

ET

05348

2003
8

Doelgericht de toekomst verkennen

Research Memorandum 2003-8

*Faculteit der Economische Wetenschappen
en Bedrijfskunde (FEWEB)*

vrije Universiteit

amsterdam



Doelgericht de toekomst verkennen

Research Memorandum 2003-8

**Frank den Butter
Gerrit Kronjee**

Doelgericht de toekomst verkennen

Frank den Butter en Gerrit Kronjee*

Samenvatting

Dit artikel bespreekt de methodologie van beleidsgerichte toekomstverkenningen voor de lange termijn. Van belang is dat de toekomstverkenningen (i) een kader bieden voor beslissingen op de korte termijn; (ii) op goede wijze wetenschappelijke inzichten benutten; (iii) tegengaan dat het beleid in de val van een te beperkte, monodisciplinaire, vertoogcoalitie verstrikt raakt. Voor een daadwerkelijke en doelgerichte benutting van de toekomstverkenning is nodig dat er, in een traject van nazorg, een voortdurende interactie is tussen de opstellers van de toekomstverkenning en de beleidsuitvoering.

1. INLEIDING

Toekomstverkenningen spelen een belangrijke rol bij de vormgeving van het overheidsbeleid. Niet elke verkenning is echter even waardevol. Vaak blijkt dat een toekomstverkenning achteraf minder invloed heeft dan men zich tevoren had gedacht. Een voornamelijk reden daarvoor is dat er bij aanvang van de toekomstverkenning onduidelijkheid bestond over de doelstelling ervan. Er was te weinig over de opzet en de typologie van de toekomstverkenning nagedacht. Om voor het beleid van nut te zijn dient een toekomstverkenning doelgericht te zijn, d.w.z. de verkenning moet het beleid een handvat bieden om tot realistische beleidsdoelstellingen voor de toekomst te komen. Daarbij kan de verkenning aangeven welke alternatieven er voor die beleidsdoelstellingen zijn en langs welke weg deze bereikt kunnen worden. De doelgerichte toekomstverkenning bakent de beleidskeuzes af zonder zelf dwingend een bepaalde keuze met de weg er naar toe voor te schrijven.

Dit artikel bespreekt de vormgeving van dit type, op beleidsdoelen gerichte toekomstverkenningen, waarbij de overheid als opdrachtnemer van de burgers in staat is de toekomst in zekere mate te beïnvloeden. Het gaat daarbij om doelgerichte toekomstverkenningen die onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) volgens zijn taakopdracht geacht wordt te maken, namelijk het ten behoeve van het overheidsbeleid wetenschappelijk informatie verschaffen over ontwikkelingen die op de lange termijn de samenleving beïnvloeden. Het is daarbij in het bijzonder de opdracht mogelijke knelpunten aan te geven en beleidsalternatieven te formuleren. Niet alleen de WRR maar ook de planbureaus, universitaire instellingen en commerciële adviesbureaus maken dergelijke verkenningen. Deze verkenningen zijn echter niet altijd even geslaagd; het geheel van gepubliceerde verkenningen maakt een gefragmenteerde indruk. Vaak is niet duidelijk voor welke

* De eerste auteur is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit en de tweede auteur is stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Correspondentie via email fbutter@feweb.vu.nl

beleidsdoelen de verkenningen een rol kunnen spelen en de beschikbare kennis wordt soms niet optimaal gebruikt. Daarom luidt de probleemstelling van dit artikel: *hoe kunnen toekomstverkenningen het beste worden opgezet en ingericht zodat ze doelgericht en doelmatig zijn en zodat ze daadwerkelijk het beleid tot voordeel strekken.*

Na een kort overzicht van de rol van toekomstverkenningen in deze tijd worden in dit artikel eerst de eisen geformuleerd waaraan doelgerichte verkenningen in het algemeen moeten voldoen. Vervolgens wordt onderzocht welke verschillende typen verkenningen er zijn en welke rol zij kunnen spelen in het overheidsbeleid. Ten slotte wordt een korte schets gegeven van de noodzakelijke infrastructuur voor doelgerichte toekomstverkenningen.

2. ACHTERGROND

De behoefte aan toekomstverkenningen is van alle tijden. De populariteit in het verleden van de Pythia in Delphi en van allerlei andere orakels in deze tijd, zoals de beursgoeroes, moge daarvan getuigen. Van essentiële betekenis bij toekomstverkenningen is dat de toekomst in zekere mate onzeker is en blijft, ook na een volgens de regels uitgevoerde verkenning. Wanneer over de toekomst volledige zekerheid zou bestaan, zou iedereen die toekomst kennen en zou het leven saai, verassingsloos en daarmee waarschijnlijk ook vreugdeloos zijn. In dat geval heeft een toekomstverkenning geen waarde omdat deze niets aan de kennis over de toekomst toevoegt. De toekomstverkenning levert de gebruiker dan geen extra informatie over de toekomst.

De aandacht voor toekomstverkenningen lijkt de laatste tijd toe te nemen. Er verschijnen veel veel publicaties met verkenningen op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Ook in de media is voor toekomstverkenningen veel belangstelling. Deze aandacht houdt ongetwijfeld verband met een sinds het najaar van 2001 gegroeide besef van kwetsbaarheid van de moderne samenleving. Grotere onzekerheid leidt tot een grotere behoefte aan toekomstverkenningen, maar het paradoxale daaraan is dat de kwaliteit van de toekomstvoorspellingen als onderdeel van toekomstverkenningen juist afneemt naarmate de onzekerheid groter wordt.

Naast de mate van onzekerheid is ook de mate waarin men in staat is om de toekomst te beïnvloeden, en deze ook wil beïnvloeden, van belang voor de vormgeving van de toekomstverkenning. In dit verband wordt wel vanuit analytisch oogpunt de drieslag *weten, willen en kunnen* gehanteerd (Studiegroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid 2000). Er zijn wat dit betreft verschillende patronen denkbaar: a) de nodige kennis over de toekomst is beschikbaar maar we willen of kunnen deze niet beïnvloeden; b) de toekomst is beïnvloedbaar, maar de vereiste kennis ontbreekt; c) er

is voldoende kennis en er zijn mogelijkheden de toekomst te beïnvloeden. De in logisch opzicht vierde mogelijkheid, het ontbreken van kennis over de toekomst en het ontbreken van beïnvloedingsmogelijkheden is in een artikel over toekomstverkenningen niet interessant.

Wanneer geen beïnvloeding mogelijk is maar wel kennis beschikbaar is, heeft de toekomstverkenning bovenal het karakter van een toekomstvoorspelling. Een voorbeeld vormt de weersverwachting maar ook de verkenning van de conjuncturele ontwikkeling in het komende paar jaar heeft voor een kleine open economie als de Nederlandse het karakter van een voorspelling. Ons land kan immers hoegenaamd geen invloed op de wereldconjunctuur kan uitoefenen. Misschien ligt het wat anders wanneer de verkenning voor Greenspan of voor Duisenberg wordt gemaakt. Als degene voor wie de toekomstverkenning bedoeld is meer mogelijkheden heeft om in de toekomstige ontwikkeling in te grijpen, dan kan de toekomstverkenning er meer op gericht dient zijn om de gevolgen van dat ingrijpen en de wenselijkheid daarvan aan te geven. Deze situatie lijkt in eerste instantie op het onder b) beschreven geval. Men wil wel ingrijpen, en doet dat ook, maar eigenlijk ontbreekt de nodige kennis over welke gevolgen dat ingrijpen zal hebben. Het is dan zaak om wetenschappelijke kennis over de doorwerking van het beleidsingrijpen te verzamelen en in het geval c) te belanden. Zoals we zullen betogen vormt dit een belangrijk onderdeel van het doelmatig de toekomst verkennen.

In het geval van de niet-beïnvloedbare toekomst in combinatie met beschikbare kennis bestaat er een duidelijke hiërarchie tussen het weten enerzijds en het willen en kunnen anderzijds. Zo is de kennis van het weer bepalend voor het willen en kunnen. Wanneer er regen is voorspeld en men wil een wandeling maken, kan men dat gaan doen maar het is wel verstandig om een paraplu mee te nemen. Hoewel bijgelovige lieden dat kunnen denken, is het meenemen van de paraplu echter niet van invloed op het weer. Wanneer een storm met orkaankracht of ijzige striemende kou is voorspeld, kan men die wandeling beter niet maken ook al wil men dat wel wil.

Indien men wel in meer of mindere mate invloed op de toekomst kan uitoefenen, en de vereiste kennis is beschikbaar of te verzamelen (geval c), is er sprake van een minder eenzijdige relatie tussen het weten enerzijds en het willen en kunnen anderzijds. Dan is het mogelijk het weten in dienst te stellen van het willen en kunnen. Hiermee dient dan in de vormgeving van de toekomstverkenning rekening te worden gehouden. Dit geldt met name voor veel toekomstverkenningen die ten behoeve van het overheidsbeleid worden opgesteld. Overigens is ook in dit type verkenningen de hiërarchie tussen enerzijds het weten en anderzijds het willen en kunnen niet geheel verdwenen. Het vergaren van kennis (het weten) over het niet-beïnvloedbare deel van de toekomst - de exogene ontwikkeling - blijft zijn plaats als eerste stap in de toekomstverkenning behouden. In geval van een toekomstverkenning

voor het overheidsbeleid, waarbij de overheid de opdrachtnemer is in de *principaal-agent*-relatie tussen overheid en belanghebbende burgers, dient als tweede stap ook kennis te worden vergaard over wat die belanghebbenden *willen*. In het perspectief van de economische welvaartstheorie gaat het daarbij om kennis over de preferenties en de gepercipieerde eigendomsrechten van de belanghebbenden. Ten slotte dient kennis te worden verzameld over de mate waarin de overheid, via instrumentering en het uitlokken van gedragsveranderingen, de toekomst kan beïnvloeden. Dit alles geeft zicht op het *kunnen*, namelijk wat de overheid kan doen om, gegeven de exogene ontwikkeling en de mogelijkheid tot ingrijpen, zodanige beleidsmaatregelen te nemen dat de toekomstige ontwikkeling zoveel mogelijk aansluit op de wensen en voorkeuren van de belanghebbenden.

De mate van onzekerheid en van beïnvloedbaarheid van de toekomst vormen dus belangrijke determinanten voor de manier waarop de toekomstverkenning wordt opgezet en voor de manier waarop de interactie tussen weten, willen en kunnen in het proces van de toekomstverkenning wordt ingebouwd. Een bepalend aspect voor dit interactieproces is de relatie tussen de toekomstverkenning en de dynamiek van de toekomst zelf. Naarmate de tijd voortschrijdt komt er meer informatie beschikbaar over de exogene ontwikkelingen in de toekomst, over de wensen en voorkeuren van belanghebbenden en over de wijze waarop het reeds ingezette beleid van invloed is op de toekomst.

3. ALGEMENE EISEN AAN DOELGERICHTE TOEKOMSTVERKENNINGEN

Willen de op de lange termijn gerichte beleidsgerichte toekomstverkenningen daadwerkelijk doelgericht en invloedrijk zijn, en daarmee een goede bijdrage aan het beleid kunnen leveren, dan dienen de verkenningen aan de volgende algemene eisen te voldoen, namelijk:

1. De in de toekomstverkenning uitgewerkte langetermijnontwikkelingen, en de daaruit volgende doelstellingen voor het voorkomen van problemen en voor het benutten van de mogelijkheden, moeten een kader kunnen bieden voor beleidsbeslissingen op de korte termijn: dit bevordert de tijdsconsistentie van het beleid.
2. Er dient een optimaal gebruik worden gemaakt van beschikbare wetenschappelijke kennis.
3. De toekomstverkenning moet multidisciplinair zijn, eventueel bestaande verschillende beleidsmatige en wetenschappelijke vertoogcoalities moeten daarin op elkaar aansluiten. Er moet dus worden voorkomen dat het beleid in de technologieval van een (monodisciplinaire) vertoogcoalitie terecht komt, met andere woorden: een selectiviteit van inzichten dient te worden vermeden.

Deze eisen gelden voor ons in het vervolg van dit artikel als criteria, waaraan we de geschiktheid van verschillende methoden om tot doelgerichte toekomstverkenningen te komen, toetsen. Ter toelichting bespreken we ieder van deze criteria

1. Langetermijntoekomstonderzoek dient een kader te zijn voor beslissingen op korte termijn

Een belangrijk oogmerk van een op beleidsdoelen gerichte toekomstverkenningen is dat deze een kader bieden dat de beslissingen op korte termijn geplaatst worden in een consistent langetermijnperspectief. Wanneer een ver gelegen einddoel via een opeenvolging van kleine stappen bereikt dient te worden, is duidelijkheid over het einddoel noodzakelijk. Bij vaagheid over het einddoel, of een voortdurende verandering van doelstelling, zal de opeenvolging van korte termijnbeslissingen een erratisch verloop kennen, en is deze maatschappelijk kostbaar en weinig efficiënt. Een vaste en blijvende langetermijndoelstelling die de overheid op geloofwaardige wijze weet aan te houden, voorkomt 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 lange termijn doelstellingen zal (of kan) houden.

Maar bij het opstellen van de toekomstverkenning, en bij de interactie tussen verkenning en praktijk in de loop van de tijd, moet anderzijds ook vermeden worden dat het einddoel een te rigide karakter verkrijgt en een eigen leven gaat leiden. In dat geval wordt in het geheel geen ruimte gelaten voor veranderende denkbeelden en komt, in het geval dat het beleid gelegitimeerd wordt in politieke besluitvorming, het primaat van de politiek in het gedrang. Dit dilemma vereist dus een opzet van het toekomstonderzoek die enerzijds voldoende een baken biedt voor beslissingen op de korte termijn, maar anderzijds ook ruimte laat voor bijstelling van het einddoel onderweg. Daarmee komt ook de vraag in beeld naar wanneer het toekomstonderzoek 'eindigt'. Op deze problematiek wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Bij wijze van voorbeeld zij vermeld dat het WRR-rapport Generatiebewust beleid (WRR 1999) het kortetermijnbegrotingsbeleid in een langetermijnperspectief plaatst zonder precieze uitspraken te doen over de gewenste staatsschuldquote in de ver weg gelegen situatie van demografisch evenwicht (na 2050). Voor een groot deel is dit gedachtegoed overgenomen in het 11e Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (zie ook Den Butter 2001)

2. Wetenschap als voorwaarde voor een doelgerichte toekomstverkenning

Een belangrijk motief voor toekomstverkenning kan zijn – zoals ook in taakopdracht van de WRR staat – om inzichten te verschaffen die belangrijk zijn voor beleid dat problemen wil voorkomen. In tegenstelling tot wat wel wordt gedacht is het niet bepalend voor de kwaliteit van een toekomstverkenning dat deze bewaarheid wordt. 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 geboden wordt in de onderlinge relaties op basis waarvan de uitspraken worden gedaan over de verwachte ontwikkelingen. Hierbij is er een rechtstreeks verband tussen de kwaliteit van een doelgerichte 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 één 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 die 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 een relativisering van een bijzondere status van wetenschappelijke kennis. Met deze ontwikkeling moet rekening mee gehouden worden, maar die hoeft echter niet als een gegeven aanvaard te worden.

Soms wordt de algemene geldigheid van wetenschappelijke inzichten, op grond van de geconstateerde sociale bepaaldheid van kennis, gerelativeerd. In een postmodernistische zienswijze plaatst men die inzichten dan naast andere opvattingen (Lyotard 1979). Deze visie lijkt steeds meer aanhang te verwerven en soms te leiden tot een 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. 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 moeilijk is voor de wetenschapsbeoefenaar – 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 aanvaard te worden. Als men dat wel doet, loopt de kwaliteit van wetenschappelijke uitspraken gevaar, en wordt het gemakkelijk deze uitspraken te relativiseren 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 een gebrek aan belangstelling in de politieke besluitvorming

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 wetenschappelijk kennis kan vervolgens een weerslag hebben op de acceptatie van het overheidsbeleid dat dan zijn geloofwaardigheid bij een breder maatschappelijk publiek zal verliezen (Hoppe 2002).

Het feit dat wetenschap in een bepaalde culturele 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 postmodernistische 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 om te komen tot een grondlegend systeem als verklaring van de werkelijkheid hoeft niet in een tegendeel te verkeren, in het loslaten van de rationele benadering. Het blijft mogelijk en zinvol de op wetenschap gebaseerde rationaliteit een constructieve rol te geven (Toulmin 1990). 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. Daarbij komt dat de wetenschappelijke kennis die ten grondslag ligt aan de toekomstverkenning, ten alle tijde controleerbaar is (althans dient te zijn) zodat onafhankelijke deskundigen zich er een oordeel over kunnen vormen en in een wetenschappelijk debat aan de beleidsmakers kunnen aangeven in hoeverre de gebruikte wetenschappelijke kennis een culturele of ideologische kleuring heeft, en in welke mate een andere culturele of methodologische invalshoek tot een ander toekomstbeeld zou hebben geleid.

3. Het vermijden van het gevaar van het uitsluiten van denkkeelden binnen een dominante vertoogcoalitie

Een gevaar voor niet goed uitgevoerde toekomststudies is dat deze kunnen leiden tot de vorming van een besloten vertoogcoalitie met een eenzijdige visie op de toekomstige werkelijkheid (zie Van den Bogaard 2002), dan wel tot het zich conformeren aan een dergelijke bestaande (en eventueel dominante) vertoogcoalitie. Dit risico is ook verbonden aan het tegenwoordige streven van de regering om toekomstverkenningen van departementen en de planbureaus te integreren. In dit verband kan verwezen worden naar de recent gepubliceerde Verkenningen (2001),

waarin overigens ook toekomstverkenningen van de WRR zijn geïntegreerd (Ministerie van Financiën 2001: 6, 15).

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 toekomstverkenningen is immers dat deze een kader bieden waarbinnen de ideeën over de te volgen strategieën en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingen geplatst kunnen worden. Aldus bevorderen de verkenningen dat in de discussies hoofdzaken van bijzaken worden gescheiden. Dit betekent dat onderdelen waar overeenstemming over bestaat, gescheiden worden van onderdelen die verder bediscussieerd dienen te worden met de mogelijkheid van een blijvend verschil van inzicht.

Het nadeel is echter dat dit een belemmering kan betekenen voor ideeën die buiten het kader van de vertoogcoalitie vallen en dat de wetenschappelijke inzichten van degenen die zich de taal van de vertoogcoalitie niet eigen hebben gemaakt, niet opgemerkt worden. Interessant in dit verband is de ontstaansgeschiedenis van de dominante vertoogcoalitie bij het Centraal Planbureau, waar de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog een groot verschil van inzicht bestond over de werkwijze bij het opstellen van het Centraal Economisch Plan tussen Tinbergen en Van Cleeff (zie Van den Bogaard 2002: par.1.2). In het kort kwam het verschil van inzicht hierop neer dat Van Cleeff de economische verkenningen vanaf het begin expliciet wilde verbinden met te bereiken maatschappelijk-politieke doelstellingen, die door iedereen gedeeld werden, of waar althans politieke overeenstemming over was verkregen. De door Tinbergen ontwikkelde economische modellen stonden daarentegen los van die maatschappelijke preferenties, maar gaven juist aan hoe verschillende maatschappelijke doelstellingen door inzet van instrumenten bereikt konden worden, en wat, gegeven de inzet van de instrumenten, de grenzen van de verschillende doelstellingen zouden kunnen zijn. Dit was met andere woorden een tegengestelde visie op de hiërarchie tussen het willen en kunnen enerzijds en de economische kennis anderzijds. Uiteindelijk is de door Tinbergen gepropageerde methodologie uitgegroeid tot de dominante vertoogcoalitie, maar in eerste instantie was dat niet vanzelfsprekend.

Een interessante vraag voor de opstellers van multidisciplinaire toekomstverkenningen is in hoeverre de mogelijkheid bestaat op doeltreffende wijze andere vertoogcoalities aan deze nogal dominante vertoogcoalitie vanuit de economische discipline in Nederland te koppelen. Anders gesteld kan de vraag ook zijn in welke mate er sprake is van een blokkade in de communicatie tussen deze verschillende vertoogcoalities. Een voor de hand liggende kandidaat die een

alternatief kan bieden, maar als zodanig ook weer een besloten vertoogcoalitie kan vormen, is de voornamelijk vanuit het bestuurskundige perspectief opgezette vertoogcoalitie, zoals die is gedocumenteerd in de methodologische rapportages van de Stuurgroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid (2002). In die benadering is er vooral aandacht voor het proces van de formulering van de te bereiken doelen (welke toekomst men wenst), maar ontstaat het risico van een gebrek aan aandacht voor de beschikbare wetenschappelijke kennis.

Overigens zij opgemerkt dat de economische vertoogcoalitie volgens de Tinbergiaanse zienswijze sterk is geëvolueerd. Dit is een gevolg van de relativering van de maakbaarheid van de samenleving en de Lucas-kritiek, die erop gewezen heeft dat instrumentering tot endogene gedragsveranderingen kan leiden. Parallel hiermee is de basisfilosofie van het sociaal-economisch 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 in de vertoogcoalitie plaats gemaakt voor algemeenevenwichtsmodellen en voor de micro-economische, op individueel gedrag gerichte analysemethoden. Hieruit blijkt dat deze economische vertoogcoalitie toch een zeker absorptievermogen voor nieuwe ideeën heeft getoond, nieuwe ideeën die vanuit de economische discipline bovendien een antwoord bieden op de in het voorgaande genoemde post-moderne kritiek op de legitimiteit van wetenschappelijke uitspraken.

Dat neemt niet weg dat de welvaartstheoretische grondslag in deze vertoogcoalitie is blijven bestaan (en zelfs, mede onder invloed van Hennipman en zijn leerlingen, is versterkt, zie b.v. Hennipman, 1995). In de termen van het 'willen, weten en kunnen' 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, voor zover ze een gedragsmatig karakter hebben, overigens weer 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 om 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 deze 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.

Deze nuancering toont dat er nog wel een semantisch probleem bestaat wat nu precies met een vertoogcoalitie wordt bedoeld. Zo zou men in het brede terrein van het sociaal-economisch beleid ook in ruimere zin van een 'benadering' kunnen spreken. Binnen het economische perspectief staan echter wel weer de neoklassieke benadering en bijvoorbeeld de evolutionaire benadering als vertoogcoalities tegenover elkaar, hoewel ook hier weer pogingen worden ondernomen om bruggen te slaan. In ieder geval moet in toekomstverkenningen en in de verkenningen van beleidsinstrumentering vermeden worden dat er al te beperkende vertoogcoalities ontstaan. De taak van langetermijntoekomstverkenningen kan dan juist zijn om beleidsmatige *lock-ins* open te breken. Voor de acceptatie van die nieuwe denkbbeelden is het dan wel een voordeel wanneer deze herkenbaar zijn voor de deelnemers aan een vertoogcoalitie en vertaald worden naar het wetenschappelijke gedachtegoed van die vertoogcoalitie.

4. SOORTEN BELEIDSVERKENNINGEN

Afhankelijk van de vraag op wat voor beleidsdoelstellingen de verkenning betrekking heeft kunnen twee soorten indelingen worden gemaakt: naar breedte en in verband met de manier waarop eventuele veranderingen in deze doelen in de verkenning worden meegenomen. In het eerste geval betekent dit dat er verschil wordt gemaakt tussen algemene en thematische verkenningen. In het tweede geval wordt een onderscheid aangebracht in: (i) analytisch-diagnostische verkenningen; (ii) interactieve verkenningen; (iii) strategische verkenningen. Deze verschillende typen verkenningen worden de beoordeeld naar de mate waarin zij doelgericht en doelmatig zijn bij toetsing aan de in de voorgaande paragraaf gestelde eisen.

Algemene en thematische toekomstverkenningen

Het soort toekomstverkenningen ten behoeve van het beleid, zoals die in Nederland tegenwoordig onder andere door WRR, het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau worden uitgevoerd, zijn in de jaren zeventig ontstaan. In die tijd werd er, in aansluiting op de ideeën van Keynes en de plansocialisten nogal technocratisch gedacht over de rol van de overheid. Het idee bestond toen bij velen dat in Nederland niets goed kon gaan als de overheid het niet regelde. Zeker bij de overheidsorganisaties zelf was dat een overheersende gedachte. Daarom probeerde de overheid in haar organisatie een soort spiegelbeeld voor het geheel van de samenleving te zijn. Dit hing samen met een veelomvattende beleidsambitie: de overheid als buitenkant van een matroesjka. Voor de toekomstverkenningen betekende dat toen dat die breed moesten zijn. Zij moesten tegelijkertijd veel terreinen van overheidsbeleid omvatten omdat de overheid op veel terreinen invloed wilde uitoefenen. Daarbij moesten de beïnvloeding van al die terreinen ook nog eens in onderlinge samenhang worden gezien: vanuit de economische discipline tekende dit het belang van de macro-economie.

Intussen is de rol van de overheid teruggedrongen. Niet alles hoeft door de overheid gepland te worden. Er is meer vertrouwen in particulier initiatief en vraagsturing. De overheid is meer een soort projectorganisatie geworden. Daardoor is er geen behoefte meer aan brede veelomvattende toekomstverkenningen. Er is nu een vraag naar thematische toekomstverkenningen. Deze toekomstverkenningen richten zich op bepaalde onderwerpen waar de overheid mee bezig is, zoals de uitbreiding van Europa of de toekomst van de gezondheidszorg.

In deze thematische verkenningen zijn twee benaderingen mogelijk. Ten eerste kan onderzocht worden wat het effect is van een bepaalde maatschappelijke verandering - bijvoorbeeld van de vergrijzing van de bevolking - op een meer of minder breed terrein van overheidsbeleid. Ten tweede is het mogelijk aan de andere kant te beginnen bij een bepaalde sector van overheidsbeleid, zoals de rechtshandhaving door politie en justitie. Die beperkte sector wordt dan in verband wordt gebracht met een breed scala aan maatschappelijke veranderingen (technologisch, economisch en demografisch). Met andere woorden, thematische toekomstverkenningen een studie inhouden van a) van een breed beleidsterrein tegen de achtergrond van een bepaalde maatschappelijke verandering; b) een smal beleidsterrein tegen een brede achtergrond van verschillende maatschappelijke veranderingen. In beide gevallen kunnen zij vanuit het perspectief van op de lange termijn te bereiken doelstellingen (of het vermijden van problemen) een kader bieden voor beleidsbeslissingen op de korte termijn.

Analytisch-diagnostische, interactieve en strategische verkenningen

De doelstellingen van het overheidsbeleid en de uitvoering van dat beleid kunnen op verschillende manieren een rol spelen bij het maken van een verkenning. Er kunnen wat dat betreft drie modellen worden onderscheiden voor doelgerichte verkenningen: analytisch-diagnostische verkenningen, interactieve en strategische verkenningen. Deze typologie zou overigens niet alleen gebruikt kunnen worden om bestaande toekomstverkenningen te ordenen en te beoordelen naar de mate waarin zij kunnen voldoen aan de hiervoor genoemde drie algemene criteria. Deze kan ook gericht zijn 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 dit soort verkenningen worden de doelstellingen van het beleid als een onveranderlijk gegeven beschouwd. In de verkenning worden beleidsdoelen gevoegd bij de categorie bepalende exogene factoren met een ceteris paribus-status. Centraal

staan de wetenschappelijke analyse en de vooruitberekening van maatschappelijke ontwikkelingen, gegeven de overigens gelijkblijvende beleidsdoelen. De toekomstverkenner is niet betrokken bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid, en loopt dan ook niet het risico verstrikt te raken in een discours over de rechtmatigheid of wenselijkheid van de beleidsdoelstellingen. Het risico van deze verkenningen is dat deze niet voorzien in de behoeften van een modern overheidsbeleid, dat geneigd is de beleidsdoelen aan te passen bij veranderende omstandigheden. Een toekomstverkenning die uitgaat van een gelijkblijvend beleid loopt het risico problemen te onderkennen op termijn die zich niet zullen voordoen doordat voor die tijd in het beleid al op die problemen is gereageerd door bijgestelde doelen. Verder voorziet een analytisch-diagnostische verkenning niet in de behoefte die kan ontstaan in de beleidsuitvoering aan een bijstelling van de verkenning en aan aanvullende informatie. Door een dergelijke sterke en eenzijdige nadruk op tijdsconsistentie dreigt zo'n analytisch-diagnostische verkenning aan doelmatigheid in te boeten, met name in het geval dat bij het opstellen van de verkenning beleidsdoelstellingen en preferenties dienomtrent niet goed zijn uitgekristalliseerd, of in het geval dat de aanvullende informatie een aanpassing van de oorspronkelijk gestelde doelstellingen noodzakelijk maakt.

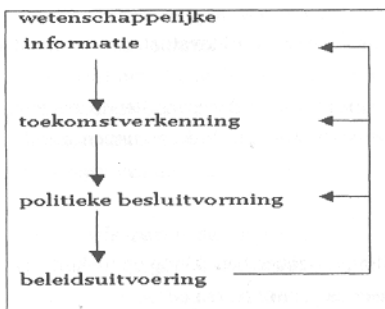
Interactieve verkenningen.

In interactieve verkenningen kunnen verschillende visies op doelstellingen en uitvoering van beleid een min of meer gelijkwaardige rol spelen. Overheidsfunctionarissen en wetenschappers zijn in deze benadering ingebed in een netwerksamenleving met veel verschillende actoren. De ontwikkeling van de doelstellingen van het beleid door deze actoren maakt deel uit van de toekomstverkenning. Wetenschappelijke inzichten, toekomstonderzoek, politieke besluitvorming en eventueel ook de beleidsuitvoering, worden op elkaar betrokken. Het deelnemen aan interactieve verkenningen houdt wel een aanmerkelijk risico in voor de onafhankelijkheid van wetenschapsbeoefenaren en van een ondermijning van de specifieke verantwoordelijkheid die de overheid heeft. In de eerste plaats bestaat het gevaar dat men onderdeel wordt van een vertoogcoalitie die domineert in het publieke debat. Het grootste risico van interactieve verkenningen is echter dat wetenschappelijke kennis onvoldoende of in het geheel niet wordt gebruikt. Dit betekent dat geen zicht wordt verkregen op verschillen in preferenties tussen belanghebbenden en op wetenschappelijk beredeneerbare en eventueel toetsbare opvattingen over de doelmatigheid van beleidsmaatregelen om gewenste doelstellingen te bereiken. Tot slot biedt een interactieve toekomstverkenning in het ongewogen naast elkaar laten voortbestaan van verschillende rationaliteiten niet een enigermate vast baken voor de lange termijn waarop het beleid op korte termijn zich kan richten.

Strategische verkenningen.

In strategische verkenningen maken beleidsvariabelen deel uit van de verkenning. Dat wil zeggen dat doelstellingen of de uitvoering van het beleid meeveranderen. 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 beleidsambtenaar gaat zitten. Het gaat erom dat in de verkenning rekening wordt gehouden met reacties van het overheidsbeleid in een bijstelling van de doelstellingen of van de uitvoering van beleidsdoelen. Het implementatietraject kan dan leiden tot een bijstelling van de verkenning (zie figuur).

Figuur



In een strategische verkenning wordt dus steun geboden bij de feitelijke uitvoering van de plannen die verbonden worden aan de toekomstverkenning. Vanaf het begin worden de relevante beleidsvariabelen in de verkenning opgenomen; zij kunnen simultaan met de daaropvolgende uitvoering van beleid worden bijgesteld. De noodzakelijke veranderingen maken daardoor deel uit van de verkenningsactiviteit. Hiermee wordt steun geboden aan de overheid, die soms moeite heeft bij ingrijpende veranderingen, zoals de invoering van een Bijstandswet, de basisvorming of de WAO, een goede contingentieplanning te ontwikkelen. Bij de planning moet rekening worden gehouden met inmiddels veranderende omstandigheden, maar ook met mogelijk gewijzigde preferenties en met veranderingen in de organisatie van het overheidsbeleid.

Deze eigenschappen maken dat een strategische verkenning bij uitstek kan dienen als kader voor kortetermijnbeslissingen. Het risico deel uit te gaan maken van een beperkende vertoogcoalitie kan vermeden worden door enige afstand te houden tot het beleid bij het opstellen van de verkenning en vooral de nazorg te richten op de interactie tussen verkenning en beleid bij de uitvoering van dat beleid. Deze afstand tot het beleid is mede mogelijk door een goede benutting van wetenschappelijke kennis in de strategische verkenning. Daarbij dient de verkenning zodanig te zijn

opgezet en te worden georganiseerd dat voldoende checks en balances zijn ingebouwd om een onafhankelijke inbreng van de wetenschappelijke kennis zoveel mogelijk te garanderen.

5. EEN AANVULLENDE ANALYTISCHE TYPOLOGIE

De typologie van de verkenningen uit de voorgaande paragraaf betreft de manier waarop de verkenningen ten dienste van de beleidspraktijk worden opgezet. Bij wijze van alternatief kunnen vanuit het methodologisch perspectief drie typen toekomstverkenningen worden onderscheiden namelijk:

1. de onconditionele toekomstvoorspellingen
2. de conditionele toekomstvoorspellingen die meest al de vorm van wat-als of van als-dan-analyses hebben
3. de scenarioanalyses, waarbij nog (i) kwantitatieve en (ii) kwalitatieve varianten te onderscheiden zijn

Deze alternatieve typologie verschaft met name inzicht in de verschillende manieren waarop in de toekomstverkenning de relatie tussen weten, willen en kunnen wordt vorm gegeven.

Onconditionele toekomstvoorspellingen

Deze onvoorwaardelijke toekomstvoorspellingen hebben betrekking op toekomstige ontwikkelingen waarop het beleid en daarmee de gebruiker van de toekomstvoorspelling geen invloed heeft. Eerder is al de weersvoorspelling als voorbeeld genoemd. Dit type toekomstvoorspellingen is bij uitstek gebaseerd op wetenschappelijke voorspelmethoden. Het weten staat hier voorop en het willen en kunnen is relevant voor de gebruiker van de toekomstvoorspelling, maar is niet van invloed op de toekomstvoorspelling zelf, die daarmee geen onderdeel wordt van een op bepaalde beleidsoplossingen gerichte vertoogcoalitie. Natuurlijk moet wel bij de presentatie van de voorspelling rekening gehouden worden met de voorkeuren van de gebruiker en met de mogelijkheden voor de gebruiker om op de voorspelling te reageren. Op deze wijze kan de verkenning toch een rol spelen bij kortetermijnbeslissingen.

In sommige gevallen, zoals de voorspelling van de zonsopkomst, de zonsondergang en het verloop van de getijden, zijn deze voorspellingen zeer nauwkeurig en met grote zekerheid omgeven. Iets dergelijks geldt ook voor demografische voorspellingen. Niets voor niets zijn de demografische vooruitberekeningen de enige toekomstextrapolaties die het CBS geacht wordt volgens de Wet op de Statistiek uit te voeren. Toch zijn hier op de lange termijn de onzekerheden al iets groter dan bij de bewegingen in het zonnestelsel. Bij weersverwachtingen, zeker op de lange termijn, is de onzekerheid nog groter en de beurskoersen van aandelen blijken zonder voorkennis zelfs bijna volledig onvoorspelbaar.

In een situatie van onzekerheid is het niet alleen van belang dat de toekomstvoorspelling de verwachte ontwikkeling in de toekomst aangeeft, maar ook, of juist ook, dat kennis wordt verkregen over de mate van onzekerheid. De reden is dat gebruikers van deze toekomstvoorspellingen vaak risicomijdend zijn en daarom willen weten hoe groot de onzekerheid rond de toekomstverwachting is. Naast de berekening van statistische maten van onzekerheid is het daarom veelal gebruik om dit type toekomstvoorspellingen in de vorm van onzekerheidsvarianten te presenteren, d.w.z. om te laten zien hoe de toekomst zich naar verwachting zal ontwikkelen onder bepaalde veronderstellingen over cruciale exogene variabelen waarvoor de onzekerheidsmarges groot zijn. Zo toont het Centraal Planbureau in zijn publicaties vaak hoe de voorspellingen van de economische ontwikkeling in ons land veranderen wanneer wordt uitgegaan van andere basisvoorspellingen over bijvoorbeeld de olieprijs, de dollarkoers of de groei van de wereldhandel. Tijdens de kabinet(s)formatie in de lente van 2003 speelden onzekerheden met betrekking tot de duur van de oorlog in Irak een belangrijke rol in de vraag over de te maken beleidskeuzes over de bezuinigingen in de komende kabinet(s)periode in het kader van het aflossen van de staatsschuld op de lange termijn.

Conditionele toekomstvoorspellingen

Het uitlichten van de invloed van bepaalde cruciale exogene ontwikkelingen op de toekomstvoorspelling toont verwantschap met de procedure die bij de conditionele toekomstvoorspellingen of wat als-analyses wordt gevolgd. In dit geval zijn het niet de exogene, onbeïnvloedbare ontwikkelingen waarvoor in de toekomstvoorspelling verschillende varianten worden gezien, maar juist wordt gevarieerd met de ontwikkelingen die de gebruiker – zeg de beleidsmaker – wel kan beïnvloeden. In de traditionele economische wat als-analyses gaat het daarbij om veranderingen in de beleidsinstrumenten, waarbij de berekeningen uitgaan van bestaande gedragsrelaties. Evenzeer kan echter op deze manier de invloed van door het beleid uitgelokte gedragsveranderingen beschreven worden. Bij dit soort kwantitatieve exercities gaat het vaak niet zozeer om de invloed die de instrumentering of de uitgelokte gedragsverandering op de voorspelling zelf heeft, maar veeleer om de gevolgen die het beleid heeft ten opzichte van een situatie dat geen beleid, of een ander beleid, zou zijn gevoerd. Tinbergen noemde deze verschillen tussen de modelextrapolaties met en zonder beleid 'spoorboekjes' en in het Engels heten deze naar analogie met biomedische experimenten *impulse response effects*.

In feite vormen deze wat als-analyses (of als dan-analyses) in de gedragswetenschappen dan ook een surrogaat voor het type wetenschappelijke experimenten in de natuurwetenschappen of levenswetenschappen waarbij de uitwerking van een bepaald medicijn of middel wordt afgelezen aan het verschil in reactie tussen een groep die het medicijn of middel krijgt toegediend en een

controlegroep. Hoewel er in de gedragswetenschappen voorbeelden van vergelijkbare 'natuurlijke' experimenten zijn, is het toch meestal niet mogelijk om de effectiviteit van een beleidsmaatregel met gerandomiseerde groepen te beproeven. Vandaar dat de wat als-analyses gebaseerd zijn op in modellen gestileerde kennis van causale verbanden en gedragsrelaties.

Bij deze wat als-analyse is de relatie tussen enerzijds het weten en anderzijds het willen en kunnen groter dan in het voorgaande geval van de onconditionele toekomstvoorspellingen. Naast het bieden van kennis over de oorzakelijke verbanden en gedragsrelaties (het weten), kan de wat als-analyse de gebruikers behulpzaam zijn bij het articuleren van de voorkeuren (het willen) en zicht bieden op de mogelijkheden om die voorkeuren te verwezenlijken (het kunnen). In de beraadslagingen tussen beleidsmakers en de afwegingen om tot een beleidsbeslissing te komen spelen deze wat als-analyses dan ook een nuttige rol. Gedocumenteerde voorbeelden van deze interactie tussen deskundige rekenmeesters en beleidsmakers op basis van wat als-analyses zijn de doorrekening door het Centraal Planbureau van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen (Den Butter 2002) en de wijze waarop de uitkomsten van de met de modellen van de Fed berekende beleidsvarianten een rol spelen in de beraadslagingen van de Federal Open Market Committee in de Verenigde Staten over het te volgen monetair beleid. (Edison en Marquez 2000).

Scenarioanalyse

In toekomstverkenningen die het karakter van een scenarioanalyse hebben lopen de veronderstellingen over niet-beïnvloedbare exogene ontwikkelingen en veronderstellingen over wel door het beleid beïnvloedbare ontwikkelingen sterk door elkaar heen. Het oogmerk van een scenario is een consistent toekomstbeeld te schetsen op basis van een aantal expliciete veronderstellingen. Veelal is echter het aantal veronderstellingen dat men kan en wil variëren zo groot dat per scenario groepen van veronderstellingen worden samengevoegd. In dat geval beschrijven de scenario's als het ware de hoekpunten van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De mate waarin men aan een scenario werkelijkheidswaarde toekent - er in 'gelooft' - hangt af van hoe plausibel men de aan het scenario ten grondslag liggende veronderstellingen acht. In dit perspectief is de toekomstvoorspelling (of centrale projectie) het scenario met de meest plausibele veronderstellingen.

Scenarioanalyses worden vooral toegepast in die situaties waar de invloed van de beleidsmakers of de belanghebbenden op de toekomstige ontwikkeling groot is. Zo vormt het opstellen van scenario's een beproefde methodiek in de ruimtelijke ordening (vergelijk de houtskoolschets in de vorm van de startnota Ruimtelijke Ordening, VROM 1999). Maar ook voor het CPB, dat expliciet tot taak heeft om voorspellingen te maken, kan het in bepaalde situaties gewenst zijn wanneer de mogelijke toekomstige ontwikkeling niet in een voorspelling maar in een scenario naar buiten

gebracht wordt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het scenario op een ongewenste ontwikkeling wijst en indien met de presentatie van dat scenario beoogd wordt te bewerkstelligen dat deze ontwikkeling door gepaste beleidsmaatregelen zal worden voorkomen. In het voorgaande is het signaleren van een dergelijke ongewenste, problematische ontwikkeling een belangrijke taak van een doelgerichte toekomstverkenning genoemd. In zo'n geval van een verhoopte zelfvernietigende voorspelling is het voor de reputatie van de voorspellende instantie niet goed deze gewoonweg als voorspelling aan te duiden, maar kan beter de voorspelling in de vorm van een scenario worden gegoten. Hetzelfde geldt indien er grote onzekerheid bestaat over de te nemen beleidsmaatregelen of over de exogene ontwikkelingen die niet door het beleid beïnvloedbaar zijn. In geval van grote onzekerheid over preferenties kunnen scenario's waarin de gevolgen van verschillende beleidsalternatieven worden gepresenteerd bijdragen tot de articulatie van de preferenties (het willen) en tevens een realistische blik bieden op wat mogelijk is (het kunnen).

Afhankelijk van het doel van de scenarioanalyse laten zich twee principieel verschillende uitgangspunten bij het opstellen van het scenario onderscheiden. In de eerste plaats betreft dit *exploratieve* scenario's waarbij wordt onderzocht wat er gebeurt indien bepaalde exogene ontwikkelingen zich daadwerkelijk voordoen. Deze scenario's hebben een prospectief karakter. Daarnaast zijn er de *anticiperende* scenario's die weergeven hoe een bepaald beleid kan worden bereikt. Dit type scenario heeft een teleologisch karakter waarbij er van voren naar achteren wordt geredeneerd. De keuze tussen deze twee verschillende manieren om tot toekomstverkenningen te komen hangt natuurlijk sterk samen met de beleidscontext waarin de projecties worden opgesteld (zie ook Compajen en Den Butter 1996: 305-307).

Wanneer de belangen en voorkeuren van de verschillende belanghebbenden sterk door elkaar heen lopen en zelfs elkaar in de weg zitten, kan het nuttig zijn om de scenario's te koppelen aan een kosten/baten-analyse. In zo'n kosten/baten-analyse wordt voor iedere groep belanghebbenden berekend wat de voordelen dan wel de nadelen voor die groep zijn binnen een scenario waarin een bepaald beleidsalternatief is ingebracht. Deze voor- en nadelen worden berekend ten opzichte van een basisscenario zonder beleid. Via een weging van de kosten en baten voor de verschillende groepen belanghebbenden kan een indruk worden verkregen van het totale voordeel of nadeel dat het beleid in de toekomst voor de maatschappij als geheel zal hebben (de maatschappelijke kosten en baten). Hierbij zij opgemerkt dat het meestal niet het oogmerk van een kosten/baten-analyse is precies getalsmatig aan te geven welk voordeel een bepaald beleid heeft. Veeleer draagt de kosten/baten-analyse ertoe bij om de verschillende belangen in beeld te brengen en daarbij om de voorkeur en de vermeende eigendomsrechten van de belanghebbende te articuleren. Een voorbeeld hiervan biedt de kengetallen-kosten/baten-analyse (KKBA) die voor de

uitbreidingsmogelijkheden in verband met de langetermijnontwikkeling van Schiphol is uitgevoerd. (Zie Koning e.a. 2002; Den Butter en Burgers 2003).

6. DE NOODZAKELIJKE INFRASTRUCTUUR

In de interactie met het beleid, waarvan sprake is bij het maken van een toekomstverkenning, moet een zekere onafhankelijkheid bij de inbreng van wetenschappelijke informatie blijven bestaan. Anders wordt de legitimiteit van de wetenschappelijke bijdrage, maar ook van het hierop gebaseerde beleid, ondermijnd. Daarbij is er evenwel een verschil tussen kennisoverdracht die (soms veel) contacten vereist en kennisontwikkeling waarvoor in organisatorisch opzicht distantie nodig is. Meer toegespitst is er, vanuit de bijdrage aan doelgerichte toekomstverkenningen bezien, 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 toekomstverkenner en de beleidsuitvoerder kan vereisen. Verder is het belangrijk dat er een goede infrastructuur bestaat van wetenschappelijk onderzoek.

Distantie in bij de beleidsvoorbereiding

Bij de beleidsvoorbereiding zal er vooral behoefte zijn aan nieuwe inzichten. Het gebruik van wetenschappelijke kennis bij doelgerichte toekomstverkenningen ten behoeve van het beleid 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 de 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. Dit betekent in concreto dat de organisatie van toekomstonderzoek op enige afstand van de overheid moet geschieden.

Niettemin kunnen beleidsvariabelen uitdrukkelijk deel uitmaken van de verkenning. Dit kunnen de mogelijkheden van het beleid zijn, maar ook de institutioneel-organisatorische kenmerken van dit beleid dat de langetermijndoelstellingen moet uitvoeren. Immers, een belangrijke taak van de doelgerichte toekomstverkenningen is

juist om het beleid behulpzaam te zijn bij het formuleren van de beleidsdoelstellingen en het signaleren van de knelpunten, en daarbij aan te geven welke instrumentering en instituties daarbij van belang zijn.

Nazorg na de verkenning bij de beleidsuitvoering

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid vereisen toekomstverkenningen dan ook een goede nazorg, bijvoorbeeld door vervolgrapportages, maar ook in een dialoog tussen de vanuit hun wetenschappelijke kennis en inzichten opererende opstellers van de toekomstverkenningen en de beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor de invulling van het beleid. 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 dit de sociale partners en de professionele organisaties in de semi-publieke sector. Dat betekent dat toekomstverkenners in hun rapportage daarmee rekening moet houden en die andere organisaties moeten informeren en eventueel ook volgen in hun een rol bij de politieke besluitvorming en de uitvoering van beleid. Dit betekent met andere woorden dat het zinvol is strategische elementen aan de toekomstverkenning toe te voegen, eventueel gevolgd door een terugkoppeling naar de verkenning (zie de figuur over het implementatietraject).

De kennisinfrastructuur

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 gebruik maakt 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 er 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. Er is in de wetenschappelijke wereld en bij onderzoeksinstellingen 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 wel heeft is dit onbedoeld en onverwacht.

Het vele contractonderzoek dat in opdracht van de overheid door commerciële bureaus maar ook door universitaire instellingen wordt uitgevoerd, 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). Bovendien is de probleemstelling van dit type onderzoek veelal direct geïnspireerd door een beleidsproblematiek die op de korte termijn speelt. Het onderzoek blijft dan binnen de specifieke vertoogcoalitie van de desbetreffende beleidsmakers. Het legt niet de bredere verbanden buiten de enge vraagstelling en past niet binnen een meeromvattend beeld van doelstellingen op lange termijn.

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 gezegd worden dat er een bijzondere overheidstaak 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 gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde voor maatschappelijke relevantie. Dat betekent dat er een verschuiving zou moeten ontstaan van investering in contractonderzoek naar investering in maatschappelijk relevant onderzoek dat ook en vooral gericht is op een theoretische interpretatie van de gevonden samenhangen. Juist dat onderzoek is zeer bruikbaar als input voor toekomstverkenningen en kan bijdragen aan een doelgerichte benutting van deze toekomstverkenningen in het beleid. Het doen van dit onderzoek past bij de maatschappelijke rol die de wetenschapsbeoefenaar kan vervullen als betrokken maar onafhankelijk onderzoeker.

7. CONCLUSIES

Dit artikel gaat over beleidsgerichte toekomstverkenningen op de lange termijn, zoals die in Nederland bijvoorbeeld door de WRR worden verricht. Kenmerkend voor het beleid op de lange termijn is dat de doelstellingen niet vastliggen.

Toekomstverkenningen kunnen hier meer duidelijkheid over bieden. Doelgericht de toekomst verkennen houdt dan in dat binnen de verkenning de ruimte bestaat om, in wisselwerking met de mogelijkheden en beperkingen die de toekomstige ontwikkelingen meebrengen, de beleidsdoelstellingen in de loop van de tijd aan te passen aan veranderende omstandigheden en preferenties. Vaak zal de toekomstverkenning er tevens toe moeten bijdragen dat die preferenties over haalbare beleidsdoelen zich vormen. Vandaar dat de beleidsgerichte toekomstverkenningen niet alleen wenselijke toekomstbeelden kunnen schetsen, maar vooral ook tot taak hebben aan te geven welke problemen en knelpunten zich in de toekomst kunnen voordoen, en hoe die problemen en knelpunten door adequaat beleidsingrijpen te voorkomen zijn.

Vanuit deze doelstelling van het toekomstonderzoek dienen de verkenningen aan drie voorwaarden te voldoen. In de eerste plaats moet toekomstonderzoek dat uitspraken doet over ontwikkelingen op de lange termijn, betekenis hebben voor beleidsbeslissingen op de korte termijn. In de tweede plaats is inbreng van onafhankelijk, multidisciplinair en op afstand van het beleid geplaatst wetenschappelijk onderzoek onontbeerlijk. Toekomstonderzoek kan zelf niet gezien worden als een wetenschap, maar voor doelgericht toekomstonderzoek is de input van wetenschappelijke kennis wel van wezenlijk belang. Daarbij moet het risico vermeden worden dat nuttige alternatieve inzichten worden uitgesloten door het ontstaan van dominante vertoogcoalities. Als derde voorwaarde dient dan ook te worden vermeden dat de verkenning in zo'n vertoogcoalitie ingesloten raakt. Juist de combinatie van inzichten uit verschillende vertoogcoalities verschaft de toekomstverkenning meerwaarde.

Bij de methodologische opzet van de verkenning dient rekening te worden gehouden met de mate van wisselwerking tussen het weten, het willen en kunnen die vanuit de doelstelling voor de toekomstverkenning relevant is. De voorwaarde van wetenschappelijke afstandelijkheid betekent wel dat het weten in deze drieslag een eigen plaats inneemt en vaak bepalend is voor wat men vanuit het beleidsperspectief kan en zou moeten willen. Anderzijds kan, zoals gezegd, een belangrijke doelstelling van de toekomstverkenning zijn om preferenties te articuleren en de daarbij geldende belangentegenstellingen in beeld te brengen. In dat geval is het een taak van de verkenning om (wetenschappelijke) kennis over het willen te verzamelen. In wisselwerking met de kennis over wat mogelijk is, en over welke problemen en knelpunten zich dreigen voor te doen, kunnen dan vanuit die preferenties de

doelstellingen op de lange termijn uitkristalliseren. Vervolgens kan de analyse van de toekomstverkenning benut worden voor het ontwerp van beleidsmaatregelen op korte termijn die in overeenstemming zijn met die lange-termijn doelstellingen.

Uit de beschouwingen in paragraaf 4 blijkt dat de *strategische verkenningen* het meest geschikt zijn voor een doelgerichte verkenning van de toekomst. Dit type verkenningen kan het beste voldoen aan de drie gestelde eisen, en ook de wisselwerking tussen het weten, het willen en het kunnen komt in dergelijke toekomstverkenningen het beste tot zijn recht. Om de strategische verkenningen ook daadwerkelijk doelgericht te laten zijn, moet de infrastructuur van het toekomstonderzoek wel aan twee voorwaarden voldoen. In de eerste plaats is het essentieel dat de wetenschappelijke inbreng zowel theoretisch actueel en van hoge kwaliteit is als maatschappelijk relevant. Een tweede voorwaarde is dat de toekomstverkenning na voltooiing niet zonder meer op het bureau van de beleidsmakers wordt gelegd en daarna wellicht in de kast of onder een volgende toekomstverkenning verdwijnt, maar dat een actieve nazorg voor de toekomstverkenning wordt georganiseerd. Hierbij valt te denken aan een periodieke toetsing van het in de verkenning geschetste toekomstbeeld aan het feitelijk gevoerde beleid en de daarbij bereikte resultaten in termen van beleidsdoelstellingen. Een dergelijke toetsing kan ook al in een eerder stadium plaatsvinden door externe deskundigen te vragen beleidsvoorstellen te bezien in het licht van in de toekomstverkenning gesignaleerde knelpunten. In ieder geval lijkt het gewenst dat aan de toekomstverkenners een actieve rol in het traject van de nazorg wordt gegeven. Dit betekent dat niet meer kan worden volstaan met een korte reactie van de overheid als opdrachtgever van een verkenning op de aanbevelingen van de toekomstverkenning. Per slot van rekening past een dergelijke gecombineerde ex post/ex ante-evaluatie uitstekend in de recente budgettaire filosofie van de VBTB-operatie om vooral naar de verantwoording van de output en resultaten van het beleid te kijken en minder naar de verantwoording van de begrotingsinput.

LITERATUUR

- Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (2000) *Investeren in onderzoek*, 44, Den Haag.
- Bogaard, A.A. van den (2002), De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid. Het ontstaan van vertoogcoalities, WRR Werkdocumenten W 127, Den Haag: WRR.
- Butter, F.A.G. den, 2001, 'Een nieuwe beurt voor de Zalm-norm', *Openbare Uitgaven* 33, 4: 161-171.
- Butter, F.A.G. den, 2002 'Wat is de doorrekening waard?', *Openbare Uitgaven*, 34, 3: 114-125.
- Butter, F.A.G. den, en J. Burgers, 2003, De Schiphol-case: de moeizame dialoog tussen economie en milieu, in Werkdocument., WRR

- Compaijen, B. en F.A.G. den Butter, 1996, *De Nederlandse Economie 2, Algemeen- en Financieel-economische Beleidsanalyse*, Vijfde Druk (Wolters-Noordhoff, Groningen).
- Edison, H.J. en J. Marquez, 2000, US monetary policy and econometric modeling: tales from the FOMC transcripts 1984-91, in F.A.G. den Butter en M.S.Morgan, *Empirical Models and Policy Making: Interaction and Institutions*, Routledge, London and New York, 187-205.
- Hennipman, P., 1995, Welfare Economics and the theory of economic policy (D.Walker, A.Heertje en H. van den Doel eds.), Edward Elgar, Aldershot
- Hoppe, R. (2002), *Van flipperkast tot grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen beleid en wetenschap*, Den Haag: AWT.
- Koning, M., E. Verkade en J. Hakfoort, 2002, Gevolgen van uitbreiding Schiphol; een kengetallen kosten-batenanalyse, Centraal planbureau, Den Haag
- 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.
- Kronjee, G. (2002) Overheid, wetenschap en toekomstverkenningen, WRR Werkdocumenten W130, Den Haag.
- Lyotard, J-F. (1979) *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*, Parijs : Les Éditions de Minuit.
- Ministerie van Financiën (2001) *Belastingen en Premies; een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999) *De ruimte van Nederland: startnota ruimtelijke ordening* (ook wel 'Houtskoolschets' genoemd)
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid (2000) *Terugblik op toekomstverkenningen*, WRR Den Haag.
- Toulmin, S. (1990) *Cosmopolis; The Hidden Agenda of Modernity*, New York: The Free Press.
- Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*, Den Haag, augustus 2001.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.