse. Respectievelijk het overheidsbeleid, de beleidsgerichte toekomstverkenningen en de wetenschappelijke bijdrage aan die verkenningen moeten voldoen aan eigen specifieke kwaliteitscriteria. Overheidsbeleid in deze tijd moet gericht zijn op de lange termijn, waarvoor toekomstverkenningen nodig zijn. In de opzet van beleidsgerichte toekomstverkenningen dient rekening te worden gehouden met de veranderingen in de politieke besluitvorming en in de overheidsorganisatie. Een kwalitatief goede wetenschappelijke basis is onmisbaar voor beleidsgerichte toekomstverkenningen. Als aan die criteria wordt voldaan, is er sprake van afstemming met een duidelijke taakverdeling.

### ***Vraagstelling***

*In de nu volgende tekst wordt ingegaan op: 1) de relatie tussen de opzet van toekomstverkenningen en de veranderende overheid; 2) de betekenis van wetenschappelijke inzichten voor beleidsgerichte verkenningen. Gezocht wordt naar een onderlinge afstemming van toekomstverkenningen, overheidsbeleid en de wetenschappelijke bijdrage aan verkenningen. Die afstemming wordt gezien als een resultaat van taakaafbakening en van de omschrijving van de betekenis voor elkaar van toekomstverkenning, beleid en wetenschap.*

Bij de bespreking van deze onderwerpen kan een benadering worden gevolgd die in het algemeen nuttig is bij het maken van toekomstverkenningen, zij het dat die daarin soms impliciet blijft. Men kan sociale veranderingen zien als het resultaat van drie soorten ontwikkelingen die onderling samenhangen, maar elk ook een eigen dynamiek hebben (zie ook paragraaf 3.2):

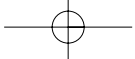
1. ontwikkelingen in de omgeving (exogene variabelen, zoals de demografische structuur, internationalisering door economische integratie, en technologische ontwikkelingen);
2. ontwikkelingen in preferenties (van de bevolking, van de politiek/beleidsvariabelen);
3. ontwikkelingen in gedrag, zoals dat een weerslag krijgt in maatschappelijke instituties (onderwijs, bedrijven, gezondheidszorg enzovoorts).

Het verschil tussen 2 en 3 is vloeiend. Preferenties kunnen institutionaliseren in organisaties, bijvoorbeeld politieke partijen; bestaande maatschappelijke instituties kunnen bepalend zijn voor gemaakte keuzen.

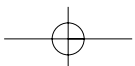
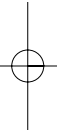
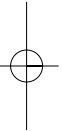
De toepassing van deze indeling op de vraagstelling levert voor de nu volgende tekst eerst een reeks thema's op rond de samenhang tussen de opzet van toekomstverkenningen en een veranderende overheid:

- de maatschappelijke context van overheidsbeleid;
- politieke taakstelling voor de overheid;
- de institutionele dynamiek overheidsorganisaties;
- de consequenties van het voorgaande voor beleidsgerichte toekomstverkenningen.

Vervolgens gaat het in de tekst om de wetenschappelijke bijdrage aan beleidsgerichte toekomstverkenningen. Ook hier komen achtereenvolgens context, keuzen en instituties aan de orde. Deze beschouwing wordt eveneens afgesloten met conclusies over de consequenties voor beleidsgerichte toekomstverkenningen. Bij de bespreking van deze thema's kan gebruik worden gemaakt van een aantal voor de WRR uitgevoerde studies (zie de bijlage) en van een recent rapport van de WRR, over de maatschappelijke rol van kennis (WRR 2002). In deze tekst is ook dankbaar gebruikgemaakt van kanttekeningen van individuele raads- en stafleden van de WRR bij eerdere versies van deze tekst.



OVERHEID, WETENSCHAP EN TOEKOMSTVERKENNINGEN



## **2 TOEKOMSTVERKENNINGEN EN DE VERANDERENDE OVERHEID**

### **2.1 TOELICHTING**

De overheid bestaat uit een complex geheel van organisaties die in inhoudelijk opzicht en in het proces van het beleid een verschillende rol spelen. Beleidsgerichte toekomstverkenningen, die de veranderingen in de maatschappelijke context beschrijven (zie 2.2), spelen een rol in de voorbereiding van de politieke besluitvorming (zie 2.3) die kan leiden tot een nieuwe opdracht voor overheidsorganisaties. Beleidsuitvoerende overheidsorganisaties hebben enerzijds te maken met veranderingen in de maatschappelijke context en anderzijds met de politieke besluitvorming. Overheidsorganisaties kunnen echter ook, zoals alle organisaties, een eigen dynamiek vertonen (zie 2.4).

### **2.2 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT VAN POLITIEKE BESLUITVORMING EN OVERHEIDSORGANISATIES**

Feitelijke kennis en wetenschappelijke informatie over maatschappelijke veranderingen vormen de input voor toekomstverkenningen. Het is belangrijk de politieke besluitvorming en overheidsorganisaties hiermee te confronteren. Dit kan voorkomen dat het politieke debat een eigen dynamiek krijgt, mede onder invloed van de media die het ongewone en het nieuwe benadrukken, en gaat vooruitlopen op de feitelijke veranderingen in de alledaagse werkelijkheid (Kronjee 1992). Als de overheidsorganisatie zich hierbij aanpast, ontstaat een gebrekkige aansluiting van het feitelijke overheidsbeleid in uitvoeringsorganisaties bij de maatschappelijke werkelijkheid.

Aan de andere kant is het ook mogelijk dat er overheidsinstellingen zijn die zelf moeilijk kunnen veranderen; zij zijn dan geneigd te blijven leven met een beeld van de werkelijkheid dat functioneel is voor hun onveranderlijke voortbestaan, maar dat niet meer in overeenstemming is met de feitelijke situatie. Bijvoorbeeld: sommige onderdelen van de verzorgingsstaat waren mogelijk nodig in het verleden, maar zijn door de veranderde omstandigheden inadequaat geworden. Dit vasthouden aan het verleden kan een gevolg zijn van gebrek aan kennis over de veranderende werkelijkheid, waarin toekomstverkenningen kunnen voorzien, maar ook van institutionele rigiditeit. In het tweede geval is het nodig bij de toekomstverkenning bijzondere aandacht te geven aan de beleidsuitvoering. In het algemeen gaat het er dan om dat beleidsarrangementen, de onderwerpen van politieke aandacht en de overheidsorganisatie, bij de (toekomstige) tijd worden gebracht.

Goed uitgewerkte toekomstverkenningen blijven onmisbaar, ook als er in overheidsnota's al een duidelijk besef is van een veranderende samenleving. Daarvoor zijn verschillende redenen. De interpretatie van maatschappelijke

veranderingen in het bredere maatschappelijke debat – waaraan ook academische kringen zich niet altijd kunnen en mogen onttrekken – is niet alleen onderhevig aan de genoemde institutionele rigiditeit en aan soms van de werkelijkheid wegdrijvende politieke debatten, maar ook aan modes. Voorheen diende het begrip vervreemding, onder andere in combinatie met industrialisering en verstedelijking, als verklaring van bijna elk maatschappelijk vraagstuk. Tegenwoordig vervult het in het algemeen weinig duidelijk omschreven begrip individualisering deze functie, als feitelijke en verwachte voortgaande verandering in de toekomst en als verklaring van beleidsvraagstukken. Daarnaast of in plaats daarvan wordt nu ook van de (informatie)technologie een groot, en misschien wel overschat, effect op de economie en de alledaagse werkelijkheid verwacht. Zonder van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) het belang te willen ontkennen, geldt ook hiervoor dat de ontwikkeling van een steeds bredere toepassing van deze technologie niet zonder meer kan worden verbonden met alles wat er in de samenleving goed of verkeerd gaat.

Het is belangrijk in toekomstverkenningen, als tegenwicht voor modieuze beschouwingen, op een minder abstract en feitelijk niveau toekomstverwachtingen te specificeren die een rol kunnen spelen bij de politieke besluitvorming en de overheidsorganisatie. Zo kan in plaats van een weergave van vage noties over individualisering een uitgewerkt onderzoek van veranderingen op de lange termijn in de levensloop van vrouwen en mannen nuttig zijn. Samen met een daarop gebaseerde toekomstverkenning biedt een dergelijk onderzoek dan goede aangrijpingspunten voor het politieke debat over doelstellingen en organisatie van de sociale zekerheid (WRR 1999; Liefbroer en Dykstra 2000). Zo blijkt een onduidelijke invalshoek van individualisering uiteindelijk een concrete vertaling te kunnen krijgen in plannen van de overheid voor een levensloopbewust beleid (Rijksvoorlichtingsdienst 2000).

### 2.3 POLITIEKE KEUZEN EN EEN LANGETERMIJNPERSPECTIEF

De politieke taakstelling van de overheid, een belangrijke gebruiker van thematische toekomstverkenningen, is sterk veranderd. Na de naoorlogse fase van de wederopbouw ontstond in de jaren zestig en zeventig een overheid die de samenleving als geheel onder haar vleugels nam. Politiek en overheid zochten naar een veelomvattende zorg voor die samenleving, waarbij de departementale organisatie een spiegelbeeld vormde van de te organiseren maatschappelijke werkelijkheid.<sup>1</sup> Niet alleen de samenleving als geheel, maar ook het individuele welzijn van iedere burger werd een maatstaf voor dit overheidsbeleid. In het WRR-rapport Herwaardering Welzijnsbeleid (WRR 1982) werden als doelstellingen voor het overheidsbeleid toen genoemd: individueel welzijn, sociale gelijkheid, sociale integratie en sociale stabiliteit. Opvallend was dat minister Brinkman van CRM deze doelen in een daaropvolgend Kamerdebat over welzijnsbeleid alle onderschreef.

Geleidelijk is echter het inzicht ontstaan dat de overheid zich op deze wijze vertilt. Bovendien werd steeds duidelijker dat door de internationalisering, met name de Europese integratie, grenzen werden gesteld aan de besluitvorming op nationaal niveau. Daarom werd en wordt gezocht naar meer beperkte en daardoor ook meer effectieve doelstellingen. Tegelijkertijd is er de laatste tijd het streven naar verplaatsing van de politiek naar de plekken waar overheidsorganisaties met de samenleving in contact komen. De informatie- en communicatietechnologie, die overigens tegelijkertijd het handelingsvermogen van de nationale overheid beperkt (WRR 1998), maakt dit mogelijk. Misschien nog wel belangrijker in dit verband is de gestegen welvaart, waardoor veel burgers minder afhankelijk worden van de overheid en collectieve voorzieningen. Het nieuwe overheidsbeleid kenmerkt zich door meer nadruk op beïnvloeding van hoofdzaken. Het is minder veelomvattend op breed maatschappelijk gebied en er wordt gestreefd naar delegatie van de uitwerking van doelstellingen naar het uitvoerend niveau.

De politieke opdracht van de overheid is er hierdoor zeker niet eenvoudiger op geworden en niet minder afhankelijk van wetenschappelijke feiten en inzichten. Het simpele clichématige, maar daarom niet minder valide feit dat 16 miljoen mensen (en in de toekomst 19 miljoen of meer) op een klein grondgebied in vrede en welvaart moeten samenleven, vraagt veel van de politiek. Voor het publieke belang van opeenvolgende in Nederland wonende generaties blijft de overheid een eindverantwoordelijkheid houden (WRR 2000). Toekomstverkenningen blijven nuttig voor het ontwikkelen van ideeën en het geven van conceptuele inhoud aan, en onderbouwing van, de thema's in het politieke debat.

Ook en juist bij de veranderde politieke taakstelling kunnen toekomststudies ertoe bijdragen dat de beslissingen op korte termijn worden geplaatst in een consistent langetermijnperspectief. Toekomstverkenningen zijn daarvoor essentieel, zij bevorderen de formulering van een politiek-maatschappelijk doel op de langere termijn. Deze conceptuele functie van de verkenning voor beleid kan de consistentie van de politieke besluitvorming verhogen. Bij vaagheid over het einddoel op de langere termijn, of een voortdurende verandering van doelstelling, zal een opeenvolging van kortetermijnbeslissingen een erratisch verloop kunnen hebben, en is de politieke besluitvorming maatschappelijk kostbaar en weinig efficiënt. Een vaste en blijvende langetermijndoelstelling die de overheid op geloofwaardige wijze weet aan te houden, voorkomt ook het probleem van de tijdsinconsistentie. Dit probleem houdt in dat de publieke reactie op overheidsmaatregelen de bedoelde uitwerking van deze maatregelen zal frustreren, wanneer het publiek vermoedt dat de overheid zich niet aan haar langetermijndoelstellingen zal (of kan) houden. Maar de andere kant van deze medaille is dat het einddoel een te rigide karakter kan krijgen en een eigen leven gaat leiden, zodat er in het geheel geen ruimte is voor veranderende denkbeelden en voor het primaat van de politiek. Dit dilemma vereist dus een opzet van het toekomstonderzoek die enerzijds voldoende een baken biedt voor beslissingen op de korte ter-

mijn, maar anderzijds ook ruimte laat voor bijstelling van het einddoel onderweg.

Een voorbeeld van een dergelijk toekomstonderzoek is het project dat heeft geleid tot het WRR-rapport *Generatiebewust beleid* (WRR 1999). In deze toekomstverkenning is ingegaan op intergenerationale overdrachten op een groot aantal terreinen. Zo is het begrotingsbeleid op de korte termijn in een langetermijnperspectief geplaatst zonder precieze uitspraken te doen over de gewenste staatschuldquote in een situatie van demografisch evenwicht. Voor een groot deel is dit gedachtegoed overgenomen in het 11de Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (Den Butter 2001).

## 2.4 OVERHEIDSORGANISATIES, PROFESSIONALISERING EN INSTITUTIONELE INBEDDING

### *Professionalisering van overheidsorganisaties*

De moderne samenleving kan worden gekenmerkt als een organisatiemaatschappij. In een veranderende omgeving (internationalisering, ICT) veranderen deze organisaties zelf ook, zij ontwikkelen zich – met het stijgende opleidingsniveau van de bevolking – van hiërarchisch georganiseerde bureaucratieën naar professionele organisaties waarin professionals op uitvoerend niveau de organisatie (mede) aansturen. Enerzijds is er dan sprake van een toenemende onzekerheid over de omgeving van de organisatie, anderzijds nemen de deskundigheid en de flexibiliteit om op veranderingen te reageren, toe.

Eerder is op deze veranderingen in het bedrijfsleven al gereageerd met pogingen de toenemende onzekerheid in de omgeving al verkennende en plannende mee te nemen. De termen *contingency planning*, *integrated assessment*, en *transition management* verwijzen hiernaar. Ook kan het begrip *concurrent engineering* in dit verband worden genoemd; dit begrip verwijst naar een werkwijze waarin productontwikkeling, werkvoorbereiding, productie, productondersteuning, marketing en alle andere aspecten van het product worden gezien als een samenhangend geheel. Al deze in de bedrijfskunde ontwikkelde begrippen hebben een specifieke achtergrond. Zij hebben wél gemeenschappelijk dat zij worden gebruikt bij de analyse van strategische vraagstukken waarvoor bedrijfsorganisaties staan in een veranderende omgeving.

Los van de vraag of de publicaties waarin de hiervóór genoemde concepten aan de orde worden gesteld in theoretisch en empirisch opzicht adequaat zijn, kan men wel vaststellen dat er kennelijk een algemeen vraagstuk is ontstaan voor organisaties. Er wordt een antwoord gezocht op de steeds weer nieuwe strategische vragen waarvoor veranderende organisaties staan in een veranderende omgeving. Die oplossing wordt gevonden door een vervanging van een volgtijdelijke benadering door een simultaan verkennen, ontwikkelen van beleid en uitvoeren van dat beleid.



In een volgtijdelijke benadering van de verkenning van de omgeving of markt en het hierop reagerende beleid wordt na een verkenning van het op te lossen probleem:

- op centraal (bureaucratisch) beleidsniveau een plan met oplossingen ontwikkeld;
- het plan op lager niveau uitgevoerd.

Daarentegen worden in een simultaan verkennen en uitvoeren van beleid de verkenningen bijgesteld bij de toepassing van de voorgestelde oplossingen, door terugkoppeling van professionele kennis en op basis van onderzoek (monitoring). Het is een belangrijk feit en een voorwaarde dat dan een professionele organisatie beschikbaar is. Professionals vragen om een grotere vrijheid in de aansturing, maar zijn ook in staat meer verantwoordelijkheid te dragen.

Ook de overheid ontwikkelt zich van een complexe organisatie met een brede opdracht naar een geheel van professionele projectorganisaties die duidelijk omschreven, maar niet permanent vastliggende doelen moeten realiseren. De overheidsrol blijft wel een bijzondere tussen de rollen die andere maatschappelijke actoren vervullen (WRR 2000). Professionele overheidsorganisaties hebben in het bijzonder een bemiddelende en faciliterende functie. Daarbij staat ook de overheidsorganisatie voor een reeks steeds weer nieuwe strategische vragen die zij in en door haar veranderde organisatie zal moeten oplossen. Bijvoorbeeld: hoe moet een basispakket in de gezondheidszorg worden ingevoerd? Wat komt er kijken bij de uitbreiding van Europa? Hoe kan de landbouw in organisatie en functie veranderen? Dat zijn geen zaken meer die na een verkenning van de mogelijke ontwikkelingen vastgelegd kunnen worden in een wet of subsidieregeling, waarna de regels op uitvoerend niveau onverkort worden toegepast. Ook voor overheidsorganisaties en voor de semi-publieke sector neemt met de groeiende vrijheid van handelen de noodzaak van monitoring toe. Bijgehouden moet worden welke prestaties geleverd worden om beleid te kunnen bijstellen. Bovendien is deze basisinformatie nuttig voor beleidsgerichte toekomstverkenningen.

### ***Institutionele inbedding***

Er zijn wat de institutionele inbedding betreft twee typisch Nederlandse kenmerken, die bijzondere eisen stellen aan toekomstverkenningen die uiteindelijk een functie moeten vervullen bij de uitvoering van overheidsbeleid: het corporatisme en de extra sterke maatschappelijke positie van professionals. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de uitvoering van beleidsplannen. Voor de toekomstverkenners betekent dit dat de verkenning niet alleen bestemd is voor de overheid, maar ook voor sociale partners en professionals in de semi-publieke uitvoeringsorganisaties.

### ***Corporatisme***

De politieke besluitvorming in Nederland op sociaal-economisch terrein steunt mede op een maatschappelijk middenveld, in het bijzonder organisaties van werkgevers en werknemers. De onderhandelingen in de SER zijn een institu-

tionele uitdrukking van dit corporatisme. Toekomstverkenneren moeten rekening houden met dit Nederlandse mechanisme van onderhandelen, waardoor er na het bereiken van overeenstemming soms nauwelijks nog een mogelijkheid is tot aanpassing van het beleid aan de veranderende werkelijkheid. Het gaat er dan niet om dat het onderhandelen – het schikken en plooiën – op zichzelf niet goed zou zijn voor het doorvoeren van veranderingen. Het probleem is echter wél dat na moeizame onderhandelingen het beleid gefixeerd wordt. Er is dan niet veel behoefte aan informatie die zou kunnen leiden tot bijsturing. Het vaststellen door een toekomstverkenning van onbedoeld onplezierige gevolgen van een beleidswijziging waarover is onderhandeld, kan dan worden gezien als een onvriendelijke daad. Dit kan eventueel worden voorkomen door een goede nazorg bij de toekomstverkenning, gericht op de sociale partners en op andere bij het publieke debat betrokken deskundigen.

#### *Particulier initiatief en de rol van professionals*

Er is nog een ander probleem, dat wel enig verband houdt met het voorgaande, maar daarvan toch moet worden onderscheiden. Van oudsher wordt de Nederlandse maatschappelijke organisatie gedragen door particulier initiatief (p.i. of in een nu meer gebruikelijke afkorting: NGO). Veel dienstverlenende overheidstaken worden uitgevoerd door particuliere instellingen die, ondanks de volledige publieke financiering, in hoge mate hun werkwijze zelf bepalen. Dit kan men verklaren uit hun oorspronkelijke levensbeschouwelijke binding. Waar die binding is verdwenen, blijken professionals in deze semi-publieke sector de fakkel te hebben overgenomen; zij hebben veel moeite met een eventuele aantasting van hun vermeende recht zelfstandig te beslissen over publieke zaken. In het beleid moet in hoge mate rekening worden gehouden met de positie en de eigen verantwoordelijkheid van deze participanten in de beleidsvorming, bijvoorbeeld ten aanzien van de toekomst van de gezondheidszorg en onderwijs. Dit neemt niet weg dat een monitoring van de prestaties van de semi-publieke sector nodig is als basis voor beleid en toekomstverkenningen.

## **2.5 CONSEQUENTIES VOOR BELEIDSGERICHTE TOEKOMSTVERKENNINGEN**

De politieke besluitvorming en de uitvoerende overheidsorganisatie veranderen. Toekomstverkenningen over maatschappelijke ontwikkelingen blijven nodig, maar er moet rekening worden gehouden met veranderingen in beleid en organisatie van de overheid. Beleidsgerichte toekomstverkenningen, in welke vorm ook, vereisen daarom een zekere nazorg voor een betrekkelijk breed publiek. In die nazorg zal een toelichting gegeven kunnen worden op inhoud en achtergronden van de aanbevelingen in het gepubliceerde rapport. Maar er kunnen ook andere, verdergaande eisen worden gesteld. Met de beperking van de ambitie van toekomstverkenningen op het punt van de voorspelbaarheid en planning van de toekomst kan een uitbreiding gepaard gaan van de ambitie ten aanzien van de samenhang tussen toekomstverkenning, besluitvorming en beleidsuitvoering.

Er kunnen wat betreft die samenhang drie modellen worden onderscheiden:

1. *analytisch-diagnostische verkenningen*. In een traditionele opvatting komt de samenleving samen in – en maakt deze deel uit van – de overheid. Vanuit deze veronderstelling over de positie van de overheid is het de taak van toekomstonderzoek op wetenschappelijke basis vanaf de zijlijn vooraf een conceptuele invloed op het beleid uit te oefenen. Met behoud van de nodige distantie wordt getracht de discussie in politiek en beleid te beïnvloeden en eventueel nieuwe agendapunten aan te dragen. Toekomstonderzoek speelt in dit geval dus vooral een rol voorafgaand aan door te voeren veranderingen door beleidsuitvoering;
2. *interactieve verkenningen*. De overheid is ingebed in een netwerksamenleving en is een van de vele actoren. Deze feitelijke constatering is tegelijkertijd een normatief uitgangspunt voor een interactief overheidsbeleid waaraan het toekomstonderzoek bijdraagt. Toekomstonderzoek, politieke besluitvorming en eventueel ook de beleidsuitvoering, worden op elkaar betrokken. Wetenschappelijke inzichten kunnen de basis vormen van toekomstonderzoek, maar ook andere visies spelen een gelijkwaardige rol;
3. *strategische verkenningen*. Overheid en politiek maken deel uit van de samenleving, maar hebben daarin wel een eigen verantwoordelijkheid. Soms zijn ingrijpende veranderingen nodig, of overheidsbeleid is nodig dat ingrijpende veranderingen begeleidt. Toekomstonderzoek speelt een rol, niet alleen voorafgaand, maar ook tijdens die veranderingen. Het houdt rekening met de implementatie van beleid en krijgt eventueel hierin een vervolg na de voorbereiding van het beleid. Wetenschappelijke inzichten kunnen daaraan een bijzondere bijdrage leveren.

Hierna volgt een toelichting op deze drie modellen. Deze typologie zou gebruikt kunnen worden om bestaande toekomstverkenningen te ordenen. Binnen het kader van de redenering in deze tekst heeft de typologie echter een heuristische functie, die gericht is op uitbreiding van de mogelijkheden binnen een bepaalde verkenning. Het is mogelijk, en kan ook wenselijk zijn, dat in een concrete toekomstverkenning gebruik wordt gemaakt van elementen uit verschillende typen verkenningen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een analytisch-diagnostische verkenning wordt voorafgegaan door een interactieve fase.

### ***Analytisch-diagnostische verkenningen***

Bij deze verkenningen is volgtijdelijkheid tussen (beleidsadvies door) verkenningen, politieke besluitvorming en uitvoering door de overheidsorganisatie belangrijk. Een verkenning signaleert een probleem. Daarna dient er een beleidsadvies te komen. Dit advies kan meer of minder ver gaand zijn. De toekomstverkenner zijn in dit model geen deelnemer aan een debat, maar leveren daarvoor wel de nodige informatie, liefst voorafgaand aan politieke besluiten en niet als mosterd na de maaltijd. Daarmee blijven de toekomstverkenner buiten de politieke strijd. Het gaat om 'wat als'-studies: hoe zal de maatschappij zich ontwikkelen indien bepaalde trends zich voortzetten en het beleid zich niet

wezenlijk aanpast? Deze verkenningen kunnen volstaan met het bieden van een referentiepunt, in de toekomst, voor beleid. Zij kunnen ook verder gaan en de normatieve vaststelling bevatten dat een bepaalde ontwikkeling ongunstig is en dat wezenlijke beleidsaanpassingen nodig zijn om een ontwikkeling in een meer gewenste richting te bewerkstelligen. Voorts kunnen aanvullend verschillende handelingsperspectieven worden geboden met de bijbehorende consequenties. In het laatste geval zal bij een studie op de langere termijn de instrumentele uitrusting algemener en globaler worden.

### ***Interactieve verkenningen***

De Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid benadrukt dat de overheid steeds meer is gebonden aan maatschappelijke netwerken (Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid 2001a). Zij kan niet meer met grote plannen haar politieke wensen tot uitvoer brengen. In die situatie is volgens de stuurgroep het toekomstonderzoek een vorm van interactieve besluitvorming, waarbij de overheid betrokken is als een van vele actoren.

Wetenschappelijke inzichten kunnen in die benadering de basis vormen van toekomstonderzoek, maar ook andere visies spelen dan een belangrijke rol. De overheid is in dit perspectief een deel van een netwerksamenleving en is een van de vele actoren. Deze feitelijke constatering is tegelijkertijd een normatief uitgangspunt voor een interactief overheidsbeleid en het toekomstonderzoek dat hieraan bijdraagt. Het gaat hierbij vooral om de legitimering van de uitkomst, door een goede vertegenwoordiging van alle betrokkenen (de *stakeholders*), zodat ieders eigen gewenste toekomst op papier komt te staan. In feite wordt de toekomst dan vooral gezien als een uitkomst van de wensen van nu levende generaties, hoewel sommige participanten zich wel kunnen opwerpen als vertegenwoordigers van de nog niet geboren generaties. Een dergelijke interactieve verkenning zou overigens aan het begin kunnen staan van de andere twee hier genoemde soorten verkenningen.

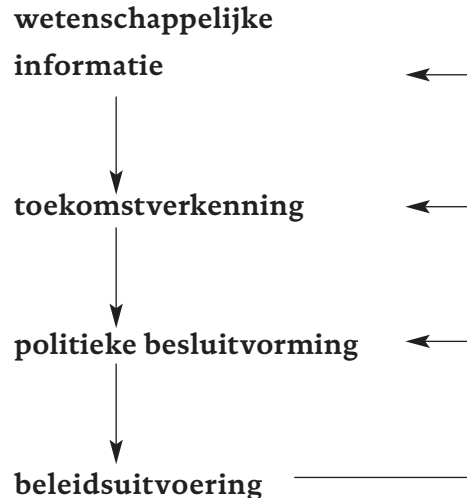
### ***Strategische verkenningen***

Naast – of als vervolg op – de hiervóór genoemde typen verkenningen zijn strategische verkenningen mogelijk. Bij strategische toekomstverkenningen is de ambitie niet beperkt tot het beïnvloeden van de beleidsagenda. Het gaat er dan óók om een rol te spelen bij het verwezenlijken van veranderingen. In dit type toekomstverkenningen kan het overheidsbeleid niet meer bij de *ceteris paribus* van de toekomstverkenning worden gevoegd. Beleidsvariabelen maken dan uitdrukkelijk deel uit van de verkenning. Dit kunnen de preferenties van beleid zijn, maar ook de institutioneel-organisatorische kenmerken van dit beleid. Een methode om beleidsdoelen in de verkenning mee te nemen, is beschreven in een studie van Van Latesteijn (1999). Strategische verkenningen geven antwoorden op de diverse problemen die bij het doorvoeren van maatschappelijke veranderingen in de uitvoering van overheidsbeleid opgelost moeten worden: het inventariseren van ervaringen bij de doorvoering van maatschappelijke transformaties (leerprocessen), het adviseren over een verbeterde organisatie van het

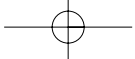
beleid, en het steeds weer zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Dit betekent aan de andere kant dat de verkenningen over een bepaald thema regelmatig worden bijgesteld.

In strategische verkenningen wordt dus rekening gehouden met het vervolg van de verkenning in het politieke debat en in de beleidsuitvoering. Voor een dergelijke verkenning is het niet nodig dat de toekomstverkenner op de stoel van de politicus of de beleidsambtenaar gaat zitten. Het gaat erom dat in de verkenning rekening wordt gehouden met reacties van het overheidsbeleid en dat aan aanbevelingen een plan voor uitvoering wordt verbonden. Deze strategische aanvullingen kunnen mede worden gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Het implementatietraject kan dan leiden tot bijstelling van de verkenning (zie figuur 2.1). Het voordeel hiervan is tegelijkertijd dat een verbetering van de kwaliteit van de toekomstverkenning en een bijdrage aan de kennisontwikkeling mogelijk zijn.

**Figuur 2.1**

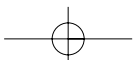
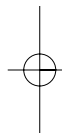
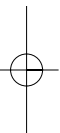


In een strategische verkenning wordt dus steun geboden bij de feitelijke uitvoering van de plannen die verbonden worden aan de toekomstverkenning. Dit kan vooraf gebeuren door het opnemen van de relevante beleidsvariabelen in de verkenning, maar ook simultaan in de daaropvolgende uitvoering van beleid. De noodzakelijke veranderingen maken daardoor deel uit van de verkenningactiviteit. Het gaat de toekomstverkenner er dan ook om dat de eventueel door hen voorgestelde veranderingen daadwerkelijk worden doorgevoerd, en in elk geval niet mislukken doordat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van hun expertise. Hiermee wordt steun geboden aan de politiek, die er soms moeite mee heeft bij ingrijpende veranderingen, zoals de invoering van een Bijstandswet, de basisvorming of de WAO, een goede contingentieplanning te ontwikkelen. Daarbij moet rekening worden gehouden met inmiddels veranderende omstandigheden, maar ook met mogelijk gewijzigde preferenties en met de bestaande institutionele inbedding van het overheidsbeleid.



## NOTEN

- 1 Opmerkelijk is de parallel met een onjuiste opvatting van de wetenschap als spiegel van de werkelijkheid, wat de wetenschap beslist niet is. Men moet de kaart niet verwarren met het in kaart gebrachte.



### **3 WETENSCHAPPELIJKE BIJDRAGE AAN BELEIDSGERICHTE TOEKOMSTVERKENNINGEN**

#### **3.1 TOELICHTING**

Op basis van beschikbare wetenschappelijke kennis over het heden kunnen uitspraken worden gedaan over logisch denkbare en aannemelijke toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Er is een verschil per discipline in optimisme over de mogelijkheden daartoe. Bijvoorbeeld: in de economische wetenschappen zal men met meer vertrouwen dergelijke uitspraken doen dan in de sociologie, omdat men meent de relevante variabelen beter te kennen. Niettemin is in het algemeen de toekomstverkenning zelf geen wetenschappelijke activiteit. Dit ligt aan de aard van de uitspraken over de toekomst, die niet gefundeerd kunnen worden op een adequate wetenschappelijke theorie over complexe sociale veranderingen.

Een beleidsgerichte toekomstverkenning bevat inzichten die belangrijk zijn voor beleid dat problemen wil voorkomen. In tegenstelling tot wat wel wordt gedacht, is het meestal niet belangrijk dat een toekomstverkenning wordt bewaarheid. Integendeel, als in een toekomstverkenning de uitspraak wordt gedaan dat een bepaald maatschappelijk probleem zal ontstaan en toenemen, en dat blijkt later ook feitelijk het geval te zijn, dan zal men moeten vaststellen dat de toekomstverkenning kennelijk geen aangrijpingspunten heeft geboden om dat probleem te voorkomen, en dus helaas is uitgekomen. Dit betekent dat de kwaliteit van een toekomstverkenning verband houdt met het inzicht dat wordt geboden in de onderlinge relaties op basis waarvan de uitspraken over de verwachte ontwikkelingen worden gedaan. Hierbij is er een rechtstreeks verband tussen de kwaliteit van een beleidsgerichte toekomstverkenning en de wetenschappelijke onderbouwing die empirisch en theoretisch inzicht biedt in de factoren die vermoedelijk relevant zullen zijn. Een multidisciplinaire benadering zal daarbij meer inzicht bieden dan een benadering vanuit een discipline. Niettemin is het een illusie te menen dat eens een compleet beeld mogelijk zal zijn, dat wetenschappelijke theorie complexe sociale veranderingen geheel in kaart zal brengen en kunnen interpreteren.

Het ligt voor de hand de kennis die beschikbaar is, ook al is ze per definitie onvolledig, zo goed mogelijk te gebruiken. Wetenschappelijke inzichten over veranderingen in de maatschappelijke context en instituties geven de mogelijkheid onjuiste beelden te verbeteren en onbedoelde gevolgen van beleid te voorkomen. Deze bijdrage staat tegenwoordig echter onder druk van de ontwikkeling in de sociaal-culturele context die leidt tot relativering van een bijzondere status van wetenschappelijke kennis. Met deze ontwikkeling moet rekening worden gehouden, maar ze hoeft niet als een gegeven aanvaard te worden (zie 3.2). Het is in dit verband belangrijk in te gaan op het verschil tussen de bijdrage die de wetenschap levert door de overdracht van wetenschappelijke kennis (3.3) en de bijdrage die aan en via toekomstverkenningen geleverd kan worden door de

voorafgaande ontwikkeling van kennis (3.4). Vooral ten aanzien van het eerste zijn keuzen mogelijk, maar er zijn wel problemen op te lossen die ontstaan door vertoogcoalities bij kennisoverdracht. Tot slot gaat paragraaf 3.5 in op de consequenties van de geschetste ontwikkelingen voor de (wetenschappelijke bijdrage aan) beleidsgerichte toekomstverkenningen.

### 3.2 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT VAN KENNISOVERDRACHT EN KENNISONTWIKKELING

Soms wordt de algemene geldigheid van wetenschappelijke inzichten, op grond van de geconstateerde sociale bepaaldheid van kennis, gerelativeerd. In een post-modernistische zienswijze plaatst men die inzichten dan naast andere opvattingen (Lyotard 1979). Deze visie lijkt steeds meer aanhang te verwerven en soms te leiden tot het afwijzen van rationaliteit als basis van het handelen. Kennis, ook wetenschappelijke kennis, maakt deel uit van de cultuur van een samenleving en wordt inderdaad daardoor mede bepaald. Er is overigens ook een omgekeerd effect. Informatie- en communicatietechnologie zijn medebepalend voor de ontwikkeling en overdracht van wetenschappelijke kennis die de cultuur beïnvloedt (WRR 2002). De maatschappelijke cultuur en de wetenschappelijk-technologische ontwikkelingen beïnvloeden dus elkaar. In het vervolg van deze tekst beperkt de aandacht zich echter tot de invloed van de cultuur op de wetenschap, omdat deze relatie zou kunnen leiden tot relativering van de betekenis van wetenschappelijke kennis.

Uit een feitelijke constatering van een causaal verband tussen cultuur en kennis vloeit niet zonder meer de uitspraak voort dat dit altijd onvermijdelijk is. Ook als het is voor de wetenschapsbeoefenaar moeilijk – en dat geldt vooral voor de sociale en gedragswetenschappen – zich bij het uitvoeren van het onderzoek los te maken van de culturele context, dan hoeft dat niet als een gegeven te worden aanvaard. Als men dat wél doet, loopt de kwaliteit van wetenschappelijke uitspraken gevaar, en wordt het gemakkelijk deze uitspraken te relativieren en te bestrijden door degenen die menen dat hun belangen hierdoor worden geschaad. De bestrijding van wetenschappelijke pretenties van onderzoek voor beleidsvraagstukken kan vervolgens uitmonden in cynisme. Er ontstaat dan in de politieke besluitvorming een gebrek aan belangstelling voor de kwaliteit van de feitelijke en theoretisch-wetenschappelijke uitspraken die als het ware de input vormen voor toekomstonderzoek. Met een relativering van de mogelijkheid van een wetenschappelijke bijdrage als beleidsondersteuning doet men tegelijkertijd afstand van een rationele en empirische onderbouwing van de politieke besluitvorming en de uitvoering van beleid. Deze relativering van het belang van objectieve wetenschappelijke kennis kan vervolgens een weerslag hebben op de acceptatie van het overheidsbeleid, dat dan bij een breder maatschappelijk publiek zijn geloofwaardigheid zal verliezen (Hoppe 2002).



Het feit dat wetenschap in een cultureel-technologische context tot stand komt, hoeft niet onvermijdelijk te leiden tot het loslaten van wetenschapsinterne criteria die de legitimiteit van wetenschappelijke uitspraken kunnen waarborgen. Niet alle kennis heeft immers – althans dat vinden wetenschappers die de post-modernistische visie niet delen – dezelfde waarde. Het blijft zinvol een eigen toetsingskader en specifieke normen voor de toetsing en overdracht van wetenschappelijke kennis te handhaven. Dit is belangrijk om de unieke bijdrage van wetenschappelijke inzichten aan de verkenning van de toekomst te kunnen blijven waarborgen. Een in het verleden mogelijk overdreven pretentie van de wetenschap te komen tot een grondlegend systeem als verklaring van de werkelijkheid, hoeft niet in een tegendeel te verkeren: het loslaten van de rationale benadering. Het blijft mogelijk en zinvol de op wetenschap gebaseerde rationaliteit een constructieve rol te geven (Toulmin 1990). Bij de oplossing van sociale vraagstukken kan de ontwikkeling van wetenschappelijke theorie met een bescheiden doelstelling, namelijk theorie met een beperkte reikwijdte, ingezet worden (Merton 1957).

Hier wordt ervan uitgegaan dat een wetenschappelijke fundering de kwaliteit van uitspraken over de toekomst verbetert. Wetenschappelijke uitspraken verdienen als basis voor toekomstverkenningen een bijzondere status, juist op grond van hun relatieve onafhankelijkheid van de culturele context. De wetenschap kan vooral een nuttige rol spelen bij de voorbereiding van een beleidsgerichte toekomstverkenning, wat minder het geval is bij het maken van de verkenning zelf. Deze rol is verder als volgt te specificeren naar soort ontwikkeling waarover iets wordt gezegd. De toekomst kan worden gezien als het resultaat van drie soorten ontwikkelingen die onderling samenhangen, maar elk ook een eigen dynamiek hebben: ontwikkelingen in de omgeving, in preferenties en in gedrag/instituties (hetzelfde onderscheid is in de inleiding gemaakt bij de uitwerking van de vraagstelling).

Over de ontwikkelingen van het eerste en het derde soort valt in wetenschappelijk opzicht een en ander te melden dat gebruikt kan worden bij toekomstverkenningen. In het bijzonder op terreinen waar in institutioneel opzicht al veel vastligt (gezondheidszorg/pensioenen), blijkt het maken van een toekomstverkenning met gebruikmaking van wetenschappelijke inzichten mogelijk te zijn. Men kan dan op basis van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke theorie wijzen op het ontstaan van knelpunten en op mogelijke oplossingen hiervoor. In het algemeen is het echter niet eenvoudig op wetenschappelijke basis iets zinnigs te zeggen over de toekomstige ontwikkeling in voorkeuren. Dit is vooral het geval als de preferenties verband houden met gedrag dat nog weinig geïnstitutionaliseerd is. De oplossing voor dit probleem is, bij gebrek aan een betere, het projecteren van de voorkeuren van de nu levende generaties op die van de nog niet geboren generaties. Die gebeurt bijvoorbeeld in de welvaartsanalyse, binnen de economische wetenschap, waar het onderscheid tussen enerzijds gedragmatige en institutionele relaties en anderzijds maatschappelijke en individuele preferenties centraal staat. Soms wordt daarbij wel gepoogd de omvang van preferen-

ties uit in het verleden waargenomen gedrag af te leiden, maar dat zegt, zeker in geval van diffuse en onzekere preferenties, weinig over toekomstige voorkeuren (Friendlaender 1973).

### 3.3 KENNISOVERDRACHT EN SELECTIVITEIT VAN INZICHTEN

Kennisoverdracht vindt niet alleen plaats vanuit academische kringen. Buiten de universiteit zijn veel nieuwe centra ontstaan van waaruit wetenschappelijke kennis in het maatschappelijke debat wordt ingebracht. Maatschappelijke organisaties doen een beroep op de wetenschap om hun inzichten te onderbouwen. Aan de klassieke vorm van kennisoverdracht in de vorm van publicaties, is toegevoegd de wetenschappelijke advisering door – en de participatie van – wetenschappers in het maatschappelijk debat. Daarmee worden tegelijkertijd andere en hogere eisen gesteld aan kennisoverdracht. Voor de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis gelden wetenschapsinterne maatstaven, voor de overdracht van kennis zijn externe (succes)criteria van belang. Zoals wetenschappers soms zelf ook kritisch zijn op gebreken in het overheidsbeleid, zo moeten zij ook kritisch op zichzelf zijn als zij het idee hebben dat hun kennisoverdracht voor beleidsgerichte toekomststudies te weinig leidt tot feitelijke veranderingen. Soms is een omslag in het beleid nodig door de veranderde maatschappelijke omstandigheden. Om te voorkomen dat noodzakelijke beleidsaanpassingen niet plaatsvinden, moet worden vermeden dat wetenschappelijke inzichten selectief worden overgedragen, in vertoogcoalities die vruchtbare alternatieve inzichten uitsluiten.

In het algemeen geldt, vooral voor de sociale wetenschappen, dat de invloed van normatieve elementen onvermijdelijk is. Dit hoeft geen probleem te zijn. De keuze van het thema van een onderzoek of de beoordeling van uitkomsten op de beleidsconsequenties is onvermijdelijk verbonden met politieke doelstellingen of levensbeschouwelijke inzichten. Beide elementen, themakeuze en beoordeling van de uitkomsten, mogen echter niet leiden tot het selectief verzamelen van de nodige feiten of een effect hebben op de theoretische interpretatie van de gevonden relaties. Die splitsing tussen wetenschap en buiten de wetenschap liggende normen kan wel eens onduidelijk zijn bij toekomstverkenningen die zijn gemaakt binnen vertoogcoalities.

Toekomststudies kunnen leiden tot de vorming van een vertoogcoalitie onder de betrokkenen bij een toekomstverkenning, dan wel tot het zich conformeren van wetenschapsbeoefenaren en toekomstverkenners aan de bestaande (en eventueel dominante) vertoogcoalitie. Het begrip vertoogcoalitie verwijst naar het bestaan van een verwevenheid tussen betrokkenen (beleidsfunctionarissen, wetenschapsbeoefenaren en toekomstverkenners) die op zichzelf verschillende maatschappelijke rollen vervullen. Zij vinden elkaar echter in hun discours, in de manier waarop zij een bepaald deel van de werkelijkheid omschrijven en verklaren (Van den Bogaard 2002: 13-14). Zij vormen een coalitie op basis van het ver-

toog dat zij naar buiten brengen en zullen geneigd zijn gezamenlijk bepaalde oplossingen van maatschappelijke vraagstukken aan te bevelen.

Het voordeel van zo'n vertoogcoalitie is dat de discussie over de toekomstige doelstellingen en de daarbij benodigde strategische beslissingen zich afspeelt binnen een afgebakend kader van begrippen die voor alle deelnemers dezelfde betekenis hebben. Dit kan bijdragen tot de disciplineren van de discussie. Een belangrijke doelstelling van toekomststudies is immers dat deze een raamwerk bieden waarbinnen de ideeën over de te volgen strategieën en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingen geplaatst kunnen worden. Aldus bevorderen de toekomststudies dat hoofdzaken worden gescheiden van bijzaken. Dit betekent dat onderdelen waarover overeenstemming bestaat, worden gescheiden van onderdelen die verder bediscussieerd dienen te worden met de mogelijkheid van een blijvend verschil van inzicht. Het nadeel van vertoogcoalities is echter dat ze een belemmering kunnen zijn voor de overdracht van ideeën die buiten het kader van de vertoogcoalitie vallen en dat de wetenschappelijke inzichten van degenen die zich de taal van de dominante vertoogcoalitie niet eigen hebben gemaakt, niet worden opgemerkt.

Het begrip vertoogcoalitie kan meer of minder ruim gedefinieerd worden. Zo zou men in brede zin een sociaal-economische benadering of een historiserende benadering een vertoogcoalitie kunnen noemen. Binnen de afzonderlijke wetenschappen kunnen vervolgens theoretische scholen worden onderscheiden met eigen onderzoeksmethoden en soms ook eigen politieke opvattingen. Zo staan binnen de economische wetenschap de neoklassieke benadering en bijvoorbeeld de evolutionaire benadering als vertoogcoalities tegenover elkaar, hoewel ook hier wel pogingen worden ondernomen om bruggen te slaan (Mulder et al. 2001). Dat er verschillen bestaan in benadering, is op zichzelf overigens geen probleem; specialisatie is nodig in de wetenschap. Er ontstaat wel een probleem als een bepaalde discipline of wetenschappelijke benadering in de interactie met het beleid dominant wordt en als de kennisoverdracht over sociale vraagstukken hierdoor eenzijdig wordt.

Meer toegespitst op beleidsgerichte toekomstverkenningen kan geconstateerd worden dat Nederland, in vergelijking met andere landen, een bijzondere traditie heeft bij verkenningen op economisch gebied. Kenmerkend is een pogen op neutrale wijze een model te bieden op basis waarvan vanuit verschillende politieke visies vooruitberekeningen worden gemaakt, vooral in de vorm van een kosten-batenanalyse. Deze benadering, waarvan de econoom Tinbergen de geestelijke vader mag worden genoemd, is ook een voorbeeld geworden voor andere, ook niet-economische toekomstverkenningen.

Interessant in dit verband is de ontstaansgeschiedenis van de werkwijze van het Centraal Planbureau, waar de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog een groot verschil van inzicht bestond over het opstellen van het Centraal Economisch Plan tussen Tinbergen en Van Cleeff (Van den Bogaard 2002: 10-12). Tinbergen meende dat maatschappelijke keuzen gebaseerd konden worden op een onpartijdige economische analyse, voor Van Cleeff gingen (politieke) doelstellingen aan de analyse vooraf. Uiteindelijk is de door Tinbergen gepropageerde benadering algemeen aanvaard, maar in eerste instantie was dat niet vanzelfsprekend. De Tinbergiaanse aanpak is in de loop van de tijd wel sterk geëvolueerd. Dit is een gevolg van de relativering van de maakbaarheid van de samenleving en de Lucas-kritiek, die erop heeft gewezen dat instrumentering kan leiden tot endogene gedragsveranderingen. Ook vielen de resultaten van deze aanpak tegen. Parallel hiermee is de basisfilosofie van het sociaal-economische beleid drastisch gewijzigd, en is de aandacht verschoven van de Keynesiaanse bestedingsbenadering naar een meer op de aanbodbenadering gericht beleid. De macro-economische onevenwichtigheidsmodellen hebben plaats gemaakt voor algemeen-evenwichtsmodellen en de micro-economische, op individueel gedrag gerichte analysemethoden. Hieruit blijkt dat deze werkwijze toch een zeker absorptievermogen voor nieuwe ideeën heeft getoond.

Dat neemt niet weg dat een welvaartstheoretische grondslag, in een verbinding van de economische analyse met de welvaartsdoelstelling voor de samenleving als geheel, is blijven bestaan. In de termen van het 'willen, weten en kunnen' die in de T&O-studie (Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid 2001a) centraal staan, gaat het er daarbij om dat het *willen* betrekking heeft op de (maatschappelijke) preferenties die een normatief karakter hebben en het *weten* op de maatschappelijke verbanden en oorzaak-gevolg-relaties, die, voorzover ze een gedragsmatig karakter hebben, overigens een gevolg zijn van preferenties op microniveau. Bij het *kunnen* worden dan de preferenties geconfronteerd met de restricties die de maatschappelijke verbanden en gedragsrelaties opleggen. Dan blijkt dat de doelstellingen niet allemaal volledig gerealiseerd kunnen worden. In dat geval ligt het voor de hand die beslissingen te nemen waarbij het verschil tussen haalbare uitkomsten voor de doelwaarden en gewenste uitkomsten voor die doelwaarden zo klein mogelijk is. De afweging van verliezen vanwege onhaalbaarheid is dan weer een kwestie van normatieve preferenties, die bovendien per stakeholder (in de opvattingen van Tinbergen over de verzuilde Nederlandse samenleving per zuil) kunnen verschillen. Hiermee is het speelveld voor compromisvorming en onderhandeling afgebakend.

In deze modelmatige verkenningen is een min of meer duidelijk onderscheid tussen de (politieke) visie en de (neutrale) vooruitberekening, die vervolgens met elkaar worden verbonden. Als zodanig is er dan geen sprake van een verhoogcoalitie. Niettemin blijkt door de centrale rol van deze verkenningen het gevaar van een beperkende selectiviteit ontstaan, in theoretisch en in politiek-maatschappelijk opzicht. De kennisoverdracht beperkt zich, en naar het zich laat aanzien in Nederland in toenemende mate, tot het bieden van het rekenmodel. Alternatieve manieren van het schatten van gevolgen van politieke visies of doelstellingen worden onvoldoende gebruikt (zie ook: WRR 1980; 1983; 1992). Daarmee kunnen relevante factoren bij maatschappelijke veranderingen over het hoofd worden gezien.

Verder kan in de huidige opzet van deze verkenningen het verschil in politiek-maatschappelijke werkelijkheid achter de doorrekeningen schuilgaan in econo-

mische indicatoren, zoals economische groei. Politieke partijen die totaal verschillende maatschappelijke ordeningen voorstaan, kunnen in principe op de gebruikte indicatoren dezelfde scores bereiken. Hiermee kan ook de aandacht verdwijnen voor de niet-economische gevolgen van de doorvoering van bepaalde visies, die immers niet in het model zijn opgenomen.

### 3.4 KENNISONTWIKKELING EN DE KENNISINFRASTRUCTUUR

Niet iedereen die proza schrijft is literair begaafd, niet alle kennis is wetenschappelijke kennis (vrij naar Molière). Er moet worden voldaan aan wetenschappelijke criteria, in het bijzonder die van toetsbaarheid, betrouwbaarheid (waarne-mersonafhankelijkheid) en geldigheid (meten wat gemeten moest worden). Ook voor beleidsgerichte toekomstverkenningen zijn deze criteria belangrijk. Er is een wisselwerking tussen de kwaliteit van de toekomstverkenningen en de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek waaruit wordt geput.

Versillende instituten die zich met toekomstverkenningen bezighouden, bestaan uit een collectief van academici, zij zijn vertegenwoordigers van de wetenschap. De rol die zij hier vervullen, heeft niet alleen betekenis voor het overheidsbeleid, maar kan ook effect hebben op de kennisontwikkeling.

Bijvoorbeeld doordat zij opdracht geven tot het verrichten van onderzoek. Zij maken deel uit van de wetenschappelijke wereld en zijn medebepalend voor de kennisontwikkeling. Omgekeerd is er een afhankelijkheid bij het maken van toekomstverkenningen van wat de wetenschap biedt en van de accenten die onderzoekers leggen in hun onderzoek.

De ontwikkeling van nieuwe wetenschappelijke kennis is afhankelijk van de sociale omstandigheden en de technologische mogelijkheden. Niettemin is het nodig bij kennisontwikkeling zo veel mogelijk distantie te houden ten opzichte van de cultureel-technologische context ten behoeve van de wetenschappelijke kwaliteit, waarvoor de hiervóór genoemde criteria gelden. Het is met name gewenst wetenschappelijke uitspraken te bekritisieren als ze door een culturele vooringenomenheid niet voldoen aan de genoemde criteria. Bijvoorbeeld als de betrouwbaarheid als richtinggevend criterium voor wetenschappelijke uitspraken wordt ingeruild voor sociale wenselijkheid. Een wetenschappelijk-kritische benadering is niet alleen van belang voor de wetenschap zelf, maar ook voor degenen die hiervan gebruikmaken. Beleid dat met dergelijke wetenschappelijke inzichten onderbouwd kan worden, krijgt hiermee een bijzondere legitimiteit. Dit neemt niet weg dat wetenschapsbeoefenaren bij hun onderzoek rekening kunnen houden met maatschappelijke behoeften. De betrokkenheid van wetenschappers bij maatschappelijke vraagstukken kan – als een bewuste onafhankelijke keuze – tot uitdrukking komen in de maatschappelijke positie die zij willen bezetten en in de keuze van thema's van hun onderzoek. De maatschappelijke positie van wetenschapsbeoefenaren en de soorten onderzoek die zij doen, hangen onderling samen. Beide, positie en soort onderzoek, kan men op hun beurt plaatsen tegen de achtergrond van de kennisinfrastructuur. Achtereenvolgens

wordt nu op deze onderwerpen ingegaan en verduidelijkt hoe de bestaande constellatie soms kan leiden tot het ontbreken van het nodige sociaal relevante wetenschappelijke onderzoek.

### ***Maatschappelijke positie wetenschapsbeoefenaren***

Men kan voor wetenschapsbeoefenaren verschillende posities onderscheiden. Ten eerste is er de positie van de door Debray (1979) beschreven intellectueel die vooral tracht een maatschappelijke invloed te bereiken die wat betreft prestige en inkomsten zo gunstig mogelijk is. De maatstaf voor het wetenschappelijke succes ligt hier in het verwerven van aandacht in de media en onderzoeksgeld. Aan de andere kant bevindt zich de positie van de wetenschapper die in alle opzichten afstand houdt van de samenleving. Negatief geformuleerd bevinden deze wetenschappers zich in een ivoren toren, zij zijn onverschillig voor het gebruik dat van hun inzichten wordt gemaakt en dus ook voor de sociale relevantie van hun onderzoek. In een derde positie, daartussen, wordt de onafhankelijkheid hoog gewaardeerd; de vorming van wetenschappelijke kennis moet onafhankelijk zijn van maatschappelijk wenselijke uitkomsten. Maar dit neemt niet weg dat een maatschappelijke betrokkenheid tot uitdrukking komt in de keuze van het thema van onderzoek. Naast aandacht voor de interne legitimiteit is er in deze positie ook expliciete aandacht voor de vraag hoe bruikbaar de verworven kennis is voor overheid en samenleving (Marres en De Vries 2002). Die betrokkenheid kan blijken uit een zekere belangstelling voor maatschappelijke vraagstukken die afgeleid kan worden uit het gekozen onderzoeksthema, maar ook verdergaan en de vorm krijgen van een persoonlijke inzet voor de emancipatie van bepaalde bevolkingsgroepen.

Een grote betrokkenheid is overigens niet bijzonder als wordt teruggekeken naar het eerste onderzoek in de sociale wetenschappen door onderzoekers die objectief wetenschappelijk onderzoek wilden doen, maar ook werden gemotiveerd door hun verlangen maatschappelijke problemen op te lossen. Ook in meer recent toekomstonderzoek zijn voorbeelden te vinden van een combinatie tussen wetenschappelijke inbreng, toekomstverkenning en belangstelling van de onderzoekers voor de oplossing van problemen. Een voorbeeld van een in dit opzicht samenhangende benadering is te vinden in een verslag van een ontwikkelingsproject in Costa Rica (Bouman et al. 2000). In deze benadering kunnen politiek, beleid en wetenschap van elkaar leren, wat ook is aanbevolen in een recent rapport van de WRR over kennisbeleid (WRR 2002).

Het is evenwel niet zo dat de maatschappelijke legitimiteit de interne legitimiteit van de wetenschappelijke uitspraken zou moeten bepalen. Uit het feit dat dit soms wel zo gebeurt, mag men – als men althans geen plat pragmatisme aanhangt – geen nieuwe norm voor wetenschappelijk onderzoek afleiden. Ook als in werkelijkheid bepaalde normen niet worden nageleefd, is het niet zonder meer wenselijk dat die normen bij die werkelijkheid worden aangepast en dus verdwijnen. Vindt men dat wél, en zou die visie door velen gedeeld worden, dan verdwijnt uiteindelijk de wetenschap, maar ook de moraliteit, als opdracht en

ontaarden wetenschappelijke activiteit en maatschappelijk gedrag in een bredere zin tot een stuurloos solipsisme.

### **Soorten onderzoek**

Onderzoek dat als input voor toekomstverkenningen kan worden gebruikt, en dat min of meer past bij de hiervóór onderscheiden maatschappelijke posities van wetenschapsbeoefenaren, kan worden onderscheiden in drie typen: toegepast onderzoek, fundamenteel onderzoek en maatschappelijk relevant onderzoek (Overlegcommissie Verkenningen 1996: 11).

*Toegepast onderzoek* vervult een instrumentele functie voor opdrachtgevers. Dit contractonderzoek heeft meestal geen bredere maatschappelijke of wetenschappelijke functie.

*Fundamenteel onderzoek* reageert op wetenschapsinterne impulsen: nieuwsgierigheid, en is gericht op een internationaal forum van wetenschapsbeoefenaren. Het is mogelijk dat dit onderzoek van belang is voor de oplossing van maatschappelijke problemen, maar op zichzelf geeft dat geen sturing aan dit onderzoek. Of het fundamenteel onderzoek een probleem kan oplossen, blijkt pas achteraf.

*Maatschappelijk relevant onderzoek* is gericht op de oplossing van maatschappelijke problemen. Het is de onderzoeker zelf of het zijn instellingen met een publiek doel die dit onderzoek initiëren. Dit onderzoek heeft niet alleen een maatschappelijke betekenis, maar is ook van belang voor de ontwikkeling van wetenschappelijke theorie. Dit soort onderzoek is ook noodzakelijk als voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van goede toekomstverkenningen.

### **De kennisinfrastructuur voor (sociaal relevant) wetenschappelijk onderzoek**

Voor toekomstverkenningen is een multidisciplinaire bijdrage van sociaal relevant wetenschappelijk onderzoek nodig. Hierdoor kan de wetenschap een bijzondere bijdrage leveren aan de legitimering van overheidsbeleid dat gebruikmaakt van toekomstverkenningen met een bijdrage van wetenschappelijke inzichten. Een voorwaarde voor die multidisciplinaire bijdrage is sociaal relevant onderzoek met een goede theoretische onderbouwing in de afzonderlijke disciplines.

Sociale en wetenschappelijke relevantie kunnen samengaan als van wetenschappelijke inzichten gebruik wordt gemaakt bij beleidsgerichte toekomstverkenningen. Het probleem is echter dat bij het maken van een toekomstverkenning de input van wetenschappelijke kennis dikwijls onvolledig is. Dit heeft niet alleen te maken met het bestaan van vertoogcoalities en de weerslag hiervan op de kennisvorming. Het is, zoals eerder is gezegd, in principe onmogelijk complexe sociale veranderingen volledig te beschrijven en theoretisch te verklaren. Niettemin zijn verbeteringen mogelijk in de huidige situatie. De kennisinfrastructuur is in Nederland niet optimaal georganiseerd. Met name geldt dit voor onderzoek waarvan het de bedoeling is dat het zowel in maatschappelijk als in



theoretisch opzicht relevant is. In de wetenschappelijke wereld en bij onderzoeksinstellingen is een hiervandaan divergerende ontwikkeling in een accent op fundamenteel onderzoek enerzijds en contractonderzoek anderzijds. Het fundamenteel onderzoek is gericht op publicatie in internationale tijdschriften en is niet direct gericht op verwerving van kennis die voor de toekomst van Nederland van belang is. Als fundamenteel onderzoek dit resultaat wél heeft, is dit onbedoeld en onverwacht.

Het vele contractonderzoek dat in opdracht van de overheid wordt uitgevoerd door commerciële bureaus maar ook door universitaire instellingen, kan een nuttige rol vervullen, maar heeft dikwijls zijn beperkingen door een theoretische armoede. Veel statistisch materiaal wordt verzameld waarbij de onderzoekers zich laten verrassen door de gevonden samenhangen en dikwijls, los van enige theoretische interpretatie, komen tot beleidsaanbevelingen. Door het ontbreken van inzicht in de aard van de gevonden statistische relaties zijn deze beleidsaanbevelingen slecht gefundeerd, is het onderzoek maatschappelijk minder relevant en wordt ook geen bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke theorie (Kronjee 2000).

Niets is zo praktisch als een goede theorie (Lewin 1951). Een voorbeeld als toelichting: het onderzoek onder ouderen dat in hoge mate afhankelijk is van financiering door de overheid. Dit onderzoek is in Nederland maar ook in andere landen “rijk aan gegevens maar arm aan theorie” (Bengtson en Warner Schaie 1999: 4). Het lijkt nuttig dat de overheid regelmatig wordt geïnformeerd over de leef-situatie van ouderen, bijvoorbeeld over de maatschappelijke participatie van 55-plussers in de arbeid, in vrijwilligerswerk et cetera. Hoe bruikbaar is dergelijk onderzoek? De wetenschap heeft hier weinig profijt van als met het onderzoek geen theorie wordt geleverd die de gevonden samenhangen zo volledig en zo eenvoudig mogelijk kan interpreteren. Voor zover er een dergelijke interpretatie bij de onderzoeksuitkomsten wordt geleverd, blijkt deze dikwijls te berusten op negatieve stereotype beelden over kenmerken van ouderen die hun gedrag en wensen zouden kunnen verklaren. Doordat niet voorafgaand aan het onderzoek over de theoretische kanten is nagedacht zijn niet de variabelen opgenomen die de onderlinge verschillen tussen ouderen verklaren en die een aangrijpingspunt kunnen bieden voor veranderingen. Deze variabelen kunnen liggen in specifieke omstandigheden die losstaan van de kalenderleeftijd. Het kan bijvoorbeeld verschil maken voor de arbeidsparticipatie op oudere leeftijd wat er voorafgaand in de arbeidssituatie is gebeurd, hoe daar de arbeidsverhoudingen waren en wat er is gedaan aan scholing. Als deze informatie ontbreekt is het onderzoek tegelijkertijd weinig bruikbaar voor overheidsbeleid dat iets zou willen veranderen. Immers, aan de kalenderleeftijd van de betrokkenen kan niets veranderd worden, maar mogelijk wel aan de variabelen die los daarvan verschil maken.

Er is nog een ander bezwaar aan dit soort onderzoek dat problemen inventariseert zonder dat tegelijkertijd door een goede analyse aangrijpingspunten worden geboden voor oplossingen. Het steeds maar weer op deze manier in de publiciteit brengen van allerlei problemen – van de oude dag maar bijvoorbeeld ook criminaliteit of milieuproblemen – leidt tot gevoelens van angst en machteloosheid bij de bevolking. Hierop wordt dan weer gereageerd door een overheidsbeleid dat in de regel meer van hetzelfde als in het verleden biedt maar dat bij een gebrek aan aansluiting op de variabelen die werkelijk verschil maken niet adequaat is.



Het is dus de vraag of de infrastructurele omstandigheden voor de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis tegenwoordig optimaal zijn; met name geldt dat voor het maatschappelijk relevant onderzoek (Adviesraad voor Wetenschap- en Technologiebeleid 2000). Voor concrete aanbevelingen voor verbetering van de kennisinfrastructuur wordt hier verder aangesloten en verwezen naar het WRR-rapport Van oude en nieuwe kennis (WRR 2002: 224-225).

Meer in algemene zin kan hier worden gezegd dat er een bijzondere overheids-taak te vervullen is in het steunen van zelfstandig en onafhankelijk onderzoek, dat zowel een publieke functie heeft als bijdraagt aan de ontwikkeling van wetenschappelijke theorie. De theoretische relevantie kan daarbij zelfs worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor maatschappelijke relevantie. Dit betekent dat er een verschuiving zou moeten ontstaan van investering in contractonderzoek naar investering in maatschappelijk relevant onderzoek, dat ook en vooral is gericht op een theoretische interpretatie van de gevonden samenhangen. Juist dat onderzoek is zeer bruikbaar als input voor toekomstverkenningen. Het doen van dit onderzoek past bij de maatschappelijke rol die de wetenschapsbeoefenaar kan vervullen als betrokken en onafhankelijk onderzoeker.

### 3.5 CONSEQUENTIES VOOR (DE WETENSCHAPPELIJKE BIJDRAGE AAN) BELEIDSGERICHTE TOEKOMSTVERKENNINGEN

In de interactie met het beleid moet een zekere onafhankelijkheid bij de inbreng van wetenschappelijke informatie blijven bestaan, omdat anders de legitimiteit van de wetenschappelijke bijdrage, maar ook van het hierop gebaseerde beleid, wordt ondermijnd. Daarbij is er evenwel een verschil tussen kennisoverdracht die (soms veel) interactie vereist en kennisontwikkeling waarvoor in organisatorisch opzicht distantie nodig is. Meer toegespitst: vanuit de bijdrage aan beleidsgerichte toekomstverkenningen bezien is er een verschil tussen de rol van wetenschappelijke inzichten bij: a) de beleidsvoorbereiding, waarbij een zekere distantie nodig; b) de beleidsuitvoering, die ten behoeve van de kennisoverdracht veel onderling contact tussen de toekomstverkenner en de beleidsuitvoerder kan vereisen.

#### *Distantie in een conceptuele rol bij beleidsvoorbereiding*

Bij de beleidsvoorbereiding zal er vooral behoefte zijn aan nieuwe inzichten. Het gebruik van wetenschappelijke kennis bij beleidsgerichte toekomstverkenningen leidt, als het goed is, tot verrassende gezichtspunten. Daardoor ontstaan beleidsalternatieven in de politieke besluitvorming waaraan niet eerder is gedacht. Dit kan men een conceptuele rol van beleidsgerichte toekomstverkenningen noemen. Met behoud van de nodige distantie wordt getracht de discussie in politiek en beleid te onderbouwen met feitelijke en theoretische bijdragen.

Distantie is een vereiste om te voorkomen dat toekomstverkenningen in het verlengde komen te liggen van de eigen dynamiek van de overheidsorganisatie. Men

moet erop bedacht zijn dat die eigen dynamiek, of het gebrek daaraan, ertoe kan leiden dat er geen goede aansluiting meer is op de veranderende maatschappelijke werkelijkheid. Het is een verklaarbaar maar riskant verschijnsel dat percepties van die werkelijkheid buiten organisaties worden aangepast bij de bestaande verhoudingen binnen omvangrijke en moeilijk te veranderen organisaties.

Toekomstverkenningen moeten echter vooral de veranderingen in de maatschappelijke omgeving weerspiegelen, willen zij een kritische functie voor politiek en beleid kunnen blijven vervullen. Hiervoor kan het ook goed zijn dat de organisatie van toekomstonderzoek geschiedt op enige afstand van de overheid. Niettemin kunnen beleidsvariabelen uitdrukkelijk deel uitmaken van de verkenning. Dit kunnen de preferenties van beleid zijn, maar ook de institutioneel-organisatorische kenmerken van dit beleid dat de langetermijndoelstellingen moet uitvoeren.

### ***Interactie in een instrumentele rol bij beleidsuitvoering***

In de beleidsuitvoering zal er vooral behoefte zijn aan kennisoverdracht, over de toekomstverkenning of over de wetenschappelijke inzichten die hiervoor zijn gebruikt. De kennisoverdracht komt wel van twee kanten. Dit betekent ook dat de verkenningen over een bepaald thema regelmatig worden bijgesteld. Bij de voorgestelde interactie gaat het dus ook om terugkoppeling van gegevens.

Van wetenschappelijke kant mag worden verwacht dat er oog is voor de risico's van het ontstaan van vertoogcoalities bij de overdracht van kennis. In toekomstverkenningen met een wetenschappelijke input moet worden vermeden dat samen met het overheidsbeleid beperkende vertoogcoalities ontstaan. Een multidisciplinaire benadering kan hiervoor een tegenwicht bieden. Voor de acceptatie van nieuwe denkbeelden, in wetenschappelijk en maatschappelijk opzicht, is het dan wel een voordeel indien deze in die multidisciplinaire benadering herkenbaar kunnen blijven voor de deelnemers aan de vertoogcoalities die de verschillende disciplines vormen. Dan is een goede terugkoppeling mogelijk naar hun wetenschappelijke gedachtegoed.

## 4 CONCLUSIES

### *Overheid, wetenschap en toekomstverkenningen*

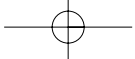
Toekomstverkenningen met een wetenschappelijke inbreng blijven nodig voor overheidsbeleid. In deze analyse is gezocht naar een onderlinge afstemming van toekomstverkenningen, overheidsbeleid en de wetenschappelijke bijdrage aan verkenningen. Die afstemming wordt gezien als een resultaat van taakafbakening en van de omschrijving van de betekenis voor elkaar van toekomstverkenning, beleid en wetenschap.

In overheidsbeleid moet rekening worden gehouden met langetermijnontwikkelingen. De confrontatie van voorgenomen kortetermijnbeslissingen met maatschappelijke ontwikkelingen, door middel van toekomstverkenningen, kan onbedoelde gevolgen van dit beleid op termijn voorkomen. Bij het maken van beleidsgerichte toekomstverkenningen moet er wél rekening mee worden gehouden dat de politieke besluitvorming en de uitvoering van overheidsbeleid veranderen. Bij de voorbereiding van de verkenningen en na de publicatie van de uitkomsten is aandacht nodig voor meer geadresseerden dan alleen de politiek of de top van de ambtelijke organisatie. Bovendien is het soms nuttig bij de toekomstverkenning te letten op de uitvoering van beleid. Met andere woorden: interactieve en strategische elementen kunnen deel gaan uitmaken van toekomstverkenningen. Via toekomstverkenningen wordt in het overheidsbeleid kennisgenomen en gebruikgemaakt van wetenschappelijke inzichten. Deze wetenschappelijke bijdrage is belangrijk, het is onjuist deze te relativieren. De kwaliteit van de overdracht en de inhoud van wetenschappelijke kennis, als wetenschappelijke basis van beleidsgerichte toekomstverkenningen, vragen wel een bijzondere aandacht. De reden hiervan is dat wetenschappelijke instituties een eigen dynamiek hebben, die kan leiden tot een selectieve overdracht van kennis, in een vertoogcoalitie, en tot gebrek aan ontwikkeling van maatschappelijk en theoretisch relevante kennis.

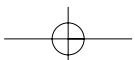
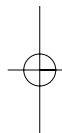
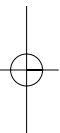
### *Enkele implicaties: de verkenningstructuur en de nazorg*

Deze conclusies hoeven geen gevolg te hebben voor de institutionele structuur waarbinnen toekomstverkenningen in Nederland worden opgesteld en beleid wordt geëvalueerd vanuit een toekomstperspectief. Dit institutionele veld van planbureaus, Rekenkamer, raden en onderzoeksinstellingen hoeft daarvoor niet te veranderen. Dit neemt niet weg dat een betere bijdrage van toekomstverkenningen aan beleid en minder versnippering mogelijk zijn. Althans, als een adequaat en selectief gebruik wordt gemaakt van beleidsgerichte toekomstverkenningen op basis van wetenschappelijke inzichten, voor een beleid dat op de lange termijn is gericht.

Toekomstverkenningen vereisen een goede nazorg, bijvoorbeeld door vervolgrapportages. De overheid heeft wel een speciale rol onder de verschillende actoren die de toekomst bepalen, maar het is ook nodig dat andere maatschappelijke organisaties daarbij worden betrokken. In het bijzonder zijn hiervoor



genoemd de sociale partners en de professionele organisaties in de semi-publieke sector. Dit betekent dat toekomstverkenners in hun rapportage daarmee rekening moet houden en die andere organisaties moeten informeren en eventueel ook volgen in hun rol bij de politieke besluitvorming en de uitvoering van beleid.



## LITERATUUR

- Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (2000) *Investeren in onderzoek*, 44, Den Haag.
- Bengtson, V.L. en K. Warner Schaie (eds.) (1999) *Handbook of Theories of Aging*, New York: Springer Publishing Company, Inc.
- Bogaard, A.A. van den (2002) De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid. Het ontstaan van vertoogcoalities, WRR Werkdocumenten W 127, Den Haag: WRR.
- Bouman, B.A.M. et al. (eds.) (2000) *Costa Rica: Tools for Land Use Analysis on Different Scales*, Dordrecht: Kluwer Acad. Publ.
- Butter, F.A.G. den (2001) 'Een nieuwe beurt voor de Zalm-norm', *Openbare Uitgaven* 33, 4: 161-171.
- CPB (1992) *Scanning the future; Nederland in drievoud*.
- Debray, R. (1979) *Le pouvoir intellectuel en France*, Parijs: Ramsay.
- Friedlaender, A.F. (1973) 'Macro policy goals in the post war period', *Quarterly Journal of Economics* 87: 25-43.
- Hoppe, R. (2002) *Van flipperkast tot grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen beleid en wetenschap*, Den Haag: AWT.
- In 't Veld, R.J. (ed.) (2001) *Eerherstel voor Cassandra. Een methodologische beschouwing over toe-komstonderzoek voor omgevingsbeleid*, Utrecht: Lemma.
- Kronjee, G. (1992) 'De dubbele werkelijkheid van het gezin', *Gezin. Tijdschrift voor primaire leef-vormen* 4, 3: 157-169.
- Kronjee, G. (2000) 'Een feestelijke tewaterlating in Stockholm. Start van het Zweedse Nationale Onderzoek naar Ouder Worden en Zorg', *Geron, Tijdschrift voor sociale gerontologie* 2, 4: 45-48.
- Latesteijn, H.C. van (1999) *Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies*, WRR Voorstudies en achtergronden V 106, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Lewin, K. (1951) *Field theory in social science; selected theoretical papers*, New York: Harper & Row.
- Liefbroer, A.C. en P.A. Dykstra (2000) *Levenslopen in verandering. Een studie naar de ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, WRR Voorstudies en achtergronden V 107, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Liotard, J-F. (1979) *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*, Parijs : Les Éditions de Minuit.
- Marres, N. en G. de Vries (2002) 'Tussen toegang en kwaliteit. Legitimatie en contestatie op het internet', blz. 171-247 in H. Dijstelbloem en C.J.M. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR Voorstudies en achtergronden V110, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Merton, R.K. (1957) *Social Theory and Social Structure*, Glencoe IL: Free Press.
- Mulder, R., H.L.F. de Groot en M.W. Hofkes (2001) 'Economic growth and technological change: a comparison of insights from a neoclassical and an evolutionary perspective', *Technological Forecasting and Social Change* 68: 151-171.
- Overlegcommissie Verkenningen (1996) *Een strategie voor de Sociale Wetenschappen*, Amsterdam.

- Rijksvoorlichtingsdienst (2002) *Hoofdpunten van het regeringsbeleid*.  
Schoonenboom en Rademaker (1996) 'Tegenideeën', *De Groene Amsterdammer*,  
31 augustus 1996.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid (2001a) *Handorakel  
voor Toekomstonderzoek*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid (2001b) *Zijlicht op  
toekomstonderzoek*. Vier casus, Den Haag: WRR.
- Toulmin, S. (1990) *Cosmopolis; The Hidden Agenda of Modernity*, New York: The Free  
Press.
- Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*, augustus 2001.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980) *Beleidsgerichte toekomst-  
verkenning. Deel 1: Een poging tot uitlokking*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982) *Herwaardering  
welzijnsbeleid*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1983) *Beleidsgerichte toekomst-  
verkenning. Deel 2: Een verruiming van perspectief*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992) *Grond voor keuzen*,  
Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land. Een  
verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatie-  
technologie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust beleid*,  
Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek  
belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Spiegel naar de toekomst.  
Evaluatie van de WRR*, Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Van oude en nieuwe kennis.  
De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

## BIJLAGE: OVERZICHT INHOUD VOORSTUDIES

De voorgaande beschouwing kan worden gezien in het verlengde van een discussie binnen de WRR, mede als gevolg van evaluatie van de WRR (WRR 2001), over de methodologische kanten van toekomstverkenningen. In dit verband zijn in de afgelopen jaren door de raad enkele onderzoeksopdrachten gegeven. Aan Van den Bogaard is gevraagd de verhouding tussen wetenschap en beleid bij het doen van toekomstverkenningen te belichten, met een toespitsing op de milieusector en op het gebruik van macro-economische modellen (Van den Bogaard 2002). Verder heeft de raad geparticipeerd in studies van de Stuurgroep T&O naar kennis- en procesvereisten voor toekomstonderzoek (Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid 2001a; 2001b; In 't Veld 2001). Bovendien is vermeldenswaard dat op 19 oktober 2000 een studiemiddag, op basis van een voorafgaande enquête, is georganiseerd over de verhouding wetenschap en beleid. De uitkomsten van de studiemiddag en de enquête zijn niet afzonderlijk gepubliceerd.

### *Studie Van den Bogaard*

Dit rapport gaat over de wisselwerking tussen inhoud en methodologie van toekomstonderzoek enerzijds en de institutionalisering van dit onderzoek anderzijds. In het bijzonder bevat het een reflectie op ontstane praktijken van toekomstverkenningen in de context van beleid. De uitgangsvraag is: hoe is het toekomstonderzoek in Nederland georganiseerd en welke consequenties heeft dat voor de inhoud van beleid?

Het rapport behandelt in het inleidende theoretische hoofdstuk de relatie tussen kennis en beleid. De uitgangstelling wordt betrokken dat niet zozeer de soms veronderstelde kloof tussen wetenschap en beleid een probleem is, maar dat de feitelijke verwevenheid tussen beide juist een interessante en relevante problematiek oplevert. De empirische invulling vindt vervolgens plaats aan de hand van de casus van de relatie tussen wetenschap en milieubeleid. Aanvankelijk was een bredere behandeling, ook op andere beleidsterreinen, de bedoeling. Door problemen bij de uitvoering van dit onderzoek is dit echter niet gerealiseerd. Uiteindelijk is het onderzoek beperkt tot de ontwikkeling van het milieubeleid in de laatste tien jaar.

In het algemeen hebben volgens de auteur wetenschap en beleid in principe een eigen taak. Men kan de wetenschap een verlichtingstaak toekennen. Bij het zoeken naar de waarheid en consistentie ontstaan nieuwe perspectieven, concepten en algemene kennis. Deze kunnen gebruikt worden in beleid. Anderzijds is beleid gericht op consensusvorming en verzoening van belangen, dan wel compromisvorming en onderhandelingen om tot compromissen te komen (zie de praktijk bij het opstellen van regeerakkoorden). Er wordt in Nederland, in vergelijking met andere landen een bijzondere relatie met het beleid geconstateerd. In Nederland is een aparte kennispraktijk van *regulatory science* ontstaan. Er is een sterke institutionalisering van het vertoog over toekomstverkenningen.

Daarbij is de gegroeide praktijk rondom economisch beleid paradigmatisch geworden voor de methodologie en institutionalisering van economische en niet-economische toekomstverkenningen in de beleidscontext. In interactie met beleid wil men dat kennis direct wordt betrokken in de besluitvorming. Daarvoor is, constateert Van den Bogaard, kennelijk juist geen kennis nodig die bestaande veronderstellingen en institutionele arrangementen kritisch beziet. Men vraagt om kennis die één en ander bevestigt. Sommige toekomstverkenningen die in die behoefte trachten te voorzien vervullen daardoor meer een legitimerings- dan een signaleringsfunctie.

De studie mondt uit in een kritische analyse van *het gebruik* van modellen en kwantitatieve methodes. De vraag wordt gesteld of nieuwe impulsen voldoende kansen krijgen in een vertoogcoalitie die wordt bepaald door de huidige wijze van gebruik van modellen en methodes. In de casus van het milieu wordt in elk geval geconstateerd dat de contouren van de discussie bij voorbaat nogal vastliggen. Er vindt een uitgebreide modellering plaats, terwijl evenwel de onzekerheid over effecten blijft bestaan. Dit kan vervolgens een motief zijn om niet te handelen. Dit sluit anderen, bijvoorbeeld degenen die een voorzorgsprincipe zouden willen hanteren, uit van discussie.

### **Science Alliance**

Naast het onderzoek van Van den Bogaard zijn er twee andere uitbestedingen door de WRR gedaan in het kader van een nadere bezinning op de methodologie van het toekomstonderzoek, namelijk aan Science Alliance en een uitbesteding in de vorm van een bijdrage aan het project Toekomstonderzoek en Omgevingsbeleid.

Van Latesteijn heeft eerder als volgt deze verschillende uitbestedingen in een onderling verband geplaatst ten opzichte van de WRR-traditie, dit in een schriftelijke voorbereiding op een discussiemiddag die door Science Alliance was georganiseerd: "De WRR heeft de afgelopen jaren op veel verschillende manieren de toekomst in zijn studies onder de loep genomen. In een aantal studies is een methode van toekomstonderzoek ontwikkeld die uitgaat van een confrontatie van normatieve doelen en technische mogelijkheden. Aanvankelijk is deze methode ontwikkeld ten behoeve van de Beleidsgerichte Toekomstverkenning, vervolgens toegepast in het rapport Ruimte voor Groei en in Grond voor keuzen. In de voorstudie Land use in Europe is de methodologische achtergrond van deze wijze van toekomstverkennen uiteengezet. Met de discussiemiddag probeert de WRR een debat op gang te brengen over de wijze van uitvoering van toekomstonderzoek. Daarbij is het zeker niet de bedoeling om deze methode in welke vorm dan ook voor te schrijven, maar juist een discussie te starten over de relatie tussen het doel van het toekomstonderzoek en de gebruikte methode. Immers, ook voor de WRR geldt dat er nog steeds verschillende wijzen van toekomstonderzoek naast elkaar worden uitgevoerd.

De discussiemiddag zou het startschot moeten zijn van een activiteit die de methodologische reflectie op toekomstonderzoek als zelfstandig onderwerp op de agenda plaatst. In het verleden is de WRR wel verweten dat hij een dergelijke reflectie uit de weg is gegaan. Op dit moment lijkt de tijd rijp om het debat aan te gaan, juist omdat toekomstonderzoek na een hausse in de zeventiger jaren en een



terugval daarna, zich weer in het centrum van de belangstelling bevindt. Daarbij gaat het dan vooral om de bijna bovenmatige aandacht voor het uitvoeren van verkenningen in de vorm van scenario-studies. De discussies die naar aanleiding van deze verkenningen zijn ontstaan, zowel binnen het domein van de onderzoekers als binnen het domein van de geadresseerden – in veel gevallen beleidsmakers – maken een focus op de wijze van uitvoering van dat onderzoek opportuun.”

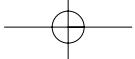
De opdracht aan Science Alliance bestond uit twee delen: een inventarisatie-onderzoek naar ervaringen van onderzoekers en beleidsmakers; de organisatie van een discussiebijeenkomst naar aanleiding van dit onderzoek. De bedoeling hiervan was het initiëren van een discussie over toekomstonderzoek. Het ging dan om de vraag of het scheiden van subjectieve aannames en onderzoekbare feiten leidt tot een grotere bruikbaarheid van onderzoek voor beleidsmakers. Vragen rondom deze thematiek werden voorgelegd aan 23 beleidsmakers en onderzoekers. Het resultaat van deze enquête werd besproken tijdens een discussiebijeenkomst op 19 oktober 2000. Uit de enquête en de discussiemiddag bleek dat onderzoekers en beleidsmakers eigenlijk weinig problemen zagen. Men meende dat aannames en feiten wel duidelijk gescheiden werden in het toekomstonderzoek. Evenmin vond men dat er een scherp onderscheid gemaakt moest worden tussen beleidsvariabelen en exogene ontwikkelingen.

### ***Samenwerkingsproject T&O***

Het samenwerkingsproject Toekomstonderzoek en Omgevingsbeleid (T&O) van de WRR met de NRLO, NRO en RMNO had als vraagstelling: hoe kan langetermijn-informatie (toekomstonderzoek) gebruikt worden bij het nemen van korte termijnbeslissingen binnen de complexe besluitvormingsarena van het omgevingsbeleid? Van dit onderzoek zijn inmiddels in de raad verschillende uitkomsten besproken. In dit project, dat zich dus concentreerde op het ruimtelijke beleid, is een bestuurskundig accent gelegd, waarin vooral het proces van het verkennen van de toekomst aandacht kreeg. Dit gebeurde aan de hand van een analyse van een aantal toekomstverkenningen op ruimtelijk gebied.

### ***Vergelijking***

Als de drie uitbestedingen/projecten worden vergeleken, valt op dat wordt uitgegaan van sterk verschillende veronderstellingen over de relatie tussen wetenschap en beleid bij toekomstverkenningen. Het onderzoek van Science Alliance ging uit van een kloof: wetenschappers zouden in hun scenariostudies veel te weinig de ontwikkelingen in het beleid zelf in hun toekomstverkenningen als variabele meenemen. Het bestaan van een kloof wordt al meer gerelativeerd in het T&O-project. Daar wordt gewezen op de onderlinge samenhang van het willen, weten en kunnen bij het verkennen van de toekomst. Het T&O-rapport zoekt naar een nog betere samenhang in de praktijk, en versterking van de legitimering van toekomstverkenningen, door verbeteringen in het proces van interactie van alle betrokkenen bij de toekomstverkenningen. In het project van Van den Bogaard wordt echter geconstateerd dat er geen kloof is, wat juist een probleem kan zijn. Het bestaan van vertoogcoalities in het milieubeleid (als onderdeel van het poldermodel), naar het voorbeeld van de sterk modelmatige en



op empirische methoden gerichte sociaal-economische beleidsanalyse, zou weinig kansen geven aan alternatieve inzichten, bijvoorbeeld aan het voorzorgsbeginsel.

De uitkomsten van deze studies leiden tot de conclusie dat een vraagstelling die uitgaat van het bestaan van een kloof tussen wetenschap en beleid, die vervolgens gedicht zou moeten worden door het vervagen van de grens tussen beide, geen goede ingang is. In de analyse in de voorafgaande tekst, waarbij deze samenvatting een bijlage is, is de oplossing gezocht in het tegengestelde hiervan, in een goede taakafbakening tussen toekomstverkenning, beleid en wetenschap. Juist door die taakafbakening kan een goede afstemming ontstaan.

