

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

PRAKTIJKEN VAN BELEIDSGERICHTE TOEKOMSTVERKENNING: EEN INVENTARISATIE

Drs. F. van der Molen

*Met medewerking van dr. A.F.M.M. Souren, dr. S.A. Veenman, A. Faas MA,
W. van der Torre MSc en prof.dr ir. M.B.A. van Asselt*

WEBPUBLICATIE NR. 44

Den Haag, september 2010

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en doel	5
1.2	Gevolgde werkwijze	5
1.3	Afbakening en disclaimer	7
1.4	Opbouw van deze inventarisatie	8
2	Bevindingen per categorie	9
2.1	Inhoudelijke aspecten van de onderzochte toekomstverkenningen.....	9
2.1.1	Benaderingen van toekomstverkenning	9
2.1.2	Tijdshorizon	10
2.2	Praktijk- en procesaspecten	12
2.2.1	Vertrekpunt.....	12
2.2.2	Type praktijk	12
2.2.3	Type proces	13
2.2.4	Conditie	14
2.2.5	Betekenis van toekomstverkenning voor beleid	14
3	Patronen en dwarsverbanden	17
3.1	Omgaan met onzekerheden.....	17
3.2	Nadruk op toekomstverkenning als ambtelijke aangelegenheid	18
3.3	Verskillende typen praktijken en betekenis in beleid/politiek	18
4	Punten van reflectie	21
Bijlage 1	Samenvattingen van de geanalyseerde verkenningen.....	23

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en doel

In *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid* (Van Asselt et al. 2010) staat de vraag centraal wat toekomstverkenning voor beleid kan betekenen. Wat geldt anno 2010 als goede toekomstverkenning? Wat zijn verstandige manieren om de toekomst te beschouwen in de context van beleid en politiek? Wat zijn hierbij belangrijke valkuilen en uitdagingen?

Voor *Uit zicht* is een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd in combinatie met een empirische verkenning. Het eerste gedeelte van de empirische verkenning bestond uit een Rijksbrede interviewronde. Het betrof semigestructureerde, journalistieke interviews met ambtenaren op strategische posities binnen alle departementen. Aan hen is gevraagd welke toekomstverkenningen zij in het vizier hebben, wat vanuit hun perspectief goede toekomstverkenningen zijn, wat de betekenis daarvan was in beleid en welke knelpunten zij in het gebruik van toekomstverkenning signaleren. Van vier van deze interviews zijn in *Uit zicht* 'miniaturen' opgenomen. De door de geïnterviewden aangedragen toekomstverkenningen, aangevuld met de *Horizonscan* (COS 2008), zijn grondig geanalyseerd. Het tweede gedeelte van de empirische verkenning bestond uit het exploreren van de rol van toekomstverkenning in drie concrete beleidsdossiers, te weten vergrijzing, herziening van het zorgstelsel en klimaatverandering.

Deze webpublicatie heeft als doel om achtergrondinformatie te bieden over het eerste gedeelte van de empirische verkenning, dus over de analyses van de in de interviewronde aangedragen toekomstverkenningen. Meer specifiek gaat het hierbij om achtergrondinformatie over:

- welke toekomstverkenningen zijn besproken en geanalyseerd,
- inhoudelijke aspecten van de besproken en geanalyseerde verkenningen,
- praktische en procesmatige aspecten van de toekomstverkenningen,
- de op basis van de interviews en eventuele aanvullende informatie getraceerde betekenis die de toekomstverkenningen in beleid en/of politiek hebben gekregen.

1.2 Gevolgde werkwijze

Alle toekomstverkenningen die genoemd zijn in de interviews met beleidsmakers (zie onderstaande tabel 1.1 en bijlage 1 voor beknopte beschrijvingen), zijn door leden van de projectgroep nader geanalyseerd. Bij deze analyse is gebruikgemaakt van een werkwijze die geïnspireerd is door de procedures van *systematic review* en beoordeling, zoals die in de

medische wereld gangbaar zijn (zie bijvoorbeeld de Cochrane-aanpak). Dat betekent dat elke toekomstverkenning door twee leden van de WRR-projectgroep onafhankelijk van elkaar is geanalyseerd op basis van de beschikbare documenten, het interviewmateriaal en andere relevante bronnen. Daarbij is gebruikgemaakt van een van tevoren ontwikkeld standaard analyseformat, in de vorm van een *factsheet*. De twee analyses zijn vervolgens met elkaar vergeleken en eventuele verschillen tussen de analyses waarover de twee projectgroepleden geen overeenstemming wisten te bereiken, zijn voorgelegd aan een derde projectgroeplid in de rol van 'scheidsrechter'.

Bij de analyse van het materiaal is naar de volgende punten gekeken:

- Inhoudelijke aspecten van de toekomstverkenningen (zoals gehanteerde benadering van toekomstverkenning, tijdshorizon, typen beelden van de toekomst).
- Proces- en praktijkaspecten (zoals betrokkenen, type proces, relevante contextuele omstandigheden).
- Indicaties voor de betekenis die de toekomstverkenningen hebben gekregen in beleid en/of politiek.

De hierbij gehanteerde begrippen en categorieën zijn deels geïnspireerd door literatuur over toekomstverkenning en deels gestoeld op ervaringskennis van betrokkenen. In deze notitie worden gehanteerde begrippen, waar nodig, kort toegelicht. *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid* bevat uitgebreidere toelichtingen van de diverse begrippen. Volledige referenties van literatuur waarnaar in dit document wordt verwezen, zijn ook terug te vinden in *Uit zicht*.

De geïnterviewden is expliciet gevraagd om 'toekomstverkenningen' aan te dragen. Dit heeft geleid tot een set van vierentwintig rapporten en praktijken die onderling van elkaar verschillen. Het grootste deel van de aangedragen voorbeelden is, zo bleek uit de analyses, ondubbelzinnig 'toekomstverkenning' te noemen, in de zin van een systematische studie van wat de toekomst in petto kan hebben, doorgaans gebruikmakend van wetenschappelijke kennis. Andere rapporten zijn meer te typeren als beleidsnota's die voor een deel toekomstverkenning bevatten of waarin gebruik is gemaakt van toekomstverkenningen, maar die in ieder geval expliciet ingaan op toekomstige ontwikkelingen. Ook deze rapporten worden in deze notitie gemakshalve als 'toekomstverkenning' of kortweg 'verkenning' aangeduid. Een van de aangedragen rapporten vormt een uitzondering. De studie *Radicaliserende vrouwen* (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007) is een comparatieve historische analyse die vrijwel geen expliciete verwijzing naar de toekomst bevat. Deze studie is om deze reden buiten de hier beschreven

toekomstverkenningen gelaten. Deze verzameling omvat dus drieëntwintig toekomstverkenningen.

Tabel 1.1 Geanalyseerde toekomstverkenningen

Organisatie	Jaar	Titel toekomstverkenning (met eventueel de in deze notitie gebruikte verkorte aanduiding)
COS	2007	Horizonscan
COS, AWT	2002	Schoolagenda 2010
CPB	2003	Four futures of Europe ('Four futures')
CPB	2006	Ageing and the sustainability of Dutch public finances ('Ageing')
CPB, MNP, RPB	2006	Welvaart en leefomgeving (WLO)
ECN, MNP	2007	Verkenning potentieel en kosten van klimaat en energiemaatregelen voor schoon en zuinig ('Verkenning Potentieel')
Min Buza	2005	Regionale dynamiek in de westelijke Balkan in 2015 ('Westelijke Balkan')
Min Buza	2006	Strategische oriëntatie lange termijn
Min BZK	2007	Radicaliserende vrouwen
Min BZK	2007-2009	De ongekeerde burger
Min Def	2006	Het vizier op defensie
Min Jus	2006	Justitie over morgen. Scenario's en strategieën voor 2015
Min Jus	2009	Justitie over morgen. Risico en recht
Min OCW	2001	Grenzeloos leren
Min SZW	2001	Aan de slag
Min SZW	2004	Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen (NAWI)
Min SZW	2005	Ontwikkelingen en keuzes in het stelsel van werk en inkomen (OKWI)
Min SZW	2008	Strategische kennisagenda
Min VWS	2001	Vraag aan bod
Min VWS, Boer en Croon	2008	Naar waardecreatie in de zorg
MNP	2007	Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit (Tweede duurzaamheidsverkenning)
Rijkswaterstaat	2008	Rijkswaterstaat 2020 (RWS 2020)
Shell	2008	Shell energy scenario's to 2050
WUR	2005	Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland 2020 ('Perspectieven agrarische sector')

1.3 Afbakening en disclaimer

Deze inventarisatie van toekomstverkenningen geeft een beeld van de variëteit van inhoudelijke en praktische aspecten van praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning in de context van het Rijksoverheidsbeleid in Nederland. De inventarisatie pretendeert niet tot een volledig en representatief beeld te leiden van beleidsgerichte toekomstverkenningen in Nederland. De inventarisatie heeft meer het karakter van een *quick scan* en kent de volgende beperkingen.

- Niet alle aspecten konden voor alle toekomstverkenningen ingevuld worden op basis van het beschikbare materiaal. Dit geldt met name voor de aspecten die betrekking hebben op de context, het proces, de omstandigheden en de betekenis van de toekomstverkenning voor beleid. Het beschikbare materiaal is wat dit betreft niet altijd volledig.
- We hebben alleen beleidsmakers en geen andere partijen gevraagd om toekomstverkenningen aan te dragen. Het doel van de inventarisatie was om een beeld te geven van beleidsgerichte toekomstverkenningen die beleidsmakers in het vizier hebben. Een consequentie hiervan is dat in deze specifieke set geen verkenningen zitten die mogelijk relevant zijn voor beleid, maar die, om welke reden dan ook, in het geheel niet in het zicht van de geïnterviewde beleidsmakers zijn gekomen.
- Bevindingen over praktijk- en procesaspecten zijn doorgaans (naast de toekomstverkenning zelf en aanvullende documentatie) gebaseerd op één interview per toekomstverkenning. Het materiaal geeft dus geen op meerdere perspectieven gebaseerd beeld van toekomstverkenning en beleid. Dat was ook niet het doel van deze inventarisatie.

1.4 Opbouw van deze inventarisatie

Dit document is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van bevindingen voor enkele afzonderlijke analysecategorieën. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke aspecten van de toekomstverkenningen en meer procesmatige en praktische aspecten.
- Hoofdstuk 3 bevat een overkoepelend beeld en schetst enkele richtingen, in termen van patronen en verbanden, waarin het materiaal lijkt te wijzen.
- Het document besluit in hoofdstuk 4 met enkele reflecties op de bevindingen.

2 BEVINDINGEN PER CATEGORIE

2.1 Inhoudelijke aspecten van de onderzochte toekomstverkenningen

2.1.1 Benaderingen van toekomstverkenning

Bij de indeling in benaderingen van toekomstverkenning is onderscheid gemaakt in vier categorieën.

- *Forecasting*: verkennen van de verrassingsvrije toekomst (veelal door middel van extrapolatie van trends vanuit het heden en verleden).
- *Foresight*: verkennen van meerdere mogelijke toekomsten (veelal met behulp van scenario's).
- *Backcasting*: het schetsen van één wenselijk toekomstbeeld en de manier waarop dat toekomstbeeld bereikt kan worden.
- *Critical futures*: verkennen van de toekomst of kritisch beschouwen van toekomstbeelden vanuit meerdere normatieve (maatschappelijke, politieke, culturele) perspectieven.

Uit de indeling van de toekomstverkenningen in typen toekomstverkenning blijkt dat het niet altijd mogelijk is om een verkenning eenduidig in één categorie in te delen. Dat wil zeggen, in de praktijk komen mengvormen van typen toekomstverkenning voor, of toekomstverkenningen waarin verschillende benaderingen gehanteerd zijn. Andere geanalyseerde toekomstverkenningen komen juist wel in sterke mate overeen met het ideaaltypische beeld van een van de bovenstaande benaderingen.

De analyse laat per categorie het volgende beeld zien.

- In twaalf van de drieëntwintig toekomstverkenningen komen we forecasting als benadering tegen.
- In tien van de drieëntwintig verkenningen is foresight als benadering gebruikt.
- Backcasting komen we in vier verkenningen tegen.
- Alleen de *Tweede duurzaamheidsverkenning* heeft elementen van een critical futures-benadering.
- Enkele verkenningen combineren verschillende benaderingen, zoals *Four Futures* (forecasting en foresight), de *Tweede duurzaamheidsverkenning* (combinatie van forecasting en backcasting met ook elementen van critical futures) en *Verkenning Potentieel* (combinatie forecasting en backcasting)

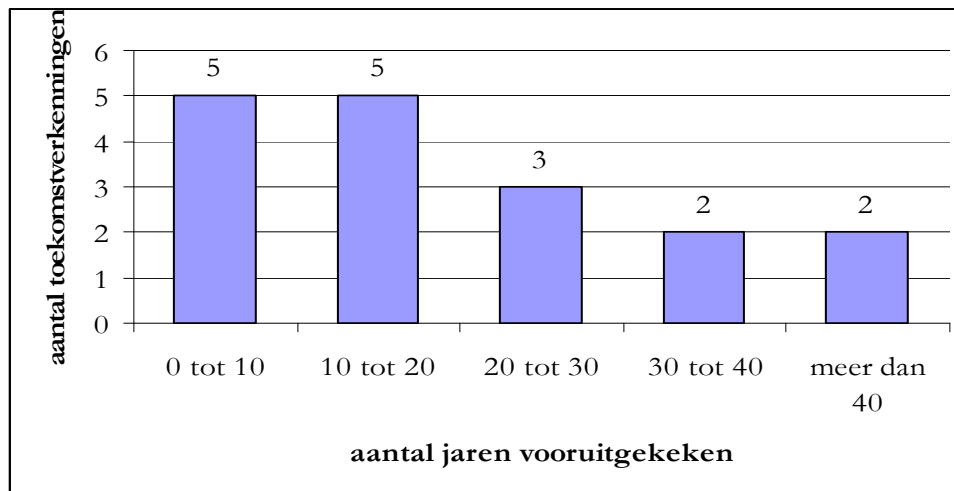
De hele set overziend ligt de nadruk op forecasting en foresight als meest gehanteerde benaderingen van toekomstverkenning. Daarmee kan ook gesteld worden dat het aantal

verkenningen in de set waarin de toekomst als (in enige mate) cognitief onzeker benaderd is, ongeveer gelijk is aan het aantal verkenningen waarin verrassingsvrije toekomsten zijn verkend. Backcasting komt minder voor in de set, zij het dat deze benadering wel in enkele verkenningen toegepast is. In de backcastingstudies is voornamelijk sprake van één eenduidig, 'politiek correct beeld' van de wenselijke toekomst (bijvoorbeeld beleidsdoelen volgend uit Europese afspraken of regeerakkoorden). In *Verkenning Potentieel* zijn bijvoorbeeld reeds geformuleerde doelen van de regering op het gebied van energie- en klimaatbeleid en de manieren waarop die bereikt kunnen worden, centraal gesteld. Er is geen sprake van 'radicale backcasting', ofwel backcasting waarin onderliggende waarden of assumpties expliciet ter discussie worden gesteld. Van critical futures is in de set nauwelijks sprake. Daarmee kan gesteld worden dat er relatief weinig sprake is van normatieve vormen van toekomstverkenning. Het grootste deel van de bestudeerde forecasting- en foresightverkenningen zijn 'normatief neutraal', in de zin dat er geen expliciete uitspraken over wenselijke toekomstbeelden of over (verschillende) waarden ten aanzien van de toekomst in voorkomen.

2.1.2 Tijdshorizon

Niet alle bestudeerde toekomstverkenningen hebben een expliciete tijdshorizon. Negen van de drieëntwintig verkenningen hebben een impliciete tijdshorizon. Hieronder vallen toekomstverkenningen als de *Horizonscan* en *Het vizier op defensie*, maar ook de geanalyseerde beleidsrapporten die gebaseerd zijn op toekomstverkenningen, maar waarin toekomstverkenning niet de primaire focus is.

De toekomstverkenningen die wel een expliciete tijdshorizon hebben, laten onderling sterke verschillen zien op dit vlak. De ene verkenning kijkt vooruit naar 2010 (*Grenzeloos leren*), de andere zo ver als het jaar 2100 (*Ageing*). Onderstaande figuur 2.1 geeft een beeld van hoe ver in de toekomst gekeken wordt in de toekomstverkenningen met een expliciete tijdshorizon.

Figuur 2.1 Tijdshorizon

In dit verband valt op dat de door de planbureaus uitgevoerde toekomstverkenningen *Tweede duurzaamheidsverkenning*, *WLO*, *Four futures* en *Ageing* het verst vooruit kijken van de onderzochte verkenningen. Deze toekomstverkenningen kijken meer dan dertig jaar vooruit. Het echte ver vooruitkijken in de toekomst wordt dus (binnen deze set) door de planbureaus gedaan.

Qua tijdshorizon komen er uit de analyse geen duidelijke verschillen naar voren tussen forecasting en foresight. Het idee dat forecasting een methode is om de korte termijn te verkennen en dat foresight voor de lange termijn is, komt niet overeen met het beeld dat uit deze set van verkenningen naar voren komt (zie onderstaande tabel 2.2 en ook *Uit zicht*: box 5.2).

Tabel 2.2 Tijdshorizon in forecasting en foresight

	Tijdshorizon < 10 jaar	Tijdshorizon > 10 jaar	Tijdshorizon niet geëxpliciteerd	Bandbreedte
Forecasting – verrassingsvrije toekomst	<i>Schoolagenda</i>	<i>Ageing</i> <i>Kennisagenda SZW</i> <i>Perspectieven</i> <i>Agrarische sector</i>	<i>OKWI</i>	8 – 94 jaar
Foresight – mogelijke toekomst	<i>Strategische oriëntatie</i> <i>Justitie over morgen</i>	<i>RWS 2020</i> <i>WLO</i> <i>Westelijke Balkan</i>	<i>Het vizier op defensie</i>	9 – 34 jaar

2.2 **Praktijk- en procesaspecten**

2.2.1 Vertrekpunt

Per geanalyseerde toekomstverkenning is geïnventariseerd wat de aanleiding was om de verkenning te gaan doen. Vooral maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen en politiek momentum vormden aanleiding om een toekomstverkenning uit te voeren. Een maatschappelijke gebeurtenis of ontwikkeling vormt voor twaalf van de verkenningen een aanleiding. Hierbij valt te denken aan een veranderende maatschappelijke omgeving (*Justitie over morgen*) of veranderende internationale economische verhoudingen (*Four futures*). Politiek momentum vormt voor tien van de verkenningen een aanleiding. Hierbij valt onder meer te denken aan een nieuw kabinet dat een nadere invulling van beleidsdoelstellingen wenst (*Verkenning potentieel*) of de aankondiging van een kabinet om te bezinnen op een nieuw zorgstelsel (*Vraag aan bod*). Een concrete behoefte in het beleid heeft voor zes van de verkenningen als aanleiding gefungeerd, bijvoorbeeld de behoefte om binnen het departement onderzoeksvragen te structureren in het geval van *Kennisagenda SZW*. Een ‘institutionele aanleiding’ komen we bij acht van de verkenningen tegen. Een voorbeeld van dit laatste is *RWS 2020*, die op touw is gezet omdat Rijkswaterstaat een agentschap werd in 2006 en er behoefte was aan een nieuwe *businesspolicy*. ‘Kennisaanbod’ als aanleiding komen we maar bij één verkenning tegen (*WLO*).

Als doel van de toekomstverkenningen komen vooral beleidsdoel (twintig keer) en politiek doel (veertien keer) veel voor. Onder beleidsdoel kan bijvoorbeeld worden verstaan: het bieden van nieuwe handelingsperspectieven en de behoefte aan visievorming of nieuwe beleidsopties. Daarna volgen procesdoel (acht keer) (bijvoorbeeld het creëren van draagvlak of toekomstverkenning als denkoefening), kennisdoel (acht keer) (meer inzicht en kennis over een bepaald onderwerp) en organisatiedoel (acht keer) (bijvoorbeeld het vergroten van de omgevings- en toekomstgerichtheid van een departement).

Uit de set komt naar voren dat zowel forecasting- als foresightverkenningen een beleids- en politiek doel kunnen hebben, maar dat de verkenningen met een kennisdoel vooral forecasting als benadering hebben en dat verkenningen met een procesdoel vooral foresightverkenningen zijn.

2.2.2 Type praktijk

Van de drieëntwintig geanalyseerde praktijken is een kleine meerderheid intern: er zijn dertien interne praktijken (uitgevoerd binnen een ministerie), negen externe praktijken

(uitgevoerd door een organisatie anders dan een ministerie, zoals een planbureau) en twee interdepartementale praktijken.

- Van de dertien intern uitgevoerde toekomstverkenningen zijn er tien op initiatief van beleid uitgevoerd, drie op initiatief van politiek.
- Van de interne praktijken zijn er vijf aangeduid als *organizational foresight*. Hieronder verstaan we foresight vanuit het perspectief van de organisatie.
- Bij acht van de verkenningen zijn politici rechtstreeks betrokken geweest als opdrachtgever of anderszins direct betrokkene. Hieronder vallen zowel interne, externe als interdepartementale verkenningen.

Binnen de groep van dertien interne verkenningen komen we vier keer forecasting (verrassingsvrije toekomst) als benadering tegen en zes keer foresight (meerdere mogelijke toekomst). Binnen de groep van negen externe verkenningen is zeven keer forecasting als benadering gebruikt, en foresight komen we binnen deze groep vier keer tegen. Hoewel deze verschillen tussen interne en externe praktijken niet erg groot zijn, is wel een patroon te herkennen. In onze set vindt forecasting relatief vaak buiten de departementen plaats: het gaat in meerderheid om verkenningen die door planbureaus zijn uitgevoerd. Foresight vindt in onze set relatief vaak plaats binnen de departementen: het gaat hier meestal om scenariostudies die zijn uitgevoerd voor organisatiedoeleinden, strategiedoeleinden en het formuleren van robuust beleid.

Hoewel gepoogd is om onderscheid te maken in vraaggestuurde en aanbodgestuurde praktijken, en daarnaast als derde categorie 'interactie tussen vraag en aanbod', is gebleken dat het onderscheid tussen vraag naar en aanbod van een toekomstverkenning niet altijd duidelijk te maken is. Dat geldt zeker voor intern (binnen departementen) uitgevoerde verkenningen. Van de externe praktijken zijn er drie als vraaggestuurd aangemerkt, vijf als aanbodgestuurd en één verkenning (*Ageing*) is op basis van interactie van vraag en aanbod geïnitieerd.

2.2.3 Type proces

Bij de typering van het proces van totstandkoming van de toekomstverkenning is gebruikgemaakt van het onderscheid van de Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2001) tussen vervlochten, ontvlochten en hybride processen. 'Vervlochten' houdt in dat er sterke overlap of nauw contact is tussen arena's van toekomstverkenning en beleid. Bij 'ontvlochten' praktijken is sprake van een sterkere mate van distantie tussen arena's van toekomstverkenning en beleid. 'Hybride' is een tussenvorm tussen vervlochten en ontvlochten processen.

Van de negen extern uitgevoerde verkenningen zijn er vijf als ‘ontvlochten’ aangeduid en vier als ‘hybride’. Van deze externe praktijken hebben de hybride praktijken relatief meer betekenis gekregen in beleid dan de ontvlochten praktijken. Het onderscheid tussen vervlochten, ontvlochten en hybride processen is, zo is gebleken uit de analyses, met name zinvol wanneer sprake is van een externe praktijk van toekomstverkenning. Bij een interne toekomstverkenning (dus binnen een departement uitgevoerd) is vaak geen helder onderscheid te maken tussen arena’s van toekomstverkenning en beleid.

Van de interne praktijken zijn er vier als participatief aangemerkt (*RWS 2020, Vizier op defensie, Naar waardecreatie in de zorg, Westelijke Balkan*). Met deze term wordt bedoeld op expliciete betrokkenheid van externe partijen zoals stakeholders of maatschappelijke actoren in het proces van toekomstverkennen. Er is daarnaast maar één externe praktijk die als participatief is aangemerkt (*Schoolagenda*).

2.2.4 Conditie

In de analyses van de drieëntwintig toekomstverkenningen is gepoogd om na te gaan welke factoren of omstandigheden bevorderend waren voor het krijgen van betekenis in beleid. Vooral de volgende factoren zijn relatief vaak geïdentificeerd.

- Verbondenheid met een behoefte en / of activiteiten in beleid of politiek (tien keer).
- Het moment in de politieke werkelijkheid (negen keer). Voorbeelden hiervan zijn het aantreden van een nieuw kabinet en daarmee behoefte aan input voor nieuwe bewindslieden (bijvoorbeeld *Strategische oriëntatie lange termijn*), het voorbereiden en sluiten van een coalitieakkoord (*Verkenning potentieel, Ageing*) of het einde van een regeerperiode dat wordt aangegrepen om een ‘erfenis’ of visie na te laten (*Perspectieven agrarische sector, ‘Paarse’ verkenningen waaronder Grenzeloos leren*).
- Politiek-bestuurlijke steun en draagvlak (acht keer), bijvoorbeeld bewindslieden die hun naam aan de exercitie verbinden of die om de verkenning gevraagd hebben.

2.2.5 Betekenis van toekomstverkenning voor beleid

In de analyses is ook nagegaan welke betekenis de toekomstverkenningen hebben gekregen in beleid. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze inventarisatie doorgaans gebaseerd is op één interview en in sommige gevallen nog enige aanvullende informatie. Het beeld dat hieruit naar voren komt zal dus doorgaans partieel zijn. Wel valt, ondanks deze beperking, te constateren dat van bijna elke toekomstverkenning een zekere betekenis in beleid is getraceerd.

- In negen gevallen is politieke betekenis getraceerd. Hieronder vallen discussie in het parlement naar aanleiding van de toekomstverkenning (bijvoorbeeld *Perspectieven agrarische sector*) en legitimatie van voorgenomen of ingenomen standpunten / beleid.
- Van acht verkenningen is beleidsbetekenis getraceerd. Hierbij valt te denken aan agendering, nieuwe beleidsopties en robuustheidstest van beleid (bijvoorbeeld *WLO*).
- Verder is relatief vaak (tien keer) sprake van getraceerde 'procesbetekenis'. Hieronder vallen creëren van draagvlak, netwerk- en coalitievorming en het vergroten van lerend en adaptief vermogen door middel van een proces van toekomstverkennen.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat er over het algemeen weinig verband is tussen het type toekomstverkenning en de betekenis die een verkenning heeft gekregen. Er zijn zowel forecasting-, foresight- als backcastingverkenningen onderzocht die beleidsbetekenis, politieke betekenis en kennisbetekenis gekregen lijken te hebben. Eén punt dat hieruit springt is dat van de onderzochte foresightverkenningen geen *kennisbetekenis* is getraceerd. Dit lijkt erop te duiden dat foresightverkenningen met name als leerproces betekenis krijgen en minder als informatief product.

3 PATRONEN EN DWARSVERBANDEN

3.1 Omgaan met onzekerheden

De manier waarop toekomstverkenningen omgaan met normatieve of cognitieve onzekerheden geeft een indicatie van de wijze waarop toekomstverkenningen zich tot het open, maar niet lege karakter van de toekomst verhouden.

De in de onderzochte toekomstverkenningen gehanteerde benaderingen en de mate waarin verrassingsvrije toekomst (bijvoorbeeld trends, één toekomstbeeld) of onzekere toekomst (meerdere toekomst, mogelijke verandering) verkend zijn, geeft een beeld van de manieren waarop in de set van verkenningen met cognitieve onzekerheden is omgegaan. Zoals hierboven aangegeven zijn de benaderingen foresight en forecasting ongeveer evenveel gehanteerd in de set van verkenningen. Dit lijkt te suggereren dat in de set van verkenningen de verrassingsvrije en de onzekere toekomst ongeveer in gelijke mate centraal staan.

Over het omgaan met normatieve onzekerheden valt op te merken dat de meeste verkenningen ‘normatief neutrale’ toekomstbeelden schetsen: dat wil zeggen, toekomstbeelden waarvan de normatieve dimensie (zoals wenselijkheid, diversiteit in waarden) impliciet blijft. Dit geldt voor de onderzochte foresight- en forecastingverkenningen die toekomstige ontwikkelingen schetsen zonder in te gaan op de normatieve aspecten daarvan. Hierbij valt te denken aan forecastingverkenningen die verwachte trendmatige ontwikkelingen beschrijven zonder op de wenselijkheid daarvan in te gaan. Ook valt te denken aan foresightverkenningen waarin verschillende scenario’s en eventueel beleidsopties geschetst worden, zonder in te gaan op de wenselijkheid van de verschillende toekomstbeelden.

Uitspraken over wenselijke of onwenselijke toekomstige ontwikkelingen komen we voornamelijk tegen in de backcastingverkenningen (met één wenselijke toekomst, bijvoorbeeld een beleidsdoelstelling) en in de visies en beleidsnota’s die gebaseerd zijn op toekomstverkenningen (*NAWI, Vraag aan bod*). Ook voor deze verkenningen geldt dat over het algemeen de normatieve onzekerheden in sterke mate ingeperkt zijn tot één wenselijke toekomst of één beleids- of politieke doelstelling. Er is ook in deze verkenningen weinig ruimte voor normatieve diversiteit of normatief conflict ten aanzien van de toekomst. De backcastingstudies zijn als ‘politiek correct’ aan te merken en niet als ‘radicaal’.

Het overkoepelende beeld dat hieruit naar voren komt is dat er in de onderzochte verkenningen een beperkte aandacht voor normatieve onzekerheid is. Het expliciteren van

cognitieve onzekerheden gebeurt vooral in het kader van intern (binnen de departementen) uitgevoerde scenariostudies gericht op strategieontwikkeling en organisatieontwikkeling, waarin doorgaans gebruikgemaakt wordt van de assenkruismethode.

3.2 Nadruk op toekomstverkenning als ambtelijke aangelegenheid

Uit de interviews en analyses van toekomstverkenningen blijkt dat ambtenaren op elk departement één verkenning of meerdere toekomstverkenningen in het vizier hebben die doorgaans ook betekenis in beleid en / of politiek hebben gekregen. Wel overheerst het beeld van beleidsgerichte toekomstverkenningen als ambtelijke aangelegenheid. Bij acht van de drieëntwintig verkenningen is sprake van enige mate van betrokkenheid vanuit de politiek (met name bewindslieden als opdrachtgever of direct betrokkenen bij de exercitie). Het merendeel van de verkenningen waarin op (on)wenselijke toekomst wordt ingegaan valt binnen deze groep van toekomstverkenning met directe politieke betrokkenheid. Maar er zijn ook voorbeelden van politiek georiënteerde toekomstverkenningen waarin juist niet op wenselijke toekomst maar op waarschijnlijke toekomst wordt ingegaan (zie *Perspectieven agrarische sector*). Politieke toekomstverkenning en normatieve toekomstverkenning zijn dus niet altijd een op een aan elkaar te relateren.

3.3 Verschillende typen praktijken en betekenis in beleid/politiek

De analyses van toekomstverkenningen hebben een variëteit aan praktijken van toekomstverkenning in beeld gebracht, die niet allemaal gemakkelijk in één hokje te plaatsen zijn (qua inhoud van de verkenning of qua type praktijk). Wel is op basis van het materiaal een aantal typen praktijken te onderscheiden. Hieronder wordt dieper op deze typen praktijken ingegaan.

1) Externe verkenningen van planbureaus en onderzoeksinstituten

In de set van drieëntwintig verkenningen zitten zes toekomstverkenningen die door gespecialiseerde onderzoeksinstellingen (planbureaus en in één geval Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR) als onderzoeksinstituut voor LNV) zijn uitgevoerd. Al deze verkenningen maken gebruik van forecasting: in twee verkenningen staat forecasting centraal (*Perspectieven* en *Ageing*), de overige vier verkenningen kennen meerdere benaderingen: forecasting in combinatie met foresight en backcasting)

Deze verkenningen hebben *overall* een veel verdere tijdshorizon dan alle andere verkenningen in de set. Vier van de zes verkenningen kijken meer dan dertig jaar vooruit. We kunnen stellen dat het (relatief) ver vooruitkijken in de toekomst binnen onze set door de planbureaus wordt gedaan, en niet door de ministeries zelf.

Van vijf van deze zes verkenningen lijkt op basis van onze inventarisatie de betekenis voor beleid groot (geweest) te zijn. Alleen van de *Tweede duurzaamheidsverkenning* hebben wij weinig betekenis kunnen traceren. De overige verkenningen lijken betekenis voor politiek en beleid te hebben gekregen, en er lijkt ook sprake te zijn van procesbetekenis (zoals het creëren van draagvlak). Daarnaast springen deze verkenningen er ten opzichte van de set duidelijk uit op het gebied van de kennisbetekenis (nieuwe kennis en inzichten) die de verkenningen gebracht lijken te hebben. Deze verkenningen lijken, kortom, veel betekenis en een relatief grote informatieve waarde voor politiek en beleid te hebben (gehad).

2) *Interne foresightpraktijken*

Een tweede categorie van praktijken is de groep van vijf intern (binnen de ministeries) uitgevoerde foresightpraktijken. Dit zijn expliciet veranderingsgeoriënteerde praktijken waarin meerdere mogelijke toekomstverkenningen zijn verkend met behulp van de assenkruismethode.

- Deze verkenningen omvatten het grootste deel van de praktijken in de gehele set waarin meerdere onzekere toekomstverkenningen zijn verkend: alleen *Shell* en de *Horizonscan* zijn externe foresightpraktijken waarin het verkennen van meerdere onzekere toekomstverkenningen expliciet centraal staat. Verkenningen van meerdere onzekere toekomstverkenningen komen we dus wel tegen in de set, maar dan vooral in het kader van strategie- en organisatieontwikkeling binnen de ministeries met behulp van scenario's.
- Van deze groep verkenningen hebben we relatief veel proces- en organisatorische betekenis en geen kennisbetekenis weten te traceren. Dit lijkt het beeld te bevestigen dat de informatieve waarde van dergelijke exercities relatief beperkt is en de betekenis van foresightverkenning als proces relatief groot.

3) *Interne en interdepartementale praktijken van beleidsvorming*

Een derde categorie praktijken die we met deze inventarisatie in het vizier hebben gekregen zijn acht intern of interdepartementaal uitgevoerde beleids- en strategiepraktijken waarin (deels) uit toekomstverkenning is geput (Waaronder *OKWI*, *Vraag aan bod*, *Strategische kennisagenda*, *NAWI*, *Aan de slag*). Voor veel van deze praktijken geldt dat het niet het primaire doel was om de toekomst te verkennen: het zijn beleidsnota's, beleidsvisies en beleidsonderzoeken waarin toekomstverkenningen betekenis hebben gekregen. Met andere woorden, het zijn doorgaans op de lange termijn gerichte beleidsexercities waarvoor de uitvoerders toekomstverkenningen hebben benut. De rapporten hebben doorgaans niet één expliciete tijdshorizon en ze putten meestal uit trendmatige beelden van de verrassingsvrije toekomst: de betekenis van foresight in deze rapporten is beperkt.

4) *Enkele 'ontvlochten' praktijken met beperkte getraceerde betekenis*

Ten slotte zijn we drie praktijken tegengekomen die niet in bovenstaande categorieën te plaatsen zijn, te weten *Schoolagenda 2010*, *Horizonscan* en de *Shell-scenario's*. De eerste twee zijn in het verband van de inmiddels opgeheven koepel Commissie van Overleg Sectorraden (COS) tot stand gekomen, de *Shell-scenario's* werden in meerdere interviews genoemd als een interessante en invloedrijke praktijken van toekomstverkenning in het bedrijfsleven. Ondanks het feit dat het nogal verschillende verkenningen zijn, vertonen ze ook overeenkomsten.

- Het zijn drie van de meest 'ontvlochten' praktijken van toekomstverkenning (gezien vanuit het perspectief van de Rijksoverheid).
- Van deze drie praktijken hebben we in onze inventarisatie weinig tot geen concrete betekenis voor Rijksoverheidsbeleid of politiek weten te traceren.

4 PUNTEN VAN REFLECTIE

De inventarisatie heeft een beeld gegeven van de praktijken van toekomstverkenning die beleidsmakers in het vizier hebben. Uit dit deel van de empirische verkenning komt naar voren dat toekomstverkenningen op allerlei manieren betekenis krijgen: in beleid, in politiek, in procesmatige zin en in inhoudelijke zin. Om deze reden lijkt het beeld dat er sprake zou zijn van een structurele onderbenutting of overproductie van toekomstverkenningen, nuancering te behoeven (zie bijvoorbeeld Dammers 2000; Van der Steen 2009).

Toch geeft deze inventarisatie ook aanleiding om te denken dat de verschillende benaderingen van toekomstverkenning in bepaalde contexten en toepassingen beter benut zouden kunnen worden. Zo zien we in deze set van verkenningen dat het expliciet verkennen van de lange termijn veelal door planbureaus en niet door beleidsmakers zelf gedaan wordt. Het verkennen van meerdere onzekere toekomsten vindt vaak plaats in het kader van speciale interne exercities, maar deze vorm van foresight zien we minder terug in concrete beleidsdossiers. Ook valt op dat het grootste deel van de verkenningen een ‘normatief neutraal’ karakter heeft: dat wil zeggen, normatieve aspecten van beschreven toekomstige ontwikkelingen blijven impliciet. Hier lijken kansen voor verbetering te liggen.

Ook heeft deze inventarisatie zicht gegeven op de manieren (concepten en classificaties) die meer of minder zinvol zijn om de betekenis van praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenningen te beschrijven. Zo blijkt dat de praktijk niet altijd te vatten is in dichotomieën als vraag-aanbod, vervlochten-ontvlochten en foresight-forecasting. De framing van praktijken van toekomstverkenning in termen van vraag en aanbod, of in termen van een ‘kloof’ tussen de twee aparte werelden’ van toekomstverkennen en beleid die overbrugd dient te worden, ontnemt het zicht op productieve praktijken waarin toekomstverkenning en beleid juist sterk met elkaar verweven zijn (zie ook het essay van Dammers in *Uit zicht*).

Ten slotte heeft de inventarisatie laten zien dat het in samenhang beschouwen van inhoudelijke aspecten en praktijk- en procesgerelateerde aspecten verrijkend werkt: op deze manier komen zoekrichtingen in het vizier waar kansen liggen voor onzekerheidstolerantere toekomstverkenning.

BIJLAGE 1 SAMENVATTINGEN VAN DE GEANALYSEERDE VERKENNINGEN

Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2001)

Dit interdepartementaal beleidsonderzoek bevat een evaluatie van de bestaande instrumenten om werkloosheid verder terug te dringen en uitkeringsafhankelijkheid tegen te gaan. Achtereenvolgens gaat het rapport in op de volgende punten.

- Veranderingen op de arbeidsmarkt en de eisen die deze aan toekomstig beleid stellen (oorzaken, kansen en risico's en lessen voor beleid).
- Evaluatie van bestaand beleid (arbeidsmarktinstrumenten, ervaringen in de uitvoering en lessen voor beleid).
- Uitgangspunten en instrumenten voor heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid. Hierbij wordt ingegaan op gevolgen voor het bestaande beleid en op onderwerpen als lastenverlichting, re-integratiebeleid, beschermde werkgelegenheid en heroriëntatie op indicatiedoelstellingen.

Ageing and the sustainability of Dutch public finances (Centraal Planbureau 2006)

Deze toekomstverkenning handelt over vergrijzing. De vergrijzing van de Nederlandse bevolking brengt de houdbaarheid van de openbare financiën in gevaar: de verdubbeling van de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en het aantal werkenden verstoort de balans tussen uitgaven en belastingopbrengsten. Hervormingen op het vlak van de sociale zekerheid van de laatste jaren zijn een stap in de goede richting, maar verdergaande budgettaire hervormingen zijn ook nodig om met toekomstige generaties rekening te houden, zo stellen de auteurs. Dit rapport brengt de publieke financiën in het licht van vergrijzing in kaart en geeft beleidsopties om hierop in te springen. Beleidsopties worden in het rapport doorgerekend voor verschillende periodes tot het jaar 2100 (forecasting).

Four futures of Europe (De Mooij en Tang 2003)

Deze toekomstverkenning gaat over de toekomst van de EU, als omgeving waarbinnen Nederland en andere lidstaten hun beleid moeten uitstippelen. De CPB-onderzoekers schetsen de belangrijkste uitdagingen voor de EU om ontwikkelingen als uitbreiding van de EU, vergrijzing en stijgende loonongelijkheid het hoofd te bieden. De toekomstverkenning is tevens bedoeld om een basis te leggen voor specifieke follow-up-studies van het CPB op terreinen als energie, infrastructuur, ruimtegebruik, vergrijzing en de welvaartsstaat. Het rapport bevat een beschrijving van trends in internationale samenwerking en de druk op de publieke sector (forecasting). Deze twee onderwerpen zijn daarnaast gebruikt als assen voor vier scenario's over de toekomst van Europa (foresight).

Grenzeloos leren (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2001)

Grenzeloos leren is één van de vijf verkenningen waartoe het kabinet-Kok II opdracht heeft gegeven (ook wel bekend als de 'paarse verkenningen'). Deze verkenning handelt over onderwijs en onderzoek. De Lissabon-agenda (wenselijk toekomstbeeld: Europa in 2010 als de meest dynamische en concurrerende regio ter wereld) en de ambitie van Nederland om tot de top van Europa te behoren zijn uitgangspunten voor deze verkenning. Daarmee heeft de verkenning elementen van backcasting. In de verkenning worden knelpunten geïdentificeerd in huidig onderwijs en onderzoek. Daarnaast worden demografische en maatschappelijke trends genoemd die van belang zijn om de ambities te verwezenlijken. Er wordt onderscheid gemaakt in maatregelen per levensfase en maatregelen voor het onderzoek. Per onderdeel gaat de verkenning in op de huidige situatie, het toekomstige streefbeeld, beleidsoverwegingen en beleidsmaatregelen.

Horizonscan 2007. Naar een toekomstgerichte beleids- en kennisagenda (Commissie van Overleg Sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling 2007)

De *Horizonscan* is bedoeld om een beeld te geven van mogelijke problemen en kansrijke toekomstige ontwikkelingen die zich aan de horizon aftekenen. Het doel hiervan is bijdragen aan duurzaam beleid en een op de lange termijn gerichte kennisagenda, door middel van het identificeren en prioriteren van onderwerpen voor toekomstige verkenningen. Op basis van literatuurstudie en gesprekken zijn lijsten met problemen en kansrijke ontwikkelingen uitgewerkt en vervolgens geclusterd tot tien thema's. De gekozen benadering om vele mogelijke toekomstige ontwikkelingen in kaart te brengen en te beoordelen is als foresight te typeren.

Justitie over morgen. Scenario's en strategieën voor 2015 (Ministerie van Justitie 2006)

Justitie wil zich op de onzekere toekomst voorbereiden. Dat is gedaan met behulp van de scenariomethode (foresight). Er zijn vier scenario's ontwikkeld aan de hand van de twee meest relevante kernonzekerheden, te weten de vraag naar sociale veiligheid en internationalisering. De scenario's zijn de volgende.

- Forza Europa: de EU staat in het teken van sociale veiligheid.
- The European Way: brede steun voor de EU. Gunstige economische situatie en weinig maatschappelijke spanning.
- Samen.nl: nationale oriëntatie en trots. De ontwikkeling van de EU komt praktisch stil te liggen. Vertrouwen in de overheid en een harmonieuze samenleving.
- Bang Nederland: Nederland is angstig en in zichzelf gekeerd. Gebrek aan steun voor de EU, de economie zit in een dal. Segregatie en spanningen lopen op.

De scenario's zijn gebruikt voor het 'windtunnelen' van beleidsopties (het testen van de robuustheid van beleidsopties door na te gaan hoe ze in verschillende scenario's uitpakken) en het op basis daarvan ontwikkelen van vijf Justitiebrede strategische opgaven.

Justitie over morgen. Risico en recht (Ministerie van Justitie 2009)

Dit is een uitwerking van een van de strategische opgaven uit *Justitie over morgen* (2006). In dit stuk is een afwegingskader voor vroegtijdig justitieel ingrijpen op basis van risicotaxatie ontwikkeld.

Naar waardecreatie in de zorg (Boer en Croon 2008)

In deze visie is geïnventariseerd wat de toepassing van het gedachtegoed van Michael Porter en Elizabeth Olmsted Teisberg (*Redefining health care, 2006*) voor Nederland kan betekenen. De verkenning is uitgevoerd door een denktank bestaande uit zorgaanbieders, een verzekeraar, de wetenschap en financiers. De doelstelling is om de kansen van het gedachtegoed van Porter zichtbaar te maken voor de Nederlandse situatie. Met het nieuwe zorgstelsel zijn, zo wordt in het eindrapport aangegeven, de randvoorwaarden gecreëerd voor waardegedreven ondernemen en concurrentie in de zorg. Het 'geherdefinieerde speelveld' ligt open voor ondernemende partijen. De visie dient spelers in het veld aan te sporen om de stap richting meer concurrentie en vraagsturing te gaan zetten.

Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede duurzaamheidsverkenning (Tweede deel) (Milieu- en Natuurplanbureau 2007)

Deze verkenning gaat in op de relatie tussen ontwikkeling en milieu en meer specifiek op drie met elkaar samenhangende duurzaamheidsproblemen: het armoede-ontwikkelingsvraagstuk, het energie- en klimaatveranderingsvraagstuk en het ruimte- en biodiversiteitvraagstuk. Er is gewerkt met het trendscenario 2040 van OESO (forecasting). Het doel is om op basis van dit scenario de voor- en nadelen van beleidskeuzes voor duurzaamheid weer te geven. Ook wordt ingegaan op de vraag waarom de beleidsopties voor duurzaamheid nog niet zijn uitgevoerd. Het rapport bekritiseert bestaande veronderstellingen ten aanzien van de toekomst. De gekozen benadering heeft daarmee elementen van critical futures.

Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006)

Met deze notitie kwam het kabinet-Balkenende II tegemoet aan de toezegging aan de Kamer om een bouwstenennotitie op te stellen waarin het kabinet zijn visie presenteert op een toekomstbestendige Nederlandse verzorgingsstaat. Het uitgangspunt in deze analyse is dat de Nederlandse verzorgingsstaat niet meer voldoet aan de eisen van de moderne tijd. De notitie

gaat in op huidige knelpunten en trendmatige ontwikkelingen, invulling van nieuwe accenten, bouwstenen voor een toekomstig solide en solidair stelsel en geeft een schets van mogelijke beleidsrichtingen.

De ongekende burger (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007 - 2009)

De ongekende burger is een verzameling van projecten binnen BZK. Een overkoepelend doel is om zwakke signalen op te pikken die inzicht kunnen geven in veranderend gedrag en veranderende opvattingen van burgers. Zodoende wordt gepoogd de denk- en gevoelswereld van de ongekende burger in beeld te krijgen. De verschillende activiteiten hebben onder meer de volgende producten opgeleverd.

- Een publicatie over burgerperspectief: *Met gevoel voor de samenleving. Handleiding burgerperspectief* (2007).
- Een bundel essays over ontevreden burgers: *Ontevreden over het functioneren van de democratie...maar hoe moet het dan wel?* (2009).
- Onderzoek naar de ambtenaar van de toekomst: *Rijksambtenaren voor de toekomst* (2009).

Ontwikkelingen in het stelsel van werk en inkomen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005)

Deze notitie, een vervolg op *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen (NAWI)*, biedt bouwstenen voor een debat over het stelsel van werk en inkomen. In het stuk wordt ingegaan op verschillende visies op het stelsel van werk en inkomen, beleidsconsequenties, beleidsopties en de vraag waar het debat nog focus mist. Het stuk schetst het stelsel van werk en inkomen in het kader van maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij wordt ingegaan op waarden zoals solidariteit en sociale zekerheid die van belang worden geacht voor het stelsel.

Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland (Silvis en De Bont 2005)

Deze toekomstverkenning over het agrocomplex bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een algemeen deel dat begint met huidige positie van de agrarische sector. Vervolgens gaan de auteurs in op de drijvende krachten achter de huidige ontwikkelingen: de vraag naar agrarische producten, het handelsbeleid en landbouwbeleid, het milieu- en natuurbeleid, ruimtedruk en technologische ontwikkelingen. Tot slot van deel 1 worden toekomstperspectieven voor de agrarische sector geschetst. Het tweede deel van het rapport gaat in op de verschillende deelsectoren (akkerbouw, open grond-tuinbouw, glastuinbouw, grondgebonden veehouderij en intensieve veehouderij). Bij de beschrijvingen van deze deelsectoren wordt achtereenvolgens ook ingegaan op uitgangspositie, drijvende krachten en

perspectieven. De perspectieven zijn afgestemd op een gemeenschappelijk toekomstbeeld dat is opgebouwd uit verschillende elementen van de deelscenario's van *Four futures*.

Regionale dynamiek in de westelijke Balkan in 2015 (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2005)

In deze foresightverkenning over de toekomst van de westelijke Balkan zijn de volgende vier scenario's ontwikkeld.

- Turkish delight: vervreemding van de EU, etniciteit speelt geen rol, bemoeienis vanuit VS.
- Het is hier fantasties: toenadering EU en Balkan, hoge economische groei met toerisme, oplossing voor Kosovo, etniciteit speelt geen rol.
- Living apart together: toenadering EU, etnische polarisatie, VS trekken zich terug, economische groei, gedecentraliseerde staatsstructuren
- Good morning Sarajevo: EU en de Balkan raken van elkaar vervreemd, etnische polarisatie, geweldsspiraal, EU en VS trekken zich terug

Schoolagenda 2010 (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid en Commissie van Overleg Sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling 2002)

De verkenningscommissie Kennis van educatie 2010 heeft in deze verkenning prioritaire kennisvragen in kaart gebracht. Op basis van de uitgevoerde verkenning is de commissie tot een tiental onderzoeksthema's gekomen. De verkenning gaat daarnaast in op de methodiek van onderwijsonderzoek (met onder meer een pleidooi voor transdisciplinair onderzoek), de educatieve kennisinfrastructuur (onderzoek dichterbij scholen brengen) en verkenningen en programmering van onderwijsonderzoek.

Strategische oriëntatie lange termijn (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006)

In deze verkenning staat de vraag centraal hoe het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de formulering en uitvoering van beleid zich op verwachte en onverwachte mondiale ontwikkelingen kan voorbereiden. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor een robuuste beleidsstrategie aangaande ontwikkelingssamenwerking. Om uitspraken te doen over deze beleidsopties in veranderende mondiale context wordt in deze verkenning een viertal wereldscenario's gepresenteerd, die zijn gebouwd op twee krachten die als fundamenteel en onzeker worden beschouwd: de institutionele capaciteit (instabiliteit-stabiliteit) en de aard van globalisering (fragmentatie-integratie). Aangevuld met andere krachten en trends wordt geschetst hoe de wereld er in 2015 uit zou kunnen zien. De verkenning gaat in alle scenario's in op de invloed van de *contextuele omgeving* op de *transactionele omgeving* en de beleidsopties die BZ in reactie hierop het beste kan inzetten.

Verkenning potentieel en kosten van klimaat en energiemaatregelen voor schoon en zuinig (Menkveld en Van den Wijngaard 2007)

Deze toekomstverkenning van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het Energy Research Centre of the Netherlands (ECN) gaat over het potentieel en de kosten van technische en gedragsmaatregelen die genomen kunnen worden om de doelstellingen van de regering op het gebied van energie- en klimaatbeleid te realiseren (forecasting en backcasting). De verkenning is uitgevoerd tegen de achtergrond van het hoge economische groeiscenario Global Economy met hoge olieprijsen. In een eerste route is verkend hoe het klimaatdoel tegen zo laag mogelijke nationale kosten kan worden bereikt. Als uitgangspunt wordt flexibel omgegaan met de doelstellingen van energiebesparing en duurzame energie. In een tweede route is verkend hoe naast het klimaatdoel ook de doelen voor energiebesparing en duurzame energie tegen zo laag mogelijke kosten kunnen worden bereikt. Het eerste deel van het rapport betreft de nationale verkenning van het potentieel en de kosten. In het tweede deel vindt een uitwerking plaats op sectorniveau. De mogelijke technische en gedragsmaatregelen en inzet en effecten van deze maatregelen in de flexibele en vaste route worden beschreven. Daarnaast worden beleidsmogelijkheden op sectorniveau in kaart gebracht.

Het vizier op defensie. Interne en externe ideeën voor de krijgsmacht van de toekomst (Ministerie van Defensie 2006)

Deze toekomstverkenning is uitgevoerd ten behoeve van het actualiseren van het defensiebeleid. Hierbij zijn zowel medewerkers van Defensie als actoren van buiten Defensie actief betrokken. In die zin is de toekomstverkenning als participatief aan te duiden. Met vertegenwoordigers uit de top van bedrijfsleven, wetenschap en cultuur zijn interviews afgenomen. De resultaten van de interviews zijn thematisch samengevat. Ten tweede zijn werkconferenties georganiseerd over de maatschappelijke meerwaarde van de krijgsmacht, relevante trends en ontwikkelingen voor de krijgsmacht en de vraag waar de krijgsmacht zich in de toekomst op moet gaan richten. Een derde activiteit is de interne ronde. De tussenresultaten van de interne ronde zijn uitwerkt in negen defensiebrede thema's. Ten slotte zijn ook essays door medewerkers van Defensie in de publicatie opgenomen.

Vraag aan bod. Hoofdlijnen van vernieuwing van het zorgstelsel (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2001)

In deze nota is de kabinetsvisie op de vernieuwingen in het zorgstelsel beschreven. Het uitgangspunt van deze verkenning is dat verbeteringen in het Nederlandse zorgstelsel noodzakelijk zijn. Een belangrijke tekortkoming van het stelsel is dat dit onvoldoende aan de vraag van patiënten en cliënten tegemoetkomt. In deze nota wordt een analyse gemaakt van de huidige situatie in het zorgstelsel, waarbij drie ontwikkelingen worden geïdentificeerd die knelpunten in de huidige zorg in de toekomst kunnen doen toenemen:

1. De zorgvraag en de zorgkosten nemen toe, voornamelijk als gevolg van de vergrijzing.
2. De toekomstige zorgvrager is veeleisender en koopkrachtiger.
3. De zorgorganisatie zal er anders gaan uitzien, mede als gevolg van technologische vernieuwing.

Op grond van deze analyse van de huidige situatie en de te verwachten ontwikkelingen wordt geconcludeerd dat de vernieuwing van het zorgstelsel bereikt dient te worden via twee sporen die in samenhang bekeken moeten worden: herziening van de sturing in de zorg en aanpassing van het verzekeringsstelsel. Vervolgens wordt beschreven hoe de bestaande knelpunten in de zorg kunnen worden aangepakt, mede in het licht van de toekomstige ontwikkelingen. Voorts wordt het uiteindelijke kabinetsvoorstel voor een nieuw verzekeringsstelsel geschetst. Tot slot worden deze veranderingen van een procesmatig perspectief voorzien in de vorm van een indicatieve beleidsagenda voor de komende jaren.

RWS 2020. Toekomstbeelden voor Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat 2008)

Rijkswaterstaat ziet zich geconfronteerd met veranderingen op het gebied van klimaat, kennisontwikkeling, arbeidsmarkt en samenwerkingsstructuren. Deze studie is uitgevoerd met als doel om als organisatie op dergelijke veranderingen te anticiperen. Daartoe zijn de verschillende rollen en taken van RWS beschouwd, mede in het licht van vier scenario's. Vervolgens is een aantal rollen onderscheiden voor RWS in de toekomst: netwerkbeheerder, ontwikkelbedrijf, verblijfsmanager, rijksaanbesteder en waterveiligheidsmanager. Ook is in kaart gebracht hoe RWS zich in elk van de vijf rollen zou kunnen ontwikkelen en wat aandachtspunten zijn.

Shell energy scenario's to 2050 (Shell 2008)

Deze studie bevat twee scenario's met als tijdshorizon 2050 die als doel hebben om over de toekomst van energie na te denken. Belangrijke variabelen in de scenario's zijn vraag en aanbod van energie (olie, gas, kolen, nucleair, duurzame energiebronnen) en daarnaast is het milieu een centrale factor. In het *scramble*-scenario is weinig wereldwijde coördinatie,

handelen de actoren voornamelijk reactief en proberen ze hun eigen voeten droog te houden. In het *blueprints*-scenario is meer internationale afstemming en handelen de verschillende actoren meer samenhangend en meer proactief. De actoren in het *blueprints*-scenario handelen niet uit altruïstisch oogpunt, maar ze zijn zich bewust van het feit dat samenwerking en afstemming in het eigenbelang van individuele actoren is.

Strategische kennisagenda (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008)

Het ministerie van SZW wil een scherp beeld hebben van de ontwikkelingen die zich op (middel)lange termijn zullen voltrekken, evenals van de gevolgen van deze ontwikkelingen, de aanwezige kennis over de ontwikkelingen en eventuele kennislacunes. De *Strategische kennisagenda* van het ministerie voorziet in deze behoefte en geeft richting aan de interne onderzoeksplanning van het departement en de onderzoeksactiviteiten van externe kennisinstellingen. Om relevante maatschappelijke veranderingen zo goed mogelijk in kaart te brengen is een verkenning uitgevoerd van trends en ontwikkelingen (forecasting) die in de periode 2010-2020 naar verwachting van belang kunnen zijn voor SZW. Dit betreffen onder meer demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en technologische ontwikkelingen. Uit deze trends vloeien vijf thema's voort die nadere aandacht verdienen met oog op de langere termijn, met bijbehorende kennisvragen.

1. De toekomst van de sociale samenhang.
2. De toekomst van het stelsel van arbeidsverhoudingen.
3. Flexibilisering van arbeid en productieproces.
4. De legitimiteit van de overheid.
5. De dienstverlenende overheid.

Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040 (Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau 2006)

Hoe kan Nederland zich de komende decennia, tot 2040, ontwikkelen? En welke krachten zullen die ontwikkeling het meest beïnvloeden? Welke rol spelen trends als individualisering, vergrijzing en migratie en de economische ontwikkeling daarbij? Deze vragen staan centraal in deze toekomstverkenning. De vragen zijn verkend aan de hand van vier scenario's (foresight). Met de studie brengen de auteurs in kaart wat de mogelijke veranderingen zijn en wat deze veranderingen kunnen betekenen voor de fysieke leefomgeving. Hierbij is aandacht geschonken aan de thema's wonen, werken, mobiliteit, landbouw, energie, milieu, natuur en water. Ook regionale verschillen, het ruimtebeslag en de toekomst van de grote steden en het platteland zijn daarbij verkend.