

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

Citation for published version (APA):

Rijkens - Klomp, N., & Cörvers, R. (2018). De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk. *Bestuurswetenschappen*, 72(4), 28-46. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072004003>

Document status and date:

Published: 01/01/2018

DOI:

[10.5553/Bw/016571942018072004003](https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072004003)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

Nicole Rijkens-Klomp & Ron Cörvers

Toekomstverkenning gaat over het systematisch verkennen van toekomstige ontwikkelingen en de mogelijke gevolgen ervan voor een organisatie of vraagstuk. De vraag naar toekomstverkenningen op lokaal beleidsniveau neemt de laatste jaren toe. In dit artikel staat de relatie tussen participatieve toekomstverkenningen en lokale strategische beleidsprocessen centraal. Aan de hand van vier gevalstudies is onderzocht welke betekenis participatieve toekomstverkenningen hebben voor lokale beleidsprocessen. Het onderzoek, dat uitgevoerd is als handelingsonderzoek, laat zien dat toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen op verschillende manieren van betekenis kunnen zijn: ze reiken nieuwe kennis aan, ze stimuleren om te leren op een integrale en toekomstgerichte wijze en ze stimuleren sociale leerprocessen die los van de inhoud waardevol zijn voor de groepsdynamica. Bovendien kunnen toekomstverkenningen van nut zijn in verschillende fasen van de beleidscyclus. Ondanks dat participatieve toekomstverkenningen betekenisvol kunnen zijn in lokale strategische beleidsprocessen, is er nog een brug te slaan tussen de methodiek van toekomstverkenning enerzijds en beleidsprocessen en organisaties anderzijds. Het onderzoek laat zien dat een vraaggestuurde benadering vertrekend vanuit de behoeften van de deelnemers aan het beleidsproces en inspeland op de cultuur, structuur en werkwijze van de organisatie een beloftevolle benadering is. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat er meerdere factoren zijn die in ogenschouw genomen moeten worden om een sterkere verwevenheid van toekomstverkenning en beleid te realiseren. De beleidspraktijk en de toekomstverkennende praktijk lijken geleidelijk aan naar elkaar toe te evolueren. Enerzijds wordt de beleidspraktijk door de inzet van toekomstverkenning – althans in de beleidsvoorbereiding – rationeler, transparanter en analytischer van aard. Toekomstverkenningen stimuleren om een inhoudelijk gedreven discussie over beleidsagenda's en beleidsvoornemens te voeren. Anderzijds worden toekomstverkenningen beleidsmatig beter inzetbaar door meer vanuit de beleidspraktijk in termen van procesontwerp en kennisbehoeften van het beleidsproces te redeneren.

Relevantie voor practitioners: dit artikel laat zien dat (a) toekomstverkenning een beloftevol strategisch instrument voor beleidsprocessen is, (b) toekomstverkenningen op uiteenlopende wijzen kunnen doorwerken in een strategisch beleidsproces, en (c) op welke wijze een toekomstverkenning ingebed kan worden in een beleidsproces en welke factoren daarop van invloed zijn.

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

1 Toekomstverkenning en beleid

Urbanisatie en decentralisatie leiden ertoe dat gemeentelijke overheden meer armslag en beleidsruimte krijgen. Tegelijkertijd worden de vraagstukken waarmee overheden op lokaal niveau worden geconfronteerd steeds complexer. Denk bijvoorbeeld aan klimaatverandering, de opvang en inburgering van migranten en de invloed van e-commerce op het plaatselijke winkelbestand. Om dergelijke vraagstukken tijdig het hoofd te kunnen bieden, is er behoefte aan het vergroten van het strategisch vermogen van lokale overheden, dit door toekomstgerichter en meer integraal te denken en handelen. Lokale overheden zoeken daarbij naar nieuwe benaderingen en methoden om hun strategische beleidsontwikkeling mee vorm te geven. Zo worden er voor lokale overheden toekomstverkenningen, waaronder bijvoorbeeld trendanalyses en scenarioanalyses, uitgevoerd en wordt er gebruik gemaakt van prognoses, onder meer ter onderbouwing van het strategisch beleid. De vraag naar toekomstverkenningen op lokaal beleidsniveau neemt de laatste jaren dan ook toe.

De wetenschappelijke kennis over het gebruik van participatieve toekomstverkenningen in beleidsprocessen op lokaal niveau is echter nog beperkt. Onderzoek waarin de relatie tussen toekomstverkenning en beleid is bestudeerd, betreft vrijwel altijd een hoger schaalniveau (nationaal of Europees) of een bepaalde sector. Dit artikel beoogt deze leemte op te vullen door de inzet van toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen op lokaal niveau centraal te stellen. De volgende vraag staat hierbij centraal:

Welke betekenis hebben participatieve toekomstverkenningen voor strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

Toekomstverkenning is een activiteit die geleidelijk aan het professionaliseren is. Hines en Gold (2013) vatten de zoektocht naar professionalisering van toekomstverkenning samen in het artikel 'Professionalizing foresight. Why do it, where it stands, and what needs to be done'. De auteurs maken een onderscheid tussen toekomstverkenning als vaardigheid, veld, discipline en professie en onderzoeken vervolgens welke typering het beste aansluit bij de huidige ontwikkelingsfase van toekomstverkenning. Hines en Gold concluderen dat toekomstverkenning als een vaardigheid en veld beschouwd mag worden, maar dat zij nog niet rijp genoeg is om bestempeld te worden als discipline, en zeker niet als professie, zijnde 'any type of work which needs special training or a particular skill, often one respected because it involves a high level of education' (Hines & Gold, 2013).

In de literatuur circuleren verschillende definities van toekomstverkenning. In dit artikel hanteren we vooralsnog een brede definitie voor toekomstverkenning, die het idee van 'vaardigheid' en 'veld' benadert: de praktijk van het systematisch verkennen van toekomstige ontwikkelingen door gebruik te maken van diverse methoden. In onze opvatting over toekomstverkenning gaat het nadrukkelijk niet over het voorspellen van de toekomst. Ook wordt bewust niet gesproken over

wetenschappelijke kennis over de toekomst, aangezien er nog veel discussie bestaat over de vraag wat voor typen kennis toekomstverkenningen onderbouwen en opleveren. Het gaat daarbij zeker niet alleen over door wetenschappers of professionele toekomstverkenner geproduceerde kennis over de toekomst, maar het gaat ook over informatie die wordt ontwikkeld en gebruikt in participatieve beleidsprocessen om de toekomst op systematische wijze te verkennen. Het gaat dus bijvoorbeeld ook over medewerkers van een lokale organisatie die de toekomst verkennen en de verkregen informatie gebruiken om hun strategische beleidsproces te onderbouwen, zonder dat deze informatie per se wetenschappelijk onderbouwd is.

Volgens Bell (2010) zijn systematische toekomstverkenningen vooral doorontwikkeld vanaf de Tweede Wereldoorlog, waarbij een traditie van toekomstplanning ontstond. Op basis van prognoses en projecties die vrij lineair van karakter waren, ook wel *forecasting* genoemd, werd 'gepland' voor de toekomst. In de jaren vijftig van de twintigste eeuw ontstonden er tegengeluiden. Toen bracht onder meer Herman Kahn het idee naar voren dat er verschillende toekomst, ofwel scenario's, mogelijk zijn (Bradfield e.a., 2005; Strathern, 2007). Deze gedachte luidde een nieuwe traditie van het systematisch verkennen van de toekomst in, die door Shell doorontwikkeld werd in haar eigen zogenoemde scenarioplanning. Waar *forecasting* ging over het verkennen van één mogelijke toekomst, die geen trendbreuken vertoonde met het heden en het verleden, hield scenarioplanning rekening met verschillende mogelijke toekomst. Ook Gaston Berger droeg een dergelijke filosofie van het verkennen van meerdere toekomst uit (Bradfield, 2007; De Jouvenel, 1963). De Jouvenel benadrukte eveneens in zijn werken het belang van het verkennen van alternatieve toekomstmogelijkheden. In Italië was het Eleonora Masini (1993) die de sociale en humane component en de rol van waarden en keuzes in toekomstverkenning expliciet belichtte.

De afgelopen decennia is het domein van de toekomstverkenning verder geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Toekomstverkenningen worden zowel in bedrijfsmatige als in publieke contexten meer en meer ingezet, wereldwijd. Inmiddels bestaan er meerdere gekende instituten en netwerken die zich expliciet op toekomstverkenning richten en bedoeld zijn om het veld toekomstverkenning verder te ontwikkelen en praktijkervaringen te delen. In Nederland zijn vooral de planbureaus actief op het vlak van toekomstverkenning. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid kent al een langere traditie van toekomstverkenningen, die gericht zijn op uiteenlopende vraagstukken.

De behoefte aan verdere professionalisering van toekomstverkenning komt ook naar voren in de literatuur waarin toekomstverkennde methoden in kaart worden gebracht. Er circuleren talrijke definities en benamingen van toekomstverkennde methoden. Diverse onderzoekers en toekomstverkennde netwerken hebben getracht enige orde aan te brengen in de methoden die de toekomstverkenner ten dienste kunnen staan. Zo heeft bijvoorbeeld het *European Foresight Monitoring Network* een overzicht gemaakt van toekomstverkennde methoden (zie ook Popper, 2008). Voorbeelden van toekomstverkennde methoden die

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

vooral in strategische beleidscontexten worden gebruikt, zijn trendanalyse en scenarioanalyse (zie box 1). Wat in de overzichtsliteratuur over verschillende toekomstverkennde methoden meestal ontbreekt, is een breed erkende handreiking die criteria of condities aanreikt om te bepalen wanneer welke toekomstverkennde methode het best inzetbaar is en welke combinaties van methoden op maat zijn voor een specifiek (beleids)proces.

Box 1 Trendanalyse en scenarioanalyse

Trendanalyse

Onder trendanalyse worden diverse methoden geschaard die gericht zijn op het verzamelen en analyseren van trends en het inschatten van de betekenis van deze trends (Van der Duin, 2012). Een trend is een toekomstige verandering die een bepaalde ontwikkelingsrichting en bandbreedte kent, ofwel een bepaalde onzekerheidsmarge heeft. Voorbeelden van trends zijn de individualisering, de globalisering en de toegenomen inzet van 'Internet of things' in het dagelijkse leven van mensen. Het concept van de bandbreedte van een trend duidt aan dat er een bepaalde ruimte is waarbinnen een trend zich kan ontwikkelen. In een trendanalyse worden ontwikkelingen losstaand van elkaar beschouwd. Een trendanalyse kan dienen als onderlegger van een scenarioanalyse; de afzonderlijke en eventueel gecombineerde trends en trendbreuken vormen dan de bouwstenen voor scenario's.

Scenarioanalyse

Scenarioanalyse, ook wel scenarioplanning of *scenario thinking* genoemd (zie onder meer Schwartz, 1997; Van der Heijden, 2005), onderscheidt zich van trendanalyse door het integrale karakter van de verhalen over de toekomst (meerdere ontwikkelingen worden in samenhang beschouwd) en het systematischer verkennen van de mate van onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen. Een scenarioanalyse bestaat dus uit meerdere verhalen (scenario's) over de toekomst, waarin losse en min of meer (on)zekere ontwikkelingen zijn verwerkt en met elkaar zijn verbonden. In de literatuur zijn heel wat verschillende typologieën van scenario's te vinden. Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt tussen scenario's waarin beleidsstrategieën van de centraal staande organisatie wel of juist niet verwerkt zijn. Deze worden respectievelijk beleidsrijke scenario's of ook wel doelscenario's genoemd en beleidsarme scenario's of ook wel omgevings-scenario's (zie ook Van Asselt e.a., 2010). Doelscenario's beschrijven hoe de betreffende organisatie er in de toekomst kan uitzien als men bepaalde acties onderneemt. Ze bevatten actief gekozen beleid en beschrijven de mogelijke toekomstige impacts daarvan op de organisatie en de samenleving. Omgevingsscenario's beschrijven en combineren ontwikkelingen en factoren, ook wel autonome veranderingen genoemd, waarop niet direct gestuurd kan worden door de centraal staande actor, zoals een specifieke

overheidsorganisatie. Omgevingsscenario's schetsen hoe de omgeving van een organisatie er in de toekomst mogelijkwijs uit zou kunnen zien. Vervolgens kan per scenario worden onderzocht welke gevolgen het scenario voor de centraal staande organisatie kan hebben. Grosso modo worden de volgende stappen in een scenarioanalyse gezet (zie onder meer Van der Heijden, 1997): (1) afbakening scenarioanalyse, (2) verkenning autonome veranderingen, (3) clustering van veranderingen, (4) analyse van clusters in termen van mate van impact en onzekerheid, (5) ontwerpen van een scenarioraamwerk, (6) ontwerpen van verhaallijnen van scenario's en (7) leren van scenario's.

Toekomstverkenningen worden de laatste jaren steeds vaker participatief vormgegeven. Een toekomstverkenning wordt dan niet achter een bureau door één of meer toekomstverkenners ontworpen, maar met verschillende personen en/of groepen vormgegeven. In dit soort processen gaat het om het verder ontwikkelen en delen van kennis op het vlak van sociaal-culturele, technologische, ecologische, economische, demografische en politiek-institutionele ontwikkelingen.

De laatste jaren is zichtbaar dat de participatieve toekomstverkenning geleidelijk aan verschuift naar de vraagzijde van de toekomstverkenning. Degenen die de toekomstverkenning voor een eigen (beleids)proces willen gebruiken (de vragende partij in een beleidsmatige context), gaan zelf de invulling van de toekomstverkenning mede bepalen. Zij co-creëren mee bij een scenarioanalyse of trendmatige verkenning, veelal in samenwerking met of onder begeleiding van toekomstverkenkende experts. Harde scheidslijnen tussen aanbieders en gebruikers van toekomstverkenningen lijken daarmee te vervagen. Voor een deel kan deze tendens worden gezien in het licht van de ontwikkeling van democratisering van kennisontwikkeling en besluitvorming (zie Funtowicz & Ravetz, 1993; Gibbons e.a., 1994). Funtowicz en Ravetz (1990) spreken in dit verband over participatie voor kennisproductie en 'extended peer review'.

Toekomstverkenningen kunnen worden ingezet in strategische beleidsprocessen, in het bijzonder strategische beleidsprocessen die gericht zijn op de ontwikkeling van langetermijnbeleid en waarin complexe, weinig gestructureerde vraagstukken centraal staan. Fobé en Brans (2011) beschrijven meerdere instrumenten die kunnen bijdragen aan een 'geïnformeerde beleidspraktijk', waaronder wetenschappelijke onderzoeken, beleidsrelevante studies, de inbreng van strategische adviesraden, burgerpanels, beleidsevaluaties en ook toekomstverkenningen. Daarbij wordt niet alleen kennis gebruikt die volgens de maatstaven van de wetenschap tot stand is gekomen, maar ook niet-wetenschappelijke kennis, zoals visies en ervaringen van belanghebbenden. Fobé en Brans spreken in dit verband over een verwetenschappelijking en vermaatschappelijking van beleidsinformatie. Dit impliceert dat er een steeds diverser palet aan aanbieders van kennis voor beleid bestaat, waarbij ook meer competitie tussen verschillende kennisbronnen kan ontstaan. Da Costa en anderen (2008) geven aan dat toekomstverkenningen

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

meerdere functies in beleid kunnen hebben, waaronder bijvoorbeeld beleid informeren. Fobé en Brans (2011) hebben meerdere vormen van doorwerking van toekomstverkenningen in beleid geïnventariseerd, waaronder de agenderende, instrumentele en strategische doorwerking. Op deze functies en vormen van doorwerking komen we later bij het bespreken van de resultaten uitgebreid terug.

2 Onderzoeksaanpak

Centraal staat de vraag welke betekenis participatieve toekomstverkenningen kunnen hebben voor strategische beleidsprocessen in de lokale praktijk. Het onderzoek, dat uitgevoerd werd als handelingsonderzoek, viel uiteen in drie fasen (Rijkens-Klomp, 2016). In de eerste, oriënterende fase werd vooral literatuuronderzoek verricht op het grensvlak van toekomstverkenning en beleid, werden toekomstverkennde rapporten en beleidsdocumenten geanalyseerd en werden interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeentelijke organisaties die ervaring hadden met toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen. De opgedane kennis en inzichten werden gebruikt voor het aanscherpen van de onderzoeksvragen.

Vervolgens werden in de tweede, verdiepende fase vier gevalsstudies geselecteerd, opgezet en uitgevoerd. De gevalsstudies hadden het volgende gemeen: ze vonden plaats in een semioverheidscontext op lokaal niveau. De toekomstverkenning werd ingezet in een strategisch beleidsproces; het ging om een participatieve toekomstverkenning. De keuze van de gevalsstudies werd ook bepaald door de mogelijkheid om in een lokale beleidscontext handelingsonderzoek te verrichten. Dit betekende dat organisaties die in hun strategische beleidsproces gebruik maakten van de diensten van het toekomstverkennde bureau waaraan de onderzoeker tevens verbonden is, hiertoe bereid moesten zijn en instemden met de voor wetenschappelijk onderzoek vereiste onafhankelijkheid en vrijheid van handelen. Tevens werd de keuze van de gevalsstudies bepaald door praktische overwegingen, zoals de toekomstverkennde lokale beleidstrajecten die het bureau op dat moment in portefeuille had. Voor een onderlinge vergelijking van de gevalsstudies werd uiteindelijk gekozen voor twee studies bij gemeentelijke overheden en twee studies bij semioverheden, waarvan er drie in Nederland en een in Vlaanderen gesitueerd zijn. De gevalsstudies die in het onderzoek en in dit artikel centraal staan, worden beknopt samengevat in box 2.

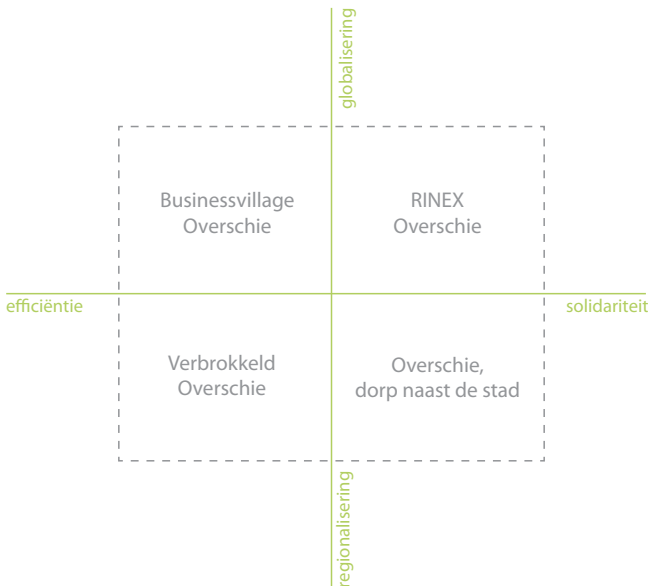
Box 2 Gevalsstudies belichten de praktijk

Gevalsstudie Deelgemeente Overschie

De deelgemeente Overschie (een toenmalige deelgemeente van Rotterdam) heeft in aanloop naar een nieuwe bestuursperiode een toekomstverkenning toegepast om haar strategisch beleid te onderbouwen. De toekomstverkenning werd dus ingezet om een integrale beleidsvisie voor Overschie te ontwerpen waarin alle beleidsdomeinen zijn opgenomen.

Omdat deze aanpak waarde heeft gehad, werd besloten om in de daarop volgende bestuursperiode de scenario's, in vernieuwde vorm, wederom toe te passen. Ditmaal in het kader van het ontwikkelen van een gebiedsvisie. In figuur 1 worden het assenstelsel, de namen en een visualisatie van de vier ontwikkelde scenario's weergegeven. Deze scenario's zijn ambtelijk voorbereid (gemiddeld vijftien ambtenaren van verschillende afdelingen waren betrokken), met behulp van kennis van partnerorganisaties en andere experts (die overigens in de minderheid waren). Beide toekomstverkennde trajecten kenden een looptijd van circa een halfjaar.

Figuur 1 *Scenarioraamwerk voor Overschie en visualisaties scenario's (ontwerp: Panopticon)*



Gevalsstudie Gemeente Den Haag

De Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) van de gemeente Den Haag had als ambitie om meer toekomstgericht te werken en in het kader van de beleidsontwikkeling te leren werken met de methode scenarioanalyse. In dit traject lag het accent in eerste instantie op het educatieve aspect, te weten het leren toepassen van de methode scenarioanalyse. Tijdens het verloop van de gevalsstudie is dit accent verschoven naar het toepassen van de scenarioanalyse-methode in strategische beleidsprocessen van de gemeente, zoals bijvoorbeeld het ontwerp van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag (IpSO). In figuur 2 zijn het assenstelsel, de namen van de scenario's en een eenvoudige visualisatie weergegeven. Deze scenario's zijn ambtelijk voorbereid (met circa twintig

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

ambtenaren van DSO) en tevens vergeleken met scenario's van planbureaus. De looptijd van het gehele traject was een jaar.

Figuur 2 *Scenarioraamwerk DSO gemeente Den Haag (ontwerp: Panopticon)*



Gevalsstudie Huisvuilcentrale Nederland

De Huisvuilcentrale Nederland (HVC), die onder meer actief is in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland, heeft een toekomstverkenning uitgevoerd, te weten een scenarioanalyse, ten behoeve van de ontwikkeling van een langetermijnvisie inzake afvalinzameling voor een van de businessunits van HVC. Drie scenario's zijn door medewerkers en experts ontwikkeld. Gemiddeld waren tien medewerkers betrokken, met name medewerkers met een profiel van manager of directeur van de unit. Het gehele traject duurde circa een jaar. In figuur 3 staan de namen en kenmerken van de scenario's weergegeven.

Figuur 3 *Scenario's toekomstverkenning HVC*

	Drees 2.0-scenario	Baat 't niet, schaad't 't niet-scenario	Meer met minder-scenario
<i>Klimaatverandering</i>	Zichtbaar	Zichtbaar	Zichtbaar
<i>Prijs hulpbronnen</i>	Hoog	Hoog	Hoog
<i>Maatschappelijke waarden</i>	Milieu in functie van de economie	Individueel sterk op status gericht, economie voorop, korte termijn denken prevaleert, autonomie	Meer accent op persoonlijk welzijn en ontwikkeling, lange termijn denken prevaleert, autonomie
<i>Sociaal kapitaal</i>	Groep belangrijker dan individu	Individuele ontwikkeling en competitie staan centraal	Accent op gezamenlijk zinnig en het collectief
<i>Maatschappelijk optimisme</i>	Vertrouwen en geloof in gezag	Hoge mate van wantrouwen en onzekerheid ten aanzien van de toekomst	Optimisme en vertrouwen richting toekomst
<i>Huishoudens</i>	Gelijkblijvende trend huishoudontwikkeling (grootte en aantal)	Meer en kleinere huishoudens	Minder en grotere huishoudens
<i>Consumptie</i>	Duurzaam, maar niet bereid er meer voor te betalen	Sterke materiële consumptie en consumeren is goedkoop	Niet-materiële uitgaven, willingness to pay
<i>Economische verwevenheid</i>	Globalisering zet door en marktprotectie EU	Globalisering zet door	Meer accent op lokale productie
<i>Technologische innovatie</i>	Relatief lage impact op gedragsverandering consument	Relatief lage impact op gedragsverandering van de consument	Hoge impact, sociaal verdienmodel
<i>Rol overheid</i>	Sterke regulerende en controlerende overheid	Kleine overheid met kerntaken	Faciliterende overheid

Gevalsstudie EcoWerf

EcoWerf is een intergemeentelijke organisatie op het vlak van afvalmanagement te Leuven, België. EcoWerf heeft een trendmatige verkenning uitgevoerd, mede ter onderbouwing van een nieuw ondernemingsplan voor de organisatie. Op basis van de opgedane inzichten werd een langetermijnvisie, inclusief strategische lijnen, ontworpen voor de gehele organisatie. Tevens werd het gehele ondernemingsplan, inclusief toekomstverkenning en visie, op gezette tijden geëvalueerd. Bij deze verkenning was het managementteam, bestaande uit zes managers en de directeur, continu betrokken. Op gezette tijden werd het zogeheten coördinatieteam van circa twintig leidinggevenden en de Raad van Bestuur betrokken. Bij het ontwerpen van de toekomstverkenning waren aanvankelijk ook enkele externe experts betrokken. EcoWerf heeft nu reeds twee cycli van toekomstverken-

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

ning in een strategisch beleidsproces uitgevoerd, telkens resulterend in een meerjarenplan voor de organisatie.

De vier gevalsstudies zijn onderzocht aan de hand van de methode van handelingsonderzoek. Op hoofdlijnen was het handelingsonderzoek gebaseerd op een toekomstverkenning proces dat de onderzoeker zelf gefaciliteerd heeft en waarin de deelnemers grotendeels door andere onderzoekers van het toekomstverkenning bureau zijn geïnterviewd en/of door middel van schriftelijke vragenlijsten zijn bevraagd. De onderzoeksresultaten zijn dus in belangrijke mate gebaseerd op de percepties en belevingen van de deelnemers aan de participatieve toekomstverkenningen. In de derde en tevens laatste fase van het onderzoek werden de resultaten van de vier gevalsstudies onderling vergeleken en werden conclusies getrokken. De bevindingen daarvan worden uitvoerig uiteengezet in Rijkens-Klomp (2016).

3 Wat de praktijk ons leert

Om de betekenis van toekomstverkenningen voor beleidsprocessen in kaart te kunnen brengen, is eerst onderzocht waarom in de gevalsstudies überhaupt is gekozen voor de inzet van toekomstverkenning. Het blijkt dat de drijfveer om toekomstverkenningen in te zetten enerzijds is om nieuwe inzichten op te doen ter onderbouwing van beleid en anderzijds om zich een nieuwe manier van werken aan te meten.

3.1 Inhoudelijke betekenisgeving

Toekomstverkenningen zijn in de onderzochte strategische beleidsprocessen in de eerste plaats ingezet ter agendering van toekomstige vraagstukken. Toekomstverkenningen brachten in elke gevalsstudie nieuwe inzichten aan het licht, inzichten over veranderingen die meer aandacht vanuit de organisatie behoeven. In de literatuur wordt in dit verband gesproken over *agenderende doorwerking*, hetgeen verwijst naar het op de agenda komen van een beleidsprobleem, al dan niet ten gevolge van een maatschappelijk of politiek debat (Bekkers e.a., 2004). Nieuwe vraagstukken kwamen door de toekomstverkenning op de radar, zoals bij een van de betrokken organisaties bijvoorbeeld de inzet van big data voor de werking van de eigen organisatie. Dit vraagstuk stond niet op de agenda van de organisatie, maar als gevolg van de toekomstverkenning werd het op beleidsagenda's geplaatst en vervolgens ook verwerkt in visies, beleidsstrategieën en -acties. Ook blijkt dat betrokkenen het positief vonden om door middel van toekomstverkenningen geprikkeld te worden om na te denken over nieuw en innovatief beleid. In de verschillende gevalsstudies zijn nieuwe visies en beleidslijnen ontwikkeld, die zonder de toekomstverkenning niet aan de orde waren geweest (of in mindere mate), aldus de betrokkenen bij deze processen.

Verder blijkt uit de gevalsstudies dat toekomstverkenningen in *verschillende fasen* van de beleidscyclus van betekenis kunnen zijn, dus niet alleen in de agenderingsfase, maar ook in de beleidsvoorbereidende fase, de besluitvormingsfase en de evaluatiefase. Het is echter niet vanzelfsprekend dat toekomstverkenningen ‘van het begin tot het eind’ van de beleidscyclus doorwerken. Er kunnen tijdens een beleidsproces ‘obstakels’ aan de orde zijn, zoals een reorganisatie of het vertrek van zogeheten ambassadeurs van het toekomstdenken uit de organisatie. Deze obstakels kunnen ertoe leiden dat de toekomstverkenning niet meer wordt voortgezet, hetzij in het beleidsproces zelf, hetzij in de organisatie (los van het beleidsproces). Uit het onderzoek kwam duidelijk naar voren dat als bepaalde ambassadeurs van het toekomstdenken de organisatie verlaten, de doorwerking van een toekomstverkenning ook vermindert. Als er wel voldoende eigenaarschap en leiderschap aanwezig waren, werden toekomstverkenningen ook langer in het beleidsproces ingezet.

Bij toekomstverkenning gaat het dus vooral om het *informereren van beleid*, zoals ook door Da Costa en anderen (2008) wordt gesteld; toekomstverkenningen kunnen beleid informeren door de kennis van beleidsmakers te vergroten. Het gaat daarbij om kennis van de veranderingen die op een organisatie of beleid kunnen afkomen, welke gevolgen deze kunnen hebben, en hoe op deze veranderingen zou kunnen worden geanticipeerd. Heel concreet: de informerende rol van toekomstverkenning blijkt in de gevalsstudies niet alleen uit de interactieve processen, oftewel de discussies die gevoerd zijn, maar ook uit de letterlijke verwoordingen van inzichten uit de toekomstverkenningen in opgeleverde beleidsplannen en meerjarenplannen.

In de literatuur wordt in dit verband gesproken over een zogeheten *instrumentele doorwerking* van toekomstverkenning. Dit betekent dat nieuw beleid tot stand komt op basis van de inzichten uit de toekomstverkenning, of bestaand beleid wordt in het licht hiervan aangepast. De instrumentele doorwerking in de gevalsstudies was niet verrassend, aangezien het nadrukkelijk de bedoeling was om de toekomstverkenning ook beleidsmatig aan te wenden. Opvallend is wel dat er weinig competitie met andere kennisbronnen was (zoals andere studies), waardoor instrumentele doorwerking relatief eenvoudig kon plaatsvinden. Dit laatste is overigens opvallend, gezien de conclusie van Fobé en Brans (2011), dat er in strategische beleidsprocessen sprake is van een toegenomen competitie tussen verschillende kennisbronnen.

3.2 *Procesmatige betekenisgeving*

Toekomstverkenningen kunnen ook ‘mindsets’ van personen en organisaties beïnvloeden. Carol Weiss (1980) spreekt in dit verband van *conceptuele*, oftewel indirecte doorwerking: informatie en kennis worden geïnterpreteerd en sijn door in de percepties, visies en standpunten van betrokkenen. Deze vorm van doorwerking kwam ook naar voren in de gevalsstudies. In de toekomstverkennde beleidstrajecten besepte men pas later dat bepaalde informatie uit toe-

komstverkenningen onbewust is opgeslagen en in andere verbanden van pas komt.

Medewerkers van lokale (semi)overheidsinstellingen die op strategisch niveau opereerden en voor het eerst in aanraking kwamen met toekomstverkenning zagen in toekomstverkenning een vernieuwende manier van strategisch denken. Uit bevragingen blijkt dat deze vernieuwing vooral schuilt in de inhoudelijke inzichten die men aan de toekomstverkenning ontleende. Voor direct betrokkenen was de systematische en transparante manier van denken die inherent is aan het toekomstverkennen, evenals het 'van buiten naar binnen' redeneren een meerwaarde voor de eigen beleidsvoorbereiding.

In de literatuur wordt in dit verband ook wel gesproken van *procesmatige doorwerking* van toekomstverkenning voor beleid (Patton, 1997; Greene, 1988). Gebleken is dat de betrokkenheid in het proces resulteerde in een meer open houding ten aanzien van kennis voor beleid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om leereffecten ten gevolge van het proces dat doorlopen was, of over het ontstaan van gedeelde opvattingen of van een netwerk tussen actoren. Ook een gevoel van eigenaarschap over en verbondenheid met een project, beleidsprobleem of oplossing waren gevolgen van procesdoorwerking. Deze vorm van doorwerking uitte zich ook in een intensievere samenwerking tussen personen die betrokken zijn bij de toekomstverkenning. Verder was er sprake van een meer kennisgedreven manier van werken, die door het werken met een toekomstverkenning eigen werd gemaakt. Ook het ambassadeurschap van het toekomstdenken, dat tijdens een toekomstverkenningstraject groeide, is een vorm van procesmatige betekenis. De ondervonden meerwaarde van het wederzijds leren en het leren begrijpen van elkaars perspectieven op de toekomst was eveneens een uiting van procesmatige doorwerking die in dit onderzoek naar voren is gekomen. Habegger (2010) spreekt in dit verband van 'reflexive mutual social learning processes'. Er ontstond meer begrip voor elkaars toekomstperspectieven, waarbij tegelijkertijd gebouwd werd aan een gezamenlijke kennisbasis, oftewel een 'common ground of understanding'.

Verder blijkt dat direct betrokkenen het belangrijk vonden dat men zelf de toekomstverkenning mee beleefde, zodat men zelf de methode doorgrondde en de meerwaarde ervan kon duiden. De kennismaking met toekomstverkenning verliep overigens niet altijd even soepel in de onderzochte processen. Daar waar betrokkenen geen of weinig ervaring hadden met toekomstverkenning was er relatief veel tijd nodig om bekend te raken met de toekomstverkenningse methode. Men doorgrondde niet direct de stappen die gezet werden en de resultaten die het opleverde. Ook blijkt dat het tijd kost om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen in het kader van een toekomstverkenning. Het toekomstverkenningjargon behoefde aandacht als betrokkenen geen tot weinig ervaring hadden met toekomstverkenning. Termen als scenario's, visievorming, robuustheid en *test-tunneling* konden tot verwarring leiden, aangezien ze raken aan beleidsterminologie met veelal andere betekenissen.

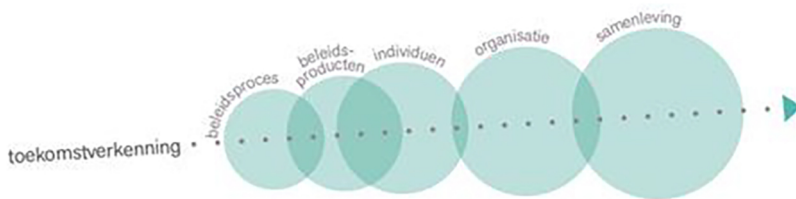
3.3 Herconfiguratie, gelaagdheid en de langere termijn

In de literatuur wordt aan toekomstverkenningen ook de functie van het *herconfigureren van het systeem* toegekend (Da Costa e.a., 2008). Gezien de integrale denken en werkwijze van toekomstverkenning kan de toepassing ervan een nieuw licht werpen op de configuratie van de organisatie en het beleidssysteem waarin betrokkenen opereren. De gevalsstudies illustreren dat door de inzet van toekomstverkenningen het besef bij direct betrokkenen toenam dat een herconfiguratie van de organisatie wenselijk is indien men toekomstgericht wil blijven werken. Voorbeelden uit de gevalsstudies zijn het ter discussie stellen van de tijdshorizon waarop in beleidsprocessen normaliter wordt gefocust (korte termijn) en het ter discussie stellen van de ‘verkokering’ van de organisatie zelf. Wat dit laatste betreft bleek onder meer dat het niet eenvoudig was om bijvoorbeeld integrale kwalitatieve verkenningen een plek te geven in sectorale beleidsdomeinen. Met andere woorden, door de inzet van het toekomstverkenning werken ontstond het besef dat er binnen de organisatie nog te weinig sprake is van een cultuur, (organisatie)structuur en werkwijze van integraal, flexibel, participatief en toekomstgericht denken en handelen.

Uit het onderzoek blijkt verder dat er een bepaalde gelaagdheid in de verschillende vormen van betekenisgeving en doorwerking te onderscheiden is. Zie ook figuur 4. Allereerst gaat het over het niveau van het *lokale beleidsproces* zelf; in de gevalsstudies werden de toekomstverkenningen in eerste instantie ingezet om beleidsprocessen en beleidsproducten te onderbouwen. Ook blijkt dat er op *individueel niveau* doorwerking kon optreden bij direct betrokkenen in een beleidsproces. De doorwerking kon vervolgens verbreden naar een *collectief niveau*, het niveau van de organisatie. Op organisatieniveau is er dan sprake van een toekomstgerichte cultuur, een organisatiestructuur waarbij het toekomstdenken werd ingebed, en werkwijzen die blijk gaven van een toekomstgerichte manier van werken (zie onder meer Höjer e.a., 2011). Ten slotte lijkt een nog hogere of verdergaande vorm van doorwerking denkbaar, namelijk op het niveau van de samenleving. Deze vorm van betekenisgeving is verder niet onderzocht. Het toekomstverkenning vermogen van een organisatie heeft dan uitstraling op de organisaties en belanghebbenden waarvoor en waarmee men samenwerkt. In de onderzochte gevalsstudies kwamen vooral aspecten van doorwerking op het niveau van het beleidsproces, het individu en deels ook de organisatie naar voren. Het onderzoek laat zien dat direct betrokkenen het wenselijk achtten dat vooral ook op organisatorisch niveau doorwerking van toekomstverkenning werd gerealiseerd, in termen van zowel kennis als kunde. *Kennis* gaat vooral over de kennis inzake mogelijke toekomstige veranderingen, de samenhang ertussen, de mate van onzekerheid ervan en de mogelijke gevolgen van veranderingen voor de organisatie. *Kunde* gaat vooral over het aanleren van een toekomstgerichte manier van denken en handelen binnen een organisatie. Om zowel kennis als kunde op het vlak van toekomstverkenning op organisatieniveau te laten doorwerken is het noodzakelijk dat de cultuur, de structuur en de werkwijzen van organisaties transformeren naar toekomstgerichte, meer integrale en flexibele vormen.

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

Figuur 4 *Gelaagdheden in doorwerking*



Verder laat het onderzoek zien dat toekomstverkenningen vooral als een project worden beschouwd, waardoor er vaak te weinig tijd, doorlooptijd en capaciteit beschikbaar is, zowel voor de direct betrokkenen van de organisatie als voor de extern ingehuurde professionals. Tegelijkertijd kunnen deze projecten als pionierswerk worden beschouwd. Als er voldoende draagvlak voor toekomstverkenningen ontstaat, zal er naar verwachting ook meer structureel nagedacht worden over de inbedding van het toekomstverkennen binnen de organisatie en wordt dit niet langer als een project beschouwd, maar als een nieuwe manier van denken en handelen.

Uit het onderzoek blijkt dat het een uitdaging is om de betekenisgeving van het toekomstverkennen ook op lange termijn te waarborgen, ondanks het feit dat de betrokkenen positief zijn over de toekomstverkennende methoden en de resultaten van toekomstverkenning. Het toekomstdenken raakt al snel op de achtergrond zodra het toekomstverkennende beleidstraject afgerond is en de betrokkenen weer met de dagelijkse, meer reguliere werkzaamheden aan de slag gaan. Er lijkt dan ook behoefte te zijn aan toekomstverkennende (infra)structuren om toekomstverkennende methode(n) blijvend te kunnen gebruiken of inhoudelijke, toekomstgerichte inzichten te kunnen raadplegen.

3.4 Factoren van invloed op betekenisgeving van toekomstverkenningen voor beleid

Het onderzoek brengt een aantal hefbomen en barrières naar voren die aan de orde zijn bij het toepassen van toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen (zie ook Rijkens-Klomp, 2012).

- *Afstemming en timing*

Uit de onderzochte lokale beleidspraktijken blijkt dat niet zozeer de kenmerken van de toekomstverkenning zelf bepalend zijn voor de betekenisgeving voor het beleidsproces, maar de wijze waarop en de mate waarin bij het procesontwerp voor de toekomstverkenning rekening wordt gehouden met de dynamiek van het beleidsproces. Deze inzichten sluiten aan bij de analyses van Bakker (2003), Van der Steen (2010) en Da Costa en anderen (2008). In de literatuur wordt daarbij vooral het belang van de juiste timing van een toekomstverkenning benadrukt (Dammers, 2010; Da Costa e.a., 2008). Ook uit dit onderzoek blijkt dat timing een belangrijke factor is, vooral als het gaat over de deadlines en momenten die in

het beleidsproces vastliggen en dus ook sturend zijn voor de timing en afstemming met de toekomstverkenning.

Naast timing gaat het om het rekening houden met het doel van het beleidsproces, de noden en kennisbehoeften die leven richting de inzet van de toekomstverkenning, oftewel de functie(s) die de toekomstverkenning zou moeten vervullen in het beleidsproces en het procesontwerp van het beleidsproces zelf. Betrokkenen in het beleidsproces kunnen in een kennis-cocreatieproces hun toekomstgerichte kennisbehoeften articuleren in het ontwikkelen van de toekomstverkenning, zodat er meer maatwerk ontstaat. Op deze wijze wordt de informatiebehoefte in het beleidsproces geadresseerd, zoals ook wordt benadrukt door Van Doorn en Van Vught (1981), Van der Staal en Van Vught (1988) en Van der Steen en Van Twist (2013). Het betrekken van beslissers en bestuurders bij de toekomstverkenning heeft meerwaarde in het verder versterken van de relatie tussen toekomstverkenning en beleid.

- *Participatieve toekomstverkenning*

De gevalsstudies waren participatief van karakter. Vooral de (semi)ambtenaren van de betreffende overheidsorganisaties hebben zélf de toekomstverkenning mee vorm gegeven en ervan geleerd. Doordat de uiteindelijke gebruikers van de toekomstverkenning zelf de verkenning ook mee vorm hadden gegeven, werd het draagvlak voor de verkenning vergroot, en werd de betekenisgeving ervan groter. Verder blijkt dat door zelf met een toekomstverkenning aan de slag te gaan deze benadering beter wordt doorgrond en op waarde wordt geschat. Met andere woorden, door het gezamenlijk expliciet maken van aannames achter visies en beleid ontstaat er meer begrip voor ieders perspectieven op de toekomst en meer kruisbestuiving tussen de ingebrachte kennis in het toekomstgerichte beleidsproces. Daarbij werd duidelijk dat een participatieve toekomstverkenning, met personen met weinig tot geen ervaring met toekomstverkenning, voor- en nadelen kent. Een voordeel is dat er meer draagvlak ontstaat voor de toekomstverkenning zelf, de achterliggende benadering en gehanteerde methode(n) en de beleidsproducten die hieruit voortkomen. Een ander voordeel is dat betrokkenen de toekomstverkennende methode(n) beter begrijpen en doorgronden, omdat ze er intensief mee hebben leren werken en de uitkomsten op waarde kunnen schatten. Bovendien kan direct worden ingespeeld op de toekomstgerichte informatiebehoefte die in het beleidsproces aan de orde zijn. Dit vergroot de kans dat de toekomstverkenning uiteindelijk meer betekenis heeft voor het beleid en de organisatie. Een nadeel is echter dat er minder diepgang wordt bereikt in een toekomstverkenning en dat er kennishiaten in de toekomstverkenningen aanwezig kunnen zijn, onder meer door gebrek aan expertise op het vlak van de toekomstige ontwikkelingen zelf, de onzekerheid ervan, de wijze waarop ontwikkelingen kunnen samenhangen, en de betekenis van toekomstige veranderingen voor de organisatie. Tegelijkertijd blijkt het betrekken van externe experts (met kennis over toekomstige veranderingen) in participatieve toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijk ook een uitdaging te zijn. Benodigde profielen van experts blijken in de lokale beleidspraktijk schaars te zijn. Verder blijkt dat wanneer het geen

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

structurele rol betreft maar een incidentele, er minder sprake is van eigenaarschap voor het toekomstverkenning proces van de zijde van experts. Het is dan ook van belang dat er sprake is van continuïteit van betrokkenheid van kernspelers, onder wie de projectleider(s), de eindverantwoordelijke(n), de toekomstverkenners, de beleidsvoorbereiders en de beslissers in het beleidsproces (bestuurders), in de toekomstverkenning en het beleidsproces.

- *Positionering*

Het onderzoek laat zien dat een goede organisatorische positionering van de toekomstverkenning binnen de organisatie vanaf het begin van de toekomstverkenning geboden is. Rekening houdend met de integraliteit en het strategisch vermogen van toekomstverkenningen in algemene zin is het zaak deze ook zo integraal en strategisch mogelijk binnen de organisatie te positioneren. Op die manier wordt de betekenisgeving van de toekomstverkenning voor het beleidsproces en de organisatie uiteindelijk vergroot. Het onderzoek laat zien dat het niet evident is dat deze posities ook daadwerkelijk 'verworven' worden.

- *De toekomst zelf als bepalende factor*

Verder is gebleken dat de betekenisgeving van een toekomstverkenning voor een beleidsproces mede bepaald wordt door de wijze waarop de toekomst zichzelf ontvouwt. Een aanbeveling is om aan het begin van een beleidsproces te onderzoeken voor welke autonome ontwikkelingen het toekomstverkenning proces en de inzet van de toekomstverkenning gevoelig kunnen zijn, zodat op deze factoren, indien mogelijk, kan worden geanticipeerd. Ter illustratie, een toekomstverkenning kan onder druk komen te staan als er ten gevolge van een economische recessie een reorganisatie plaatsvindt.

4 Tot slot

Toekomstverkenningen kunnen (inter)gemeentelijke overheden ondersteunen bij het nadenken over de toekomst, het bewust worden van veranderingen die op het lokale (beleids)niveau afkomen en het anticiperen daarop. Het onderzoek laat zien dat toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen van betekenis kunnen zijn: ze reiken nieuwe kennis aan, ze stimuleren om op een integrale en toekomstgerichte wijze te leren, en ze stimuleren wederzijdse leerprocessen, die los van de inhoud waardevol zijn voor de groepsdynamica. Ook kunnen toekomstverkenningen van nut zijn in verschillende fasen van de beleidscyclus.

Met andere woorden, van een kloof tussen toekomstverkenningen en beleidsprocessen, zoals in sommige bronnen wordt beschreven (zie onder meer Dammers, 2000; 2010; Van der Steen, 2010; Schoonenboom, 2003), was in de praktijk van de gevalsstudies in mindere mate sprake. Het onderzoek laat overwegend voorbeelden van beleidsprocessen en beleidsproducten zien waarin toekomstverken-

ningen betekenisvol zijn geweest. De mate waarin en de manier waarop zijn per gevalstudie verschillend.

Uit voorliggend onderzoek blijkt ook dat beleidsvoorbereidende processen door de inzet van toekomstverkenningen meer het karakter van 'rationele' denkprocessen krijgen, die sterk inhoudsgedreven van karakter zijn. De inzet van toekomstverkenningen stimuleert dat er in de discussies geen elementen buiten beschouwing gelaten worden en dat beleid expliciet onderbouwd wordt met aannames over toekomstige veranderingen. In voorliggend onderzoek zijn vooral (semi)ambtelijke beleidsvoorbereiders betrokken geweest bij de toekomstverkenning en in mindere mate bestuurders. Dit verklaart mede de minder politiek gerichte discussies in het onderzochte proces. Tegelijkertijd laat voorliggend onderzoek zien dat ingeval bestuurders en (semi)ambtenaren samen aan de slag gaan met toekomstverkenning, ter voorbereiding van nieuw beleid, er ook sprake is van een rationeler proces en dialoogvorming. Toekomstgerichte en beleidsgerichte discussies getuigen meer van het inbrengen van inhoudelijke argumenten, transparantie en een gezamenlijke kennisopbouw. Bovendien biedt de toekomstgerichte dialoog tussen bestuurders en (semi)ambtenaren meerwaarde doordat er meer begrip ontstaat voor elkaars toekomstperspectieven, en het daardoor duidelijker en transparanter wordt welk beleid nodig is om te anticiperen op toekomstige veranderingen.

Ondanks dat de meerwaarde van toekomstverkenning wordt ondervonden, is er nog een brug te slaan tussen toekomstverkenning enerzijds en beleidsprocessen en organisaties anderzijds. Het onderzoek laat zien dat een vraaggestuurde benadering vertrekkend vanuit de behoeften van het beleidsproces en inspeland op de cultuur, structuur en werkwijze van de organisatie een beloftevolle benadering is. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat er meerdere factoren zijn die in ogenschouw moeten worden genomen om een sterke verwevenheid van toekomstverkenning en beleid te realiseren. In het ideale geval is er geen sprake van gescheiden werelden, de toekomstverkenning enerzijds en het beleidsproces en de organisatie anderzijds, maar van een vervlechting van beide. Het gebruik van toekomstverkenningen voor strategische beleidsontwikkeling is dan een natuurlijk gegeven in de cultuur, structuur en werkwijze van de organisatie. Op het niveau van de interface van de toekomstverkenning en het beleidsproces is er ruimte voor inbreng door externen, die toekomstverkenningen kunnen onderbouwen, nieuwe kenniselementen kunnen inbrengen, samenhangen tussen ontwikkelingen kunnen onderbouwen, inzicht hebben in de mate van onzekerheid van ontwikkelingen en kunnen ondersteunen bij het consistent, coherent en verrassend maken van toekomstverkenningen. Ook kunnen zij helpen met spiegelen richting de organisatie, wat betreft de betekenis van veranderingen voor de organisatie en hoe beleidsmatig op veranderingen ingespeeld kan worden.

Tot slot leert het onderzoek dat twee praktijken naar elkaar toe evolueren: de beleidspraktijk en de toekomstverkenning. Enerzijds wordt de beleidspraktijk door de inzet van toekomstverkenning – althans in de beleidsvoorbereiding – rationeler, transparanter en analytischer van aard. Toekomstverkenningen

De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk

stimuleren om een inhoudsgedreven discussie over beleidsagenda's en beleidsvoornemens te voeren. Anderzijds worden toekomstverkenningen meer beleidsmatig inzetbaar door meer vanuit de beleidspraktijk in termen van procesontwerp en kennisbehoeften van het beleidsproces te redeneren.

Literatuur

- Asselt, M.B.A. van, S.A. van 't Klooster, P.W.F. van Notten & L.A. Smits (eds.), *Foresight in action. Developing policy-oriented scenarios*, Londen: 2010.
- Bakker, W., 'Scenario's tussen rationaliteit, systeemdwang en politieke rede', *Beleid en Maatschappij*, 2003/4, p. 219-229.
- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg & K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg, Amsterdam: 2004.
- Bell, W., *Foundations of futures studies. Volume 1: Human science for a new era*, New Brunswick/Londen: 2010.
- Bradfield, R., 'Facilitating scenario development process. Some lessons for facilitators', B. Sharpe & K. van der Heijden (eds.), *Scenarios for success. Turning insights into action*, Hoboken, NJ: 2007, p. 259-278.
- Bradfield, R., G. Wright, G. Burt, G. Cairns & K. van der Heijden, 'The origin and evolution of scenario techniques in long range business planning', *Futures*, 2005/8, p. 795-812.
- Da Costa, O., P. Warnke, C. Cagnin & F. Scapolo, 'The impact of foresight on policy-making. Insights from the FORLEARN mutual learning process', *Technology Analysis & Strategic Management*, 2008/3, p. 369-387.
- Dammers, E., *Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*, Delft: 2000.
- Dammers, E., 'Hoe toekomstverkenningen worden gebruikt', M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen & S.A. Veenman (eds.), *Uitzicht. Toekomstverkennen met beleid*, WRR-verkenning nr. 24, Amsterdam: 2010, p. 223-235.
- Doorn, J.W.M. van & F.A. van Vught, *Nederland op zoek naar zijn toekomst*, Utrecht: 1981.
- Duin, P. van der, *Toekomstonderzoek voor organisaties. Handboek methoden en technieken*, Assen: 2012.
- Fobé, E. & M. Brans, *Toekomstverkenningen bij de Vlaamse overheid*, Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Leuven: 2011.
- Funtowicz, S.O. & J.R. Ravetz, *Uncertainty and quality in science for policy*, Dordrecht/Boston: 1990.
- Funtowicz, S.O. & J.R. Ravetz, 'Science for the post-normal age', *Futures*, 1993/7, p. 739-756.
- Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow, *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*, Londen: 1994.
- Greene, J.G., 'Stakeholder participation and utilization in program evaluation', *Evaluation Review*, 1988/2, p. 91-116.
- Habegger, B., 'Strategic foresight in public policy. Reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands', *Futures*, 2010/9, p. 49-58.
- Heijden, K. van der, *Scenarios, strategies and the strategy process*, Nijenrode Research Paper Series, Breukelen: 1997.
- Heijden, K. van der, *Scenarios. The art of strategic conversation*, Chichester: 2005 (second edition).

Nicole Rijkens-Klomp & Ron Cörvers

- Hines, A. & J. Gold, 'Professionalizing foresight. Why do it, where it stands, and what needs to be done', *Journal of Futures Studies*, 2013/4, p. 35-54.
- Höjer, M., K.H. Dreborg, R. Engström, U. Gunnarsson-Östling & A. Svenfelt, 'Experiences of the development and use of scenarios for evaluating Swedish national environmental objectives', *Futures*, 2011/4, p. 1-15.
- Jouvenel, B. de (ed.), *Futuribles. Studies in conjecture*, Genève: 1963.
- Masini, E., *Why futures studies?*, Londen: 1993.
- Patton, M.Q., *Utilization-focused evaluation. The century text*, Londen: 1997 (derde druk).
- Popper, R., 'How are foresight methods selected?', *Foresight*, 2008/6, p. 62-89.
- Rijkens-Klomp, N., 'Barriers and levers to future exploration in practice experiences in policy-making', *Futures*, 2012/5, p. 431-439.
- Rijkens-Klomp, N., *Toekomstverkenning voor strategisch beleid. Lessen uit de lokale praktijk*, proefschrift Universiteit Maastricht, Maastricht: 2016.
- Schoonenboom, J., 'Toekomstscenario's en beleid', *Beleid en Maatschappij*, 2003/4, p. 212-218.
- Schwartz, P., *The art of the long view*, New York: 1997.
- Staal, P.M. van der & F.A. van Vught, 'Vijftien jaar toekomstonderzoek door de WRR. De uitgestelde methodologische reflectie, deel 2', *Beleidsanalyse*, 1988/1, p. 5-17.
- Steen, M.A. van der, 'Beleid, politiek en toekomstverkenning', M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen & S.A. Veenman (eds.), *Uitzicht. Toekomstverkennen met beleid*, WRR-verkenning nr. 24, Amsterdam: 2010, p. 201-222.
- Steen, M.A. van der & M.J.W. van Twist, 'Foresight and long-term policy-making. An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands', *Futures*, 2013/1, p. 33-42.
- Strathern, O., *A brief history of the future. How visionary thinkers changed the world and tomorrow's trends are 'made' and marketed*, New York: 2007.
- Weiss, C.H., 'Knowledge creep and decision accretion', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1980/3, p. 381-404.