

Problemen, beleid en scenario's

Drs. Hink Jan Oosterveld

April 1999

Rapport 4.99.15

Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag

Het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Bedrijfsontwikkeling en omgevingsfactoren
- Emissie- en milieuproblematiek
- Concurrentiepositie en de Nederlandse agribusiness; Industrie en handel
- Economie van het landelijk gebied
- Nationale en internationale beleidsvraagstukken
- Bedrijven-Informatienet; Statistische documentatie; Periodieke rapportages

Problemen, beleid en scenario's

Oosterveld, H.J.

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), 1999

Rapport 4.99.15; ISBN 90-5242-496-9; Prijs f 22,- (inclusief 6% BTW)

30 p., fig.

Dit essay plaatst de betekenis van het instrument scenario binnen de beleidscontext van plattelandsvernieuwing. Het begrip scenario wordt vaak niet expliciet omschreven, waardoor ook de doelstelling van een onderzoek onduidelijk blijft.

De keuze voor de methode moet gevoed worden vanuit een zeer specifieke vraagstelling over de toekomst door beleidsmakers.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.dlo.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.dlo.nl

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan

Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing. De Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
1. Inleiding	11
2. De gereedschapskist van de toekomst-onderzoeker	13
3. Typen scenario's	15
4. Relatie tussen beleid en toekomstonderzoek	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Typen problemen	19
4.3 Typen beleid	21
4.4 Een passende vorm van toekomstonderzoek	23
5. Samenvattende conclusie	25
Literatuur	27

Woord vooraf

Vernieuwt het platteland vanzelf, of is daar beleid voor nodig? Het begrip 'plattelandsvernieuwing' is wel door beleidsmensen uitgevonden, maar de meeste vernieuwingen komen niet voort uit bewust beleid. In de regel vormen andere actoren en andere processen de motor van veranderingen. Van beleid wordt sturing verwacht. En voor sturing is inzicht nodig: inzicht in de drijvende krachten en inzicht in de mogelijkheden voor beïnvloeding. Het uitzicht op een plattelandsvernieuwing die economische, sociale en ecologische processen benut, wordt gestuurd door inzichten in die processen.

Om dit inzicht te bevorderen heeft DLO in de periode 1995-1998 een programma uitgevoerd, gericht op strategische expertiseontwikkeling in relatie tot plattelandsvernieuwing en scenariomethodiek (SEOPS). Een samenvattend overzicht van de vruchten van dit programma is te vinden in een door de projectgroep geschreven essay: *Inzicht en Uitzicht; prioriteiten bij kennisontwikkeling voor plattelandsvernieuwing*, Tjallingii et al. (1999).

Daarnaast zijn een aantal deelrapporten verschenen over onderzoek dat in dit kader op de diverse instituten is uitgevoerd. Dit rapport is één van de vijf deelstudies binnen LEI-DLO, die tot stand kwamen onder leiding van dr. R. Goetgeluk.

De vijf studies zijn:

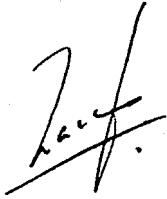
1. *Perspectieven voor verbrede plattelandsontwikkeling*
Hierin wordt de dagelijkse praktijk van plattelandsontwikkeling geanalyseerd door drie belangrijke wetenschappelijke stromingen, die elk de nadruk leggen op andere krachten die voor maatschappelijke dynamiek zorgen, met elkaar te vergelijken. De studie toont aan dat hierdoor de probleemdefinitie en de oplossingen ander zijn. De analyse is sociologisch van karakter en uitgevoerd door ir. B. van der Ploeg:
2. *Problemen, beleid en scenario's*
De betekenis van het instrument scenario wordt geplaatst binnen de beleidscontext door de bestuurskundige drs. H.J. Oosterveld. Hij toont aan dat vaak het begrip scenario niet expliciet wordt omschreven waardoor ook de doelstelling van een onderzoek onduidelijk blijft. De keuze voor de methode moet gevoed worden vanuit een zeer specifieke vraagstelling over de toekomst door beleidsmakers.
3. *Plattelandsvernieuwing; wie plukt de vruchten?*
Centraal in deze studie staat de vraag welke analytische hulpmiddelen - theorieën en modellen - bij het bepalen van het economisch effect van plattelandsvernieuwingsbeleid beschikbaar zijn. De studie is economisch-geografisch van karakter en uitgevoerd door drs. H. van der Beek.
4. *Landbouw, milieu en markt*
Met behulp van het 'Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM) wordt een economische effectanalyse gepresenteerd binnen de kader van een denkbeeldig aangescherpt milieubeleid en één Lange Termijnsenario '97 van het CPB. De analyse is economisch/econometrisch van karakter en leidt tot uitkomsten op het zo belangrijke regionale schaalniveau. Zij is uitgevoerd door ir. J.F.M. Helming.

5. *De economische betekenis van landelijk wonen*

Met behulp van individuele keuzemodellen voor de woonconsumptie wordt inzichtelijk gemaakt welke landschapstypen aantrekkelijk zijn. Met behulp van een input-output-model worden de economische effecten berekend en de invloed op de leefbaarheid van het platteland nagegaan. De analyse is sociaal-geografisch en economisch van aard en als afstudeeropdracht aan de RU Utrecht uitgevoerd door mw. drs. D. Buckers. Dr. R. Goetgeluk trad op als begeleider en mw. drs. M.G.A. van Leeuwen leverde een bijdrage aan de berekeningen.

Dit rapport in de vorm van een essay bevat het verslag van de tweede van bovengenoemde deelstudies.

De directeur,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Zachariasse', written over a horizontal line.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Zij geloofden hier in.

'To affirm that the aeroplane is going to "revolutionize" naval warfare of the future is to be guilty of the wildest exaggeration'

Scientific American, 1910.

'We don't like their sound. Groups of guitars are on the way out.'

Decca Recording Co. executive, afwijzing van de Beatles in 1962.

'With over fifty foreign cars already on sale here, the Japanese auto industry isn't likely to carve out a big slice of the U.S. market for itself.'

Business Week, 2 augustus 1968.

Bron: C. Cerf and V. Navasky, *The Experts Speak*, Pantheon Books, 1984 & P.J.H. Schoemaker, *Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking*, *Sloan Management Review*, winter 1995, pp. 25-40.

Figuur 1 De toekomst is moeilijk te voorspellen

1. Inleiding

Scenario's zijn in! ¹. De RPD, het CPB, het ministerie van V&W en het LEI, allemaal zijn ze druk bezig met scenariostudies. Misschien wordt deze hausse veroorzaakt door het naderen van het 'fin de siècle' of door een toenemend besef dat veranderingen zich in snel tempo ontwikkelen (zie figuur 1). Het toegenomen enthousiasme neemt echter niet weg dat er heel wat vragen zijn over scenario's. Zo is niet duidelijk wat onder scenario moet worden verstaan aangezien onderzoekers en opdrachtgevers uiteenlopende studies van het predikaat 'scenario' voorzien. Een andere vraag betreft de bruikbaarheid van scenario's. Uit evaluaties van uitgevoerde scenario's blijkt dit een heikel punt te zijn. Niet zelden wordt een verkenning uitgevoerd terwijl van enig probleembesef geen sprake is en blijft een scenariostudie steken in mooie toekomstbeelden zonder door te werken in concrete beslissingen (Nicolai, 1991; Schwarz, De Rooij en Struik, 1995; TNO, 1989).

De bruikbaarheid van toekomstonderzoek is nauw verbonden met de aard van de verlangde informatie en de beleidscontext van de informatievragers. Hierdoor is het uitvoeren van een scenariostudie geen routinebezigheid, maar dient telkens maatwerk geleverd te worden. In dit essay staat de relatie tussen beleid en toekomstonderzoek centraal oftewel de relatie tussen degene die behoefte heeft aan informatie over de toekomst en de toekomstonderzoeker met zijn gereedschapskist vol met methoden. Door een denkkader te ontwikkelen die de vraag naar toekomstonderzoek analyseert wordt getracht de bruikbaarheid van toekomstonderzoek te vergroten.

Het essay is opgesteld in het kader van het project Strategische Expertise Ontwikkeling Plattelandsvernieuwing en Scenariomethodieken (SEOPS). Doel van het SEOPS-project is kennis en vaardigheden ontwikkelen om antwoord te kunnen geven op huidige en toekomstige vragen op het gebied van plattelandsvernieuwing. Door het opstellen van een denkkader bevordert dit essay dat, voor huidige en toekomstige problemen binnen het beleidsthema plattelandsvernieuwing, een passende vorm van toekomstonderzoek wordt uitgevoerd. Het beleidsthema plattelandsvernieuwing zelf, staat echter in dit essay niet centraal.

De opbouw is als volgt. Eerst wordt de 'aanbod' kant beschreven. In paragraaf 2 wordt de gereedschapskist van de toekomstonderzoeker geopend. In deze kist zitten naast scenariostudies ondermeer simulatiemodellen, prognoses en ramingen. Paragraaf 3 gaat nader in op scenario's en bespreekt verschillende typen scenario's. Vervolgens wordt de vraag naar toekomstonderzoek in paragraaf 4 geanalyseerd. Ervan uitgaande dat toekomstonderzoek wordt toegepast voor beleid worden verschillende typen beleid onderscheiden

¹ Voorbeelden zijn de studies: *Natuurverkenningen* (RIVM et. al.); *Nederland 2030* (Min. van VROM/RPD); *Recreatieschets 2020* (Min. van LNV); *Regionale grondbalansen tot 2015* (Luijt); *Toekomstverkenning milieu, water en natuur 2000-2010* (prov. Z-H); *Woonverkenningen MMXXX* (Bakker et al.); *De Nederlandse natuur in 2020* (Bakker et. al.); *Beleidsverkenning landelijk gebied 21e eeuw* (Min. van LNV). Deze studies zijn allemaal verschenen in 1997.

en wordt bij elke beleidstype aangegeven welke vorm van toekomstonderzoek meer en minder geschikt is. De laatste paragraaf, paragraaf 5, vat de belangrijkste conclusies samen.

2. De gereedschapskist van de toekomst-onderzoeker

In de klassieke oudheid deed een priesteres in trance uitspraken over de toekomst. Veiligheidshalve verpakte zij haar voorspellingen in versluierde bewoordingen. In de loop der jaren zijn de methoden meer expliciet gemaakt en heeft de toekomstonderzoeker de keuze uit een breed assortiment van methoden. Een manier om verschillende vormen van toekomstonderzoek van elkaar te onderscheiden is te kijken naar de grondstoffen die worden gebruikt voor het ontwikkelen van uitspraken over de toekomst¹. Om een toekomstonderzoek op te bouwen zijn twee grondstoffen nodig:

a) theorieën over wat relevante factoren zijn en hoe die met elkaar samenhangen en b) gegevens over de ontwikkeling van de relevante factoren over een lange periode (Dammers, 1994).

		Theorieën	
		<i>veel</i>	<i>weinig</i>
Gegevens	<i>veel</i>	Prognose	Projectie
	<i>weinig</i>	Verkenningen	Speculatie

Figuur 2.1 Een typologie van toekomstonderzoek

Bron: Dammers (1994).

Door onderscheid te maken in de mate waarin deze twee grondstoffen beschikbaar zijn kunnen vier vormen van toekomstonderzoek onderscheiden worden, zie figuur 2.1. Bij een prognose zijn beide grondstoffen in een optimale hoeveelheid aanwezig. Uitspraken zijn dan zowel gebaseerd op theorieën als op historische gegevens. Een voorbeeld is een simulatiemodel. Een simulatiemodel is een in mathematische termen uitgedrukt model van een dynamisch, sociaal systeem. Zo voorspelt het Centraal Planbureau op basis van een econometrisch model het toekomstige verloop van de Nederlandse economie. Verkenningen zijn voornamelijk gebaseerd op theorieën en veel minder op historische gegevens. De

¹ Een indeling gebaseerd op de grondstoffen nodig voor een toekomstonderzoek is te typeren als een input-indeling. Het is ook mogelijk verschillende methoden van toekomstonderzoek te onderscheiden op basis van het proces of de output van de methode.

meeste scenario's kunnen tot de verkenningen worden gerekend. Een scenario brengt een groot aantal variabelen met hun relaties in beeld. Tevens presenteert het de mogelijke dynamiek in de variabelen en relaties. Een projectie is een indicatieve uitspraak over de toekomst gebaseerd op historische gegevens, maar niet of nauwelijks op theorieën. Een voorbeeld is de trendextrapolatie. Bij trendextrapolaties wordt het verloop van een bepaalde variabele op basis van een empirisch vastgestelde regelmaat in het verleden doorgetrokken naar de toekomst. Speculaties zijn uitspraken over de toekomst gefundeerd op algemeen als logisch en acceptabel beschouwde inzichten. Een speculatie is niet op theorieën of gegevens gebaseerd, maar op opvattingen van deskundigen uit de beleidspraktijk. Speculaties worden met name toegepast ter ondersteuning van andere vormen van toekomstonderzoek. Zo wordt bij het vervaardigen van een simulatiemodel of scenario nogal eens een beroep gedaan op speculaties, zoals de Delphi-methode of de werkconferentie (Dammers, 1994).

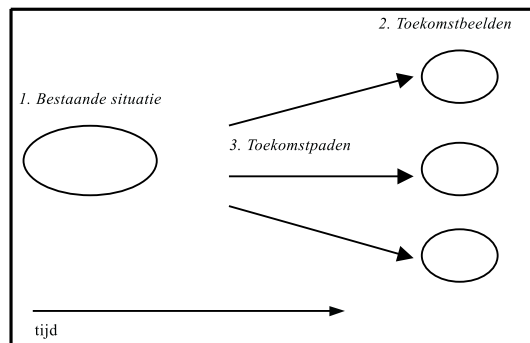
Scenariomethoden onderscheiden zich van andere methoden doordat zij een breed perspectief hanteren op mogelijk relevante variabelen en relaties. Tevens wordt expliciet aandacht besteed aan mogelijke ontwikkelingen en aan onverwachte gebeurtenissen. Een scenariomethode richt zich met name op de lange termijn, vaak een periode van 25 jaar (Dammers, 1994, p. 184). Door een brede beschouwing met aandacht voor dynamiek zijn scenario's er niet op gericht de toekomstige werkelijkheid zo dicht mogelijk te benaderen, zoals bijvoorbeeld prognoses. Ze geven niet aan wat perse zal gebeuren. Ze geven aan wat zou kunnen gebeuren, ze stimuleren de verbeeldingskracht en ze structureren de communicatie over mogelijke ontwikkelingen.

Het voorgaande kan de indruk wekken dat de scenariomethode duidelijk kan worden onderscheiden van andere vormen van toekomstonderzoek. Wanneer we kijken naar de praktijk van scenariostudies, dan vervaagt het onderscheid tussen verschillende vormen van toekomstonderzoek echter aanzienlijk. De praktijk van het scenario-onderzoek wordt gekenmerkt door veelvormigheid. Van Doorn en Van Vught (1981) spreken over de methodepluralisme in de scenariotechniek. Een bepaalde scenariomethode bestaat uit verschillende stappen. In deze stappen wordt ondermeer de bestaande situatie in kaart gebracht, worden belangrijke trends doorgetrokken en toekomstbeelden opgesteld. De input voor een bepaalde stap kan verkregen worden langs verschillende wegen. Zo kan de bestaande situatie worden geanalyseerd via een werkconferentie, maar ook met behulp van een simulatiemodel. Op deze wijze worden uiteenlopende methoden van toekomstonderzoek ingezet bij onderdelen van een scenariomethode.

3. Typen scenario's

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de meeste scenario's behoren tot de verkenningen. Tevens is aangegeven dat het moeilijk is om de scenariostudies scherp te onderscheiden van andere vormen van toekomstonderzoek, omdat een scenariomethode vaak verschillende vormen van toekomstonderzoek met elkaar combineert. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op scenariostudies (zie figuur 3.1). Eerst wordt aangegeven uit welke onderdelen een scenariostudie is opgebouwd. Vervolgens worden verschillende type scenario's onderscheiden.

Van Doorn en Van Vught (1981) geven de volgende gezaghebbende omschrijving van een scenario: 'Een scenario geeft een beschrijving van de huidige toestand, van een of meerdere mogelijke en/of wenselijke toestand(en) en van een of meerdere gebeurtenissen/volgorden die de huidige en toekomstige toestanden met elkaar kunnen verbinden'. Een scenariostudie bestaat dus uit ten minste drie componenten (zie figuur 3.2). Een beschrijving en analyse van een bestaande situatie, één of meer uiteindelijke beelden van wenselijke en/of mogelijke geachte situaties op een toekomstig tijdstip (toekomstbeelden) en een of meer ontwikkelingsprocessen die een beschrijving inhouden van de ontwikkeling van een bestaande situatie naar een uiteindelijk beeld in de toekomst (toekomstpaden). Alle drie de componenten zijn nodig om niet in een valkuil te stappen. Scenariostudies die onvoldoende ingaan op de bestaande situatie krijgen snel het stempel van 'science fiction' opgedrukt. Wanneer toekomstbeelden ontbreken dan doen we niets anders dan het door-trekken van ontwikkelingen. Dit heet wel de 'extrapolatieval'. Wanneer toekomstpaden ontbreken, dan ontstaan een breuk tussen heden en toekomst en trapt men in de 'utopieval'.



Figuur 3.1 De drie componenten van een scenariostudie

	Theorieën	
	<i>veel</i>	<i>weinig</i>
<i>veel</i>	Gegevens Prognose	Projectie
<i>weinig</i>	Verkenning	Speculatie

Figuur 3.2 Een typologie van toekomstonderzoek
Bron: Dammers (1994).

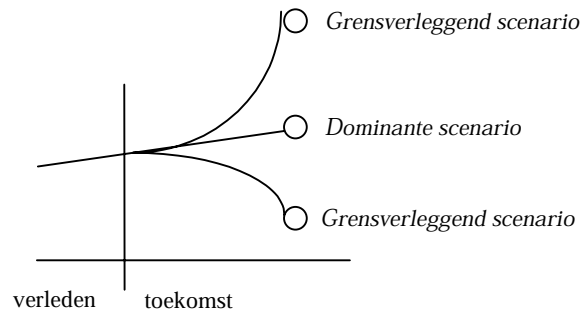
Scenario's zijn op verschillende manieren in te delen. Een eerste typering van verschillende scenario's wordt gebaseerd op de verdeling van aandacht over de drie componenten. Er zijn scenario's die zich uitsluitend richten op toekomstbeelden. Een voorbeeld hiervan is een contextscenario waarbij een beeld wordt opgesteld van de toekomst van variabelen die een beleidsvoerder niet kan beïnvloeden. Beleidsscenario's daarentegen richten de aandacht op de 'toekomstpaden'; op de verschillende manieren waarop beleidsdoelen gehaald kunnen worden. Zij nemen met name manipuleerbare variabelen in beschouwing. In sommige studies worden contextscenario's en beleidsscenario's met elkaar gecombineerd. Eerst vormt men zich een beeld van de toekomstige omgeving. Op basis daarvan ontwerpt men met mogelijke toekomstpaden. Deze opzet wordt voorgestaan in het SEOPS-project.

Een tweede indeling tussen scenario's betreft een onderscheid tussen normatieve en descriptieve scenario's. Bij normatieve scenario's spelen de wensen en belangen van betrokkenen een rol bij de totstandkoming van toekomstbeelden en toekomstpaden. De nadruk ligt op wenselijke toekomstbeelden, uitgaande van de veronderstelling dat de toekomst maakbaar is ¹. Bij descriptieve scenario's is de wenselijkheid niet aan de orde en ligt de nadruk op mogelijke toekomstbeelden- en paden.

Een derde, veel gemaakte indeling in typen van scenario's, is dat in projectieve en prospectieve scenario's (Van Doorn en Van Vught, 1981). Dit betreft een verschil in optiek richting. Projectieve scenario's kijken vanuit het verleden en heden naar de toekomst. Trendscenario's waarin de belangrijkste huidige trends worden doorgetrokken vallen onder deze categorie. Prospectieve scenario's kijken op basis van een of meerdere toekomstbeelden terug naar het heden. Dit wordt ook wel backcasting genoemd. Het opstellen van prospectieve scenario's biedt meer mogelijkheden voor creativiteit.

¹ Bij normatieve scenario's kan een nader onderscheid worden gemaakt in: A. preferentiële scenario's, de voorkeuren worden gebaseerd op grote groepen in de samenleving, en B. a-prioristische scenario's, voorkeuren gebaseerd op de opvattingen van minderheden (bijvoorbeeld voorhoedes).

Een vierde onderscheid betreft de extremititeit van scenario's (zie figuur 3.3). Bij dominante scenario's wijkt men weinig af van de op dat moment in hoge mate waarschijnlijk geachte ontwikkelingen. Bij grensverleggend scenario's schetst men paden en beelden die op dat moment als weinig waarschijnlijk worden ervaren. Met grensverleggende scenario's worden de marges waarbinnen toekomstige ontwikkelingen zich zullen voortdoen geschetst. Hierbij worden niet dominante trends belangrijk gemaakt.



Figuur 3.3 Grensverleggende en dominante scenario's

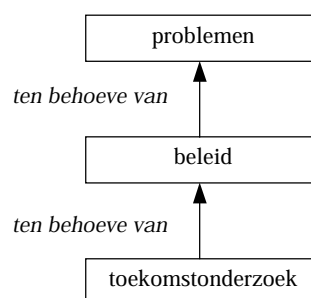
4. Relatie tussen beleid en toekomstonderzoek

4.1 Inleiding

Bezien vanuit de beleidsvoerder, de 'consument' van toekomstonderzoek, vormt een toekomstonderzoek een input voor een bepaald beleidsproces. Hij benut toekomstonderzoek ondermeer om een beleidsplan systematisch te onderbouwen. Dit is echter slechts één van de vele functies die toekomstonderzoek kan hebben. De WRR (1988) onderscheidt naast de legitimeringsfunctie van toekomstonderzoek, de signaleringsfunctie. Roes (1997) voegt daar de communicatie- en leerfunctie aan toe.

Afhankelijk van het type beleid zal aan de ene functie meer gewicht worden toegekend en zullen de genoemde functies anders worden uitgewerkt. Een organisatie die verantwoordelijk is voor het veiligheidsbeleid ten aanzien van de Noordzee zal behoefte hebben aan een zo nauwkeurig mogelijke prognose over de toekomstige ontwikkeling van het zeepeil. Aan de legitimeringsfunctie, het zo goed mogelijk onderbouwen van beleidskeuzen, wordt dan veel gewicht toegekend. Wanneer een organisatie zicht wil krijgen op toekomstige kansen en bedreigingen, dan is het zaak huidige trends te bestuderen en daarmee te spelen (kleine trends opblazen tot grote trends en omgekeerd). Ook kan men te rade gaan bij zogenaamde 'trendwatchers'. De signaleringsfunctie staat dan centraal. Bij een beleid gericht op het opstellen van een globaal plan voor een regio is er relatief veel behoefte aan het in kaart brengen van wenselijke toekomstbeelden van betrokken partijen. De communicatie- en leerfunctie zal dan meer gewicht krijgen.

Het opstellen en uitvoeren van beleid is echter ook geen activiteit op zich, maar vindt plaats ten behoeve van het oplossen of verminderen van problemen (zie figuur 4.1). Afhankelijk van het type probleem is een ander type beleid passend. De zoektocht naar een antwoord op de vraag 'wanneer is welk type toekomstonderzoek het meest passend', begint daarom bij het in kaart brengen van het type probleem. Op basis daarvan kan een passend type beleid worden aangewezen en dat leidt vervolgens tot aanwijzingen voor een passend toekomstonderzoek.

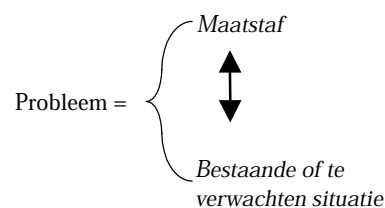


Figuur 4.1 Toekomstonderzoek, beleid en problemen

In deze paragraaf worden achtereenvolgens typen problemen en typen beleid besproken. Deze uiteenzetting is gebaseerd op de meta-theorie die Hisschemöller (1993) in zijn proefschrift heeft opgesteld. Aan het eind van deze paragraaf wordt aangegeven wanneer welke vorm van toekomstonderzoek passend is.

4.2 Typen problemen

Een probleem is te omschrijven als een verschil tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie, zie figuur 4.2 (Hoogerwerf, 1989). Wat wij als een probleem zien hangt dus ondermeer af van onze maatstaven en onze beelden van de situatie. Problemen zijn daarmee geen objectieve verschijnselen maar sociale constructies. Een verschijnsel als luchtvervuiling bestond al eeuwenlang voordat het voor het eerst door de overheid werd geïdentificeerd (Enloe, 1975). De notie dat problemen sociale constructies zijn houdt tevens in dat elk probleem een opvatting impliceert over machtsverhoudingen die met het probleem in het geding zijn. Iedere probleemformulering impliceert een opvatting over wie bij machte zijn er iets aan te doen, wie competent zijn om te oordelen en wie belanghebbend zijn (Hisschemöller, 1993)



Figuur 4.2 Omschrijving van een probleem

Problemen worden ingedeeld in typen. Er bestaan in de literatuur zeer veel indelingen van problemen ¹. Een onderscheid dat vaak wordt gehanteerd is het onderscheid tussen gestructureerde problemen en ongestructureerde problemen. Dunn (1988) zegt over ongestructureerde problemen ondermeer dat bij deze problemen onenigheid bestaat over de doelstellingen, over de te volgen procedure, over de te kiezen beleidsinstrumenten en dat het aantal partijen groot is.

Ongestructureerde en gestructureerde problemen kunnen op verschillende kenmerken van elkaar onderscheiden worden. Hier wordt aangesloten op het onderzoek van Hisschemöller (1993). Op basis van dit onderzoek worden de volgende twee kenmerken onderscheiden:

1. de mate van consensus over de in het geding zijnde doelen;
2. de mate van consensus over de in te zetten middelen.

¹ Van Heffen (1993) onderscheidt problemen op basis van de mate van onzekerheid en de mate van complexiteit; Dunn (1981) onderscheidt problemen ondermeer op basis van de meetbaarheid van waarschijnlijkheden, het aantal besluitvormers en het aantal alternatieven.

Het onderscheid tussen deze twee kenmerken is ideaaltypisch. In de praktijk bestaan doelen en middelen niet afzonderlijk van elkaar. Zo kan iets wat eerst een doel is, later een middel worden en omgekeerd.

De kenmerken drukken uit dat het bij het nadenken over problemen en hun oplossing gaat om het afbakenen van de legitieme beleidsruimte; om hetgeen betrokkenen bij de besluitvorming wel en niet ter sprake kunnen brengen zonder zichzelf politiek buiten spel te zetten. Bij gestructureerde problemen hebben betrokken partijen in grote mate dezelfde opvattingen over de na te streven doelen en de toe te passen middelen. De legitieme beleidsruimte is, zowel ten aanzien van doel als ten aanzien van middelen, beperkt en duidelijk afgebakend. Bij ongestructureerde problemen is de legitieme beleidsruimte groot en niet duidelijk begrensd. Partijen hebben geen gezamenlijk gedeeld beeld van na te streven doelen en in te zetten middelen.

Op grond van deze twee kenmerken laten zich vier typen beleidsproblemen onderscheiden. Deze zijn weergegeven in figuur 4.3.

		Consensus over in het geding zijnde doelen	
		<i>laag</i>	<i>hoog</i>
Consensus over in te zetten middelen	<i>laag</i>	Ongestructureerd probleem A	Matig gestructureerd probleem (doel) B
	<i>hoog</i>	C Matig gestructureerd probleem (middel)	D Gestructureerd probleem

Figuur 4.3 Vier typen problemen
Bron: Hisschemöller (1993), p. 29.

Toelichting: Met de toevoeging 'doel' en 'middel' bij de matig gestructureerde problemen wordt verwezen naar die elementen in de besluitvorming waarover overeenstemming bestaat.

Linksboven (cel A) bevinden zich de ongestructureerde problemen. Dit type kenmerkt zich door het ontbreken van consensus zowel over de in het geding zijnde doelen als over de inzet van middelen. Het gaat om problemen die vanuit verschillende perspectieven benaderd kunnen worden. Zo kan het milieuprobleem ondermeer bekeken worden vanuit een ecologisch perspectief, financieel-economisch perspectief, een volksgezondheids-perspectief en een technisch perspectief. Problemen van dit type laten zich niet uitsplitsen in afzonderlijk op te lossen deelproblemen, omdat het geheel meer is dan de som der deel-

problemen¹. Ongestructureerde problemen zijn niet het ideaal van bestuurders en ambtenaren. Elke bestuurlijke organisatie wil beleidsproblemen graag zo gestructureerd mogelijk krijgen voorgeschoteld. Men wil zo snel mogelijk weg van het ongestructureerde naar het gestructureerde en dus beheersbare probleem (Hoppe, 1989, p. 13).

In cel B bevinden zich matig gestructureerde problemen waarbij consensus bestaat over de in het geding zijnde doelen, maar dissensus over de inzet van middelen, zoals de inzet van beleidsinstrumenten. Vraagstukken met betrekking tot de verdeling van schaarse financiële middelen of ruimte, voldoen aan de eigenschappen van dit probleemtype.

De matig gestructureerde problemen waarbij geen overeenstemming bestaat over doelen, maar wel over de toe te passen instrumenten bevinden zich in cel C. Dit lijkt een onlogisch verschijnsel, maar komt in de beleidspraktijk veelvuldig voor. Ethische problemen vallen bijvoorbeeld onder dit probleemtype (Hoppe, 1989, p. 12). Het probleem wordt ontdaan van zijn controversiële karakter door niet de nadruk te vestigen op de onenigheid over doelen en waarden, maar de aandacht te richten op de in te zetten middelen. Het beleidsthema plattelandsvernieuwing vertoont kenmerken van dit type probleem. Plattelandsvernieuwing is een verzamelterm voor uiteenlopende doelen als leefbaarheid, decentralisatie, nieuwe inkomensbronnen voor boeren en bestuurlijke vernieuwing. Zonder dat deze doelen op elkaar af zijn gestemd of dat mogelijke tegenstrijdigheden zijn opgespoord bestaat er een redelijk scherp beeld van de toe te passen middelen. Overal duiken dezelfde woorden op wanneer het gaat over de aanpak van problemen: integrale aanpak, op regionaal niveau, via subsidies, bottom-up, maatwerk.

In cel D ten slotte bevinden zich de gestructureerde problemen. Voorbeelden hiervan zijn het onderhoud van wegen of het toepassen van een regeling. Deze problemen kunnen vaak binnen één discipline en door één organisatie worden opgelost. Problemen van dit type komen vaak niet in de publiciteit.

4.3 Typen beleid

Er bestaan verschillende methoden van probleemoplossing, ook wel typen beleid genoemd. Deze beleidstypen verschillen ondermeer in de mate waarin via technische middelen het probleem wordt aangepakt, het aantal partijen wat bij de besluitvorming wordt betrokken en de mate waarin de overheid een leidende rol op zich neemt. Bij elk van de vier probleemtypen past een bepaald beleidstype. Zo is het aannemelijk dat naarmate de consensus over doelen en middelen groter is (een gestructureerd probleem), er minder interactie tussen betrokkenen is vereist en de toepassingsmogelijkheden van technische en objectiverende oplossingsmethoden toenemen. Hisschemöller (1993) onderscheidt vier typen beleid:

- beleid als regelen;

¹ Bij het oplossen van een kruiswoordpuzzel is het gehele probleem opgelost als alle deelproblemen, de afzonderlijke opgaven, zijn opgelost. Een maatschappelijk probleem als het afvalprobleem laat zich beschrijven als een verzameling van verschillende deelproblemen, waaronder een ecologisch probleem, een volksgezondheidsprobleem, een technisch probleem en een financieel-economisch probleem. Echter bij het nadenken over het afvalprobleem kan niet volstaan worden met het afzonderlijk oplossen van verschillende deelproblemen. Het geheel is meer dan de som der delen. Eerder gaat het om een kluwen van problemen die niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden aangepakt.

- beleid als onderhandelen;
- beleid als pacificeren; en
- beleid als leerproces.

Elk van deze vier typen past bij een type probleem, zie figuur 4.4.

		Consensus over in het geding zijnde doelen	
		<i>laag</i>	<i>Hoog</i>
Consensus over in te zetten middelen	<i>laag</i>	Ongestructureerd probleem Beleid als leerproces A	Matig gestructureerd probleem (doel) Beleid als onderhandelen B
	<i>hoog</i>	C Matig gestructureerd probleem (middel) Beleid als pacificeren	D Gestructureerd Probleem Beleid als regelen

Figuur 4.4 Typen problemen en typen beleid
Bron: Hisschemöller, 1993, p. 29.

Beleid als regelen

Beleid als regelen sluit aan bij gestructureerde problemen. Bij dit beleidstype werken bestuurders en deskundigen in harmonie en niet gehinderd door participatie van derden aan een oplossing. Er is sprake van een eenduidige competentieverdeling. Met de inzet van specialisten wordt ernaar gestreefd gegeven beleidsdoelen op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren. Bestuurders en deskundigen stellen participatie van de bevolking niet op prijs gesteld. Dit wordt als overbodig beschouwd. Voorbeelden van beleid als regelen zijn het innen van belasting en het afgeven van vergunningen voor bouw.

Beleid als onderhandelen

Beleid als onderhandelen past bij problemen waarbij betrokken partijen dezelfde opvattingen hebben over de na te streven doelen, maar van mening verschillen over de inzet van middelen. Bij dit type beleid is het aantal partijen wat betrokken wordt bij de besluitvorming in principe onbeperkt. Bij de partijen bestaat de bereidheid alle in het geding zijnde waarden en belangen af te wegen. De lasten en baten worden tevoren redelijk bekend verondersteld en de risico's als niet al te groot ervaren. Het conflict spitst zich toe op de meest

geëigende middelen om een doel te bereiken. Kenmerkend is de relatieve politieke gelijkheid van de onderhandelende actoren. Het politiek conflict speelt zich immers af binnen de kaders van tevoren vastgestelde waarden en beleidsdoelen. Vertegenwoordigers overleggen geregeld met de achterban en hebben een mandaat.

Beleid als pacificeren

Beleid als pacificeren sluit aan op problemen waarbij consensus bestaat over de inzet van middelen, maar dissensus over de na te streven doelen. Er is sprake van verschillende partijen die opkomen voor bepaalde waarden en belangen, maar anders dan bij 'beleid als onderhandelen' worden deze waarden als onvergelijkbaar beschouwd. Dit veronderstelt een politieke keuze die recht doet aan kwetsbare belangen. Vertegenwoordigers van maatschappelijke geledingen zoeken naar consensus over de inzet van middelen zonder het conflict over (ethische) uitgangspunten op de spits te drijven. Dit kan door de technische aspecten van het probleem te benadrukken. Het overleg heeft een zakelijk karakter en is in beperkte mate openbaar. Ten einde het zakelijk overleg te vergemakkelijken is het aantal actoren in beginsel beperkt. Actoren profileren zich minder gemakkelijk en beschikken over een vetorecht. Betrokkenen participeren op grond van hun kennis over een specifiek belang dat zij vertegenwoordigen. Distantie tot de achterban is een voorwaarde voor het slagen van overleg.

Beleid als leerproces

Beleid als leren is een bestuursstrategie die aansluit op ongestructureerde problemen. Bij dit beleidstype worden betrokkenen met de meest uiteenlopende opvattingen en inzichten zich bewust van een probleem middels sociaal-politieke interactie. Er is sprake van een hoge mate van participatie tussen gelijkwaardige actoren. Het overleg is openbaar. Het conflict betreft vooral de erkenning van elkaars uitgangspunten en van elkaars beoordeling van de problematische situatie. In de confrontatie van inzichten en opvattingen worden de eigen uitgangspunten aangescherpt en bijgesteld of soms zelfs omver geworpen. Kenmerkend voor het leerproces is de persoonlijke betrokkenheid. De afstand tussen specialisten en het grote publiek is hier nagenoeg afwezig.

4.4 Een passende vorm van toekomstonderzoek

Afhankelijk van het type beleid is de ene vorm van toekomstonderzoek meer geschikt en een andere vorm minder geschikt. In deze paragraaf wordt de relatie tussen typen beleid en typen toekomstonderzoek uitgewerkt. Bij elk type beleid wordt aangegeven welke type toekomstonderzoek het meest passend is. Hierbij is het geen doel exact aan te geven welke type onderzoek bij welk type beleid dient te worden toegepast. Het denken in typen beleid is slechts een hulpmiddel bij het nadenken over de keuze van een bepaalde vorm van toekomstonderzoek. Hier wordt later nader op ingegaan.

Toekomstonderzoek voor beleid als regelen

Beleid als regelen betreft routinematige werkzaamheden waarover reeds veel kennis en ervaring is opgedaan en waarbij iedereen weet wat het doel is en via welke weg dat doel wordt bereikt. Wanneer bepaalde toekomst informatie wordt gevraagd, dan gaat het om de gelijke toekomstonderzoek zoals prognoses en trendexploitaties. De legitimeringsfunctie, het onderbouwen van beleidskeuzen, krijgt hier het meeste gewicht.

Toekomstonderzoek voor beleid als onderhandelen

Vanwege de consensus over de na te streven doelen hebben partijen geen behoefte aan normatieve en prospectieve scenario's. Wel willen zij de te verwachten effecten weten van verschillende instrumenten. Hiervoor zijn met name simulatiemodellen en projectieve scenario's geschikt. Belangrijk hierbij is, om de studie niet te algemeen en globaal te houden, maar te vertalen naar consequenties voor verschillende partijen (zie ook Van de Klundert, 1995,p. 31).

Toekomstonderzoek voor beleid als pacificeren

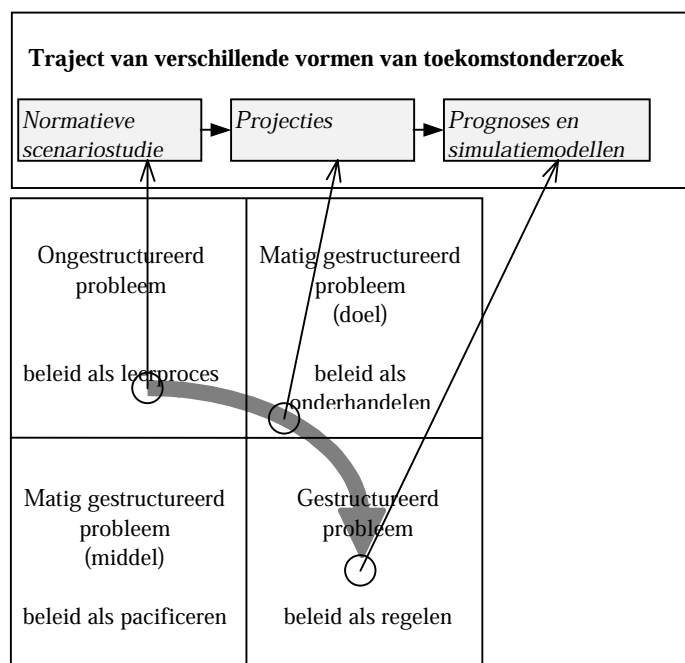
Bij beleid als pacificeren bestaan er latente spanningen over de in het geding zijnde waarden en normen. Op basis van een gemeenschappelijk besef dat deze verdeeldheid niet kan worden overwonnen wordt gezocht naar een compromis. Het is van belang in een toekomststudie geen nadruk te leggen op verschillende wenselijke toekomsten. Hierdoor zouden de onderhuidse spanningen tot een uitbarsting kunnen komen. Net als bij 'beleid als regelen' is behoefte aan zo eenduidig mogelijk toekomstonderzoek, met name de signaleringsfunctie krijgt hier aandacht. Hierbij gaat de aandacht uit naar gevolgen van ontwikkelingen voor bepaalde kwetsbare belangen.

Toekomstonderzoek voor beleid als leerproces

Bij 'beleid als leerproces' komen scenario's en met name normatieve scenario's het beste tot hun recht. Bij dit type beleid is behoefte aan een denkkader voor gemeenschappelijk overleg. Scenariostudies bieden de mogelijkheid de denkkaders van partijen te verruimen, verschillende perspectieven te benadrukken en de grenzen van het speelveld af te tasten. Scenario's zijn echter niet de enige vorm van toekomstonderzoek die leerprocessen ondersteunen. In toenemende mate worden simulatiemodellen ontwikkeld waarmee (een aantal) partijen spelenderwijs inzicht kunnen krijgen in de gevolgen van verschillende alternatieven. Een voorbeeld is het programma Simruralis dat het LEI momenteel ontwikkelt. Dit programma simuleert de processen in het landelijk gebied. Bij toekomst onderzoek voor beleid als leerproces zal de communicatie- en leerfunctie veel nadruk krijgen.

5. Samenvattende conclusie

Vanuit de gedachte dat toekomstonderzoek niet in het luchtledige wordt uitgevoerd maar ten behoeve van iets, namelijk beleid, is in het voorgaande een denkkader uiteengezet waarin typen problemen aan typen beleid zijn gekoppeld en typen beleid weer aan typen toekomstonderzoek. De centrale boodschap van dit denkkader luidt: het uitvoeren van toekomstonderzoek is maatwerk. Het denkkader zelf reikt enkele handvatten aan voor de concrete uitwerking van deze boodschap. Een consequentie van deze boodschap is, dat de uitvoering van elk toekomstonderzoek dient te beginnen met een identificatie van het type probleem en het type beleid. Dit vraagt tijd en inspanning, maar verdient zich terug in termen van bruikbaarheid.



Figuur 5.1 Een traject van toekomstonderzoek gekoppeld aan de verandering van het type probleem

Toelichting: De grijze pijl geeft een mogelijke ontwikkeling van een probleem aan. Dit probleem had eerst een ongestructureerd karakter. Vervolgens ontstond er consensus over de na te streven doelen. Ten slotte werden de partijen het ook eens over de inzet van middelen.

Tot slot wordt opgemerkt dat het toepassen van denkkader geen statische aangelegenheid is. Het kader biedt de mogelijkheid de dynamiek in beleid te analyseren en daar met toekomstonderzoek op in te spelen. Zo is het goed denkbaar dat een ongestructureerd

probleem via een leerproces geleidelijk de gedaante aanneemt van een gestructureerd probleem. Met het veranderen van het probleem verandert tevens het type beleid en het type toekomstonderzoek wat geschikt is. Via deze denklijn is het mogelijk trajecten van toekomstonderzoek samen te stellen waarin verschillende vormen van toekomstonderzoek elkaar opvolgen (zie figuur 5.1).

Literatuur

Becker, H.A. en G. Dewulf (red.), *Terugkijken op toekomstonderzoek*. Rijksuniversiteit Utrecht, Vakgroep Planning: organisatie en beleid, 1990.

Bood, R.P., en Th.J.B.M. Postma, 'Leren met scenario's?'. In: *Bedrijfskunde* 67 (1995) 2, pp. 45-53.

Bucker, D., *De economische betekenis van landelijk wonen. Een onderzoek naar de economische effecten van (toekomstige) ontwikkeling van de woonfunctie in het landelijk gebied*. LEI-DLO, Den Haag, 1998.

Dammers, E., 'Scenario's en prognoses: leren door vooruitzien'. In: R.J. in 't Veld en P. van der Knaap, *Dynamische bestuurskunde*. Phaedrus, Den Haag, 1994, p. 181-199.

Diederer, P.J.M. et.al., *Flexibele Agrarische Ketens in de 21e eeuw: ontwikkeling van organisatie en technologie*. NRLO, Den Haag, 1996.

Diederer, P.J.M., *Countouren en silhouetten van landbouw en milieu in 2015. Achtergrondstudie voor de verkleining hulpstoffen en energie in landbouwsystemen in 2015*, NLRO. Den Haag, 1997.

Doorn, J.W.M. van, en F.A. van Vught (red.), *Nederland op zoek naar zijn toekomst*. Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1981.

Dunn, W.N., *Public policy analysis. An introduction*. 1981.

Enloe. C., *The politics of pollution in a comparative perspective*. 1975.

Ester, P., J. Geurts en M. Vermeulen (red.), *De makers van de toekomst: over nut en noodzaak van toekomstverkenningen voor beleidsonderzoek*. 1997.

Geurts, J.L.A., *Om kijken naar de toekomst: lange termijn verkenningen in beleid Exercities*, 1993.

Groot, N.S.P. de, C.P.C.M. van der Hamsvoort en H. Rutten (red.), *Voorbij het verleden. Drie toekomstbeelden voor de Nederlandse agribusiness, 1990-2015*. LEI-DLO en IKC, 1994.

Hisschemöller, M., *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU, Amsterdam, 1993.

Hoogerwerf, A., (red.) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, vierde Druk*. Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1989.

Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en besluitvorming*. 1989.

Houten, H.J., van *Instrumenten voor strategische toekomstanalyse, Delphiconsult*. 1994.

Jansen Schoonhoven, P. en F.M. Roschar, 'Wat maakt een toekomstverkenning succesvol' In: *Beleidsanalyse* (1989) nr. 4, pp. 31-38.

Kemp, R. van, et. al., *2010 is overmorgen al: perspectieven voor de regio Utrecht 2010-2030*, Universiteit Utrecht, Utrecht, 1997.

Klundert, A.F. van de, *The future's future*. In: J.F.Th. Schoute, J.F.Th., P.A. Finke, 1995.

F.R. Veeneklaas en H.P. Wolfert, *Scenario Studies for the Rural Environment*, pp. 25-32.

Klundert, A.F. van de, en F.R. Veeneklaas, 'Scenario's voor plattelandsvernieuwing'. In: *Landinrichting* (1995) nr. 5, pp. 24-27.

Kortrijk, M., *Droogzweven in het KAN: een studie naar de methodologische aanpak van onderzoek naar de relatie tussen recreatie en natuur in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen*, LEI-DLO, Den Haag, 1997.

Lighthart, W.J.N., et. al., *Ministerie van VROM: toekomstbeelden van de watervoorziening in Nederland ten behoeve van de herziening van de Waterleidingwet*, 1997.

Luijt, J., (red.) *Regionale grondbalansen tot 2015; een verkenning van de agrarische grondmarkt op basis van drie langetermijnsenario's van het CPB*, LEI-DLO, Den Haag, 1997.

Meeusen-Van Onna, M.J.G. en J.H.M. Wijnands (red.), *Methoden van toekomstverkenningen. Methodische notities 3*, LEI-DLO, Den Haag, 1995.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij *Beleidsverkenning landelijk gebied 21e eeuw: werkdocument van het ministerie van LNV*, Den Haag, 1997.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Directie Groene Ruimte en Recreatie Recreatieschets 2020*, Den Haag, 1997.

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst. *Nederland 2030. Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag, 1997.

Ministerie van VROM, *Woonverkenningen MMXXX: wonen in 2030*. VROM, Den Haag, 1997.

Nicolai, D.J., 'De Scenariomethode'. In: *Bedrijfskunde* (1991) jaargang 63, nr. 1, 36-44.

Overlegcommissie Verkenningen voor Wetenschap en Technologie. *Een vitaal kennisstelsel. Nederlands onderzoek in toekomstig perspectief*, 1996.

Ploeg, B. van der, en J.H.M. Wijnands, *Verkenning toekomstmogelijkheden landbouw randstad*, LEI-DLO, Den Haag, 1995.

Provincie Zuid-Holland. *Toekomstverkenning milieu, water en natuur 2000-2010*. Den Haag, 1997.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, IKC-Natuurbeheer, DLO-Staring Centrum, DLO-Staring *Natuurverkenning 97*, 1997.

Roes, T., 'Monitoren, onderzoeken en verkennen: positie en taken van planbureaus belicht'. In: P. Ester, J. Geurts en M. Vermeulen (red.), *De makers van de toekomst: over nut en noodzaak van toekomstverkenningen voor beleidsonderzoek* (1997) pp. 251-273.

Schoemaker, P.J.H., 'Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking'. In: *Sloan Management Review*, winter (1995) pp. 25-40.

Schoute, J.F.Th., P.A. Finke, F.R. Veeneklaas en H.P. Wolfert, *Scenario Studies for the Rural Environment*, 1995.

Schwartz, P., *Ondernemen is vooruitzien. De kunst van het denken op lange termijn*, 1991.

Schwarz, P.G., A. de Rooij en P. Struik, 'Leren van de toekomst. Rijkswaterstaat werkt met scenarioplanning'. In: *Bedrijfskunde* (1995) jaargang 67, nr. 2, pp. 30-37.

Tjallingii, S.P. et al., *Inzicht en Uitzicht; prioriteiten bij kennisontwikkeling voor platte Landsvernieuwing*. Wageningen/Den Haag, 1999.

TNO Studiecentrum voor Technologie en Beleid. *Verkennen in Nederland*, nr. 6, Deel 1, *een analyse* en Deel 2, *vijf case-studies*, 1989.

Vlieger, J.J. de, en C.J.M. Wijnen, *Ontwikkelingen in de vee- en vleessector. Een scenario Studie*. LEI-DLO, Den Haag, 1996.

Wamelink, G.W.W., C.J.F. ter Braak en H.F. van Dobben, *De Nederlandse natuur in 2020: schatting van de potentiële natuurwaarde in drie scenario's*, IBN-DLO, Wageningen, 1997.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Overheid en toekomstonderzoek: een inventarisatie*, 's-Gravenhage, 1988.

Winsemius, P., *Gast in eigen huis*, 1986.